

Deliberazione n. 114/2023/PRSP



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Elisabetta CONTE	Referendario (relatore)
Federica LELLI	Referendario
Massimiliano MAITINO	Referendario

Nella camera di consiglio del 19 ottobre 2023, seguita alla pubblica adunanza;

VISTO l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166 e seguenti;

ESAMINATE le relazioni-questionario sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo dell'esercizio 2021 del Comune di Carcare (SV);

CONSIDERATE le informazioni fornite e la documentazione prodotta dall'Amministrazione interessata con note prot. n. 2287 dell'8 maggio 2023 e prot. n. 4164 del 2 settembre 2023;

VISTE le osservazioni n. 22/2023 del magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 54/2023 di convocazione dell'adunanza pubblica;

CONSIDERATA la nota di deduzioni acquisita al prot. n. 5185 del 17 ottobre 2023, trasmessa dal Comune di Carcare (SV) con riferimento ai profili oggetto di osservazioni;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Conte;

UDITI i rappresentanti dell'ente Rodolfo Mirri (sindaco), Paola Piera Bagnasco (segretario comunale), Marzio Gaio (revisore dei conti), Cinzia Ghilino (sostituto responsabile dei servizi finanziari)

FATTO E DIRITTO

1. A seguito dell'esame delle relazioni dell'organo di revisione relative al rendiconto 2021, inviate alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, c. 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 del 2005 e dell'art. 148-bis del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) nonché dell'attività istruttoria conseguente, sono state rilevate potenziali irregolarità con riferimento, in particolare, alla gestione della cassa e alle modalità di recupero del disavanzo.

Nel corso dell'adunanza pubblica, i rappresentanti dell'ente hanno chiarito le cause dello squilibrio e le azioni che si stanno ponendo in essere per superarlo.

2. Tanto premesso, si analizzano le irregolarità riscontrate.

2.1 Criticità di cassa

L'ente, nel corso del 2021, ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, non restituendola interamente al termine dell'esercizio (residuo pari ad euro 16.571,15). Anche nell'esercizio 2022 e nel 2023 è stata attivata l'anticipazione di tesoreria. Dalla tabella sotto riportata, trasmessa dall'ente con nota del 17 ottobre 2023, emerge che la situazione di cassa non ha subito sostanziali miglioramenti nel corso degli esercizi successivi al 2021.

	2022	Al 06/05/2023	Al 30/06/2023	Al 30/09/2023
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art.222 del TUEL	€ 1.055.000,00	€ 1.700.000,00	€ 1.700.000,00	€ 1.700.000,00
Importo anticipazione utilizzata	-----	€ 1.210.196,88	€ 1.126.713,75	€ 899.279,40
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art.195 co.2 TUEL	€ 970.307,15	€ 249.763,97	€ 433.608,68	€ 774.440,07
Importo anticipazione non restituita al 31/12	€ 678.847,46			

In merito al reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, l'ente ha comunicato che l'ufficio finanziario ha inviato diverse raccomandazioni ai vari servizi circa la necessità di provvedere con costanza ad attivare tutte le misure necessarie per la riscossione delle entrate e dei residui attivi, soprattutto per la gestione in conto capitale. Al riguardo, l'ente ha puntualizzato che al 31 dicembre 2022 la situazione di cassa in conto capitale presentava uno squilibrio di euro 1.036.594,51. Il relativo saldo al 22 maggio 2023 era pari ad euro 1.391.053,15, mentre attualmente è pari ad euro - 876.305,24 (sebbene l'ente abbia precisato di essere in attesa di un versamento di circa euro 694.000 entro la fine dell'anno, che *"oltre a migliorare notevolmente il saldo del titolo II andrebbe anche a migliorare la situazione di cassa e pertanto l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria"*). Nel corso dell'adunanza pubblica i rappresentanti dell'ente hanno evidenziato un tendenziale miglioramento della situazione di cassa negli ultimi mesi.

Come più volte messo in luce dalla giurisprudenza contabile, l'anticipazione di tesoreria è uno strumento che dovrebbe rivestire carattere eminentemente temporaneo. Difatti, la *ratio* di tale istituto, disciplinato dall'art. 222 TUEL e dall'art. 3, c. 17, l. n. 350/2003, è quella di fornire agli enti una provvista finanziaria per far fronte a momentanee e contingenti carenze di liquidità, derivanti da asincronie che possono generarsi tra il momento della riscossione e quello del pagamento. Si tratta, in altre parole, di una forma di finanziamento a breve termine – peraltro onerosa – che non può rappresentare un ordinario strumento di copertura delle spese. Ciò anche in considerazione del fatto che, diversamente, l'anticipazione rischierebbe di tramutarsi in una forma vera e propria di indebitamento, con il rischio di finanziare anche spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 Cost. L'art. 3, c. 17, l. n. 350/2003, difatti, la esclude espressamente dalla definizione di debito rilevante ai fini dell'applicazione della c.d. regola aurea di cui al citato art. 119 Cost. nella misura in cui consenta di *"superare, entro il limite massimo previsto dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio"*.

Ciò posto, è necessario che il Comune di Carcare adotti ogni misura necessaria al fine di una corretta gestione della cassa, partendo da un'ordinata ed efficiente amministrazione delle entrate, al fine di contrarre quanto più possibile il ricorso all'anticipazione di tesoreria, che, lo si ribadisce, è uno strumento che dovrebbe essere utilizzato solo eccezionalmente e per periodi temporali contenuti.

2.2 Disavanzo 2021: modalità di recupero

Il rendiconto 2021 ha registrato un risultato negativo di euro 326.197,22. L'ente, con delibera n.19 del 25 maggio 2022, ha disposto di applicare agli esercizi 2022, 2023 e 2024 le seguenti quote di disavanzo di amministrazione:

anno 2022: euro 156.197,22

anno 2023: euro 118.350,00

anno 2024: euro 51.165,00

Posto che la consiliatura del Comune di Carcare risulta essere in scadenza nell'esercizio 2023, tale modalità di recupero è in contrasto con quanto previsto dall'Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011 "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" che, al punto 9.2.24, dispone: " Il disavanzo di amministrazione può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo. Ad esempio, se la consiliatura/legislatura regionale termina nel corso del secondo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il disavanzo di amministrazione deve essere ripianato entro tale secondo esercizio". Peraltro, alla chiusura del rendiconto 2022, rilevando anziché il recupero della quota programmata di euro 156.197,22, un peggioramento del disavanzo (euro 395.671,19) l'ente, con deliberazione consiliare n.5 dell'8 maggio 2023, ha rimodulato il recupero stabilendo di riassorbire il disavanzo nel biennio residuo, per euro 197.835,60 nel 2023 e per euro 197.835,59 nel 2024.

Con nota del 17 ottobre 2023, il Comune ha specificato di aver adottato tale previsione in conformità a quanto disposto dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 30/2016/QMIG, posta l'impossibilità di recuperare il disavanzo in un periodo più breve. Ha, inoltre, puntualizzato che la possibilità di recupero triennale del disavanzo è prevista anche dall'art. 188 TUEL. Nel corso dell'adunanza pubblica, i rappresentanti dell'ente hanno ribadito quanto già affermato nelle proprie memorie del 17 ottobre.

Le motivazioni addotte dall'ente non possono trovare accoglimento.

L'art. 188 TUEL espressamente prescrive che " il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio".

La Sezione delle Autonomie, con la citata deliberazione n. 30/2016/QMIG, aveva interpretato l'art. 188 TUEL nel senso che la circostanza che gli esercizi compresi nel bilancio di previsione superassero la consiliatura e coincidessero con il periodo di mandato elettivo di una nuova amministrazione, non costituiva impedimento giuridico-contabile all'adozione del ripiano pluriennale.

Tuttavia, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 7 settembre 2020 ha successivamente modificato, tra gli altri, il punto 9.2.24 dell'Allegato n. 4/2 al d.lgs 118/2011, espressamente specificando che, ove la consiliatura dovesse avere scadenza precedente rispetto agli esercizi compresi nel bilancio di previsione, il disavanzo deve essere recuperato entro il più breve termine della consiliatura.

Al riguardo, si ricorda che, ai sensi dell'art. 2, c. 1, d.lgs. n. 118/2011, regioni ed enti locali sono tenuti a conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al decreto e, tra gli altri, al principio contabile della contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2, che costituisce parte integrante del d.lgs. n. 118/2011. I principi contabili, a norma del c. 6 del citato art. 2, sono aggiornati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, su proposta della Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali.

Conseguentemente, come già specificato nella delibera di questa Sezione n. 112/2023/PRSP, deve accedersi alla successiva interpretazione autentica effettuata con la modifica apportata nel 2020 al principio contabile della contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2, ritenendo che, ai fini del ripiano del disavanzo di amministrazione *"il vincolo della durata residua della consiliatura prevalga sul limite massimo della programmazione triennale del bilancio di previsione solo se inferiore a quest'ultimo"* (Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del. n. 336/2022/PRSE).

Peraltro, la specificazione introdotta da tale novella - creando uno stretto vincolo tra il termine del recupero del disavanzo e la durata della consiliatura in carica al momento della sua emersione - si pone in linea con la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha in più circostanze messo in luce come il rientro da qualsivoglia disavanzo debba avvenire nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, di responsabilità di mandato e di equità intergenerazionale (cfr., *ex multis*, C. cost. nn. 107/2016, 6/2017, 18/2019, 115/2020 e 235/2021). Risulta, pertanto, necessario che il Comune di Carcare recuperi l'intero disavanzo entro il termine della consiliatura, ossia entro il corrente esercizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, ai sensi dell'art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000

ACCERTA

nei termini di cui in motivazione:

- la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria entro il 31 dicembre 2021 e il reiterato ricorso al predetto istituto;
- la violazione dell'art. 188 TUEL e del punto 9.2.24 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011

PRESCRIVE

che il Comune di Carcare adotti, ai sensi dell'art. 148-*bis* TUEL, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità rilevate con riferimento, in particolare, al recupero del disavanzo emerso con i rendiconti 2021 e 2022

INVITA

il Comune di Carcare ad adottare ogni misura necessaria al fine di garantire una corretta ed efficiente gestione della liquidità, limitando il ricorso all'anticipazione di tesoreria e, in ogni caso, procedendo al reintegro della stessa entro la chiusura dell'esercizio finanziario

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco del Comune di Carcare e all'Organo di revisione, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet dell'Amministrazione

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 19 ottobre 2023.

Il Magistrato istruttore
(Elisabetta Conte)

Il Presidente
(Maria Teresa Polverino)

Depositato in segreteria il 23 ottobre 2023

Il Funzionario preposto