



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 24 ottobre 2017

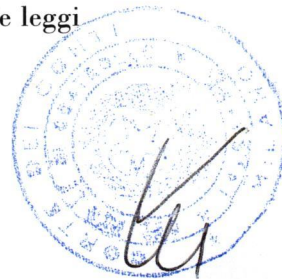
Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;



vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura De Rentiis.

FATTO

In sede di esame del questionario relativo al rendiconto 2015 trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Lodrino (BS) e redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006) come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012 sono emerse criticità in termini di ricorso ad anticipazioni di tesoreria nonché in relazione al rispetto del limite di indebitamento disposto dall'art. 204 del TUEL.

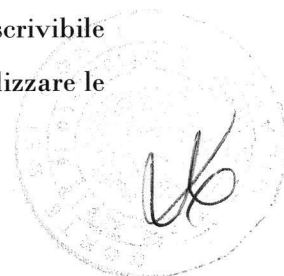
Con richiesta del 19 settembre 2017 (prot. C.d.c. 0013555-SC_LOM-T87-P), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione di *"fornire delucidazioni e supporti documentali"* in ordine a dette criticità.

A fronte della nota di risposta inviata dall'organo di revisione (nota del 28.09.2017, prot. Cdc n. 14134), il Magistrato Istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto con relazione del 17 ottobre 2017 al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Lodrino (BS) all'esame del Collegio, riunito nella Camera di consiglio del 24 ottobre 2017.

DIRITTO

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le



verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *“Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”*, il quale prevede che *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che *“i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”*.

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *“di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”*, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *“i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare



danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali 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 perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., 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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.



L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

II) Irregolarità della gestione finanziaria

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Lodrino in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2015 presenta le criticità che seguono.

A) Anticipazioni di tesoreria

Con la già richiamata richiesta istruttoria del 19 settembre 2017 (prot. C.d.c. 0013555-SC_LOM-T87-P), *«in relazione al perdurante ricorso alle anticipazioni di tesoreria (97 giorni nel 2013; 98 giorni nel 2014 e 103 giorni nel 2015)»*, è stato chiesto all'Organo di revisione di *“precisare ulteriormente le ragioni della sofferenza di liquidità indicando i provvedimenti conseguentemente adottati dall'ente”*. Nella stessa missiva è stato ulteriormente richiesto di *“indicare l'importo dell'anticipazione concedibile, l'importo complessivamente concesso, l'importo dell'anticipazione annua media nonché l'effettivo rispetto del limite di cui all'art. 222 Tuel”*.

Da ultimo, sulla criticità rilevata, è stato domandato all'organo di revisione dell'ente di fornire le medesime informazioni anche per l'esercizio 2016.

L'Organo di revisione (nota del 28.09.2017, prot. Cdc n. 141334), in proposito, ha rettificato il dato relativo al numero dei giorni di utilizzo dell'anticipazione di cassa nell'anno 2014, pari a 54 al posto di 98, come erroneamente riportato nel questionario (tab. 1.2.5.1).

Il revisore dell'Amministrazione comunale ha inoltre riferito che *“L'ente si è avvalso negli anni dell'istituto dell'anticipazione di tesoreria principalmente al fine di rispettare il termine di 30 gg per il pagamento delle fatture, sia della parte corrente che della parte capitale, pur in presenza di criticità nelle tempistiche degli incassi relativi ai trasferimenti erariali ed ai contributi in conto capitale, che vengono incassati dopo la rendicontazione, e quindi ad opera compiuta”*.

Di seguito sono riportati i dati richiesti dal magistrato istruttore per il 2015 e il 2016.

“- GG di utilizzo ed interessi 2015 = 103 ed euro 199,44;

- massimo importo utilizzato e media annua dell'utilizzo = euro 160.068,60 – euro 1.107,04;

- GG di utilizzo ed interessi 2016 = 21 ed euro 155,44;

- massimo importo utilizzato e media annua dell'utilizzo = euro 41.009,27 – euro

Con riferimento al medesimo riferimento temporale la seguente tabella illustrativa integra i dati richiesti, indicando gli importi dell'anticipazione concedibile e di quella complessivamente concessa.

	Anticipazione concedibile	Anticipazione complessivamente concessa*	Anticipazione annua media	Limite art. 222 TUEL			
				Entrate accertate Tit. I, II, III penultimo es. prec.	Limite dodicesimi appl.le	Limite calcolato	Anticipazione Massima
2015	290.202,59	404.069,61	1.107,04 (=404.069,61/365)	1.160.810,38	3/12	290.202,59	160.068,60
2016	285.074,94	210.635,99	577,08 (=210.635,99/365)	1.140.299,76	3/12	285.074,94	41.009,27

*Somma dei soli utilizzi giornalieri dell'anticipazione di cassa nel corso dell'anno, senza tener conto delle restituzioni effettuate nel periodo

Viene da ultimo evidenziato che nel 2017, alla data della risposta istruttoria e presumibilmente fino a fine anno, il Comune di Lodrino non si è avvalso dell'istituto in parola.

Questa Sezione prende atto delle giustificazioni addotte e valuta positivamente che nel 2016 e (allo stato) nel 2017, la sofferenza di cassa è notevolmente migliorata. Tuttavia, non può esimersi dal ricordare che, da tempo (*ex multis* deliberazione del 23 giugno 2008, n. 121), si afferma che l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, cui l'ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità e può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata. Ai sensi dell'art. 195 TUEL, inoltre, il Comune può ricorrere all'utilizzo di entrate a specifica destinazione, prima di utilizzare le anticipazioni di tesoreria.

La circostanza merita pertanto di essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale poiché il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri

nella gestione finanziaria (anche derivanti da difetti di programmazione finanziaria o da sovrastima delle entrate correnti), nonché potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine.

Di conseguenza, è necessario che l'Amministrazione prosegua nell'analisi e nel monitoraggio delle cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa, individuando l'origine degli scompensi prodotti rispetto al bilancio di competenza, distinguendo i risultati ottenuti fra parte corrente, conto capitale e partite di giro e, in termini analoghi, per quelli derivanti dalla gestione dei residui.

Solo così sarà possibile adottare le misure correttive necessarie per evitare che nel futuro si possano ripetere le disfunzioni evidenziate.

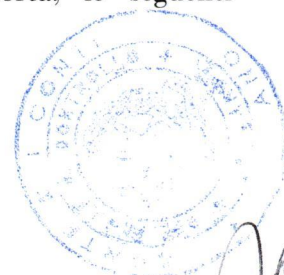
Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare le criticità rilevate al fine di evitare che la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio.

Come già anticipato, comunque, il Collegio prende atto del miglioramento della sofferenza di cassa nel 2016 e che, presumibilmente, sarà superata alla fine dell'esercizio del 2017.

B) Livello di indebitamento

Con richiesta del 19 settembre 2017 (prot. C.d.c. 0013555-SC_LOM-T87-P), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione di *“fornire delucidazioni e supporti documentali”* in *“allo sfioramento del limite di indebitamento disposto dall'art. 204 del TUEL che raggiunge nel 2015 un rapporto percentuale fra interessi passivi e entrate correnti pari a 11,650”*. In maggior dettaglio, il questionario oggetto della presente deliberazione, ha messo in luce lo sfioramento del limite di indebitamento disposto dall'art. 204 TUEL, avendo registrato una percentuale d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti pari a 11,65.

Analoghi dati si traevano dalla relazione redatta dall'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2015 che palesava il superamento del livello di indebitamento fissato ex lege, illustrando nel prospetto sottostante, che integralmente si riporta, le seguenti percentuali nel triennio 2013-2015.



Limite di indebitamento disposto dall'art. 204 TUEL			
Controllo limite art. 204 TUEL	2013	2014	2015
	11,90%	11,50%	11,65%

In riscontro alla richiesta di delucidazioni in ordine alla predetta criticità, con la nota di risposta sopra citata il revisore dei conti ha preliminarmente osservato che *“La percentuale di indebitamento si è mantenuta in tutti gli anni dal 2010 in poi su valori superiori al 10%, anche a causa di importanti finanziamenti ottenuti nel 2010 (euro 548.658 – allora il limite era del 15%)”*. Viene al contempo sottolineato, in senso positivo, che nell’arco temporale 2010-2016 il debito residuo si è progressivamente ridotto, risultando pari rispettivamente ad euro 3.373.839,45 a fine 2010, e ad euro 2.735.792 a fine 2016.

E’ stato altresì rilevato che nel 2015 *“la percentuale di indebitamento risente del mutuo di euro 91.200 contratto nell’anno su concessione dalla Cassa DD.PP. per intervento urgente di ristrutturazione del palazzetto – centro polivalente: trattasi di mutuo contratto in base all’art. 5 del D.L. 6/3/2014 n. 16 convertito nella legge n. 68 del 02/05/2014”*.

A testimonianza dello sforzo posto in essere dall'Ente di rientrare nel limite di indebitamento consentito dalla legge, lo stesso organo di revisione rappresenta che *“l’amministrazione sta valutando, in base alle disponibilità di cassa e all’importo delle penali applicate dalla cassa DD.PP., di estinguere parzialmente i mutui nell’esercizio 2017 o 2018 utilizzando la quota di avanzo vincolato di euro 42.918,00 presente nel rendiconto 2016”*.

Dalla nota in parola emerge testualmente come dall’andamento migliorativo in corso possa derivare nell’anno 2018, giusta previsione del bilancio pluriennale di previsione 2017-2019, il rientro nei limiti di cui all’art. 204 della percentuale di indebitamento.

La Sezione prende atto di quanto comunicato dall’organo di revisione su tale ultimo aspetto, riservandosi un esame ulteriore sul punto nel prosieguo dei controlli ad essa intestati.

Giova, al riguardo, evidenziare come il legislatore abbia ritenuto che il contenimento della spesa per interessi sia uno degli strumenti principali di salvaguardia della sana gestione finanziaria e, pertanto, nell’art. 204 del T.U.E.L. ha indicato i limiti massimi di spesa che gli enti locali possono sostenere, parametrando alle entrate correnti.

Gli Enti non possono ricorrere al debito per soddisfare in modo illimitato le loro necessità ed esigenze, anche per spese di investimento, ma sono tenuti ad utilizzare questa risorsa

per un importo massimo (non stabilito in cifra assoluta ma in base ad un parametro finanziario correlato all'ammontare delle entrate correnti). Lo scopo di questa disciplina è di evitare che vengano assunti impegni relativi alla restituzione del capitale e degli interessi ai quali l'Ente può non essere in grado, in futuro, di far fronte.

Al riguardo non si deve dimenticare che sia il rimborso del capitale che il pagamento degli interessi gravano sulle spese correnti ed influenzano la determinazione degli equilibri finanziari complessivi previsti dall'art. 162, comma 6, del T.U.E.L.

Pertanto, la disciplina in questione è diretta ad impedire che l'indebitamento diventi un fattore incontrollabile di crescita della spesa corrente, capace di riflettersi sui bilanci futuri dell'Ente, creando condizioni di squilibrio finanziario.

L'art. 204 del T.U.E.L., in sostanza, individua un parametro per verificare la sana gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la sostenibilità del debito che l'Ente si è assunto. Conseguentemente, la sua eventuale violazione costituisce grave irregolarità contabile.

La norma del T.U.E.L. consente che l'Ente locale possa assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate relative ai primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.

A far data dal primo gennaio 2007 il tetto di cui all'art. 204, primo comma, T.U.E.L. era stato fissato, dall'art. 1, comma 698, della legge 296 del 2006, al 15%; all'inizio dell'esercizio 2011 (legge n. 220 del 2010, come modificata dal decreto legge n. 225 del 2010, convertito dalla legge n. 10 del 2011), il legislatore aveva limitato la possibilità di ricorrere a nuovo debito, prevedendo questa facoltà solo per gli enti la cui spesa per interessi, calcolata secondo quanto previsto dal T.U.E.L., non superasse "il 10 per cento per l'anno 2012 e l'8 per cento a decorrere dall'anno 2013". In seguito la legge di stabilità per il 2012 (art. 8, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183) ha reso ancora più stringenti tali limiti, riducendo le percentuali previste per gli esercizi 2012 e 2013, rispettivamente all'8% e al 6% e previsto il limite del 4% a partire dal 2014.

Successivamente, il comma in discorso è stato modificato dall'art. 1, comma 735, della legge di stabilità n. 147 del 2013, stabilizzando, nel periodo 2012-2014, la percentuale del rapporto fra oneri per interessi ed entrate correnti al 8%. A partire dal 2015, detta percentuale sale invece, stabilizzandosi, al 10% (ex art. 1, comma 539, della legge n. 190 del 2014).

La Sezione prende atto di tutte le motivazioni addotte dall'Ente e degli esiti dell'istruttoria svolta in ordine ad entrambe le criticità esaminate.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia,

ACCERTA

- che l'ente, nel corso del 2015, è ricorso all'anticipazione di tesoreria per 103 giorni e per l'importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata pari a 160.068,60 euro;
- che l'ente, nel corso del 2016, è ricorso all'anticipazione di tesoreria per 21 giorni e per l'importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata pari a 41.009,27 euro;
- che l'ente, nell'esercizio finanziario 2015, ha registrato ai sensi dell'art. 204 T.U.E.L. un ammontare complessivo di indebitamento pari all'11,65%, superando il limite di legge fissato nella misura del 10%

INVITA

l'Amministrazione comunale di Lodrino:

- a una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, monitorando le cause del fenomeno contabile riscontrato, atteso che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria comporta il pagamento di interessi passivi, e ad accertare che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione dell'ente;
- all'attento monitoraggio del costo del debito anche ai fini delle valutazioni sull'equilibrio strutturale nel tempo della parte corrente del bilancio

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L., al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;



- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L, al Revisore dei conti del Comune di Lodrino;

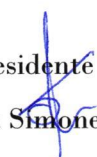
- la pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 ottobre 2017.

Il Magistrato istruttore


Dott.ssa Laura De Rentiis

Il Presidente


Dott.ssa Simonetta Rosa

Depositata in Segreteria

Il 25 OTT 2017

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Daniela Parisini

