



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Degni Marcello	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Vittoria Cerasi	Consigliere
dott. Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario (relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 10 febbraio 2022, ai sensi dell'art. 85, c. 3, lett. e), d.l.17 marzo 2020, n. 18, conv. con modificazioni con l. 24 aprile 2020 n. 27 (emergenza epidemiologica COVID-19), dell'art. 1, c.1, d.l. 24 dicembre 2021, n. 221 (proroga dello stato di emergenza nazionale) e dell'art. 16, comma 7, d.l. 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale sono ulteriormente prorogati al 31 marzo 2022 i termini di cui al citato art. 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis d.l. 18/2020, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE**nei confronti del comune di Cormano****esame rendiconti esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019**

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;

Esaminati i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019, redatti dall'organo di revisione del Comune di Cormano (MI), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Viste le richieste istruttorie e le risposte del Comune di Cormano;

Visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio con modalità da remoto;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO

A seguito dell'esame dei questionari sui rendiconti di gestione del Comune di Cormano con riferimento agli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018 e 2019, questa Sezione di controllo ha svolto attività istruttoria (prot. Cdc n. 25388 del 21 novembre 2019, prot. Cdc n. 26077 del 26 ottobre 2021, prot. Cdc n. 388 del 14 gennaio 2022) al fine di verificare, nelle quattro annualità, la sana gestione finanziaria del comune.

In data 31 dicembre 2019 il Comune di Cormano inviava a questa Sezione, tramite l'applicativo Conte, la prima risposta istruttoria (prot. Cdc n. 31192, corredata da due allegati), in data 15 novembre 2021 inviava la seconda risposta istruttoria (prott. Cdc nn. 29462 e 29463) ed, infine, in data 31 gennaio 2022, inviava la terza risposta istruttoria (prott. nn. 1319 e 1320).

Ciò posto, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Cormano all'esame del Collegio.

FATTO E DIRITTO

1. Quadro normativo.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 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. Tale controllo, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ascrivibile nella categoria del riesame di legalità e regolarità, finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

Successivamente l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendo che, in 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 obiettivi posti dal patto di stabilità interno, gli enti interessati hanno l'obbligo 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.

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, la natura della descritta funzione di controllo richiede di segnalare all'ente anche altre 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. In ogni caso, l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a realizzare interventi idonei per addivenire al loro superamento.

2. Le criticità riscontrate.

Si evidenzia che la Sezione illustra nel prosieguo solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria e le relative risposte fornite dal comune, pertanto, l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva. Si riservano tutti gli eventuali ed aggiuntivi approfondimenti, che risulteranno necessari, in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi. Infatti, tutti gli esercizi sopravvenienti nel tempo sono collegati fra loro "in modo ordinato e concatenato" in quanto, come sottolineato a più riprese dalla

giurisprudenza contabile e da quella costituzionale, *“il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (in tal senso Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49, il principio è richiamato da Corte dei conti, Sezione delle autonomie in occasione dell’elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 approvate con delibera n. 12/2019/INPR, nonché in quelle sui rendiconti 2019 approvate con delibera n. 09/2020/INPR).

2.1. La situazione di cassa ed il ricorso all’anticipazione di tesoreria.

Come già evidenziato in sede istruttoria (cfr. note del 21 novembre 2019 e del 26 ottobre 2021), il comune, nel periodo considerato, ha fatto ampio e costante ricorso all’anticipazione di tesoreria, che non risulta integralmente restituita entro la chiusura dell’esercizio nel 2017 (per euro 1.755.067,10) e nel 2019 (per euro 1.012.733,43).

La criticità, peraltro, risulta persistere nel tempo, come già evidenziato da questa Sezione nella deliberazione n. 142/2019.

In proposito il comune, nelle proprie risposte istruttorie, ha riferito che le perduranti criticità di gestione della liquidità sarebbero riconducibili alle difficoltà di riscossione delle entrate, sia proprie, sia derivanti dai trasferimenti da parte di altri enti, fra cui lo Stato e la regione (cfr. paragrafo successivo). Il comune ha, in proposito, riferito di essersi attivato per implementare la capacità di accertamento e di riscossione delle entrate, sia tributarie che extratributarie, mediante l’affidamento della riscossione coattiva alla società Area Riscossioni, specificando che *“dal 2017 al 7 ottobre 2021, data dell’ultima rilevazione, sono stati trasmessi in riscossione coattiva n. 7424 tra solleciti ed avvisi di accertamento e liquidazione tassa rifiuti, imposta municipale unica, canone occupazione suolo pubblico, altri proventi e tributi minori. L’importo complessivo affidato all’agente della riscossione è stato di € 3.572.530,00. Di questa somma sono state riscosse dall’Ente perché pagate dai soggetti debitori € 1.378.996,00”* (cfr. risposta istruttoria del 26 ottobre 2021).

Per quanto riguarda la TARI, l'ente ha riferito di avere elaborato una modifica regolamentare rivolta ad anticipare il controllo sui pagamenti, nonché di procedere alla *“verifica dei mancati pagamenti ed il passaggio degli elenchi dei debitori in riscossione coattiva in tempi più brevi. Alla data odierna è stato trasmesso il ruolo 2018 e si sta procedendo al controllo dell'annualità TARI 2019”*.

Infine, il comune ha evidenziato, nel 2020, il miglioramento della situazione di cassa (il fondo di cassa al 31 dicembre era di € 1.274.291,59), la riduzione del ricorso all'anticipazione e l'integrale restituzione dell'anticipazione utilizzata. Parimenti nel 2021, il comune ha registrato un contenuto ricorso all'anticipazione di tesoreria, un saldo di cassa che, alla data della nota istruttoria, presentava un saldo positivo di € 1.861.177,11 ed il miglioramento dei tempi di pagamento, *“che alla data del 30/9/2021 riportava un ritardo di 2,49 giorni”*. Il comune ha, inoltre, riferito che *“tra le azioni che sono state poste in essere, rientra anche la mancata applicazione dell'avanzo di amministrazione che avrebbe comportato il finanziamento di nuove spese, senza avere la disponibilità della liquidità di cassa, in quanto precedentemente riscossa”*.

La Sezione, nel prendere atto di quanto riportato dal comune, richiama la necessità che il ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria sia finalizzato a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente, secondo la sua fisiologica funzione enunciata al punto 3.26, all. 4/2 al d. lgs. 118/2011, e che non diventi, piuttosto, uno strumento di finanziamento dell'ente, potenzialmente in grado di operare in contrasto con la regola enunciata dall'art. 119, co. 6, della Costituzione.

Alla luce, pertanto, di quanto evidenziato e considerato anche l'impatto sugli esercizi 2020 e 2021 dell'emergenza pandemica e, conseguentemente, delle misure adottate per contrastarla, anche sul fronte dei trasferimenti straordinari di risorse agli enti locali per compensare le minori entrate e le maggiori spese derivate, si riserva all'esame dei suddetti rendiconti ogni ulteriore valutazione sulla gestione della liquidità.

2.2. La capacità di riscossione e la mole di residui attivi.

Come riferito dallo stesso comune, le difficoltà di gestione della liquidità e la conseguente necessità di ricorrere in modo continuativo all'anticipazione di tesoreria per importi molto consistenti sono strettamente collegate all'andamento insoddisfacente delle riscossioni delle entrate, che determinano il formarsi di consistenti residui attivi.

I dati, estratti dalla banca dati BDAP (riepilogo generale delle entrate), evidenziano i seguenti importi per il complesso dei residui dei titoli 1 e 3:

- 2016: euro 12.561.226,34;
- 2017: euro 13.931.561,95;
- 2018: euro 12.911.770,26;
- 2019: euro 13.411.363,9.

Nelle risposte istruttorie del 31 dicembre 2019 e del 15 novembre 2021, il comune ha riferito sull'andamento delle riscossioni delle principali entrate e sulla consistenza dei residui iscritti.

Quanto alla TARI, le riscossioni in conto competenza, secondo i dati riportati dal comune nella risposta del 27 dicembre 2019, evidenziano un miglioramento nell'esercizio 2019, che registra una percentuale di riscossione rispetto all'accertato dell'83,27%, in aumento rispetto alla percentuale dell'80,52% registrata nell'esercizio 2018.

Molto meno elevata risulta la capacità di riscossione in conto residui posto che il comune, nella risposta del 15 novembre 2021, riferisce che *“sulle somme conservate a residui alla data del 1° gennaio 2018 pari a complessivi € 2.400.819,99. Nel 2018 sono state riscossi € 187.031,64 a seguito della prosecuzione delle procedure di riscossione coattiva, già avviata nel 2017”* e che, dato l'ammontare di residui attivi alla data 1.1.2019 di euro 2.750.545,47, *“nel 2019 le riscossioni in conto residui sono state di € 310.172,37”*.

Parimenti esigue risultano le riscossioni in conto residui per violazioni del Codice della strada. Il comune riferisce, infatti, che *“al 1° gennaio 2018 i residui attivi per violazione 208 CdS ammontavano ad € 2.165.247,26 ed in quello stesso esercizio sono state emesse reversali per € 100.205,75, versate dal concessionario. Nel 2018 si sono formati residui provenienti dalla competenza per € 343.534,52 determinando al 31 dicembre un accertamento di € 2.408.576,02. Nel 2019, poi, le riscossioni in conto residui sono state di € 100.008,21 ed i residui da riscuotere sono stati accertati in 2.308.487,81”*.

Il comune ha, inoltre, illustrato le difficoltà riscontrate sul fronte della riscossione coattiva nei successivi esercizi 2020 e 2021, anche a causa dei numerosi interventi legislativi di sospensione assunti nel corso dell'emergenza, e le iniziative intraprese sia per incrementare la capacità di riscossione dei residui afferenti a fitti reali e canoni patrimoniali, sia per migliorare l'efficacia dell'attività di recupero di somme da evasione tributaria in conto competenza.

La Sezione, nel riservare all'esame dei successivi rendiconti la verifica dell'impatto delle misure introdotte per incrementare la capacità di riscossione, invita l'ente a monitorarne costantemente gli effetti, adottando tutte le azioni necessarie per assicurarne l'efficienza e l'efficacia.

Infatti, la limitata capacità dell'ente di assicurare il reperimento e l'effettiva riscossione delle risorse necessarie per realizzare le proprie funzioni e, dunque, garantire il soddisfacimento dei bisogni della collettività, provoca, nel tempo, la crescita della mole dei residui attivi (con la conseguente necessità di procedere a congrue operazioni di neutralizzazione mediante accantonamento a FCDE), ricorrenti difficoltà di cassa (che determinano il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria), nonché ritardi nell'adempimento delle proprie obbligazioni (con l'innalzamento dei tempi di pagamento) e rischia di mettere a rischio il permanere degli equilibri di bilancio.

2.3. Il risultato di amministrazione e la sua determinazione.

Alla luce delle riscontrate difficoltà, il Comune di Cormano ha realizzato, negli esercizi considerati, un risultato di amministrazione disponibile, dopo tutti gli accantonamenti ed i vincoli, pari:

- nel 2016 a euro 253.487,00;
- nel 2017 a zero;
- nel 2018 a zero;
- nel 2019 a zero.

Anche nell'esercizio 2020, il risultato di amministrazione disponibile risulta pari a zero.

Tale andamento evidenzia una permanente criticità, posto che il risultato di amministrazione, che rappresenta sinteticamente l'andamento complessivo della gestione oggetto di rendicontazione, è la somma algebrica di una serie di componenti, sia positive che negative. Il valore pari a zero che tale risultato assume negli esercizi 2017, 2018 e 2019 (nonché, come si è accennato, nel 2020), oltre a privare l'ente di margini di avanzo utilizzabili per far fronte ad eventuali maggiori spese o a possibili minori entrate, rischia di celare un disavanzo effettivo, in particolare nell'ipotesi di non corretta quantificazione dei diversi accantonamenti e vincoli previsti dai principi contabili.

Interrogato specificamente su tale criticità, il comune ha riferito di avere utilizzato tutto l'ammontare dell'avanzo disponibile emergente nei vari rendiconti per l'implementazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (cfr. risposta istruttoria del 15 novembre 2021). A sostegno di tale affermazione il comune, nella medesima nota, ha illustrato il progressivo incremento del FCDE attraverso la seguente tabella:

2016	2017	2018	2019	2020
2.274.932,00	2.958.732,00	4.868.705,62	5.287.877,03	6.002.466,23

Fonte: risposta istruttoria fornita dal comune di Cormano - prot. Cdc n. 29462 del 15/11/2021.

Alla luce di tale risposta è, pertanto, necessario soffermarsi sui principali accantonamenti effettuati dall'ente nel risultato di amministrazione negli esercizi oggetto di esame ed, in primo luogo, proprio sull'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con la deliberazione n. 142 del 2019 la Sezione, prendendo atto dei chiarimenti forniti in sede istruttoria dal comune, aveva già rilevato *“come questi ultimi non siano riusciti a dar conto se, effettivamente, il fondo crediti di dubbia esigibilità sia stato accantonato, nel risultato di amministrazione degli esercizi 2015, 2016 e 2017 seguendo le prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e allegati Principi contabili applicati (che, per inciso, hanno valenza legislativa alla stessa stregua dell'articolato del decreto, cfr. art. 3, comma 1). Questi ultimi, come noto, riducendo la discrezionalità delle amministrazioni territoriali in merito, hanno individuato un predeterminato (e armonizzato) procedimento in base al quale pervenire al calcolo sia dell'accantonamento a FCDE di competenza (parte spesa del bilancio di previsione) che del fondo da esporre nel rendiconto a fine esercizio (quale quota del risultato di amministrazione)”*.

Per l'esercizio 2017, la risposta fornita dal comune con nota del 31 dicembre 2019 ha consentito di chiarire che una quota dell'accantonamento per FCDE, pari a complessivi euro 1.006.712,02, è confluita fra *“gli altri accantonamenti”* e che, pertanto, l'importo complessivamente accantonato per far fronte al rischio di non esigibilità dei crediti iscritti fra i residui attivi risulterebbe pari a euro 3.965.444,02.

Tuttavia, tale modalità di contabilizzazione non risulta conforme, come già rilevato nella precedente delibera di questa Sezione, ai principi contabili che, proprio al fine di sterilizzare i crediti iscritti in bilancio, hanno introdotto il fondo crediti di dubbia esigibilità, disciplinando, in modo specifico, sia la sua quantificazione, sia la sua utilizzazione (cfr. punto 3.3 di cui all'allegato 4.2 al d.lgs. n. 118/2011).

Quanto all'esercizio 2018, l'organo di revisione riferisce, nella propria relazione al rendiconto (pag. 14), che il comune ha utilizzato per il suo calcolo il metodo semplificato secondo la formula illustrata nella seguente tabella.

Fondo crediti accantonato nel risultato di amministrazione al 01/01	+	3.987.175,25
Utilizzo Fondo crediti per cancellazione crediti inesigibili	-	
Fondo crediti definitivamente accantonato nel bilancio di previsione	+	881.530,37
FONDO CREDITI ACCANTONATO A RENDICONTO		4.868.705,62

Fonte: Relazione al rendiconto di gestione 2018 dell'Organo di revisione

In più occasioni questa Sezione ha avuto modo di soffermarsi sui rischi connessi all'utilizzo del metodo semplificato che, come evidenziato dalla tabella, non tiene conto in modo analitico del volume complessivo dei residui attivi da svalutare (in tal senso Sez. reg. Lombardia deliberazioni nn. 234/2021 PRSE, 39/2021 PRSP, 14/2019/PRSP, 400/19/PRSE).

Pertanto, nel prendere atto della scelta del comune di utilizzare il metodo semplificato, peraltro compiuta anche nel 2016 e nel 2017, si ribadisce l'importanza che, nella valutazione della congruità dell'accantonamento, il comune tenga adeguatamente conto della consistenza della mole di residui attivi iscritti in bilancio. Per tali ragioni, come già evidenziato dalla giurisprudenza di questa Sezione, *“al fine di assicurare un congruo accantonamento, ed evitare di incorrere nel paventato rischio di sottostima del FCDE, ovvero nella eccessiva rigidità dello stesso, gli enti che si sono avvalsi di tale metodologia avrebbero dovuto ipoteticamente calcolare il FCDE utilizzando entrambi i sistemi (semplificato e ordinario) e, poi, mettere a confronto le rispettive risultanze. [...] Nel caso in cui, invece, le risorse disponibili calcolate secondo il metodo semplificato fossero risultate inferiori rispetto a quelle quantificate usando il metodo ordinario l'ente, pur confermando l'importo più basso, avrebbe dovuto comunque attivarsi affinché, con il successivo rendiconto (o almeno nel 2019) fossero reperite le risorse mancanti”* (Sez. reg. controllo Lombardia n. 400/2019).

Infine, nell'esercizio 2019, l'organo di revisione ha riferito, nella propria relazione al rendiconto, che il comune, venuta meno la possibilità di ricorrere al metodo semplificato, ha utilizzato il metodo ordinario per il calcolo del FCDE.

Come previsto dall'esempio n. 5 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, il metodo ordinario parametrizza l'ammontare dell'accantonamento alla consistenza dei residui iscritti ed alla capacità di riscossione manifestata dall'ente nell'ultimo quinquennio. Al fine di individuare i residui attivi da considerare ai fini del calcolo del FCDE il principio contabile di cui al paragrafo 3.3 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 enumera espressamente alcuni crediti per i quali non è necessario l'accantonamento (crediti nei confronti di altre amministrazioni pubbliche, crediti assistiti da fidejussione, entrate tributarie che possono essere accertate per cassa). Per tutti gli altri crediti, invece, l'esempio n. 5 espressamente prevede che *“con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio”*.

A seguito di ulteriori approfondimenti istruttori, è emerso che, nell'esercizio 2019, a fronte di residui attivi di Titolo 1 pari a euro 7.474.288,44, euro 4.576.790,7 sono stati accertati per cassa e, dunque, non sono stati considerati ai fini della quantificazione del FCDE con il metodo ordinario.

Il comune, nella risposta del 31 gennaio 2022, ha specificato, in particolare, che la somma di euro 2.685.151,42 è relativa a residui di titolo 1 formati nel 2019 che *“si riferiscono a IMU, Addizionale IRPEF, Imposta di registro, Imposta di bollo ed imposta pubblicità, lotta evasione”*, che, a quanto riferito dal comune, sarebbero stati riscossi nel 2020 per l'importo di euro 2.146.557,86.

Per il restante importo di euro 1.891.639,37, il comune, nella medesima risposta, ha fornito la seguente tabella esplicativa delle diverse tipologie di entrata e degli esercizi di derivazione.

Anno	Tipologia Entrata Residuo Competenza	Residuo Conto 2019
2018	IMU	158.109,73
2018	ADDIZIONALE IRPEF	262.157,25
2018	IMPOSTA DI BOLLO	3,00
2018	IMPOSTA COMUNALE PUBBLICITA' E DIRITTI PUBBLICHE AFFISSIONI	138.391,37
2017	IMU	70.145,17
2015	TASI	87,00
2013	TARES	513.711,68
2012	RECUPERO EVASIONE	749.034,17
		1.891.639,37

Fonte: risposta istruttoria fornita dal comune di Cormano - prot. Cdc n. 1319 del 31 gennaio 2022

Il comune ha, inoltre, riferito che “per alcune entrate tributarie, quali IMU (2017-2018) ed ADDIZIONALE IRPEF (2018) queste somme sono state totalmente riscosse nel 2020, prima della chiusura del rendiconto di gestione, ma comunque entro il 31/12/2020. Per altre, come il recupero dell'evasione, erano e sono in corso le procedure di riscossione coattiva ed è questo il motivo della conservazione a residui. Di questo importo sono state riscosse complessivamente nel 2020 € 801.0624,95 di cui € 258.254,90 per IMU, € 262.157,25 per Addizionale Irpef, € 87,00 per imposta di bollo, € 291.269,39 per recupero lotta evasione. Sono state affidate in riscossione coattiva per tares ed imposta di pubblicità per € 629.563,64. Con il conto del bilancio 2019 e 2020 sono stati eliminati residui per complessivi € 383.136,41 nel 2019 ed € 77.314,34 nel 2020”.

Sul punto si rileva che il principio contabile di cui al punto 3.7.5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, dopo avere previsto che “le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del

rendiconto”, consente agli enti locali di *“accertare l'addizionale comunale Irpef per un importo pari a quello accertato nell'esercizio finanziario del secondo anno precedente quello di riferimento e comunque non superiore alla somma degli incassi dell'anno precedente in c/residui e del secondo anno precedente in c/competenza, riferiti all'anno di imposta”*. In tal caso, tuttavia, *“la componente dell'avanzo costituita da residui attivi accertati sulla base di stime è evidenziata nella rappresentazione dell'avanzo di amministrazione”*.

Il successivo punto 3.7.6 aggiunge che *“sono accertate per cassa anche le entrate derivanti dalla lotta all'evasione delle entrate tributarie riscosse per cassa, salvo i casi in cui la lotta all'evasione è attuata attraverso l'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento, di ruoli e liste di carico, accertate sulla base di documenti formali emessi dall'ente e imputati all'esercizio in cui l'obbligazione scade (per tali entrate si rinvia ai principi riguardanti l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e la rateizzazione delle entrate)”*.

L'accertamento per cassa, per il quale il medesimo principio contabile *“raccomanda”* attenzione nella gestione e nel controllo, si caratterizza, pertanto, per la coincidenza, di norma, del momento dell'accertamento con quello della riscossione. Tale concomitanza temporale giustifica l'esclusione di queste entrate dalla base di calcolo del FCDE, che ha, infatti, la funzione di neutralizzare l'effetto espansivo che può derivare dall'iscrizione dell'accertamento del credito, pur in assenza di certezze in merito alla sua effettiva riscossione.

Nel caso del comune di Cormanò è, pertanto, evidente che l'ente, nell'individuare le entrate accertate per cassa, non ha rispettato il principio contabile richiamato. Sono state, infatti, classificate per cassa entrate il cui accertamento non è stato effettuato in concomitanza con la relativa riscossione ed ha, pertanto, determinato la nascita di consistenti residui che, pur non essendo stati considerati dal comune per il calcolo del FCDE, stentano ad essere incassati. Si segnalano per la loro consistenza, in particolare, i residui per TARES (euro 513.711,68) risalenti al 2013 e per recupero evasione (euro 749.034,17) risalenti al 2012, per i quali lo stesso comune riferisce che *“erano e sono in corso le procedure di riscossione coattiva ed è questo il motivo della conservazione a residui”*. È,

pertanto, evidente che, essendo in corso le procedure di riscossione coattiva, il cui esito è, come è noto, aleatorio, tali entrate avrebbero dovuto essere adeguatamente sterilizzate con congrui accantonamenti a FCDE per tenere conto della loro effettiva esigibilità.

Conclusivamente, pertanto, emerge che il comune, nel corso del quadriennio considerato, ha effettuato accantonamenti a FCDE non congrui in relazione alla mole di residui iscritti al titolo 1 e al titolo 3, applicando, nei primi esercizi considerati, il metodo semplificato, ed escludendo, nel 2019 (primo anno di utilizzo del metodo ordinario), dalla base di calcolo del fondo una consistente quota di residui attivi in violazione del principio contabile che disciplina l'accertamento per cassa delle entrate (cfr. foglio di calcolo FCDE inviato in allegato alla risposta istruttoria del 31 gennaio 2022).

Riservando all'esame del rendiconto 2020 la verifica della congruità dell'accantonamento a FCDE in tale esercizio, il Collegio, considerata la prossima approvazione del rendiconto 2021, richiama l'ente alla rigorosa applicazione dei principi contabili in tema di determinazione del FCDE, al fine di assicurarne la sua adeguatezza e congruità in considerazione della consistenza dei residui attivi iscritti. Richiama, in particolare, l'ente al rispetto integrale del punto 3.3 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, con particolare attenzione alla fase di selezione dei residui da considerare ai fini della determinazione della base di calcolo del FCDE ed alla necessità che, nella nota integrativa, siano adeguatamente evidenziate le ragioni per cui alcuni residui iscritti non vengano considerati ai fini del calcolo del fondo.

A tal fine si dispone che l'ente, entro trenta giorni dall'approvazione del rendiconto 2021, invii alla Sezione il foglio di calcolo del FCDE accantonato nel rendiconto 2021, la relazione sulla gestione in cui siano analiticamente individuati i residui iscritti non considerati ai fini del calcolo e le ragioni di tale esclusione, unitamente al parere di congruità dell'accantonamento da parte dell'organo di revisione.

Con riferimento alle altre componenti del risultato di amministrazione ed, in particolare, all'accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità, il comune ha riferito che, per le annualità 2016, 2017 e 2018, l'importo residuo del mutuo di liquidità ottenuto dalla Cassa depositi e prestiti era stato iscritto fra i residui passivi e che, tuttavia, *“a seguito dell'istruttoria di codesta Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, nel 2019 l'ente ha proceduto a vincolare la suddetta somma nella quota di avanzo di amministrazione”*.

Tuttavia, con riferimento a quest'ultimo esercizio, in sede istruttoria sono stati chiesti ulteriori chiarimenti al comune, essendo stata rilevato un Fondo anticipazione di liquidità (FAL), peraltro collocato fra i vincoli e non fra gli accantonamenti, pari a euro 1.395.268,34, a fronte di un mutuo residuo di euro 1.479.707,72, con una differenza, pertanto, di euro 84.439,38.

Il comune ha fornito spiegazioni nella risposta del 15 novembre 2021 e successivamente del 31 gennaio 2022, precisando, in quest'ultima, che *“nel 2019 è stata pagato l'importo di € 81.684,89 (competenza 2019) e conservata a residuo la somma di € 84.439,38 per l'anno 2020. [...] Con il conto di bilancio 2019 si è eliminata la quota di capitale residua di € 1.395.268,34 facendola confluire nell'avanzo vincolato. La sola quota conservata a residui passivi nel 2019 è stata di € 84.439,38, corrispondente alla quota capitale da rimborsare per quell'anno 2020 (All. n. 1) che avevano scadenza per il pagamento in date antecedenti all'approvazione del conto 2019 (e quindi nell'impossibilità di utilizzare avanzo né disponibile, né esecutivo). Con il rendiconto di gestione 2020 la quota vincolata per il rimborso del mutuo di liquidità ancora da estinguere è confluita completamente nel FAL”*.

La Sezione, pertanto, prendendo atto di quanto riferito dal comune in merito alle modalità di contabilizzazione utilizzate negli esercizi esaminati ed in merito all'appostamento integrale della quota di anticipazione di liquidità ancora da restituire negli accantonamenti dell'esercizio 2020, rinvia, pertanto, all'esame di tale rendiconto ogni controllo sul punto. Con l'occasione si rammenta che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019, recante «Aggiornamento degli allegati al

decreto legislativo n. 118 del 2011» principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 (Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) ha introdotto, in proposito, il punto 3.20-bis nell'allegato 4/2 al d. lgs. n. 1118/2011.

Infine, quanto al mancato accantonamento nell'esercizio 2018, della somma di euro 12.465,37 per l'indennità di fine mandato del sindaco, considerato che la cifra non risulta reperibile né tra gli accantonamenti del risultato di amministrazione, né tra i vincoli, il comune, nella risposta del 15 novembre 2021, ha riferito che *“quanto alla quota dell'indennità di fine mandato del Sindaco non è stata accantonata in quanto l'ente ha dato priorità alla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità (di cui meglio si preciserà al punto 3) l'indennità di fine mandato del Sindaco uscente è stata finanziata e liquidata con entrate correnti dell'esercizio 2019”*.

Il comune ha, pertanto, espressamente riconosciuto di non avere iscritto fra gli accantonamenti la somma a causa della incapienza del risultato di amministrazione in violazione delle regole contabili, le quali avrebbero richiesto la costituzione dell'accantonamento e la chiusura dell'esercizio 2018 con l'emersione di un disavanzo.

Conclusioni

La Sezione evidenzia come la situazione economico finanziaria del comune nel quadriennio considerato sia caratterizzata da una serie di gravi criticità che rischiano di pregiudicarne gli equilibri economico-finanziari.

I principali fattori di criticità sono riconducibili alla persistente difficoltà di gestione della liquidità, che comporta il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria, spesso non restituita al termine dell'esercizio ed alla consistente mole di residui attivi (pari al 31.12.2019 a euro 15.275.742,93, di cui euro 8.579.132,27, derivanti dalla gestione dei residui ed euro 6.696.610,66 dalla gestione di competenza (dati BDAP).

La carenza di cassa e la consistenza dei crediti non riscossi sono fenomeni collegati in quanto l'ente può contare su una capacità di riscossione che permane limitata, portando all'accumulo di residui attivi.

Come evidenziato dalla Sezioni riunite *“la bassa riscossione dei residui protratta nel tempo, non solo incide negativamente sulla cassa, ma è indice di uno squilibrio occulto, atteso che si è fatto fronte a spese effettivamente sostenute con entrate potenziali di dubbia esigibilità, determinando in tal modo uno squilibrio di bilancio dinamico che l’ente invece di risolvere, compensa con il costante ricorso ad anticipazioni di cassa, impedendo l’emersione del deficit e della conseguente concreta incapacità di evadere le obbligazioni contratte”* (Corte dei conti, Sez. riun. sent. n. 2/2020).

Tale situazione, a fronte di residui passivi complessivi pari, alla medesima data, a euro 7.623.404,86, comporta che il risultato di amministrazione, prima degli accantonamenti e dei vincoli, si attesti all’importo positivo di euro 6.683.846,79 esclusivamente per effetto della massa dei residui attivi ancora iscritti e, dunque, risulti fondato esclusivamente sulla riscossione dei residui, *“che diventa sempre più difficile quanto più i crediti divengono anziani”* (Corte dei conti, Sez. riun. sent. n. 2/2020).

È, pertanto, necessario che il comune adotti senza indugio incisive azioni finalizzate a contrastare le criticità evidenziate.

Si invita, in particolare, il comune a procedere ad adeguati accantonamenti nel risultato di amministrazione, con particolare riguardo al FCDE e al fondo anticipazioni di liquidità, senza, peraltro, trascurare l’appostamento degli altri accantonamenti previsti dai principi contabili, a porre in atto misure volte a superare la cronica carenza di liquidità ed il conseguente e consistente ricorso all’anticipazione di tesoreria e ad incrementare la capacità di riscossione.

La Sezione riserva tutti gli ulteriori interventi che risulteranno necessari all’esito dell’esame dei successivi rendiconti.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia,

ACCERTA

che il comune ha fatto ricorso in modo continuativo, nel quadriennio, all'anticipazione di tesoreria, non integralmente restituita al termine degli esercizi 2017 e 2019;

che il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione degli esercizi esaminati non risulta congruo in relazione alla mole di residui attivi iscritti;

che il fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione degli esercizi esaminati non è stato determinato nel rispetto dei principi dettati dal d.lgs. n. 118/2011;

che il fondo indennità di fine mandato del sindaco non è stato accantonato nel rendiconto dell'esercizio 2018;

INVITA

il comune ad assumere ogni misura ritenuta necessaria per il superamento del rilevato squilibrio nella gestione della cassa, limitando il ricorso all'anticipazione di tesoreria ed assicurando l'integrale restituzione dell'anticipazione entro la chiusura dell'esercizio;

il comune a quantificare i vincoli e gli accantonamenti nel risultato di amministrazione (con particolare riferimento al fondo crediti dubbia esigibilità, al fondo anticipazioni di liquidità ed agli altri fondi previsti dalla legge) nel rispetto dei principi contabili;

il comune ad adottare tutte le misure necessarie per incrementare la capacità di riscossione e a porre particolare attenzione nella gestione dei residui, sia attivi che passivi, procedendo ad un rigoroso monitoraggio delle ragioni di permanenza dei residui attivi e dei tempi di smaltimento di quelli passivi;

DISPONE

che il comune, entro trenta giorni dall'approvazione del rendiconto 2021, invii alla Sezione il foglio di calcolo del FCDE accantonato nel rendiconto 2021, la relazione sulla gestione in cui siano analiticamente individuati i residui iscritti non considerati ai

fini del calcolo e le ragioni di tale esclusione, unitamente al parere di congruità dell'accantonamento da parte dell'organo di revisione;

DISPONE

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco 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;

che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro sessanta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;

la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al revisore dei conti del Comune di Cormano;

che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto del giorno 10 febbraio 2022.

Il Magistrato Estensore

(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

2 marzo 2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)