



La CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Referendario

ha reso la seguente pronuncia.

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001;

Visto l'articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'JC' or similar, located at the bottom right of the page.

Esaminate le relazioni-questionario sui bilanci di previsione degli esercizi 2015-2017 e 2016-2018 e sui conti consuntivi degli esercizi 2015 e 2016 del Comune di PIEVE DI TECO (IM), elaborate dall'organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente sulla base dei criteri e linee guida formulati dalla Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 1, comma 167, della legge 13 dicembre 2005, n. 266, con delibere della Sezione delle autonomie n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 16 dicembre 2015, n. 22/SEZAUT/2016/INPR del 20 giugno 2016, n. 24/SEZAUT/2016/INPR del 22 giugno 2016, n. 29/SEZAUT/2016/INPR del 21 ottobre 2016 e n. 6/SEZAUT/2017/INPR del 5 aprile 2017;

Considerate le informazioni fornite e la documentazione prodotta dall'Amministrazione interessata con note del 15 novembre 2017, 5 dicembre 2018 e 31 gennaio 2019, in risposta a specifiche richieste istruttorie di questo Ufficio del 16 ottobre 2017, 21 novembre 2018 e 24 gennaio 2019;

Vista la relazione del 26 febbraio 2019 con la quale il magistrato istruttore ha formulato osservazioni di carattere finanziario e contabile attinenti ai conti consuntivi per gli esercizi finanziari 2015 e 2016 del Comune di PIEVE DI TECO (IM);

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7/2019 del 26 febbraio 2019, con la quale è stata convocata per il giorno 8 marzo 2019 la Sezione regionale di controllo per pronunciarsi in merito alle osservazioni contenute nella relazione indicata;

Vista la nota presidenziale n. 0001348-26/02/2019-SC_LIG-T85-P del 26 febbraio 2019, inviata al Sindaco, al Responsabile dei Servizi Finanziari e all'Organo di revisione del Comune di PIEVE DI TECO (IM), con la quale è stata trasmessa copia dell'ordinanza di convocazione e della predetta relazione del magistrato istruttore;

Considerata la nota di deduzioni del 6 marzo 2019 trasmessa dal Comune di PIEVE DI TECO (IM) con riferimento ai profili oggetto di osservazioni;

Preso atto che all'adunanza pubblica sono presenti, per il Comune di PIEVE DI TECO (IM), il Sindaco Geom. Alessandro Alessandri, la Responsabile dei Servizi Finanziari Rag. Carla Cavalleri, il Revisore dei conti Dott. Roberto D'Ercole;

Udito in adunanza il magistrato relatore Dott. Claudio Guerrini;

Uditi, altresì, il Sindaco e la Responsabile dei Servizi Finanziari dell'Ente;



Premesso

L'analisi delle relazioni-questionario dell'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di PIEVE DI TECO (IM) sul bilancio di previsione degli esercizi 2015-2017 e sul conto consuntivo dell'esercizio 2015 ha consentito di registrare un costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, nonché la mancata restituzione, al termine di vari esercizi, di somme anticipate dall'istituto tesoriere.

Allo scopo di conoscere le cause generatrici di tali criticità finanziarie, in data 16 ottobre 2017 il magistrato competente ha formulato una prima nota istruttoria al cui riscontro l'Amministrazione ha provveduto con nota di risposta del 15 novembre 2017.

La situazione di difficoltà nella gestione della liquidità dell'Ente è risultata confermata anche nei successivi esercizi 2016 e 2017, come è emerso in seguito all'esame delle relazioni-questionario dell'organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2016-2018 e sul conto consuntivo 2016, nonché delle ulteriori evidenze autonomamente acquisite dal magistrato istruttore (in particolare tramite la Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni-BDAP e il sistema SIOPE). Ciò ha dato luogo alla necessità di rivolgere all'Ente una nuova richiesta istruttoria, in data 21 novembre 2018, intesa ad acquisire ragguagli sull'andamento della gestione di cassa e delle anticipazioni di tesoreria fino a data recente, oltre che sui provvedimenti correttivi adottati al fine di ripristinare una regolare gestione della liquidità.

Avuto riguardo alle nuove informazioni comunicate dall'Amministrazione con nota del 5 dicembre 2018, il suddetto magistrato ha infine indirizzato all'Ente una terza ed ultima nota istruttoria in data 24 gennaio 2019, con il fine di acquisire precisazioni integrative sulle situazioni gestionali che l'Amministrazione stessa ha indicato come cause dello stato di criticità di cassa, nonché i dati degli incassi vincolati utilizzati per il pagamento di spese correnti e non ricostituiti all'1 gennaio 2017 e all'1 gennaio 2018.

Ottenuta anche in questo caso la debita e completa risposta da parte dell'Amministrazione (datata 31 gennaio 2019), il magistrato istruttore, sulla base degli elementi informativi complessivamente raccolti, ha ritenuto necessario muovere nei confronti del Comune in questione formali osservazioni sui punti sopra individuati



ai fini del relativo deferimento all'esame collegiale di questa Sezione. Con l'occasione, lo stesso magistrato ha altresì provveduto ancora a richiedere all'Amministrazione stessa altri documenti e dati di dettaglio ritenuti necessari ai fini della corretta valutazione delle risultanze contabili e non trasmessi durante la fase del contraddittorio istruttorio.

In ordine ai profili oggetto di rilievo, l'Ente ha trasmesso la nota del 6 marzo 2019, comprensiva dell'indicazione di dati aggiornati riguardanti i temi esaminati e corredata della documentazione richiesta. Ha infine completato il proprio contraddittorio svolgendo nel corso dell'adunanza dell'8 marzo 2019 ampie e circostanziate deduzioni orali regolarmente verbalizzate.

Considerato in fatto e diritto

La gestione contabile e finanziaria del Comune di PIEVE DI TECO, esaminata in virtù dell'articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e sulla base delle risultanze rappresentate nella complessiva documentazione menzionata in premessa, rivela i profili di criticità di cui di seguito si dà conto, i quali, se non tempestivamente rimossi, possono incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dei futuri esercizi finanziari e sulla garanzia di regolarità amministrativa e contabile della gestione stessa.

In quanto tali, essi meritano di essere segnalati agli organi del Comune 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 sulla gestione dell'Ente, ferma restando la possibilità di dar luogo in futuro, in caso di aggravamento della situazione finanziaria dell'Ente, al procedimento sanzionatorio di cui all'articolo 148-bis, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

1. Situazione di cassa. Anticipazioni di tesoreria. Gestione fondi vincolati.

1.1 In tutto il periodo di osservazione, riguardante gli esercizi 2015-2018, la gestione di cassa dell'Ente si è rivelata costantemente ed estremamente critica, come emerge dai seguenti indici rivelatori:



- massiccio e reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, nonché mancata restituzione a fine esercizio di somme anticipate dall'istituto tesoriere;
- mancata ricostituzione a fine esercizio dei fondi di cassa vincolati utilizzati per pagamento di spese correnti.

I sotto riportati dati di dettaglio evidenziano come tale stato di sofferenza finanziaria si manifesti in dimensioni elevate e non mostri segni di risoluzione, persistendo ancora in tempi recentissimi (gli importi dei fondi di cassa vincolati e non ricostituiti ad inizio esercizio sono quelli che risultano dalle determinazioni della giacenza di cassa vincolata ogni anno adottate dal responsabile dei servizi finanziari).

	Anticipazioni non restituite	Fondi vincolati non ricostituiti
31/12/2015	174.774,36	123.406,93
31/12/2016	78.878,16	72.280,09
31/12/2017	221.094,92	63.655,02
31/12/2018	256.135,97	1.157,60

Fonte: Elaborazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria su dati confermati dall'Amministrazione

Il consistente ricorso allo strumento delle anticipazioni di tesoreria ha tra l'altro comportato anche il pagamento all'istituto bancario finanziatore di interessi passivi corrispettivi che per gli anni 2015 e 2016 sono stati pari, rispettivamente, a euro 16.626,77 e a euro 9.591,46.

1.2 Quanto alle cause determinanti il considerato squilibrio di cassa, un peso rilevante può essere attribuito ai rapporti finanziari intrattenuti con la società ANAS S.p.a., nei confronti della quale il Comune ritiene di vantare più di una ragione di credito.

Una prima posta è rappresentata dal contributo che tale società si è impegnata a riconoscere per la realizzazione del nuovo acquedotto comunale (Acquedotto Calderara).

Al riguardo, le evidenze contabili disponibili sono rappresentate, nel loro riscontro più aggiornato, dagli elenchi allegati alla delibera di riaccertamento ordinario al 31 dicembre 2016 relativi ai residui attivi e passivi mantenuti a tale data, da cui emergono in proposito residui attivi da riscuotere nel capitolo 4000 per un totale

di euro 134.657,72, a fronte di residui passivi da pagare nel capitolo 3365 per euro 80.311,74 e impegni reimputati a successivo esercizio per euro 17.000,01.

Al di là delle esposte risultanze, costituisce elemento senz'altro più aggiornato l'atto rilasciato in data 17 dicembre 2018 dal Direttore dei lavori con il quale viene liquidato in favore del Comune di PIEVE DI TECO l'importo totale di euro 113.105,26 a titolo di saldo del terzo e quarto stato di avanzamento lavori (SAL) e dello Stato Finale dei Lavori, comprese le spese tecniche. Alla data dell'adunanza, tuttavia, tali somme non risultano ancora effettivamente introitate nelle casse comunali.

Un secondo motivo di credito che il Comune ha sempre palesato nel corso dell'istruttoria attiene al rimborso delle rate relative a un mutuo assunto con Cassa Depositi e Prestiti e con oneri a carico della società per lavori di ammodernamento di un impianto antincendio all'interno della galleria naturale "Pieve di Teco". Secondo la situazione dei residui attivi al 31 dicembre 2016, a quell'epoca tale partita incideva esclusivamente per euro 29.804,95. In ogni caso, in data 12 dicembre 2018 l'ANAS S.p.A. ha certificato le somme dovute in euro 25.542,06, poi successivamente incassate dal Comune in data 14 febbraio 2019.

L'Ente ha poi prodotto documentazione che attesterebbe l'esistenza di un conguaglio di euro 127.691,99 ancora da versare da parte di ANAS S.p.A. a titolo di indennità di occupazione temporanea in relazione a lavori di sistemazione e ammodernamento in variante all'abitato di Pieve di Teco. Per il recupero del credito in esame, il Comune in data 15 novembre 2018 ha presentato ricorso al Tribunale di Imperia ai sensi dell'articolo 702-bis, terzo comma, codice di procedura civile. La relativa udienza è stata fissata per il giorno 5 aprile 2019.

Con riferimento a tale situazione, il Comune ha ritenuto di non effettuare alcun accantonamento prudenziale né al Fondo crediti di dubbia esigibilità né al Fondo contenzioso. Sotto il primo profilo, ciò costituirebbe applicazione dei principi contabili in tema di rapporti tra Enti pubblici, ai quali si è ritenuto di assimilare quelli con la predetta società a totale partecipazione statale, con conseguente esclusione dello specifico obbligo di accantonamento. Sotto l'altro profilo, si è considerato che la società debitrice, oltre ad aver sempre effettuato regolarmente i pagamenti in passato, ha altresì provveduto a ricostruire dettagliatamente l'importo ancora dovuto al

Comune a tale titolo con una nota informale del 4 marzo 2014 trasmessa per posta elettronica da un proprio funzionario, ovvero dallo stesso incaricato a curare la restituzione dei beni interessati (come da verbale acquisito).

Sebbene risulti che, alla luce dei valori finanziari finora evidenziati, l'integrale risoluzione positiva delle posizioni nei confronti di ANAS S.p.A. consentirebbe al Comune di sottrarsi dalla necessità di ricorrere ad anticipazioni di tesoreria nella maniera sistemica finora dimostrata, ulteriori fattori incidenti sulla persistente deficienza di liquidità dell'Ente possono essere riconosciuti nelle difficoltà e ritardi riscontrati nella riscossione di diversi tributi.

Tale aspetto viene rilevato, in particolare, con riguardo alle posizioni arretrate per TARSU-TARES-TARI (attualmente sono stati inviati avvisi di liquidazione per TARES 2013 e TARI 2014 per un totale di euro 33.927), e al ruolo dell'acquedotto, fognatura e depurazione, la cui definizione avviene sempre nell'anno successivo a quello di competenza per ragioni connesse alla carenza di personale. L'Amministrazione ha inoltre prodotto il quadro riassuntivo dei ruoli coattivi inviati dal 2013 al 2018 ad Equitalia prima e all'Agenzia delle Entrate-Riscossione poi, che a data recente risultano ancora da incassare per euro 106.702,71.

Nel corso dell'adunanza pubblica, il Sindaco del Comune ha inteso rimarcare come la causa delle lentezze della riscossione tributaria sia da imputare alla crisi economica che ha investito anche il territorio comunale e che rende arduo per i cittadini il regolare assolvimento delle proprie obbligazioni. Una buona parte dei crediti tributari (ammontante a circa 50/60 mila euro) riguarda un unico soggetto obbligato, nei cui confronti il Comune ha esperito tutte le fasi della procedura coattiva e dal quale si ritiene di poter ottenere soddisfazione entro un ragionevole lasso di tempo.

L'esame dell'elenco dei residui attivi al 31 dicembre 2016 ha infine permesso di individuare anche diverse poste ancora da incassare relative a rapporti con vari soggetti pubblici, tra cui, in particolare, i contributi attesi da altri Comuni associati per l'esercizio di determinate funzioni o servizi. In proposito, in sede di deduzioni l'Amministrazione ha comunicato di aver nel frattempo ottenuto il pagamento di varie somme, per un totale di euro 55.890,67 al 31 dicembre 2018.



In argomento, per completare il quadro della situazione occorre per altro verso considerare anche che il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria ha risposto all'intento del Comune di rispettare gli indici di tempestività dei pagamenti, i quali, infatti, risultano in linea con la normativa. Al 31 dicembre 2016, inoltre, l'importo complessivo dei residui attivi da riscuotere, pari a euro 1.321.672,78, risulta sensibilmente superiore al totale di euro 838.790,54 dei residui passivi da pagare.

1.3 Con riferimento alla notevole criticità della situazione di cassa dell'Ente, in punto di diritto questa Sezione considera che l'anticipazione di tesoreria in generale costituisce una forma di finanziamento a breve termine, prevista dall'articolo 222 del TUEL, cui gli enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Di norma, infatti, l'utilizzo di tale strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento.

Se, viceversa, il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso temporale, nonché per importi consistenti e progressivamente crescenti, esso allora rappresenta un elemento di particolare criticità della gestione finanziaria dell'Ente, e ciò non solo per l'aggravio economico e finanziario diretto che determina in termini di oneri per interessi passivi.

Il fenomeno, infatti, induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere. Nei casi più gravi, inoltre, esso potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento).

Occorre infine rammentare che la rilevanza delle possibili tensioni nella gestione di cassa è anche attestata dall'art. 148, commi 2 e 3, del TUEL, in virtù del quale il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria costituisce uno dei possibili indicatori di squilibrio finanziario di un Ente al verificarsi dei quali le Sezioni regionali

di controllo della Corte dei conti possono attivare la procedura di verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti locali.

1.4 Con riferimento alla gestione dei fondi vincolati, la Sezione prende atto dell'adozione da parte del Responsabile dei Servizi finanziari dell'Ente della determinazione della giacenza di cassa vincolata esistente all'inizio di ogni esercizio. In ogni caso, va fatto presente che, dopo la fase di prima applicazione del d.lgs. n. 118 del 2011 relativo all'armonizzazione dell'ordinamento contabile degli enti locali, in base al punto 10 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria l'ammontare della cassa vincolata deve risultare direttamente dalle evidenze contabili registrate dall'istituto tesoriere dell'Ente.

1.5 Per quanto attiene, infine, al mancato accantonamento prudenziale a fronte dello specifico credito verso ANAS S.p.A. per cui sono state adite le vie legali, questa Sezione ritiene di rinviare la valutazione circa la relativa rilevanza ad un momento successivo, dopo cioè che si conoscerà l'esito dell'udienza stabilita per il 5 aprile 2019.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria,

accerta

con riferimento alla gestione contabile e finanziaria del Comune di PIEVE DI TECO (IM):

- la situazione di squilibrio della gestione di cassa, contraddistinta dal consistente e protratto ricorso all'anticipazione di tesoreria, avvenuto negli esercizi dal 2015 al 2018, con conseguente pagamento di oneri per interessi corrispettivi, nonché dall'esistenza, al termine di ciascun esercizio del periodo considerato, di anticipazioni inestinte per importi rilevanti e di fondi vincolati utilizzati per il pagamento di spese correnti e non ricostituiti;

invita

pertanto, l'Amministrazione comunale di PIEVE DI TECO a:



- adottare le misure necessarie a rimuovere le criticità riscontrate nella gestione di cassa;
- comunicare a questa Sezione un aggiornamento della situazione relativa alle anticipazioni di cassa utilizzate e non restituite al 30 settembre 2019;
- comunicare a questa Sezione con la massima sollecitudine, non appena possibile, l'esito del giudizio promosso per il soddisfacimento del credito verso ANAS S.p.A. per l'indennità di occupazione temporanea non ancora liquidata;

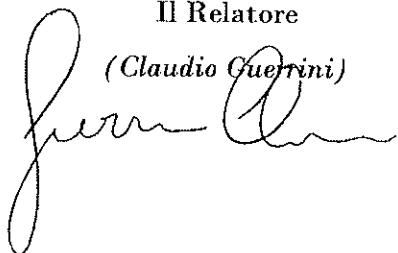
ordina

- la trasmissione, a cura della segreteria della Sezione, della copia della presente pronuncia, al Sindaco, al Consiglio comunale e al Revisori dei conti del Comune di PIEVE DI TECO;
- la pubblicazione della presente pronuncia sul sito *web* istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio dell'8 marzo 2019.

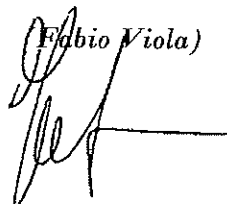
Il Relatore

(Claudio Guerrini)



Il Presidente

(Fabio Viola)



Depositato in segreteria il 24/5/2019

IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott.ssa Antonella Stettini)