

COMUNE DI CANEGRATE



Protocollo Generale
Nr.0020495 Data 11/11/2019
Tit. 04 06 Arrivo



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario relatore
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 5 novembre 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Canegrate

rendiconti 2016 e 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;

Esaminato i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, redatti dall'organo di revisione del Comune di Canegrate, sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 19816 del 2 ottobre 2019;

Vista la risposta del comune di Canegrate prot. Cdc n. 20747 del 15 ottobre 2019;

Visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Udito il relatore, Referendario dott.ssa Alessandra Cucuzza.

PREMESSO CHE

a seguito dell'esame dei questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, è stata svolta attività istruttoria, volta ad acquisire chiarimenti in merito ad una serie di elementi emergenti dalla banca dati delle amministrazioni pubbliche, dalle relazioni dei revisori e dalla compilazione dei questionari relativi ai due esercizi. Fra tali elementi emergono, per la loro rilevanza, il peggioramento della situazione di cassa, che si presenta pari a zero al 31.12.2017, con un consistente ricorso all'anticipazione di tesoreria, non integralmente restituita a fine esercizio, e le conseguenti raccomandazioni che il revisore, in sede di redazione della relazione al rendiconto 2017, ha indirizzato all'ente: *"Si raccomanda un maggior impegno dell'Ente in relazione al recupero dei crediti al fine della salvaguardia degli equilibri finanziari prospettici e del contenimento del ricorso ad anticipazioni di tesoreria; si raccomanda un monitoraggio continuo della situazione di cassa anche*

al fine di rispettare la tempestività dei pagamenti; nella destinazione dell'avanzo di amministrazione non vincolato si tenga conto delle priorità in ordine al vincolo per crediti di dubbia esigibilità. In merito all'attendibilità dei risultati economico/patrimoniali/inventariali si raccomanda il continuo affinamento delle procedure in essere; Si invita inoltre l'Ente ad adeguare l'attuale regolamento di contabilità alla vigente normativa".

Con nota prot. Cdc n. 20747 del 15 ottobre 2019, l'Ente ha dato riscontro alla richiesta istruttoria, come sarà di seguito illustrato.

Ciò posto, 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 al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Canegrate (MI) all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo.

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. Tale controllo, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato 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, 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". 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 nella 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 deficitarietà 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 e a realizzare 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.

2. I rilievi emersi in sede istruttoria.

La risposta istruttoria ha fornito chiarimenti in merito alle richieste formulate, consentendone in larga misura il superamento.

In particolare, quanto alle criticità legate alle modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, il comune ha riferito, tanto per l'esercizio 2016, che per l'esercizio 2017, di non aver fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità, specificando che la valorizzazione dell'accantonamento per FAL nel risultato di amministrazione 2016



risultate dalla BDAP è "frutto di un'errata valorizzazione del campo nel file XBRL generato dal programma della contabilità".

Quanto al segnalato saldo negativo della gestione di competenza, si rileva che l'ente raggiunge l'equilibrio della gestione di competenza solo mediante l'applicazione di avanzo.

Sono stati, inoltre, forniti chiarimenti in merito ad alcune risposte inserite nel questionario e ad alcune discrasie evidenziate. Nonostante ciò, permangono alcune criticità che saranno oggetto di analisi nel prosieguo.

2.1. Situazione di cassa e ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Nella richiesta istruttoria è stato evidenziato il netto peggioramento della situazione di cassa dell'ente, che, in base ai dati BDAP e SIOPE, risulta la seguente:

- chiusura al 31.12.2017 con cassa pari a zero;
- utilizzo di anticipazione nel 2017 per euro 3.107.434,57;
- utilizzo di anticipazione nel 2018 per euro 5.139.140,83 con importo non restituito pari a euro 227.344,28.

L'ente ha, in proposito, riferito che i limiti massimi per il ricorso all'anticipazione sono stati fissati, nel rispetto della normativa, in Euro 3.433.284,54 per l'anno 2017 ed in euro 2.015.741,07 per l'anno 2018 e non sono stati superati in nessuno dei due esercizi.

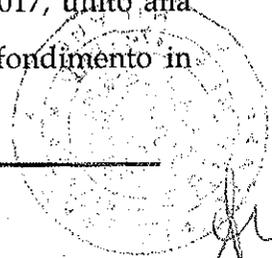
Ha, inoltre, allegato di avere richiesto al tesoriere l'importo di euro 1,2 milioni tanto nel 2017 che nel 2018 con un utilizzo massimo nel primo anno di euro 693.392,55 e nel secondo anno di euro 789.085,40. Contemporaneamente ha motivato "la distonia" rispetto agli importi, di gran lunga superiori, riportati in BDAP e SIOPE, in considerazione del fatto che "in BDAP e SIOPE sono registrati i movimenti provvisori generati dal tesoriere giornalmente per ogni singolo movimento di utilizzo (provvisorio in entrata) e rientro (provvisorio di uscita) di anticipazione di cassa. I singoli movimenti dovranno poi, obbligatoriamente, essere regolarizzati in breve tempo". Quanto alle ragioni della situazione rilevata e alle misure adottate per il suo superamento l'ente si è limitato a riferire di essersi trovato "nella

necessità di ricorrere all'anticipazione di cassa a causa della differenza temporale tra i flussi di entrata e quelli di uscita. Ciò è dovuto in particolare ad un rallentato incasso di imposte e tasse rispetto alle previsioni di bilancio, a seguito della contingente situazione economico sociale", aggiungendo per l'anno 2018 il riferimento ad un "evento particolare" per effetto del quale "è stata applicata parte dell'avanzo di amministrazione (a seguito di un accantonamento dell'importo vincolato negli anni 2016 e precedenti per € 289.626,07 e una quota di € 224.000,00 di avanzo libero) per definire, con la cessione volontaria di un immobile da parte di privati proprietari, una complessa e risalente vicenda che avrebbe potuto comportare, in caso di ulteriore contenzioso, nuovi e maggiori oneri per il Comune". Nulla è stato, invece, allegato, nonostante l'esplicita richiesta istruttoria, in ordine all'eventuale successiva integrale restituzione dell'anticipazione utilizzata.

La risposta del comune non consente di superare le criticità riscontrate in merito al peggioramento, a partire dall'esercizio 2017, della situazione di cassa, evidenziata dall'azzeramento delle disponibilità liquide e dalla crescente necessità di ricorrere all'anticipazione, che tanto nell'esercizio 2017 (per euro 3.131,29), che nell'esercizio 2018 (per euro 227.344,28) non risulta integralmente restituita.

L'anticipazione di tesoreria costituisce, infatti, un'apertura di credito a breve termine il cui obiettivo è consentire all'ente di gestire temporanei e sporadici disallineamenti fra le entrate e le uscite e, dunque, i conseguenti problemi di gestione della liquidità. Il ricorso all'anticipazione, come sottolineato nella giurisprudenza contabile (da ultimo, *ex plurimis* Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, deliberazione n. 58/2019), costituisce sintomo di una crescente difficoltà economico-finanziaria dell'ente suscettibile di impatto negativo sull'equilibrio di bilancio nel momento in cui cessa di adempiere alla propria fisiologica funzione ed inizia, invece, ad essere utilizzata in modo continuativo nel corso dell'esercizio, per importi sempre crescenti e con difficoltà di integrale restituzione al termine dello stesso.

Nel caso del comune di Canegrate l'andamento di cassa dell'esercizio 2017, unito alla lettura di alcuni dati del 2018, che saranno oggetto di ulteriore approfondimento in



occasione dell'esame del questionario sul rendiconto 2018, appare costituire una criticità di crescente rilievo.

L'ente, infatti, pur restando nei limiti dell'anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 T.U.E.L., ha, tuttavia, fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria sia nel 2017, per 160 giorni con un importo massimo giornaliero di euro 693.392,55, che nel 2018, per un importo massimo giornaliero di euro 789.085,40 (come riferito nella relazione della giunta richiamata nella risposta istruttoria).

La differenza fra tali dati e quelli presenti in BDAP (quadro generale riassuntivo) e in SIOPE (incassi e pagamenti nell'anno) è, pertanto, pienamente coerente alla luce dei meccanismi di funzionamento dell'anticipazione di cassa che consente all'ente, proprio per far fronte a temporanee carenze di cassa, di ricorrere alle somme messe a disposizione dal tesoriere nei limiti degli importi massimi concedibili e di ricostituire la provvista ogni qualvolta le disponibilità monetarie lo consentano. Ne deriva un insieme di operazioni di incasso (reversali) e di pagamento (mandati) nei confronti del tesoriere, il cui andamento è influenzato dalla situazione contingente di cassa e dalle esigenze di pagamento dell'ente. Da qui il rilievo prognostico dei dati relativi al numero dei giorni di utilizzo dell'anticipazione nel corso dell'anno, dell'importo massimo giornaliero utilizzato e, soprattutto, della mancata restituzione dell'intera anticipazione utilizzata nel corso dell'anno entro la fine dello stesso. Quest'ultima evenienza costituisce, infatti, il più importante sintomo della trasformazione dell'anticipazione di tesoreria da fisiologico strumento di gestione della liquidità, a strumento improprio di finanziamento dell'ente. Se, infatti, l'anticipazione utilizzata non viene integralmente restituita, l'ente riceve, nella sostanza, un finanziamento dal tesoriere, in contrasto con le norme che regolano l'indebitamento degli enti pubblici e le finalità dello stesso.

In proposito il punto 3.26, introdotto dal d. lgs. 118/2011, evidenzia che le anticipazioni di cassa, nel loro fisiologico utilizzo, *"non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio"*. Dunque *"alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle*

entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse". In applicazione di tale principio è, pertanto, evidente che la somma di tutti gli importi accertati e riscossi dall'ente (pari nel 2017 a euro 3.107.434,57) deve corrispondere alla somma di tutti gli importi impegnati e pagati per la restituzione dell'anticipazione ottenuta (pari nel 2017 a euro 3.104.303,28).

Tale corrispondenza, che nel 2017 non si è realizzata per un importo minimo, continua a mancare anche per l'esercizio 2018, ma per un importo molto superiore (pari a euro 227.344,28), determinando, dunque, una reiterazione della criticità rilevata. Sarà, pertanto, cura dell'ente porre in essere nelle future gestioni tutte le azioni necessarie per assicurare la chiusura dell'anticipazione ottenuta entro l'esercizio. La Sezione, nell'esame dei futuri questionari, continuerà a monitorare la situazione anche in considerazione del tenore della risposta istruttoria che non appare fornire una spiegazione esauriente del disequilibrio di cassa, soprattutto se lo stesso, prolungandosi per più esercizi, assume connotati strutturali. Si rammenta, peraltro, che, ai sensi dell'art. 183 co. 3 bis TUEL, gli enti che fanno ricorso in modo "reiterato o continuativo" all'anticipazione di cassa (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 310/2013/PAR) non possono utilizzare l'avanzo non vincolato al di fuori dei provvedimenti di riequilibrio di cui all'art. 193 TUEL.

2.2 I rilievi del revisore.

La situazione di cassa costituisce, peraltro, oggetto di apposite raccomandazioni del revisore, il quale, già nella relazione al rendiconto 2017, invitava l'ente a porre un maggior impegno nel recupero dei crediti al fine di salvaguardare gli equilibri finanziari prospettici e limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria, nonché a monitorare la situazione di cassa anche al fine di rispettare i tempi di pagamento.

Ulteriori raccomandazioni sono state fornite in merito alla necessità di dare priorità, nella determinazione del risultato di amministrazione, agli accantonamenti a FCDE, nonché in merito alla necessità di affinare le procedure in essere per assicurare l'attendibilità dei

risultati economico/patrimoniali/inventariali, nonché di modificare il regolamento di contabilità per adattarlo alla normativa vigente.

L'ente, nella risposta alla richiesta istruttoria, ha fornito indicazioni circa le misure adottate alla luce delle raccomandazioni ricevute dal revisore solo con riferimento alle azioni intraprese per incrementare l'attività di recupero dei tributi comunali (con il potenziamento dell'ufficio tributi destinando personale dedicato alla gestione delle procedure di verifica e iscrizione a ruolo per l'imposta TASI e all'attività di recupero della TARI), dei crediti relativi a sanzioni al Codice della Strada (per i quali è stata incaricata una ditta esterna) e dei fitti attivi (per i quali è stato affidato incarico ad un legale per il recupero dei crediti relativi a mancati pagamenti di affitti da parte di utenti occupanti immobili comunali), nonché per tentare di limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria (*"nel corso dell'anno 2019, con un'attenta politica sull'andamento delle spese si è riusciti a contenere l'utilizzo dell'anticipazione di cassa, che per alcuni mesi non è stata utilizzata. Alla data del 14/10/2019 l'Ente non risulta in anticipazione di cassa"*).

L'efficacia di tali azioni, nonché l'effettivo accoglimento delle altre raccomandazioni formulate dal revisore, sulle quali si richiama l'ente ad intervenire, saranno oggetto di monitoraggio in occasione dei controlli di legge sugli esercizi successivi.

P.Q.M.

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

accerta

che nell'esercizio 2017 l'ente ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, non integralmente restituita al termine dell'esercizio e che tale situazione permane nel 2018, riservando, in occasione dell'esame del relativo rendiconto, ogni ulteriore accertamento sull'esercizio 2018,

dispone

che l'ente assuma ogni misura ritenuta necessaria per il superamento del rilevato squilibrio nella gestione della cassa, limitando il ricorso all'anticipazione di tesoreria ed assicurando l'integrale restituzione dell'anticipazione entro la chiusura dell'esercizio;

che l'ente assuma tutte le idonee misure organizzative per dare piena attuazione a quanto evidenziato dal revisore nella propria relazione al rendiconto 2017.

DISPONE

Che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale per le valutazioni e determinazioni di competenza;

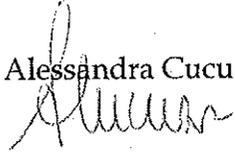
Che la stessa deliberazione sia trasmessa all'Organo di revisione dell'ente.

Si rammenta infine l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 5 novembre 2019.

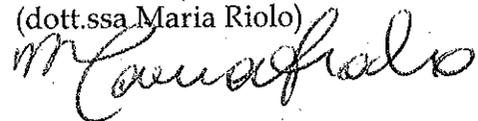
Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Cucuzza)



Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)



Depositata in Segreteria il

- 7 NOV 2019

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)

