



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 22 /2023/SRCPIE/PRSE

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Referendario
Dott.	Fabio D'AULA	Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario relatore
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario

Nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023

VISTO l'art. 100, comma 2, Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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, 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 e successive modificazioni (TUEL);

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

VISTO l'art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 09/SEZAUT/2020/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economica-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2019;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie n. 07/SEZAUT/2021/INPR che ha approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria per il 2006), gli organi di revisione economica-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto dell'esercizio 2020;

VISTE le deliberazioni n. 10/2021/SRCPIE/INPR e n.3/2022/SRCPIE/INPR, con le quali sono stati approvati i programmi dei controlli di questa Sezione per gli anni 2021 e 2022; VISTE le relazioni in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2020, redatte dall'Organo di revisione del **Comune di Stazzano (AL)**, ai sensi del citato art. 1, commi 166 ss., legge 23 dicembre 2005 n. 266;

VISTE: la richiesta istruttoria trasmessa al Comune con nota del 23 gennaio 2023 relativamente ad alcune criticità ed irregolarità emerse dall'esame del rendiconto dell'esercizio 2020, cui il Comune ha dato riscontro con nota del primo febbraio 2023, prot. in ingresso n.1069 del 02/02/2023;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n.5 del 7 febbraio 2023, con la quale la Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Relatore, Referendario dott. Paolo MARTA;

PREMESSO

L'art. 1, comma 166, legge 23 dicembre 2005 n. 266 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, legge 6 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e), decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis*, il quale prevede che

“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”.

Ai fini della verifica in questione la magistratura 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”.*

Inoltre, 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 siano idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.*

Come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 60/2013 (e ribadito nelle successive sentenze n. 39/2014 e 40/2014), l'art. 1, commi da 166 a 172, legge n. 266/2005 e l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), decreto legge n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, diretti ad evitare danni irreparabili agli equilibri 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.

Ferma la normativa richiamata, qualora le irregolarità riscontrate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3, TUEL, appare comunque opportuno segnalare agli enti tali irregolarità contabili, 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.
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.

CONSIDERATO

Dall'esame della relazione sul rendiconto 2020, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., legge 23 dicembre 2005, n. 266 dall'Organo di revisione del **Comune di Stazzano (AL)** sono emerse alcune criticità ed alcuni aspetti contabili che hanno reso necessari ulteriori approfondimenti, con riferimento ai seguenti profili:

- 1) Mancato accantonamento a FAL;
- 2) Indicatore di tempestività dei pagamenti.

Le suindicate criticità sono state formalmente segnalate al Comune interessato con apposite note istruttorie, invitando l'Ente medesimo a fornire opportuni chiarimenti, anche attraverso l'esibizione di idonea documentazione a supporto.

Dall'esame delle suddette risposte ed alla luce della situazione finanziaria e contabile emersa, il Magistrato istruttore ha ritenuto opportuno chiedere il deferimento del Comune di Stazzano.

Il Presidente, concordando con la richiesta di deferimento, ha convocato con ordinanza il Collegio per l'odierna adunanza in camera di consiglio.

*** **

1) Mancato accantonamento a F.A.L.

Dall'esame della documentazione prodotta dall'Ente e da quella a disposizione di questo Ufficio, emergeva che il comune di Stazzano aveva fatto ricorso all'anticipazione di liquidità prevista dagli artt. 2 e 3 del D.L. 35/2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n.64.

La suddetta anticipazione veniva accertata e incassata dall'Ente nella misura di euro 73.924,52 tramite due erogazioni del medesimo importo di euro 36.922,26, una con prima scadenza della rata il 31 maggio 2014 (totale 29 rate), l'altra con prima scadenza al 1° febbraio 2015 (totale 28 rate).

Successivamente, l'Ente, in data 4.4.2022, procedeva alla rinegoziazione della medesima anticipazione di liquidità, stipulando con la Cassa Depositi e Prestiti un nuovo contratto con relativi nuovi piani di ammortamento, uno con 38 rate e scadenza al 31 maggio 2051, l'altro con 37 rate e scadenza al primo febbraio 2051.

Il Comune, tuttavia, non provvedeva ad effettuare alcun accantonamento al fondo anticipazione liquidità.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, con la quale questo Ufficio chiedeva al Comune di esplicitare le ragioni del mancato accantonamento, l'Ente rispondeva che non aveva accantonato nulla a titolo di FAL, che il residuo debito al 31.12.2022 era, complessivamente, di euro 59.086,17 e che l'Ente contabilizzava le quote annue dell'anticipazione di liquidità, per ciascun esercizio finanziario con imputazione degli interessi al Titolo I, Macro aggregato 7, Missione 50, Programma 1 e della quota capitale al Titolo IV, Macro aggregato 3, Missione 50, Programma 2. Dichiarava, altresì, di aver provveduto a istituire un apposito fondo nel quale accantonare l'importo corrispondente all'anticipazione di liquidità non ancora rimborsata alla data del 31.12.2022 e del quale verrà data evidenza nel rendiconto 2022.

Al fine di inquadrare correttamente le problematiche sopra riscontrate, si rende opportuna una breve ricostruzione dell'istituto dell'anticipazione di liquidità.

Lo strumento dell'anticipazione di liquidità è stato introdotto dagli artt. 2 e 3, D.L. 8 aprile 2013, n.35, convertito con modificazioni dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64, successivamente reiterato dall'art. 33, D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, con lo scopo di risolvere il problema dei ritardi della pubblica amministrazione nei pagamenti dei debiti commerciali.

Tale istituto ha generato questioni interpretative sia in ordine alla sua natura giuridica sia in merito alle modalità di contabilizzazione dello stesso.

Sul punto è intervenuta la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (SEZAUT/19/2014/QMIG), la quale ha rilevato che con tale operazione straordinaria si consente agli enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare, indistintamente, debiti pregressi correnti e in conto capitale per i quali avrebbero dovuto essere già previste in bilancio le idonee coperture finanziarie. Il debito verso gli originari creditori si converte in un debito pluriennale verso la Cassa depositi e prestiti, equivalente sul piano economico, ma maggiormente sostenibile in quanto la restituzione delle somme anticipate viene diluita nel tempo in modo da riallineare, progressivamente, la cassa con la competenza.

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 sé stessa.

Su tale istituto è intervenuta anche la Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 181/2015, ha precisato che l'anticipazione di liquidità ha la natura di anticipazione di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie, avente come *ratio* quella di riallineare nel tempo la cassa con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse. È stata, inoltre, ribadita la necessità di procedere all'accantonamento nel risultato di amministrazione cosicché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi un anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.

Infine, la Sezione Autonomie, risolvendo una questione di massima riguardante la corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità e richiamando, a tal fine, i principi stabiliti dal precedente del 2014 e dalla giurisprudenza costituzionale citata, ha sancito il seguente principio di diritto: "*Nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio*" (SEZAUT/33/2015/QMIG).

La fattispecie, inoltre, è disciplinata nel dettaglio dai principi contabili applicati alla contabilità finanziaria, in particolare dal paragrafo 3.20-bis di cui all'allegato 4/2, D.lgs 23 giugno 2011, n.118, il quale così dispone: "*3.20-bis Sono registrate tra le accensioni di prestiti anche le anticipazioni di liquidità diverse da quelle di cui al paragrafo 3.26. Le anticipazioni di liquidità sono definite dall'articolo 3, comma 17, della legge n.350/2003, come "operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma*

consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio". Le anticipazioni di liquidità non costituiscono indebitamento agli effetti dell'art. 119 della Costituzione e di norma si estinguono entro un anno.

Per le anticipazioni che devono essere chiuse entro l'anno, la natura di "anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive" è rappresentata contabilmente dall'imputazione al medesimo esercizio dell'accertamento dell'entrata derivante dall'anticipazione e dell'impegno di spesa concernente il rimborso.

Per le anticipazioni di liquidità che non devono essere chiuse entro l'anno (a rimborso pluriennale), l'evidenza contabile della natura di "anticipazione di liquidità che non comporta risorse aggiuntive" è costituita dall'iscrizione di un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata.

Il meccanismo di creazione del fondo con corrispondente accantonamento in ogni caso costituisce strumento di sterilizzazione degli effetti espansivi della spesa e non deve costituire forma surrettizia di copertura di spese."

Alla luce di quanto esposto, appare evidente che il comune di Stazzano avrebbe dovuto accantonare a FAL le somme costituenti il residuo capitale delle anticipazioni ricevute; tale residuo ammontava, al 31 dicembre 2020, a euro 62.625,35 e avrebbe determinato il disavanzo dell'Ente nell'esercizio 2020, considerato che la quota di disponibile era quantificata in soli euro 5.473,07.

Questo Ufficio, pertanto, accerta il mancato accantonamento al FAL per euro 62.625,35 nel rendiconto 2020 e un conseguente peggioramento del risultato di amministrazione nei rendiconti 2020 e 2021.

2) Indicatore di tempestività dei pagamenti.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato introdotto dall'articolo 8, comma 1, del D.L. n. 66 del 2014 con la modifica apportata all'articolo 33, comma 1, del D.Lgs. n. 33 del 2013. Quest'ultima norma, infatti, prevede l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare annualmente e, a partire dal 2015, anche trimestralmente, un indicatore di tempestività dei pagamenti relativo ai propri tempi medi di pagamento.

Con successivo D.P.C.M. del 22 settembre 2014 sono state definite le modalità di elaborazione e di pubblicazione dell'indicatore *de quo* ed è stato specificato che l'indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato *"come la somma, per ciascuna*

fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento".

In seguito, il Ministero dell'Economia e Finanze ha fornito istruzioni operative mediante le circolari n. 3/2015 e n. 22/2015, precisando che *"devono essere prese in considerazione tutte le fatture pagate nel periodo, indipendentemente dalla data di emissione della fattura"*. L'indicatore di tempestività dei pagamenti, pertanto, è riferito ed è calcolato sulla totalità delle fatture che risultano pagate dall'Ente nel periodo di riferimento, siano esse fatture relative all'esercizio in corso o relative ad esercizi precedenti.

In merito, occorre evidenziare che il rispetto della tempestività dei pagamenti risponde ad uno specifico obbligo di legge previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, con cui è stata data attuazione alla direttiva n. 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. In particolare, per quanto di specifico interesse, l'art. 41, D.L. n. 66/2014 ha introdotto l'obbligo per le Pubbliche Amministrazioni di allegare alla relazione sul rendiconto, sottoscritto dal legale rappresentante e dal responsabile finanziario, un certificato attestante l'importo complessivo dei pagamenti per transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini stabiliti dal sopra citato art. 4, D.lgs. n. 231/2002. Ove tali termini risultino superati, la relazione deve indicare le misure adottate dall'ente per migliorare la capacità di pagamento.

L'inosservanza della predetta disciplina comporta conseguenze contabili per l'Amministrazione inadempiente: in particolare, la legge n. 145/2018 (Legge di bilancio 2019) ha introdotto un nuovo obbligo (differito all'anno 2021 con l'art. 1, comma 854, della legge 27 dicembre 2019, n. 160) di accantonamento di risorse correnti per gli enti che non rispettano i termini di pagamento delle transazioni commerciali, non riducono il debito pregresso o non alimentano correttamente la piattaforma dei crediti commerciali. La recente normativa interviene anche sulle modalità di calcolo dei tempi di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, stabilendo che: *"l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti" è "calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente" (comma 859, lettera b) e "i tempi di ritardo sono calcolati tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare" (comma 861)".*

Dall'esame della documentazione, si rileva che il comune di Stazzano non ha rispettato gli obblighi in materia di tempestività dei pagamenti: nel 2020, infatti, l'Ente ha un indicatore globale di 31 giorni e ha provveduto, nel bilancio previsionale 2021-2023 e

nel rendiconto 2021, all'accantonamento al fondo di garanzia dei debiti commerciali per euro 23.069,73 (fonte BDAP).

Il Collegio, dunque, accerta la violazione dei termini di pagamento dei debiti commerciali per l'anno 2020 e, di conseguenza, richiama l'attenzione dell'Ente sull'importanza del rispetto della tempestività dei suindicati pagamenti, evidenziando come la violazione dei termini di pagamento comporti, per il Comune, l'obbligo di individuare misure in grado di garantire il rispetto degli stessi e di non consentire ai creditori di ottenere, a carico del bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora.

P.Q.M.

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

ACCERTA

1. Il mancato accantonamento al Fondo Anticipazione Liquidità.
2. La violazione dei termini di pagamento dei debiti commerciali per l'esercizio 2020.

RACCOMANDA

1. Di adottare le iniziative ritenute idonee al fine di rientrare nei limiti normativamente previsti per i tempi di pagamento dei debiti commerciali.

DISPONE

1. Che l'Ente provveda, entro sessanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione, a rettificare il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione relativo agli esercizi 2020 e 2021 secondo le indicazioni contenute in motivazione con riguardo all'accantonamento a FAL.
2. Che l'Ente provveda ad adottare apposita delibera consiliare per il ripiano del disavanzo ai sensi dell'art. 188 TUEL qualora, in seguito all'adempimento di cui al punto precedente, si determini un risultato di amministrazione disponibile negativo per l'esercizio 2021.
3. Che l'Ente provveda a trasmettere a questa Sezione i provvedimenti adottati.
4. Che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco e all'Organo di revisione economico-finanziaria del

Comune di Stazzano e che sia pubblicata ai sensi dell'art. 31 D.Lgs.14 marzo 2013,
n. 33.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio dell'8 febbraio 2023.

Il Relatore
Dott. Paolo Marta

Il Presidente
Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il **10 febbraio 2023**

Il Funzionario Preposto