



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Lombardia
Via Marina n. 5 – 20121 Milano
Tel. 02.77114.256 - lombardia.controllo4@corteconticert.it

Prot. n.

CORTE DEI CONTI



0010711-21/04/2016-SC_LOM-T87-F

Al Sindaco

Al Revisore dei conti

del Comune di Lavena Ponte Tresa
(VA)

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 119/2016
adempimenti previsti dal comma 168 art. 1 della legge n. 266/2005 (legge
finanziaria per il 2006).

Si trasmette la deliberazione n. 119 del 18 aprile 2016, emessa da questa Sezione
regionale di controllo.

Il funzionario incaricato
(Susanna De Bernardis)



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente f.f.
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Gulda	Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di Consiglio del 16 marzo 2016

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;

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.

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro.

FATTO

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a cura dell'organo di revisione dei conti del Comune di Lavena Ponte Tresa (VA), relativa al Rendiconto dell'esercizio 2013, e dalla successiva istruttoria è emerso quanto segue:

1. ricorso ad **Anticipazioni di tesoreria** per 320 giorni per un importo massimo di euro € 1.011.182,13 (a fronte di un limite di € 1.065.409,27), non restituita al 31/12 per l'importo di € 8.531,91;
2. ricorso ad **Anticipazione di liquidità** presso la Cassa DD.PP. per l'importo di € 500.632,84;
3. presenza di **Residui attivi di parte corrente** relativi agli anni 2010 e precedenti di entità elevata rispetto all'entità dell'avanzo di amministrazione (464%) anche in considerazione della mancata costituzione del fondo svalutazione crediti nella quota vincolata dell'avanzo.

Con nota del 12 ottobre 2015 (prot. Corte dei conti n. 1300) il Revisore unico del Comune di Lavena Ponte Tresa, in risposta alla richiesta del Magistrato Istruttore, ha inviato una nota di chiarimenti corredata di allegati.

In particolare evidenziava, con riferimento all'Anticipazione di tesoreria, che la stessa *"è stata utilizzata nel corso del 2013 nei limiti previsti dall'art. 222 del TUEL, ed a fronte di tale anticipazione sono stati corrisposti interessi passivi per un totale di € ZERO, [...] al 31.12.2013 non è stata interamente restituita per € 8.442,31., questa situazione si è venuta a creare a causa di alcune scadenze al 31/12/2013 attribuite per l'incasso al ruolo del servizio idrico integrato che non ha permesso l'incasso puntuale entro il 31/12 ma nei primi giorni dell'anno successivo. L'assenza del Responsabile della ragioneria dall'1/10/2013 sostituito solo a gennaio del 2014 ha fatto sì che non sia stata puntualmente monitorata la situazione di cassa con un cronoprogramma degli incassi.*

Splur

Il ricorso all'utilizzo dell'anticipazione, [...] è dovuta sostanzialmente al ritardato introito di alcune poste, ed in particolare [...] il cosiddetto 'ristorno dei frontalieri' che nell'anno 2013 è stato pari ad € 1.184.441,08.

L'evoluzione, per quanto riguarda la cassa degli anni successivi ha visto realizzarsi la seguente situazione:

- Per l'anno 2014 il Comune ha chiuso in attivo per € 286.054,98 e anche per il 2014 gli interessi passivi finali sono stati pari a ZERO;*
- Per l'anno 2015 l'ente non è, alla data odierna in anticipazione di tesoreria e presenta un saldo attivo di € 365.919,63 ed il ruolo acquedotto elaborato in questi giorni di € 311.787,75 avrà come scadenza una data tra il 30.10.2015 ed il 15.11.2015."*

Con riferimento ai Residui attivi del Titolo I e III antecedenti il 2011, il Revisore dichiarava che "L'importo dei residui attivi relativi, agli anni precedenti [...] rappresenta una criticità nella contabilità dell'Ente e, le indicazioni proposte sia dal sottoscritto che dalla Responsabile del Finanziario, di una graduale, ma costante, eliminazione dal bilancio dei residui più antichi, sono state prese in carico dall'Amministrazione Comunale che ha attuato questo obiettivo in sede di approvazione del rendiconto 2013 diminuendo ulteriormente l'importo dei residui più antichi. L'amministrazione Comunale, al fine di escludere un peggioramento della situazione legata ai residui attivi riferiti alle vecchie annualità (anno 2007 e precedenti), mantenuti a bilancio grazie alla presenza dei ruoli presso la concessionaria Equitalia Spa, ha, già in sede di approvazione del Bilancio di Previsione per l'anno 2012, evitato di approvare interventi sia di parte corrente che di parte in conto capitale per i quali fosse previsto l'utilizzo di avanzo di amministrazione. Nel frattempo, in fase di redazione del rendiconto di gestione per l'anno 2011 (giusta deliberazione n.12 del 28 giugno 2012), si provvedeva alla riduzione dei residui attivi di dubbia esigibilità ed al contestuale inserimento fra le immobilizzazioni finanziarie (crediti di dubbia esigibilità) di un importo pari ad € 263.726,17 ed al relativo fondo ammortamento, di competenza anno 2011, pari ad C

SKM

52.745,23. Allo stesso modo, in sede di approvazione del conto consuntivo 2012 si è provveduto ad una ulteriore diminuzione di residui attivi 2008 e precedenti per € 310.566,38 ed è stato iscritto un vincolo sull'avanzo di amministrazione pari ad € 55.794,52 come da stralcio della relazione della Giunta al rendiconto di gestione 2012. In sede di approvazione del conto consuntivo 2013 si è provveduto ad una ulteriore diminuzione di residui attivi ante ma non è stato iscritto il vincolo sull'avanzo di amministrazione cosa che è stata invece fatta con l'approvazione del conto consuntivo per l'anno 2014.

I residui attivi trovano comunque riscontro nei carichi di Equitalia e nel corso dell'anno 2014 sono stati opportunamente adeguati ai suddetti carichi al fine di addivenire ad corretta re-imputazione degli stessi utilizzando il criterio della competenza potenziata introdotto dal D.Lgs 118/2011".

Quanto al Fondo Svalutazione crediti il Revisore attestava che lo stesso "è stato regolarmente costituito per un importo pari ad € 147.467,00 già in fase di approvazione del bilancio di previsione 2013 e diminuito con l'assestamento di bilancio per l'anno 2013 per € 14.669,00 la differenza pari ad € 132.798,00 non ha costituito parte di vincolo dell'avanzo di amministrazione derivante dal 2013 ma è stata comunque utilizzata per stralciare alcuni residui di dubbia esigibilità che sono stati comunque riportati in meno nel conto del Patrimonio alla voce relativa ai crediti di dubbia esigibilità. [...] L'importo del fondo svalutazione crediti per l'anno 2014 è stato regolarmente fatto riconfluire nell'avanzo di amministrazione vincolato ai crediti di dubbia esigibilità fra i fondi vincolati."

Il Magistrato istruttore con nota istruttoria integrativa prot. n. 11359 del 16.10.2015 richiedeva all'Amministrazione e all'Organo di Revisione di specificare le modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa da Cassa DD.PP ai sensi dell'art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013 convertito dalla legge n. 64/2013, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31 dicembre 2012. SfM

A riscontro della richiesta inoltrata, perveniva a questa Sezione la nota di risposta dell'Organo di revisione del 21.10.2015 (prot. n. 11492), corredata di documentazione, nella quale veniva rappresentato che: *"al fine di rilevare contabilmente l'anticipazione di liquidità, questo ente ha seguito le indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze — dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con risposta del 28 giugno 2013 di prot. n. 53240 [...]."*

L'anticipazione di liquidità in esame è stata imputata contabilmente alle accensioni di prestiti (codice SIOPE 5301 Mutui da cassa depositi e prestiti — gestione tesoro) [...]; Per quanto riguarda la spesa l'ente ha istituito un fondo denominato 'fondo Anticipazione di liquidità' di cui all'art. 1, comma 13 del D.L. 35/2013, sul quale non è possibile impegnare e pagare, stanziato per lo stesso importo dell'anticipazione accertata in entrata (500.633,00) ed imputato contabilmente tra i rimborsi di prestiti [...]. A fine esercizio, la relativa economia di bilancio è confluita nel risultato di amministrazione [...]. Tale economia di bilancio è stata utilizzata al fine di cancellare residui attivi risalenti all'esercizio 2012 e precedenti in quanto i relativi crediti erano inesigibili e o di dubbia esigibilità, quindi in autotutela [...]. I rimborsi dell'anticipazione, sono stati regolarmente imputati ai rimborsi di prestiti (codice Siope 3301 rimborso mutui a cassa depositi e prestiti — gestione tesoro) per la quota capitale ed allo specifico intervento della spesa corrente per la quota interessi (codice Siope 1061 Interessi passivi a Cassa Depositi e prestiti — gestione tesoro).

La spesa concernente il fondo stanziato come anticipazione di liquidità, come partita meramente finanziaria, non ha concorso agli equilibri di parte corrente non generando effetti espansivi della capacità di spesa."

A seguito dell'esame effettuato sulla documentazione inviata, il Magistrato istruttore riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, c. 165, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, chiedeva al Presidente

SRM

della Sezione di fissare apposita camera di consiglio per l'esame collegiale della questione.

Il Presidente fissava la camera di consiglio del 16 marzo 2016.

DIRITTO

1) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

Ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, c. 166 le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgono 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. 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, 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"*. A tali fini la magistratura

SJM

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 SRLM

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 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.

Sfrun

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 Lavena Ponte Tresa in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2013 rappresenta le criticità che seguono.

1. Anticipazione di tesoreria

1.1 L'Ente è ricorso, nel 2013, ad anticipazioni di tesoreria per 320 giorni per un importo massimo di euro € 1.011.182,13, non restituita al 31/12 per € 8.531,91.

Il Revisore, con nota prot. Cdc n. 1300 del 12 ottobre 2015, ha dichiarato che l'Anticipazione di tesoreria "è stata utilizzata nel corso del 2013 nei limiti previsti dall'art. 222 del TUEL, ed a fronte di tale anticipazione sono stati corrisposti interessi passivi per un totale di € ZERO, [...] al 31.12.2013 non è stata interamente restituita per € 8.442,31. Questa situazione si è venuta a creare a causa di alcune scadenze al 31/12/2013 attribuite per l'incasso al ruolo del servizio idrico integrato che non ha permesso l'incasso puntuale entro il 31/12 ma nei primi giorni dell'anno successivo. L'assenza del Responsabile della ragioneria dall'1/10/2013 sostituito solo a gennaio del 2014 ha fatto sì che non sia stata puntualmente monitorata la situazione di cassa con un cronoprogramma degli incassi.

Il ricorso all'utilizzo dell'anticipazione, [...] è dovuta sostanzialmente al ritardato introito di alcune poste, ed in particolare [...] il cosiddetto 'ristorno dei frontalieri' che nell'anno 2013 è stato pari ad € 1.184.441,08.

L'evoluzione, per quanto riguarda la cassa degli anni successivi ha visto realizzarsi la seguente situazione:

- Per l'anno 2014 il Comune ha chiuso in attivo per € 286.054,98 e anche per il 2014 gli interessi passivi finali sono stati pari a ZERO;

Sifun

- Per l'anno 2015 l'ente non è, alla data odierna, in anticipazione di tesoreria e presenta un saldo attivo di € 365.919,63 ed il ruolo acquadotto elaborato in questi giorni di € 311.787,75 avrà come scadenza una data tra il 30.10.2015 ed il 15.11.2015."

1.2 Come già affermato da questa Sezione (deliberazioni n. 270/2013 e n. 226/2014), l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, a 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. Il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, anche nell'ipotesi in cui non superi il limite previsto dall'art. 222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate con riferimento ai primi tre titoli, è comunque sintomo di possibili anomalie gestionali. Ciò ancor di più se si considera che l'anticipazione di tesoreria non è stata totalmente restituita al 31 dicembre 2013. In particolare ammonta ad euro 8.531,91 l'entità dell'anticipazione non restituita.

1.3 La situazione merita 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 e potrebbe mascherare forme di finanziamento a medio o lungo termine, anche in considerazione del fatto che l'anticipazione medesima non è stata chiusa entro il 31 dicembre 2013.

Si aggiunga che lo strumento dell'anticipazione era stata utilizzato anche nel corso del 2011 (per 273 giorni), e del 2012 (per 306 giorni) ed è stata registrata anche per l'anno 2014 per n. 314 giorni. 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.

SARUN

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

2. Anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013

2.1 L'Amministrazione nel 2013 ha fatto ricorso ad anticipazione di liquidità, concessa da Cassa DD.PP ai sensi dell'art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013, convertito dalla legge n. 64/2013. In particolare, al Comune di Lavena Ponte Tresa è stata concessa da Cassa Depositi e Prestiti, con contratto sottoscritto in data 16 maggio 2013, un'anticipazione dell'importo complessivo di € 500.632,84 da erogarsi in due *tranches*, una prima *tranche* di € 250.316,42 nel 2013 e una seconda *tranche* di € 250.316,42, con durata fino al 31.05.2042. A seguito della possibilità introdotta dall'art. 13, comma 2 del d.l. 102 del 31.08.2013 che l'anticipazione concessa dalla Cassa depositi e prestiti potesse essere erogata a saldo nell'anno 2013, su richiesta dell'ente locale beneficiario, veniva prevista tra il Comune di Lavena Ponte Tresa e Cassa DDPP, con accordo in data 17 ottobre 2013, la corresponsione della seconda erogazione nell'anno 2013.

Le erogazioni sono avvenute con ordinativo n. 565 del 31 luglio 2013 e con ordinativo n. 911 del 04 dicembre 2013, entrambe nell'esercizio 2013.

Con note in data 15 luglio 2013 (prot. n. 7541) e 10 dicembre 2013 (prot. n. 12253) l'Amministrazione ha trasmesso a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. la certificazione relativa ai pagamenti effettuati, per l'importo rispettivamente di € 256.965,18 (I *tranche*) e 270.822,45 (II *tranche*).

In merito alle modalità di contabilizzazione di detta anticipazione l'Organo di revisione (nota prot. C.d.c. 11492 del 21.10.2015) ha rappresentato, che l'ente ha seguito le indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze — dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con risposta del 28 giugno 2013 di prot. n. 53240 [...].

L'anticipazione di liquidità in esame è stata imputata contabilmente alle accensioni di prestiti (codice SIOPE 5301 Mutui da cassa depositi e prestiti — gestione tesoro) [...];

SRM

Per quanto riguarda la spesa l'ente ha istituito un fondo denominato 'fondo Anticipazione di liquidità' di cui all'art. 1, comma 13 del D.L. 35/2013, sul quale non è possibile impegnare e pagare, stanziato per lo stesso importo dell'anticipazione accertata in entrata (500.633,00) ed imputato contabilmente tra i rimborsi di prestiti [...]". A fine esercizio si è generata un'economia di bilancio che ha consentito all'ente "di cancellare residui attivi risalenti all'esercizio 2012 e precedenti in quanto i relativi crediti erano inesigibili e o di dubbia esigibilità, quindi in autotutela [...]. I rimborsi dell'anticipazione sono stati regolarmente imputati ai rimborsi di prestiti (codice Siope 3301 rimborso mutui a cassa depositi e prestiti — gestione tesoro) per la quota capitale ed allo specifico intervento della spesa corrente per la quota interessi (codice Siope 1061 Interessi passivi a Cassa Depositi e prestiti — gestione tesoro).

La spesa concernente il fondo stanziato come anticipazione di liquidità, come partita meramente finanziaria, non ha concorso agli equilibri di parte corrente non generando effetti espansivi della capacità di spesa."

In sede di consuntivo 2013 l'Ente ha provveduto alla cancellazione di residui attivi del titolo I (compartecipazione all'iva, accertamenti icip, addizionale enel, imu, ruoli tarsu), provenienti dall'anno 2012 e precedenti, per l'importo complessivo di € 495.268,34, così come comunicato dall'Ente con nota del 21.10.2015 (prot. n. 11492), che reca, in allegato, l'elenco dei residui attivi cancellati.

2.2 Ai sensi dell'art. 1, comma 13, d.l. 35/2013, "gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., secondo le modalità stabilite nell'addendum di cui al comma 11, entro il 30 aprile 2013 l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. L'anticipazione è concessa, entro il 15 maggio 2013, a valere sulla Sezione di cui al

SPAM

comma 11, proporzionalmente e nei limiti delle somme nella stessa annualmente disponibili ed è restituita, con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata fino a un massimo di 30 anni. Le restituzioni sono versate annualmente dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi e con le modalità dell'articolo 12, comma 6. Entro il 10 maggio 2013, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali può individuare modalità di riparto, diverse dal criterio proporzionale di cui al secondo periodo. La rata annuale sarà corrisposta a partire dalla scadenza annuale successiva alla data di erogazione dell'anticipazione e non potrà cadere oltre il 30 settembre di ciascun anno. Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni è pari, per le erogazioni dell'anno 2013, al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione rilevato dal Ministero dell'economia e delle finanze -- Dipartimento del tesoro alla data della pubblicazione del presente decreto e pubblicato sul sito internet del medesimo Ministero. [...]"

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/2014, ha ritenuto che la riconosciuta natura di anticipazione delle somme erogate ai sensi degli artt. 2 e 3, d.l. n. 35/2013 esclude che esse possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa. Invero, i provvedimenti di cui al citato d.l. n. 35/2013 sono annoverati tra le misure per la crescita, atte a favorire la ripresa e dare nuovo slancio alle imprese e agli altri attori del sistema economico, piuttosto che a risanare i bilanci delle amministrazioni pubbliche. Nello stesso senso si muove la Corte costituzionale. Con sentenza 23 luglio 2015, n. 181, essa, infatti, ha rilevato che:

a) la premessa del decreto-legge - che riporta *"l'assoluta necessità di predisporre interventi di immediata eseguibilità rivolti a graduare il flusso dei pagamenti, accordando priorità ai crediti che le imprese non hanno ceduto al sistema creditizio"* e la *"straordinaria necessità ed urgenza di intervenire in materia di pagamenti dei debiti*

SUM

della pubblica amministrazione" - depongono a favore della natura di mera anticipazione di cassa, facendo riferimento a debiti della pubblica amministrazione che, proprio in ragione della loro appartenenza, devono essere già compresi nei bilanci dei decorsi esercizi;

b) *la destinazione delle assegnazioni ex d.l. n. 35 del 2013 al pagamento di residui passivi, cioè di oneri già previsti in bilanci precedenti e, per ciò stesso, già finanziati, esclude di per sé che dette assegnazioni costituiscano copertura degli stessi;*

c) *il riferimento a situazioni debitorie degli enti destinatari dell'anticipazione conferma che non si tratta di nuova copertura, dal momento che i debiti dell'amministrazione regionale possono legalmente sorgere solo all'interno di una gestione del bilancio, nel caso di specie temporalmente dimensionata in periodo anteriore al 31 dicembre 2012.*

Ne deriva, secondo la Corte costituzionale, che un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali porta a concludere che "le anticipazioni di liquidità altro non costituiscono che anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie. La loro ratio, quale si ricava dalla genesi del decreto-legge e dai suoi lavori preparatori, è quella di riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione. E d'altronde - come emerge dalla formulazione della norma statale (l'onere stimato in 6,25 miliardi di euro, 2,5 miliardi di euro per il 2013 e 3,7 miliardi di euro per il 2014, per le anticipazioni di liquidità da restituire in un periodo non superiore a trent'anni è stato collegato al rendimento del BTP a 5 anni) - il collegamento del finanziamento dell'ente territoriale ai titoli del debito pubblico è ulteriore elemento a favore della tesi che tali operazioni

SMM

non possano finanziare la copertura di disavanzi o spese di pertinenza degli esercizi successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 35 del 2013".

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/2014, ha sottolineato la necessità di individuare regole che garantiscano la "sterilizzazione" dell'eventuale miglioramento del risultato di amministrazione determinato dall'anticipazione ricevuta, sia per l'anno di riferimento sia per gli esercizi successivi, sino al completo rimborso della medesima. Pertanto essa, al fine di garantire una corretta contabilizzazione dell'operazione in discorso che non tradisca la natura di anticipazione dello strumento introdotto dal legislatore nel 2013, ha considerato quale soluzione percorribile quella di *"costituire un apposito fondo vincolato pari all'importo dell'anticipazione assegnata dal MEF da ridursi progressivamente dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate"*.

In una pronuncia successiva la medesima Sezione (delibera n. 33/SEZAUT/2015/QMIG), nel decidere le modalità di contabilizzazione dell'anticipazione in discorso negli enti armonizzati, ha affermato che *"Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente "sterilizzati", per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge.*

Gli stessi oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. È naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per

il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa".

In tale contesto si inserisce la nota 28 giugno 2013 (prot. n. 53240) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Con essa è stato comunicato che:

"- l'anticipazione di liquidità in esame deve essere imputata contabilmente alle accensioni di prestiti (codice Siope 5301 "Mutui da Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro"). I rimborsi dell'anticipazione, invece, sono imputati ai rimborsi di prestiti (codice Siope 3301 "Rimborso mutui a Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro") per la quota capitale e allo specifico intervento della spesa corrente per la quota interessi (codice Siope 1601 "Interessi passivi a Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro"), e sono finanziati a carico della situazione corrente del bilancio;

- nella spesa del bilancio di previsione dell'esercizio 2013 degli enti che hanno chiesto l'anticipazione deve essere istituito un fondo denominato "fondo Anticipazione di liquidità di cui all'articolo 1, comma 13, del DL 35/2013", per un importo pari a quello dell'anticipazione accertata in entrata, imputato contabilmente tra i rimborsi di prestiti, sul quale non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, la relativa economia di bilancio confluisce nel risultato di amministrazione, se positivo, costituendo il fondo vincolato destinato a reintegrare le risorse correnti utilizzate per il rimborso dell'anticipazione esclusi gli interessi. La spesa concernente il predetto fondo, quale partita meramente finanziaria, non concorre agli equilibri di parte corrente".

La medesima nota prevede inoltre, sempre nel rispetto della prospettiva di attribuire al fondo "anticipazione di liquidità" la finalità di evitare un effetto espansivo della spesa, che, in caso di cancellazione di residui attivi risalenti all'esercizio 2012 o a esercizi precedenti, in quanto i relativi crediti sono riconosciuti assolutamente inesigibili, o di stralcio di tali crediti dal conto del bilancio, la quota accantonata del risultato di amministrazione sia ridotta di pari importo. Tale indicazione è giustificata dalla funzione

SM

del fondo "anticipazione", individuata dalla sopracitata delibera della Sezione delle autonomie nella necessità di evitare che l'ottenimento dell'anticipazione possa generare un effetto espansivo sulla spesa degli enti beneficiari.

2.3 In considerazione e nei limiti delle ragioni sopra esposte e, in particolare, della necessità di evitare che l'anticipazione in parola possa generare un effetto espansivo sulla spesa dell'Ente, la Sezione rileva che non è precluso all'Ente beneficiario della medesima l'esercizio della facoltà di cancellare residui attivi risalenti all'anno 2012 o precedenti, con contestuale e proporzionale diminuzione del fondo nei termini sopra indicati e apposizione del corrispondente vincolo al risultato di amministrazione a fine esercizio 2013. Si aggiunge, peraltro, che è compito dell'Ente provvedere agli adempimenti necessari affinché il medesimo possa ottemperare in maniera esatta all'obbligazione restitutoria avente titolo nel contratto di concessione dell'anticipazione di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013.

Con particolare riferimento al caso in esame si rileva che il risultato di amministrazione risulta integralmente libero a fine esercizio 2013 a fronte di una differenza fra anticipazione ricevuta, pari a 500.632,84, e residui cancellati, pari a € 495.268,34, di euro 5.364,50, oltre al fatto che i debiti scaduti sono stati pagati, per metà, dopo la stipulazione del contratto con CDP ma prima della materiale erogazione della somma da CDP.

3. Importi significativi di residui attivi.

3.1 L'entità dei residui attivi del Titolo I e III antecedenti il 2011 si attesta nella misura del 463,96% rispetto all'entità dell'avanzo di amministrazione (euro 101.552,49).

E' stato, altresì, rilevato il mancato accantonamento del fondo svalutazione crediti, nella misura di almeno il 25 per cento dei residui riferiti al titolo I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a cinque anni, come disposto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, secondo cui *"a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 [...] gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un*

SIAM

fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni."

In merito il Revisore, nella summenzionata risposta istruttoria, dichiarava che "l'importo dei residui attivi relativi, agli anni precedenti [...] rappresenta una criticità nella contabilità dell'Ente e, le indicazioni proposte sia dal sottoscritto che dalla Responsabile del Finanziario, di una graduale, ma costante, eliminazione dal bilancio dei residui più antichi, sono state prese in carico dall'Amministrazione Comunale che ha attuato questo obiettivo in sede di approvazione del rendiconto 2013 diminuendo ulteriormente l'importo dei residui più antichi. L'amministrazione Comunale, al fine di escludere un peggioramento della situazione legata ai residui attivi riferiti alle vecchie annualità (anno 2007 e precedenti), mantenuti a bilancio grazie alla presenza dei ruoli presso la concessionaria Equitalia Spa, ha, già in sede di approvazione del Bilancio di Previsione per l'anno 2012, evitato di approvare interventi sia di parte corrente che di parte in conto capitale per i quali fosse previsto l'utilizzo di avanzo di amministrazione. Nel frattempo, in fase di redazione del rendiconto di gestione per l'anno 2011 (giusta deliberazione n.12 del 28 giugno 2012), si provvedeva alla riduzione dei residui attivi di dubbia esigibilità ed al contestuale inserimento fra le immobilizzazioni finanziarie (crediti di dubbia esigibilità) di un importo pari ad € 263.726,17 ed al relativo fondo ammortamento, di competenza anno 2011, pari ad € 52.745,23. Allo stesso modo, in sede di approvazione del conto consuntivo 2012 si è provveduto ad una ulteriore diminuzione di residui attivi 2008 e precedenti per € 310.566,38 ed è stato iscritto un vincolo sull'avanzo di amministrazione pari ad € 55.794,52 come da stralcio della relazione della Giunta al rendiconto di gestione 2012. In sede di approvazione del conto consuntivo 2013 si è provveduto ad una ulteriore diminuzione di residui attivi ma non è stato iscritto il vincolo sull'avanzo di amministrazione cosa che è stata invece fatta con l'approvazione del conto consuntivo per l'anno 2014.

SKM

I residui attivi trovano comunque riscontro nei carichi di Equitalia e nel corso dell'anno 2014 sono stati opportunamente adeguati ai suddetti carichi al fine di addivenire ad corretta re-imputazione degli stessi utilizzando il criterio della competenza potenziata introdotto dal D.Lgs 118/2011".

Quanto al Fondo Svalutazione crediti il Revisore attestava che lo stesso "è stato regolarmente costituito per un importo pari ad € 147.467,00 già in fase di approvazione del bilancio di previsione 2013 e diminuito con l'assestamento di bilancio per l'anno 2013 per € 14.669,00 la differenza pari ad € 132.798,00 non ha costituito parte di vincolo dell'avanzo di amministrazione derivante dal 2013 ma è stata comunque utilizzata per stralciare alcuni residui di dubbia esigibilità che sono stati comunque riportati in meno nel conto del Patrimonio alla voce relativa ai crediti di dubbia esigibilità. [...] L'importo del fondo svalutazione crediti per l'anno 2014 è stato regolarmente fatto riconfluire nell'avanzo di amministrazione vincolato ai crediti di dubbia esigibilità fra i fondi vincolati."

3.2 La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'ente sulla gestione dei residui, raccomandando, in ogni caso, una pronta riscossione delle entrate accertate.

La materia dei residui, sia attivi che passivi, è di estremo rilievo ed importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali. La natura finanziaria del bilancio e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa siano analiticamente disciplinate con una normativa complessa che prevede numerosi passaggi prima del completamento di ciascuna di esse, comporta che in numerose occasioni le attività di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale sono state avviate.

I risultati di tali operazioni vengono riportati nel bilancio dell'esercizio successivo dell'ente quali residui, sia attivi che passivi. Nella più parte dei casi la procedura si completa nell'esercizio successivo, ma ove ciò non accada il residuo può essere mantenuto nel bilancio dell'ente sino a che l'operazione non viene a conclusione, adottando alcune regole specifiche e tenendo un comportamento prudente poiché, con

Skm

specifico riferimento ai residui attivi, possono essere mantenuti fra i residui dell'esercizio solo le entrate accertate per le quali esista un effettivo titolo giuridico che costituisca l'ente territoriale creditore della relativa entrata.

Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie dell'ente al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228 del TUEL).

Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione, che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del TUEL).

L'analisi dei dati contenuti nel rendiconto relativo all'esercizio 2013 del Comune di Lavena Ponte Tresa evidenzia, come si è visto sopra, il mantenimento di residui attivi nella misura del 463,96% rispetto all'entità dell'avanzo di amministrazione.

Il totale dei residui descritti (pari ad euro € 471.165,37) appare elevato rispetto alla consistenza dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2013, che ammonta ad euro 101.552,49.

Si fa presente inoltre che il nuovo sistema contabile "armonizzato", introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ed avviato a partire dall'esercizio 2015, impone di imputare accertamenti ed impegni all'esercizio di scadenza della relativa obbligazione giuridica, assicurando in questo senso una gestione finanziaria più prossima alla gestione economica e limitando l'accumulo dei residui.

4. Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Lavena Ponte Tresa, quale emersa dalla documentazione esaminata, rivela profili di criticità che, se non rimossi, potrebbero incidere negativamente sul

skm

mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

accerta

la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente;

invita

il Comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate;

dispone

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Lavena Ponte Tresa 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.

Dispone la trasmissione, a mezzo sistema sigel, della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune di Lavena Ponte Tresa.

Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito Internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 16 marzo 2016.

Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)



Il Presidente f.f.

(Giancarlo Astegiano)



Depositata in Segreteria il

18 APR 2016

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

