



172
LOMBARDIA/ /2020/PRSE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo
dott. Marcello Degni
dott. Giampiero Maria Gallo
dott.ssa Rossana De Corato
dott. Luigi Burti
dott.ssa Alessandra Cucuzza

Presidente
Consigliere
Consigliere (relatore)
Consigliere
Consigliere
Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 2 dicembre 2020 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Monte Cremasco (CR), avente ad oggetto i rendiconti della gestione per l'esercizio finanziario 2016, 2017 e 2018 e il bilancio preventivo 2018-2020

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;

Visto l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto legge 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti 1° aprile 2020, n. 138 (pubblicato sulla G.U. n. 89 del 3/4/2020), contenente "Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice dinanzi alla Corte dei conti";

Visto il Decreto del Presidente della Corte dei conti 18 maggio 2020, n. 153 (pubblicato sulla G.U. n. 131 del 22/5/2020), contenente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

Visto il Decreto del Presidente della Corte n. 287 del 27 ottobre 2020 che prevede l'applicazione delle regole tecniche e operative di cui al decreto presidenziale n. 138/2020 e al decreto presidenziale n. 153/2020, fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19;

Esaminati i questionari sul rendiconto della gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e bilancio preventivo 2018-2020 redatto dall'organo di revisione del Comune di Monte Cremasco (CR), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta istruttoria, nota prot. Cdc n. 5762 del 20.03.2020;

Vista la risposta del Comune di Monte Cremasco pervenute in data 13.05.2020 (prot. n. 8009);

Vista l'ordinanza n. 134/2020 del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nella camera di consiglio da remoto del 2 dicembre 2020 per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

UDITO il relatore Consigliere dott. Giampiero Maria Gallo;

FATTO

In sede di esame dei questionari relativi ai rendiconti della gestione 2016, 2017 e 2018 e bilancio preventivo 2018-2020, trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Monte Cremasco (CR), redatti 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 alcune criticità, per le quali sono stati richiesti chiarimenti (prot. Cdc n. 5762 del 20.03.2020). In particolare, nella richiesta istruttoria:

1. dato che l'ente risultava essere, nell'anno 2016, in anticipazione di tesoreria, si chiedeva di confermare il volume delle anticipazioni di tesoreria utilizzate nell'anno, specificando le ragioni del ricorso all'istituto e le modalità del rimborso delle anticipazioni utilizzate, l'importo degli interessi passivi maturati e l'importo dell'eventuale anticipazione non restituita al 31/12/2016;
2. con riguardo al rendiconto dell'anno 2016, da un confronto tra i dati inseriti in BDAP e i dati presenti nella relazione del revisore risulta una diversa composizione del risultato di amministrazione; in particolare, nel primo, l'importo dell'FCDE risultava essere pari a zero e l'importo di avanzo vincolato pari ad euro 122.725,52, mentre, nel questionario, l'importo dell'FCDE risultava pari a 42.899,65 senza ulteriori vincoli. Si chiedeva pertanto di chiarire quali fossero i dati corretti e di giustificare la differenza rilevata;
3. con riguardo al rendiconto dell'anno 2017, da un confronto tra i dati inseriti in BDAP e i dati presenti nella relazione del revisore risulta una diversa composizione del risultato di amministrazione; in particolare, nel primo, l'importo dell'FCDE risultava essere pari a euro 42.889,65 senza ulteriori vincoli, mentre, nel questionario, l'importo dell'FCDE risultava pari a euro 34.116,49, l'importo di avanzo vincolato a euro 3.091,10 e l'avanzo destinato agli

investimenti a euro 20.061,89. Si chiedeva pertanto di chiarire quali fossero i dati corretti e di giustificare la differenza rilevata;

4. si chiedeva di indicare i motivi del ritardo nell'approvazione del rendiconto 2017.

In riscontro al su esposto rilievo istruttorio, il 13 maggio 2020 il Sindaco del comune faceva pervenire tramite l'applicativo ConTe (prot. n. 8009) la seguente risposta: *"in riferimento alla richiesta di istruttoria al rendiconto 2016 – rendiconto 2017 – bilancio preventivo 2018-2020 del Comune di Monte Cremasco, si fa presente nel corso dell'anno 2016 il Segretario Comunale ha assunto la qualifica di Responsabile del servizio finanziario:*

1. *Anticipazioni di tesoreria 2016. Come si evince dal questionario relativo al rendiconto di gestione 2016 (al punto 4.10 e 4.11 a pagina 33) è stato erroneamente indicato la totale conciliazione tra crediti/debiti del comune con la società. In realtà, relativamente alla società l'anticipazione ha avuto un importo complessivo pari ad euro 600.106,15, i giorni in anticipazione sono stati pari a n. 209 mentre gli interessi passivi pagati alla data del 31 dicembre 2016 sono ammontati ad euro 609,32. Già nel corso dell'anno 2016 è stata impostata una più rigida gestione della cassa che ha permesso, dal 2017, di non avere più necessità di ricorrere all'anticipazione di tesoreria. Tendenza confermata anche nel corso dell'anno 2018 e fino alla data odierna.*
2. *Composizione avanzo di amministrazione 2016. L'avanzo di amministrazione 2016 ammonta ad euro 8.770,36 e con un FCDE pari ad euro 42.899,65 e, quindi, con un disavanzo finale alla data del 31.12.2016 pari ad euro 34.129,29. In dato corretto, quindi, è quello indicato nella relazione del Revisore dei Conti, peraltro riportata nei questionari degli anni successivi. Si provvederà, di conseguenza, a rettificare il dato inserito nella BDAP. Si coglie l'occasione per ricordare che l'ente era in fase di recupero del disavanzo di amministrazione proveniente dall'anno 2015 (per riaccertamento straordinario dei residui) ammontante, al 31.12.2015, ad euro 117.514,87. Inoltre, si fa presente che già dall'esercizio 2017 il disavanzo è stato ripianato ed il risultato di amministrazione alla data del 31.12.2017 è stato un avanzo di amministrazione pari ad euro 163.808,76.*
3. *Composizione avanzo di amministrazione 2017. Si conferma che il dato corretto è quello inserito nel questionario ed è rappresentato da un avanzo di amministrazione di euro 163.808,76 composto nel seguente modo:*

Parte accantonata	€ 34.116,49
Parte vincolata	€ 3.091,10
Parte destinata agli investimenti	€ 20.061,89
Parte disponibile	€ 106.539,28

Il dato indicato in BDAP è quello relativo al rendiconto di gestione 2016 (quindi in questa sede è errato). Si provvederà di conseguenza a rettificare il dato inserito in BDAP.

4. *Tardiva approvazione rendiconto 2017. Il comune di Monte Cremasco fa parte di una convenzione di segreteria insieme ad altri 5 comuni. Il calendario operativo dell'organizzazione dei Consigli Comunali per la necessaria presenza del Segretario Comunale è sempre difficoltoso e gli incastri delle possibili date con le varie scadenze ed adempimenti deve tenere conto di numerosi fattori. Peraltro, il Comune di Monte cremasco presenta una cronica carenza di personale per quanto riguarda il servizio economico finanziario e si avvale, inoltre, di un supporto in plus orario da parte del Ragioniere di un altro comune. Tutti questi elementi per evidenziare che il ritardo è stato dovuto esclusivamente da problematiche temporali ed organizzative e non per motivi tecnici o contenuti del documento contabile in questione. Si fa presente, comunque, di essere consapevoli della necessità di far rientrare la tempistica operativa nel termine previsto dal legislatore e, infatti, il Rendiconto 2018 è stato approvato in Consiglio Comunale in data in data 16.04.2019.*

Per tutto quanto sopra, il Magistrato Istruttore, ha chiesto, con relazione del 25 novembre 2020, al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Monte Cremasco (CR) all'esame del Collegio, riunito nella camera di consiglio da remoto del 3 dicembre 2020.

DIRITTO

I. Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

In via preliminare la Sezione ritiene la valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto, stante il perdurare dello stato di emergenza epidemiologica per COVID-19 e tenuto conto che nel caso di specie il contraddittorio è stato assicurato in via cartolare. L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini

della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica. Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 obbiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le

irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate 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 ricevute e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II. Irregolarità della gestione finanziaria.

Dall'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 Monte Cremasco (CR) in ordine alle risultanze dei rendiconti relativi all'esercizio 2016, 2017, 2018, bilancio preventivo 2018-2020 e della documentazione emersa dall'istruttoria avviata da questo organo di controllo, dettagliata *ut supra*, si accertano le seguenti criticità.

II.1 Anticipazioni di tesoreria

Come ricordato da tempo da questa Sezione (*ex multis* deliberazione del 23 giugno 2008, n. 121), 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.

Nel corso dell'istruttoria si è potuto accertare, come, nell'anno 2016, l'ente risultasse essere in anticipazione per un importo complessivo di euro 600.106,15 per una durata di 209 giorni lavorativi.

Nel caso in esame, si prende atto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, alla luce di quanto affermato dall'organo di revisione, rispetta il disposto di legge, non superando il limite previsto dal primo comma dell'art. 222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate con riferimento ai primi tre titoli.

Allo stesso tempo, la circostanza 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 (anche derivanti da difetti di programmazione o da sovrastima delle entrate correnti), e potrebbe, oltretutto, 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.

II.2-3 Composizione risultato di amministrazione 2016 e 2017 risultante dalla banca dati BDAP

In sede di esame dei questionari al rendiconto 2016 e 2017, è emersa una discrepanza in relazione alla quantificazione della composizione del risultato di amministrazione, tra il valore riportato nei prospetti BDAP "all. a) Risultato di amministrazione" e quanto riportato sui questionari e sulle relazioni del revisore. In merito ad entrambe le discrepanze in parola, nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha fatto presente che sono stati inviati dei dati errati alla BDAP e che avrebbero provveduto a rettificare il dato inserito. Il Collegio prende atto di quanto comunicato dall'Ente in risposta istruttoria e accertato che, ad oggi, le incongruenze rilevate non risultano sanate, dispone la rettifica dei dati relativi all' "All. a) Risultato di amministrazione" relativamente agli anni 2016 e 2017 rammentando l'importanza di un

corretto e attento invio dei dati a BDAP, attesa la funzione strategica di tale banca dati, quale strumento di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica attraverso cui favorire anche il confronto tra amministrazioni. Si rammenta, altresì, che la mancata trasmissione dei dati in BDAP espone gli enti alla sanzione prevista dall'articolo 9, comma 1-quinquies del decreto legge n. 113/2016.

II.4 Tardiva approvazione del rendiconto 2017

Dall'esame istruttorio è emersa, anzitutto, la tardiva approvazione, da parte del Comune, del rendiconto dell'esercizio finanziario 2017, avvenuta con deliberazione di consiglio comunale n. 13 del 15 maggio 2018, in violazione della previsione recata all'art. 227, comma 2, del TUEL. Nella risposta istruttoria è stata evidenziata una situazione di estrema carenza di personale del Comune stesso e la difficoltà da parte del Segretario Comunale nella calendarizzazione dell'approvazione dei rendiconti relativi ai 5 comuni facenti parte della convenzione cui partecipa il comune di Monte Cremasco. La Sezione, pur prendendo atto di quanto affermato dall'Ente, osserva che la tardiva approvazione del rendiconto di esercizio costituisce, di per sé, un sintomo di rilevante criticità. In proposito non appare superfluo ricordare come il rendiconto della gestione rappresenti un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni. Attraverso la presentazione del rendiconto, l'ente locale dimostra il profilo di c.d. *"accountability"* raggiunto, vale a dire degli aspetti di responsabilizzazione e di capacità di rendere il conto della propria attività, sia sotto il profilo *"interno"*, relativo all'uso delle risorse orientate al raggiungimento di risultati di efficacia, efficienza e di buona qualità dei servizi resi; sia *"esterno"*, ossia proiettato alla soddisfazione dei cittadini ed al perseguimento del benessere sociale dell'intera comunità rappresentata; sia, infine, con riferimento all'aspetto *"contabile"*, veicolato attraverso la dimostrazione dei progetti realizzati e dei risultati ottenuti dalle azioni e decisioni amministrative, con corrispondente responsabilizzazione dei dirigenti ed amministratori. La mancata approvazione del rendiconto limita, inoltre, l'utilizzo dell'eventuale avanzo di

amministrazione, in conformità e con le eccezioni previste dall'art.187 TUEL. Sono poi da evidenziare ulteriori conseguenze e preclusioni derivanti, *ope legis*, dalla mancata approvazione del rendiconto e inadempimenti ad essa connessi. Ne costituisce esempio quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del T.U.E.L., secondo cui l'approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente costituisce imprescindibile condizione per deliberare il ricorso ad eventuale indebitamento, attraverso la contrazione di nuovi mutui. Va, altresì, richiamata l'attenzione dell'Ente sulla integrazione introdotta dal legislatore all'art.227 TUEL (art. 3, comma 1, lettera L del d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni nella legge 213/212) che ha esteso, al comma 2 bis, nel caso di ritardata approvazione del rendiconto, la stessa procedura di cui al comma 2, dell'art.141 TUEL prevista per il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, riservandosi ulteriori verifiche e approfondimenti - in occasione dell'esame del questionario sul rendiconto 2019 e 2020 - sulle criticità e irregolarità riportate in parte motiva

ACCERTA

- il ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'esercizio 2016;
- l'errata composizione dell "All. a) Risultato di amministrazione" in BDAP per gli anni 2016 e 2017;
- la tardiva approvazione del rendiconto 2017;

INVITA

l'Amministrazione comunale di Monte Cremasco 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;

DISPONE

- che l'Amministrazione comunale di Monte Cremasco (CR) corregga i dati inseriti in BDAP relativamente all' "all. a) Risultato di amministrazione" relativo agli anni 2016 e 2017;
- che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a tutto quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza, segnalando a questa Sezione ogni aspetto rilevante;
- che il Sindaco, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale, affinché trasmetta all'Organo consiliare la presente delibera;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi 30 giorni;
- che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 2 dicembre 2020.

Il Relatore

(dott. Giampiero Maria Gallo)

GIAMPIERO MARIA
GALLO
CORTE DEI CONTI
16.12.2020
08:47:21 UTC

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

MARIA RIOLO
CORTE DEI
CONTI/80218670588
16.12.2020
08:49:33 CET

Depositata in Segreteria

il 16 dicembre 2020

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)

SUSANNA PAOLA
DE BERNARDIS
CORTE DEI CONTI
16.12.2020
09:26:35 UTC