



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 20 luglio 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Cavaria con Premezzo (VA)

sui rendiconti degli esercizi finanziari 2020 e 2021

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

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

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;

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;

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



VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 3, comma 1, lett. e);

VISTO il Regolamento n. 14 del 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;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie con le quali sono state approvate le linee-guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005, concernenti i rendiconti degli esercizi 2020 e 2021 (n. 7/2021/INPR per il rendiconto 2020 e n. 10/ SEZAUT/2022/INPR per il rendiconto 2021);

ESAMINATI i questionari sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2020 e 2021, redatti dall'Organo di revisione del Comune di Cavaria con Premezzo (VA) sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle autonomie;

VISTA la richiesta istruttoria prot. C.d.c. n. 24723 del 30 dicembre 2022 relativa ai rendiconti 2020 e 2021;

VISTA la nota di riposta del Comune di Cavaria con Premezzo a firma del Revisore dei conti e del Responsabile del Servizio finanziario, acquisita al prot. C.d.c. n. 1219 del 27 gennaio 2023, e i relativi allegati;

VISTE la relazione di deferimento in camera di consiglio del Magistrato istruttore prot. n. 9720 del 18 luglio 2023 e l'ordinanza presidenziale in pari data (n. 162), con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Ref. Rita Gasparo;

PREMESSO IN FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Cavaria con Premezzo (VA) sui rendiconti degli esercizi finanziari 2020 e 2021, trasmesse a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è stata svolta una puntuale attività istruttoria al fine di verificare, nelle due annualità citate, la sana gestione finanziaria dell'ente.

In particolare, con nota n. 24723 del 30 dicembre 2022 indirizzata all'Organo di revisione e al Responsabile dell'Area finanziaria, il Magistrato istruttore ha ritenuto opportuno richiedere informazioni e precisazioni, corredate da eventuale documentazione di supporto, in merito ai seguenti aspetti della gestione economico-finanziaria dell'ente: calcolo e accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, modesta capacità di riscossione, gestione dei residui, reiterato ricorso ad anticipazioni di Tesoreria, tempi di pagamento e relativo fondo di garanzia, contabilizzazione dei fondi Covid, rapporti debito/credito con gli organismi partecipati.

Con missiva del 27 gennaio 2023 (prot. C.d.c. n. 1219) l'Amministrazione comunale ha fornito formale riscontro a tutti i profili oggetto dell'istruttoria.

Esaminata la risposta istruttoria e la documentazione allegata in ordine a ciascuno dei punti sopra descritti, è emersa la necessità di approfondimenti in sede collegiale relativamente alla determinazione e all'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, alla gestione dei residui, alla tempestività dei pagamenti e al ricorso ad anticipazione di tesoreria, ritenendosi conseguentemente conclusi i restanti punti di indagine.

Il magistrato istruttore, pertanto, ha richiesto al Presidente della Sezione, con nota del 18 luglio 2023, il deferimento delle questioni sopra indicate all'esame collegiale della Sezione che si è riunita nella camera di consiglio del 20 luglio 2023.

CONSIDERATO IN DIRITTO

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

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, prevede che *“ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”*. Tale relazione (nel prosieguo *“questionario”*) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida definite dalla Corte dei conti.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo della magistratura contabile sulla gestione finanziaria degli enti locali che, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, risulta ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali 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, comma 6 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 Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-bis, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000, qualora le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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*", nonché 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”.

Trattasi di un effetto inibitorio sulla capacità di spesa che assurge a imprescindibile strumento, di natura cautelare, che rinviene la sua legittimazione costituzionale nel superiore interesse alla legalità costituzionale – finanziaria (artt. 81, 119 e 120 Cost.), è volto alla tutela dell'unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e presidia l'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. e artt. 3 e 9 ss. della legge n. 243/2012); per tale motivo, siffatto strumento è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli enti locali (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 121/2021/PRSE).

Come precisato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013, citata), l'art. 1, commi da 166 a 172 della legge n. 266/2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto-legge n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo estese alla generalità degli enti locali, strumentalmente volte ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio: controlli di *terza generazione* che si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Tali funzioni di controllo, attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1 della legge

costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che - nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost. - richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, comma 1, Cost.). Entro tale cornice costituzionale, pertanto, si colloca il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche intestato alla Corte dei conti, quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato collettività (cfr. anche sentenze Corte cost. nn. 39 e 40 del 6 marzo 2014; n. 279 del 23 novembre 2016, più recentemente sentenza del 19 maggio 2020, n. 115).

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere gli interventi idonei per addivenire al loro superamento.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio, più volte enunciati nelle linee guida della Sezione delle Autonomie di questa Corte, la verifica dei rendiconti è stata svolta in termini comparativi su una pluralità di esercizi contabili, in modo da evidenziare fenomeni significativi ricorrenti e potenzialmente in grado di incidere sugli equilibri di bilancio,

con specifico riguardo agli aspetti della gestione finanziaria connessi all'armonizzazione contabile.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

L'esame del quadro finanziario del comune di Cavaria con Premezzo nell'arco temporale 2020-2021 ha evidenziato alcune irregolarità sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria rispetto alle quali si formulano le seguenti considerazioni, con riserva di altri eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi, collegati fra loro "in modo ordinato e concatenato" alla luce del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici.

In forza di tale principio, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ogni rendiconto è 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 e Sezione delle Autonomie in sede di elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 e 2019, approvate rispettivamente con le deliberazioni n. 12/2019/INPR e n. 9/2020/INPR).

1. Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE).

Dall'analisi della relazione del revisore, allegata al questionario consuntivo, e dai dati contabili estratti dalla BDAP - Prospetti contabili "All. a) Risultato di Amministrazione, e All. c) "Fondo crediti di dubbia esigibilità", per il biennio 2020-2021 risulta un fondo crediti di dubbia esigibilità, precisamente accantonato nell'esercizio 2020 nell'importo di € 830.541,53, in significativa diminuzione rispetto al precedente anno (€ 1.064.817,01), a fronte di residui attivi conservati ai titoli I e III per € 2.478.710,47, di cui € 1.620.739,99 già provenienti dalla gestione residui, e successivamente determinato nell'esercizio

2021 per l'ammontare di € 848.625,76 a fronte di residui attivi conservati ai titoli I e III per € 2.296.194,46, di cui € 1.297.337,51 provenienti dalla gestione residui.

Inoltre, la composizione del risultato di amministrazione 2021 evidenzia una parte disponibile di importo pari a € 296.403,49, in netta riduzione rispetto all'avanzo libero di € 633.046,59, registrato l'anno precedente, come dimostra il quadro sottostante.

All. a) Risultato di amministrazione		
	2020	2021
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	1.796.364,83 €	1.382.475,12 €
Composizione del risultato di amministrazione		
Parte accantonata	875.177,53 €	895.897,76 €
<i>di cui Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12</i>	830.541,53 €	848.625,76 €
Totale parte vincolata	201.653,43 €	190.173,87 €
Totale parte destinata agli investimenti	86.487,28 €	- €
Totale parte disponibile	633.046,59 €	296.403,49 €

Fonte: BDAP - Prospetti contabili "All. a) Risultato di Amministrazione, e All. c) "Fondo crediti di dubbia esigibilità" - Anni 2020-2021. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Nella nota istruttoria indicata in premessa, la Sezione, oltre all'attestazione di congruità dell'Organo di revisione, ha chiesto all'Ente che venissero precisati, per ciascuna annualità, la quantificazione, la composizione del FCDE, il computo effettuato e il relativo prospetto, con invito altresì a fornire indicazione analitica e motivata delle poste escluse dalla base di calcolo, specificandone l'avvenuta illustrazione o meno nella Nota integrativa al bilancio.

La Sezione, preso contestualmente atto, dai questionari consuntivi e dalle relazioni redatte dal Revisore ai sensi dell'art. 239 Tuel, che l'Ente si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis del d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 30-bis del d.l. n. 41/2021, ha

richiesto da ultimo la compilazione del prospetto di calcolo del fondo in parola, in formato Excel, allegato alla stessa richiesta istruttoria.

Il Comune, nel relativo riscontro, ha provveduto ad allegare i prospetti di calcolo dell'FCDE, accantonato al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 e al 31 dicembre 2021, senza, tuttavia, fornire indicazione analitica e motivata delle poste escluse, limitandosi a comunicare che "nell'anno 2020 si è proceduto all'eliminazione in autotutela di avvisi accertamento IMU inesigibili e che è stato erroneamente escluso dal calcolo del FCDE il residuo degli accertamenti IMU".

Tabella: Composizione dell'accantonamento al FCDE - Anno 2020.

Tipologia	Denominazione	Capitolo / Articolo	Residui Attivi Competenza (a)	Residui Attivi Esercizi Precedenti (b)	Totale Residui Attivi (c) = (a) + (b)	Importo Minimo Del Fondo (d)	Fondo Crediti Di Dubbia Esigibilità (e)	% di accantonamento al FCDE (f) = (e) / (c)
1010100	ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati		504.489,10	954.850,62	1.459.339,72	318.226,12	318.226,12	21,81%
	Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa		504.489,10	954.850,62	1.459.339,72	318.226,12	318.226,12	21,81%
		24 / 24 / 1 - ACCERTAMENTI IMU	4.282,96	620.964,72	625.247,68	0,00	0,00	0,00%
		21 / 21 / 1 - Accertamenti I.C.I.	0,00	10.044,33	10.044,33	0,00	0,00	0,00%
		22 / 22 / 1 - ICI riscossa attraverso ruoli coattivi	0,00	248,05	248,05	0,00	0,00	0,00%
1000000	TOTALE TITOLO 1		510.134,43	954.850,62	1.464.985,05	318.226,12	318.226,12	21,72%

Fonte: Allegato Risposta istruttoria del 27 gennaio 2023. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

La rappresentazione tabellare suesposta, estratta dal documento allegato alla risposta istruttoria, mette in evidenza l'esclusione dalla base di calcolo del FCDE della posta creditizia sopra menzionata, ammontante a € 625.247,68, pressoché riferita alla gestione residua, per la quale l'ente non ha operato alcuna sterilizzazione del rischio dell'assunzione di spese in assenza di idonee coperture finanziarie.

La lettura dei dati, conseguentemente, mette in rilievo che l'accantonamento a FCDE di consuntivo 2020, calcolato sulla mole dei residui di Titolo I, riferiti alla Tipologia 101 *"Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa"*, è del solo 21,81% del totale iscritto a rendiconto, che per la tipologia in argomento risulta pari a 1.459.339,72 euro.

La base di calcolo selezionata dal Comune è risultata, pertanto, ampiamente inferiore all'ammontare complessivo dei residui attivi iscritti in bilancio andando ad erodere sensibilmente la parte disponibile del risultato di amministrazione 2020, pari a 633.046,59 euro.

Dall'esame dei dati contabili 2021, la Sezione, non può non rilevare come la criticità sopra evidenziata, sia stata reiterata in tale esercizio, sebbene con riferimento al Titolo III delle entrate.

Nello specifico, il Prospetto contabile allegato alla nota di risposta del 23 gennaio u.s., illustrativo dell'accantonamento al FCDE 2021, mette in luce che l'Ente non ha sterilizzato in alcun modo le entrate iscritte al titolo III - Tipologia 100: *"Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni"* - valorizzate per l'importo finale di 641.248,85 euro, di cui 475.713,70 euro riferiti ai crediti maturati nelle annualità precedenti.

L'omessa neutralizzazione delle poste in esame ha inciso sull'accantonamento a FCDE di consuntivo 2021, quantificato, relativamente al Titolo III, nell'importo di 156.998,34 euro a fronte di una mole di residui iscritti a rendiconto, pari a 994.128,30 euro.

La base di calcolo selezionata dal Comune è risultata, pertanto, ampiamente inferiore all'ammontare complessivo dei residui attivi iscritti in bilancio al Tit. III, attestandosi nel valore percentuale del 15,79% rispetto a questi ultimi, non adeguatamente coperti dalla parte disponibile, ammontante a 296.403,49 euro, quest'ultima più che dimezzata rispetto all'esercizio precedente.

Prendendo in considerazione, difatti, tutti i residui attivi relativi alle entrate di titolo III, Tipologia 100: "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni", ai fini del computo del FCDE in parte qua la quantificazione della somma accantonata a tale titolo, esposta nella sottostante rappresentazione tabellare, raggiunge un minimo teorico di 359.086,95 euro.

Tabella: FCDE 2021 - Tit. III - Tipologia 100

	INIZIALI	2017	2018	2019	2020	2021	Totale	FINALI	Teorico
Accertato		1.227.119,47	561.462,26	722.213,14	585.103,93	722.202,44 €	3.818.101,24 €	641.248,85	359.086,95 €
Riscosso		916.548,96	124.530,54	387.225,07	80.353,68	171.380,15 €	1.680.038,40 €		
%		74,69%	22,18%	53,62%	13,73%	23,73%	44,00%	56,00%	<- Complemento a 100

Fonte: BDAP- Conto del bilancio - Gestione delle entrate. Anni 2017-2021. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

L'Amministrazione civica, inoltre, ha compilato i seguenti prospetti in formato Excel, forniti dalla Sezione; gli stessi danno evidenza, oltre che del calcolo del fondo in commento nel biennio 2020 - 2021, anche del differenziale tra il totale dei residui dei titoli I e III, da un lato, e i crediti calcolati per l'accantonamento al fondo in parola, dall'altro, senza, peraltro, riportare elementi giustificativi a supporto a fronte dell'espressa richiesta, in sede istruttoria, di un'esplicita motivazione al riguardo.

Calcolo FCDE al 31.12.2021		2017	2018	2019	2020	2021	Totale	totale residui conservati al 31.12.2021	FCDE al 31.12.2021
IMU	Residuo all'1.1	96.206,53	151.108,51	555.202,64	671.451,31	555.202,64	2.029.171,63	342.678,95	334.317,58 €
	Riscosso c/residui al 31.12	2.651,86	6.031,74	10.112,14	50.486,59	10.112,14	79.394,47		
	%	2,76%	3,99%	1,82%	7,52%	1,82%	3,91%		
TARSU TIA TARI	Residuo all'1.1	276.541,54	335.283,02	365.641,25	406.079,19	365.641,25	1.749.186,25	503.021,75	357.309,84 €
	Riscosso c/residui al 31.12	115.447,46	137.962,26	126.739,18	143.265,07	126.739,18	650.153,15		
	%	41,75%	41,15%	34,66%	35,28%	34,66%	37,17%		
Sanzioni Amministrative Cds	Residuo all'1.1	59.474,20	79.374,36	101.961,54	117.752,38	101.961,54	460.533,92	182.021,23	156.998,34 €
	Riscosso c/residui al 31.12	10.470,52	9.016,82	9.365,35	537,78	9.365,35	38.755,82		
	%	17,61%	11,36%	9,19%	0,46%	9,19%	8,42%		
							TOTALE	1.027.721,93	848.625,76
							totale residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2021	2.296.194,00 €	
							EVENTUALE DIFFERENZA	1.268.472,07	di cui dare conto nella risposta istruttoria

Fonte: Prospetto di calcolo FCDE 2021 allegato alla nota di risposta del 27.01.2023. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Calcolo FCDE al 31.12.2020		2016	2017	2018	2019	2020	Totale	totale residui conservati al 31.12.2020	FCDE al 31.12.2020
IMU	Residuo all'1.1	304.146,15	217.228,27	413.371,99	574.474,92	702.092,28	2.211.313,61	642.491,11	
	Risocco c/residui al 31.12	92.049,20	108.702,03	255.357,22	18.207,62	70.835,18	545.151,25		
	%	30,26%	50,04%	61,77%	3,17%	10,09%	24,65%		
TARSI TIA TARI	Residuo all'1.1	299.410,35	329.505,59	388.127,36	389.976,60	417.605,58	1.824.625,48	456.536,14	297.767,27 €
	Risocco c/residui al 31.12	111.231,98	120.807,22	143.972,74	131.772,09	148.907,357	656.691,39		
	%	37,15%	36,66%	37,09%	33,79%	35,66%	35,99%		
Sanzioni Amministrative Cds	Residuo all'1.1	51.116,93	59.474,20	79.374,36	101.961,54	117.752,28	409.679,31	236.545,60	123.463,73 €
	Risocco c/residui al 31.12	16.558,28	10.470,52	9.016,82	9.365,35	537,78	45.948,75		
	%	32,39%	17,61%	11,36%	9,19%	0,46%	11,22%		
Proventi canoni depurazione	Residuo all'1.1	656.286,17	867.415,11	342.838,24	438.225,99	392.319,43	2.697.074,94	530.543,70	339.872,62 €
	Risocco c/residui al 31.12	2.871,06	698.651,03	84.879,57	259.906,56	55.775,73	1.102.083,95		
	%	0,44%	80,54%	24,76%	59,31%	14,22%	40,86%		
Altre risorse per cui risultano residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2020 (specificare) RIMBORSI	Residuo all'1.1	41.456,89	52.432,01	44.655,14	47.093,75	47.581,19	233.218,98	47.508,22	47.179,06 €
	Risocco c/residui al 31.12			648,00		687,57	1.335,57		
	%	0,00%	0,00%	1,45%	0,00%	1,45%	0,57%		
Altre risorse per cui risultano residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2020 (specificare) PUBBLICHE AFFISSIONI	Residuo all'1.1	2.000,00	2.151,04	2.040,88	2.000,00	2.000,00	10.191,92	2.000,00	1.926,00 €
	Risocco c/residui al 31.12		151,04	234,07			385,11		
	%	0,00%	7,02%	11,47%	0,00%	0,00%	3,70%		
Altre risorse per cui risultano residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2020 (specificare) TOSAP	Residuo all'1.1	18.115,28	22.695,97	19.283,16	19.183,16	19.183,16	98.461,73	19.183,16	18.532,85 €
	Risocco c/residui al 31.12	173,62	3.513,81	100,00			3.787,63		
	%	0,96%	15,48%	0,52%	0,00%	0,00%	3,39%		
Altre risorse per cui risultano residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2020 (specificare) CONTRIBUTO TESORERIA	Residuo all'1.1	2.000,00	4.000,00	2.000,00	2.000,00	2.000,00	12.000,00	2.000,00	1.800,00 €
	Risocco c/residui al 31.12		2.000,00				2.000,00		
	%	0,00%	50,00%	0,00%	0,00%	0,00%	10,00%		
							TOTALE	1.936.808,02	830.541,53
							totale residui conservati ai titoli I e III al 31.12.2020	2478710,47%	
							EVENTUALE DIFFERENZA		541902,45

Fonte: Prospetto di calcolo FCDE 2020 allegato alla nota di risposta del 27.01.2023. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Nel dettaglio, la Sezione osserva una mole in forte crescita dei residui di parte corrente, iscritti ai titoli I e III, precisamente da 541.902,45 euro nel 2020 a 1.268.472,07 euro nel 2022, non neutralizzati attraverso lo strumento giuridico dell'accantonamento al FCDE, e rispetto ai quali, se pur formalmente richiesto nel contraddittorio cartolare con il Comune, non vi è stato alcun riferimento motivazionale, che non trova evidenza neppure nella Nota integrativa al bilancio di previsione 2020-2022 e 2021-2023.

Il raffronto tra le precedenti tabelle, rispettivamente illustrative del calcolo FCDE 2020 e FCDE 2021, mette in luce la presenza di errori materiali o formali in sede di computo del fondo in parola, con ciò rendendo i dati sopra esposti non pienamente attendibili.

In termini esplicativi, si osserva che nelle due annualità in esame, i dati relativi al quinquennio di riferimento presentano importi differenti, mentre per gli anni dal 2017 al 2020 dovrebbero riportare quantità coincidenti, in quanto rappresentano valori storici, cristallizzati. Si rammenta, sotto tale profilo, che poiché per ciascuna annualità del quinquennio viene calcolata la percentuale del riscosso in conto residui al 31 dicembre rispetto all'ammontare degli stessi al 1° gennaio, il valore che ne risulta rimane cristallizzato andando a comporre la media percentuale di riscossione dei crediti dei 5 anni assunti a base di calcolo del fondo.

Nel caso in esame, invece, l'applicazione erronea del principio contabile in punto di determinazione del fondo in esame, si appunta sulla mole iniziale dei residui in conto residui delle entrate iscritte al Titolo I, poiché la stessa è stata valorizzata nel prospetto di calcolo del FCDE al 31/12/2020, in tutta la serie storica 2017-2020, in un ammontare diverso da quanto risulta, per le stesse annualità, nel prospetto di calcolo del fondo in parola accantonato nel risultato di amministrazione 2021.

Dai prospetti, inoltre, non si evince l'applicazione della deroga prevista dall'art. 107-bis, d.l. n. 18/2020, che consente di calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate di titolo 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione, calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020; facoltà poi estesa al 2021 per effetto della modifica introdotta dall'art. 30-bis del d.l. n. 41/2021.

Tale normativa consente di sterilizzare nel calcolo della media delle riscossioni in conto residui, intervenuta nel quinquennio precedente rispetto al totale dei residui attivi conservati dal 1° gennaio degli stessi esercizi, i dati del 2020 e del 2021, sostituendoli con quelli del 2019, al fine di fronteggiare i minori incassi legati al blocco delle attività

di riscossione previsto dai decreti emergenziali volti a contrastare la diffusione del COVID-19.

Nonostante la dichiarazione in senso positivo dell'Ente in ordine all'avvalimento della suesposta facoltà, sia nel questionario che nella relazione dell'Organo di revisione, le colonne riferite all'anno 2020, riportate nel prospetto di calcolo FCDE 2020, e al biennio 2020 - 2021, valorizzate nel prospetto di calcolo FCDE 2021, restituiscono importi diversi dei residui iniziali e delle rispettive riscossioni rispetto al dato 2019, con ricaduta immediata sulle percentuali di riscossione, necessariamente diverse da quella registrata nel 2019.

Da ultimo, l'esplicita richiesta istruttoria indirizzata all'Ente di fornire per gli esercizi 2020 e 2021 l'attestazione di congruità del revisore, è rimasta inevasa. È, pertanto, necessario che il Comune verifichi compiutamente *pro-futuro* la congruità del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione, corredando tale verifica da apposita certificazione da parte dell'Organo di revisione e da una chiara e completa esposizione dei passaggi che hanno portato alla determinazione dell'accantonamento a tale fondo. Sulla base delle considerazioni che precedono, si raccomanda altresì all'Ente il rigoroso rispetto del principio di cui al paragrafo 3.3 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, a mente del quale se l'ente medesimo non considera di dubbia e difficile esazione alcune entrate e, dunque, non provvede, in relazione alle stesse, ad alcun accantonamento, "*è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio*". Il fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità costituisce un istituto fondamentale della nuova contabilità finanziaria, finalizzato ad evitare, in un'ottica di prevenzione di futuri squilibri di bilancio, che l'Amministrazione locale, per finanziare le proprie uscite, possa utilizzare entrate per le quali l'effettivo incasso è incerto. Per tali ragioni è necessario che la scelta di non effettuare alcun accantonamento su alcune tipologie di crediti sia

adeguatamente ponderata e, dunque, illustrata nella nota integrativa al Bilancio di previsione al fine di dare conto della scelta effettuata e della rispondenza della stessa alle regole di prudenza contabile e, più in generale, di buona amministrazione. Il rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente deriva, infatti, dall'iscrizione fra i residui attivi di importi consistenti, che contribuiscono alla realizzazione dell'avanzo di amministrazione disponibile, senza alcun accantonamento prudenziale connesso all'eventualità di mancato incasso integrale dei crediti iscritti. L'omesso accantonamento, nei termini suesposti, in presenza di una parte disponibile di risultato di amministrazione non elevato potrebbe, difatti, in caso di sottostima dell'importo accantonato a titolo di FCDE, dissimulare un disavanzo non rilevato.

Questa Sezione invita il comune di Cavaria con Premezzo a provvedere ad una corretta determinazione dello FCDE, applicando ai residui attivi il complemento a 100 della media del rapporto tra gli incassi in conto residui e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi, i cui valori che ne risultano rimangono necessariamente cristallizzati.

La Sezione, pertanto, si riserva di verificare la quantificazione e l'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'Ente, in particolare con riferimento al prossimo rendiconto utile in cui l'Amministrazione comunale può conformarsi alle indicazioni sin qui fornite per procedere alla determinazione dell'accantonamento al fondo medesimo nel rispetto dei principi contabili.

2. Attività di riscossione dei crediti e gestione dei residui attivi.

L'Organo di Revisione, nel parere al rendiconto 2021, ha evidenziato la scarsa efficienza dell'attività di riscossione dei crediti richiamando l'Ente all'utilizzo di misure di riscossione coattiva. Sul punto la Sezione ha chiesto all'Amministrazione di relazionare

sulle misure adottate e sui risultati raggiunti. Nel riscontro pervenuto con la già menzionata nota di risposta, l'Amministrazione comunale ha dichiarato di aver inserito nel programma di mandato l'attività di lotta all'evasione, coinvolgendo sia l'ufficio tributi che gli altri servizi nel tenere monitorato l'andamento delle entrate mediante l'emissione degli avvisi di accertamento, nelle ipotesi di mancati versamenti tributari (IMU-TARI), e con solleciti in merito alle entrate per sanzioni CDS e alle entrate per prestazioni sociali e istruzione. La prefata missiva ha precisato, poi, che la successiva iscrizione a ruolo tramite l'Agenzia delle Entrate - Riscossione, in caso di esito negativo, qualora seguita dalle rateizzazioni concesse dalla stessa fino a 72 mesi, è risultata foriera di ulteriori rallentamenti nell'attività di recupero del credito.

La gestione dei residui è caratterizzata dalla conservazione in bilancio di importi considerevoli, anche riferiti ad accertamenti risalenti nel tempo. In particolare, i residui attivi a chiusura dell'esercizio 2021 ammontano ad € 2.773.860,90 (erano 2.681.686,92 nel 2020) di cui 1.422.008,60 provenienti dalla gestione residui.

In fase istruttoria l'Ente ha fornito, a corredo dell'anzidetta nota di risposta, la stampa del Giornale degli accertamenti a residuo - Esercizio 2023, con indicazione della ragione del credito, dell'anno di maturazione e dell'importo iniziale e rimanente. Quanto al riferire circa le iniziative assunte a seguito dell'invito del Revisore ad adottare misure che ne consentissero l'estinzione, l'Ente si è limitato a ribadire quanto indicato sopra, segnalando, tuttavia, che la percentuale di riscossione dei residui ha registrato un miglioramento nell'esercizio 2022, assestandosi al 40,29% rispetto al 34,29% del 2021.

La documentazione fornita dal Comune, unitamente agli elenchi dei residui attivi, allegati ai rendiconti 2021 e 2022 e acquisiti d'ufficio, hanno consentito di fotografare, come nelle tabelle di sintesi che seguono, il volume dei residui vetusti di parte corrente iscritti al Titolo I e III del consuntivo 2021, aventi anzianità quinquennale o ante 2016, e

la relativa movimentazione (incassi o minori entrate), con indicazione della percentuale di mantenimento e aggiornamento della situazione al 31.12.2022.

Rispetto all'anno precedente, il 2020, con in bilancio una grandezza di crediti vetusti di Titolo I risalenti agli anni 2015 e precedenti pari a 148.073,53 euro, il rendiconto 2021 presenta un incremento della consistenza dei residui attivi derivanti dalle entrate tributarie, pari a 184.057,19 euro.

Similmente, una tendenza analoga si registra per le entrate extratributarie allocate al Titolo III del conto del bilancio, la cui quota parte di residui di anzianità almeno quinquennale è passata da 191.788,91 euro nel 2020 a 225.004,8 euro nel 2021.

Riguardo all'anno di provenienza dei residui attivi 2016 e annualità pregresse registrati a consuntivo 2021, risultano non movimentate nel corso dello stesso e mantenute a fine esercizio 2022 le seguenti poste attive, alcune delle quali risalenti nel tempo, come è dato osservare nel prospetto alla pagina seguente.

Residui 2016 e ante. Consuntivo 2021 e aggiornamento al 31.12.2022									
Anno residuo	Oggetto	Codice	Importo residuo iniziale	Movimentazione		Residuo finale al 31.12.2022	% di mantenimento 2021	Da riscuotere al 31.12.2022	% di mantenimento 2022
				Incasso	Minori entrate				
2014	IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA' E DIRITTI PUBBLICHE AFFISSIONI	10101	13.792,74			13.792,74	100,00%	13.792,74	100,00%
2015	IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA' E DIRITTI PUBBLICHE AFFISSIONI	10101	13.419,63			13.419,63	100,00%	13.419,63	100,00%
2014	TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE PERMANENTI	10101	11.241,70			11.241,70	100,00%	11.241,70	100,00%
2015	TASSA PER L'OCCUPAZIONE DI SPAZI ED AREE PUBBLICHE PERMANENTI	10101	7.941,46			7.941,46	100,00%	7.941,46	100,00%
2014	DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI	10101	1.000,00			1.000,00	100,00%	1.000,00	100,00%
2015	DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI	10101	1.000,00			1.000,00	100,00%	1.000,00	100,00%
2013	PROVENTI DEL SERVIZIO MENSA (SERVIZIO RILEVANTE AI FINI I.V.A.) (CAP. 1580U)	30100	113,6			113,6	100,00%	113,6	100,00%
2014	PROVENTI DEL SERVIZIO MENSA (SERVIZIO RILEVANTE AI FINI I.V.A.) (CAP. 1580U)	30100	707,16			707,16	100,00%	591,96	83,71%
2015	PROVENTI DEL SERVIZIO MENSA (SERVIZIO RILEVANTE AI FINI I.V.A.) (CAP. 1580U)	30100	516,75			516,75	100,00%	459,59	88,94%
2016	PROVENTI DEL SERVIZIO MENSA (SERVIZIO RILEVANTE AI FINI I.V.A.) (CAP. 1580U)	30100	28,85			28,85	100,00%	28,85	100,00%
2005	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	538,3			538,3	100,00%	300	55,73%
2006	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	312,69			312,69	100,00%	267,35	85,50%
2007	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	2.100,00			2.100,00	100,00%	2.100,00	100,00%
2008	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	1.750,72			1.750,72	100,00%	1.711,81	97,78%
2009	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	7.185,21			7.185,21	100,00%	7.185,21	100,00%
2010	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	1.332,49			1.332,49	100,00%	1.332,49	100,00%
2011	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	1.771,03			1.771,03	100,00%	1.771,03	100,00%
2012	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	15.067,90			15.067,90	100,00%	15.067,90	100,00%
2013	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	479,39			479,39	100,00%	479,39	100,00%
2014	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	790,86			790,86	100,00%	790,86	100,00%
2015	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	220			220	100,00%	220	100,00%
2016	RECUPERO SPESE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	30100	773,39			773,39	100,00%	773,39	100,00%
2015	SANZIONE VIOLAZIONE CDS (ESCLUSO ART. 142) * FAMIGLIE	30200	3.757,50			3.757,50	100,00%	3.588,50	95,50%
2016	SANZIONE VIOLAZIONE CDS (ESCLUSO ART. 142) * FAMIGLIE	30200	169			169	100,00%	169	100,00%
2016	SANZIONI VIOLAZIONI ART. 142 CDS INTERA SPETTANZA ENTE - IMPRESE	30200	824,5			824,5	100,00%	824,5	100,00%
2016	SANZIONI VIOLAZIONI ART. 142 CDS ESEGUITE SU STRADE NON DI PROPRIETA' DELL'ENTE - FAMIGLIE	30200	762			762	100,00%	762	100,00%
2016	RIMBORSO SPESE ACCERTAMENTO, PROCEDIMENTO, RISCOSSIONE SANZIONI CDS - IMPRESE	30200	50,73			50,73	100,00%	50,73	100,00%
2008	INTROITI E RIMBORSI DIVERSI	30500	3.200,00			3.200,00	100,00%	3.200,00	100,00%
2010	INTROITI E RIMBORSI DIVERSI	30500	1.560,00			1.560,00	100,00%	1.560,00	100,00%
	Totale		92.407,60						

Fonte: Elenco dei residui attivi. Anni 2021 e 2022. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

In particolare, emerge una percentuale di mantenimento del 100%, ossia a dire una riscossione pari a zero al 31.12.2021, riferita a diversi crediti vetusti, maturati dal 2005

al 2016, che ammontano a oltre 92 mila euro, la quasi totalità dei quali risulta interamente mantenuta anche a fine esercizio 2022.

Il dato suesposto rappresenta il valore parziale del complesso di residui attivi di anzianità quinquennale o iscritti in bilancio da oltre 5 anni. Come esposto nel quadro di sintesi a seguire, siffatta massa attiva di crediti vetusti, pari a 409.061,99 euro, e corrispondente al 28,77% del complesso della gestione residua 2021 che si attesta in 1.422.008,60 euro, è ancora mantenuta dal Comune per più della metà nel consuntivo 2022 (224.297,62 euro).

Residui 2016 e ante. Consuntivo 2021 e aggiornamento al 31.12.2022									
Anno residuo	Oggetto	Codice	Importo residuo iniziale	Movimentazione		Residuo finale al 31.12.2021	% di mantenimento 2021	Da riscuotere al 31.12.2022	% di mantenimento o 2022
				Incasso	Minori entrate				
Totale			409.061,99	81.094,29	87.022,70	242.191,21		224.297,62	

Fonte: Elenco dei residui attivi. Anni 2021 e 2022. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Alla luce dei dati sopra esposti si fa presente che la presenza di tali residui attivi ha potuto "inquinare" la trasparente determinazione del risultato di amministrazione, oltre che incidere negativamente sulla situazione di cassa, come del resto confermato dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria per sostenere le spese di funzionamento dell'Ente.

Con riferimento alla presenza di residui attivi vetusti si richiamano i precedenti arresti della giurisprudenza contabile a mente della quale, sebbene il paragrafo 9.1. del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (n. 4.2. del d.lgs. n. 118/2011) non imponga automaticamente la cancellazione dei residui attivi trascorsi tre anni dalla scadenza del credito non riscosso, tuttavia, il mantenimento di quelli più risalenti costituisce un'evenienza eccezionale che deve essere oggetto di adeguata ponderazione da parte dell'ente locale.

Nello specifico, infatti, *“l’ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l’esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l’effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un’apposita voce dell’attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 60/2021/PRSE richiamata dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 173/2021/PRSP; cfr. altresì deliberazioni di questa Sezione n. 315/2021/PRSE; n. 17/2022/PRSP; n. 174/2022/PRSP).

Si invita, pertanto, il Comune in sede di riaccertamento dei residui attivi a garantire la veridicità dei risultati di amministrazione, eliminando, in particolare, i residui attivi fondati su ragioni di credito insussistenti o per i quali non è più percorribile fruttuosamente l’esazione del credito stesso.

3. Anticipazione di tesoreria

Con la prefata nota del 30 dicembre 2022, in riferimento al reiterato ricorso ad anticipazioni di Tesoreria, il magistrato istruttore ha chiesto all’Amministrazione di motivare le ragioni dell’impiego della stessa, specificandone il limite concedibile, l’importo, i giorni di utilizzo, con aggiornamenti circa l’utilizzo di tale strumento nel corso dell’esercizio 2022.

L’approfondimento istruttorio che ne è seguito ha consentito alla Sezione di rilevare un miglioramento dell’Ente, posto che l’utilizzo di tale strumento, è diminuito nel 2021, esercizio finanziario ultimo in cui il ricorso all’anticipazione di cassa, nel rispetto del

limite concedibile, si è reso necessario. Nello specifico i giorni interessati dall'istituto in esame sono stati 34 gg nel 2021 a fronte dei 181 giorni nel 2020 e dei 149 giorni nel 2019. Dai dati di cui sopra il ricorso all'anticipazione di tesoreria sembra aver costituito per l'Ente una forma di finanziamento pluriennale con profili strutturali.

Anche se nel 2022 la liquidità del Comune non ha reso necessario l'intervento del Tesoriere, si ribadiscono, ad ogni modo, le consolidate coordinate interpretative definite della magistratura contabile che considera univocamente l'anticipazione di tesoreria quale forma di finanziamento a breve termine a cui ricorrere per far fronte a momentanei problemi di cassa; la stessa può essere ottenuta previa richiesta corredata da una delibera di Giunta dell'ente locale. L'utilizzo di questo strumento finanziario ha carattere eccezionale: avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra il flusso delle entrate e la decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento. Sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata.

Di converso, il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria, anche nell'ipotesi in cui non superi il limite previsto dall'art. 222 del TUEL, e cioè i tre dodicesimi delle entrate accertate con riferimento ai primi tre titoli, rischia di divenire mezzo ordinario e fisiologico di gestione per il pagamento delle spese, sintomo di latenti squilibri nella gestione finanziaria, da non collegare pertanto al mero disallineamento temporale tra incassi e pagamenti.

Il fenomeno potrebbe mascherare, altresì, forme di finanziamento a medio o lungo termine, con conseguente elusione dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare le spese di investimento.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, si richiede all'Amministrazione di analizzare e monitorare le cause che hanno determinato gli squilibri nella gestione di cassa e, preso atto del rientro dalla pregressa sofferenza di liquidità nel 2022, di adottare per il futuro tutte le misure correttive idonee ad evitare un continuo ricorso allo strumento dell'anticipazione e a tutela degli equilibri di bilancio.

4. Tempestività dei pagamenti e Fondo di garanzia debiti commerciali.

L'Organo di revisione, nel proprio parere allegato al rendiconto 2020, ha segnalato il mancato rispetto dei tempi di pagamento. Il magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di chiarire l'indicatore annuale per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 e di riferire sull'applicazione del previsto fondo di garanzia debiti commerciali. Il riscontro istruttorio si è limitato a riferire sia l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti sia il Fondo di garanzia accantonato nel bilancio preventivo, secondo i dati riportati nel successivo schema:

Anno	Indicatore di tempestività	Fondo di garanzia accantonato nel bilancio preventivo	Anno accantonamento
2020	+ 17gg.	€ 34.266,82	2021
2021	+ 2 gg.	€ 13.360,00	2022

Fonte: Risposta istruttoria del 23 gennaio 2023. Elaborazione: Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Si premette una discrasia di dati tra il riscontro istruttorio suesposto e l'indicatore in parola pubblicato nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito web del Comune che nel 2020 risulta pari a + 31,93 gg. e nel 2021 corrispondente a + 4,28 gg.

In forza del segno positivo dei suddetti valori, nel bilancio di previsione pluriennale, triennio 2021-2023 e 2022-2024, è stato accantonato un fondo di garanzia dei debiti commerciali (FGDC) per l'importo rispettivamente di € 34.266,82 e di € 13.360,00, tuttavia non presente, per entrambe le annualità 2020 e 2021, nella parte accantonata

del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione in sede di rendiconto e di cui l'Amministrazione non ha fornito alcuna delucidazione.

Per l'anno 2022 l'Ente ha precisato solo che *"entro il 31.01.2023 si procederà alla verifica nel portale dedicato"*, senza dare ulteriore seguito.

Dall'estrazione d'ufficio dei dati, tramite il sito internet del Comune, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti 2022 ha mutato segno, attestandosi a - 4,18 gg.

La normativa di riferimento dell'istituto in parola è la legge n. 145/2018 che all'art. 1, commi 859 e ss., ha previsto l'accantonamento nella parte corrente del bilancio di previsione e del conto di bilancio, con decorrenza dall'esercizio 2021, del Fondo *de quo*, fissando le condizioni che lo rendono obbligatorio:

- mancata riduzione del debito commerciale al 31/12 dell'anno precedente (2020) rispetto al debito alla medesima data del secondo anno precedente (2019) di almeno il 10%. In ogni caso le medesime misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non è superiore al 5 per cento del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio.
- nonostante il raggiungimento della riduzione del 10%, indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dall'art. 4 del d. lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002.

Ai sensi del comma 862 dell'art. 1, citato, entro il 28 febbraio dell'esercizio in cui sono state rilevate le suddette condizioni riferite all'esercizio precedente, con delibera di Giunta l'ente stanziava nella parte corrente del proprio bilancio l'accantonamento in parola, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti, che a fine esercizio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, per un importo pari al:

- a) 5 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10% del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- b) 3 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- c) 2 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- d) 1 % degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni, registrati nell'esercizio precedente.

La cornice normativa d'interesse si chiude con il successivo comma 863, a tenore del quale *"Nel corso dell'esercizio l'accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali di cui al comma 862 è adeguato alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi e non riguarda gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione. Il Fondo di garanzia debiti commerciali accantonato nel risultato di amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859"*.

In ottemperanza alle disposizioni sopra riportate, con atto di Giunta n. 8 del 26/02/2021, l'Amministrazione comunale ha provveduto alla determinazione del FGDC 2021 dopo aver appurato: uno stock del debito al 31/12/2019 pari a € 276.388,97; un obiettivo di riduzione del debito (-10%) di € 248.750,08; fatture ricevute nel 2020 per € 2.091.341,49; una franchigia 5% delle fatture ricevute nel 2020 per € 104.567,07; uno stock del debito al 31/12/2020 pari € 65.044,90; l'indicatore di ritardo dei pagamenti corrispondente gg. + 17.

Con lo stesso atto dell'Organo esecutivo il Comune ha pertanto dato atto che: il debito commerciale residuo rilevato alla fine dell'esercizio precedente (2020) si è ridotto

almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente (2019); il debito commerciale residuo scaduto, ai sensi dell'art. 33 D. Lgs. n. 33/2013, rilevato alla fine dell'esercizio precedente (€ 65.044,90) non è superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio; l'Ente ha assolto agli obblighi di trasparenza e di comunicazione dei dati dei pagamenti previsti dalla normativa vigente; l'Ente presenta un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente (2020) non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali (art. 1, L. n. 145/18, comma 859, lett. b). Ha pertanto costruito il Fondo di garanzia debiti commerciali attraverso i passaggi che seguono:

- spesa per acquisto di beni e servizi (macro-agg.103) +€ 1.815.554,37;
- stanziamento di spesa che utilizza risorse con specifico vincolo di destinazione (spese finanziate con proventi concessioni edilizie, proventi cds, trasferimenti specifici, dalla tassa rifiuti ecc.) - € 102.213,00;
- TOTALE € 1.713.341,37
- Percentuale applicata: 2%;
- Importo FGDC da accantonare € 34.266,82.

Analogamente, nel 2022 ricorrono gli estremi per l'obbligatorio stanziamento del Fondo in esame nel bilancio di previsione nella missione 20, programma 3, determinato dall'organo esecutivo dell'ente per euro 13.360,00 euro (deliberazione di Giunta n. 13 del 22/02/2022).

Lo stesso Fondo risulta così calcolato dopo aver appurato: uno stock del debito al 31/12/2020 di euro 68.650,68; un obiettivo di riduzione del debito (-10%), pari a euro 61.785,61; fatture ricevute nel 2021 per l'importo di euro 2.962.000,01; una franchigia 5% delle fatture ricevute nel 2021 di euro 148.100,00; uno stock del debito al 31/12/2021 di euro 57.873,60; un indicatore di ritardo dei pagamenti pari a gg. + 2.

Posto il rispetto della condizione della riduzione del 10% del debito commerciale residuo rilevato alla fine dell'esercizio 2021 rispetto a quello del 2020; dato atto che il debito commerciale residuo scaduto, ai sensi dell'art. 33 del D. Lgs. n. 33/2013, rilevato alla fine dell'esercizio precedente (euro 57.873,60) non è superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio, con il predetto atto deliberativo, tuttavia, la Giunta ha dichiarato la permanenza di un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno 2021, non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali (art. 1, L. n. 145/18, comma 859, lett. b).

Di qui la determinazione del Fondo di garanzia debiti commerciali 2022, pari ad € 13.360,00, applicando la percentuale di calcolo dell'1% ai seguenti valori:

spesa per acquisto di beni e servizi (macro-agg.103)	+ € 1.761.003,60;
stanziamento di spesa che utilizza risorse con specifico vincolo di destinazione (spese finanziate con proventi concessioni edilizie, proventi cds, trasferimenti specifici, dalla tassa rifiuti ecc.)	- € 425.000,00;
TOTALE	€ 1.336.003,60.

Lo stanziamento operato dal Comune nel bilancio di previsione 2021-2023, sarebbe dovuto necessariamente confluire *"a fine esercizio ... nella quota accantonata del risultato di amministrazione"*, eventualmente *"adeguato alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi"* (commi 862 e 863 citati), da valorizzare pertanto in € 34.266,82 nel prospetto dimostrativo allegato al rendiconto 2021, che invece, nel dato di realtà manca di tale componente.

Lo stesso a dirsi per l'anno a seguire, in sede di approvazione del consuntivo 2022, con obbligatoria valorizzazione del relativo FGDC, in misura pari 13.360,00 euro, nella parte accantonata di cui si compone il risultato di amministrazione al 31 dicembre di tale anno, che tuttavia dal riscontro in BDAP non risulta essere stata effettuata.

Ne deriva una mancata contrazione della parte disponibile del risultato di amministrazione sia nel 2021 che nel 2022, pari all'ammontare non accantonato del Fondo di garanzia in parola in entrambe le annualità, che di per sé non tramuta il segno del saldo da positivo in negativo. Tuttavia, al pari degli altri accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione non determinati in ossequio ai principi contabili, che incidono sul valore finale, potrebbe generarsi un disavanzo di amministrazione nell'esercizio a venire, qualora l'avanzo non accantonato, quindi erroneamente determinato in eccesso, dovesse trovare applicazione oltre la sua quota effettiva.

5. Conclusioni

I profili critici esposti nei precedenti paragrafi in ordine alla non corretta applicazione di alcuni istituti giuridici, e dei principi contabili che li sorreggono, compongono un quadro contabile e finanziario del Comune esposto a possibile deterioramento degli equilibri e del risultato di amministrazione.

In particolare è stata riscontrata l'erronea determinazione del FCDE, sia per la mancata considerazione nella base di calcolo di alcune poste creditizie, quali quelle relative alle entrate extratributarie per l'intera Tipologia 100, senza indicazione dei motivi nella nota integrativa del bilancio di previsione, sia per l'erronea applicazione della facoltà di cui al citato art. 107-bis del d.l. n. 18/2020, prevista in deroga all'ordinaria modalità di computo del fondo in parola, sia, infine, per la presenza di errori nella considerazione dei residui iniziali e dei relativi incassi per i diversi anni della serie storica dei cinque anni, precisamente dal 2017 al 2020, riportati con valori diversi nei prospetti di calcolo del FCDE 2020 e 2021. Il riflesso sulle risultanze contabili investe il risultato di amministrazione per la ricaduta finale sulla parte disponibile, in tal modo sovrastimata, che potrebbe essere totalmente applicata nell'anno successivo. Nella stessa direzione si muovono gli effetti sortiti dall'omessa valorizzazione nella parte accantonata del

risultato di amministrazione del fondo garanzia per i debiti commerciali. Un rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio è poi rappresentato dalla presenza di residui attivi vetusti ancora presenti nel risultato di amministrazione 2021, tra l'altro scarsamente movimentati nel corso dell'esercizio successivo, a discapito di una rappresentazione del risultato dell'amministrazione trasparente e veridica. I profili suesposti preludono un verosimile impatto negativo nell'anno a seguire per l'ente, dato che risorse in entrata sostanzialmente fittizie potrebbero condurre ad ulteriore spesa priva di reale copertura.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in base alle risultanze dei questionari predisposti dall'organo di revisione per gli esercizi 2020 e 2021

ACCERTA

la sussistenza, nei termini evidenziati in motivazione, dei seguenti profili di criticità nella gestione finanziaria del Comune di Cavaria con Premezzo:

- l'errata determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità 2020 e 2021 e la conseguente sovrastima della parte disponibile del risultato di amministrazione;
- il mancato accantonamento del Fondo di garanzia debiti commerciali nel risultato di amministrazione 2021 e 2022 e la conseguente maggiorazione della parte disponibile del risultato di amministrazione;
- la presenza di una mole considerevole di residui attivi risalenti nel tempo, di anzianità ultra-quinquennale, con un'inefficiente capacità di realizzo/smaltimento degli stessi al 31 dicembre 2022;
- reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria.

RACCOMANDA all'Ente

- di assumere tutti i provvedimenti necessari ad assicurare la congruità dell'accantonamento a FCDE secondo le osservazioni riportate nella parte motiva della presente pronuncia, rivalutando *pro futuro* il corretto inserimento delle poste ad oggi estranee alle operazioni di determinazione del fondo in esame;

- di adottare ogni misura utile a migliorare l'efficienza della riscossione delle entrate in conto residui, afferenti ai titoli I e III, e a valutare attentamente l'esigibilità dei residui attivi presenti nel conto del bilancio, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento;
- di effettuare procedure di riaccertamento dei residui attivi atte a garantire la veridicità dei risultati di amministrazione eliminando, in particolare, i residui attivi fondati su ragioni di credito insussistenti con conseguente corretta determinazione del risultato di amministrazione;
- la legittima e congrua determinazione del Fondo di garanzia debiti commerciali 2021 e 2022;
- di adottare per il futuro tutte le misure correttive idonee ad evitare un continuo ricorso allo strumento dell'anticipazione di cassa.

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco in qualità di Presidente del Consiglio comunale, affinché ne informi l'assemblea, e all'Organo di revisione del Comune di Cavaria con Premezzo;
- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni.
- la pubblicazione di codesta deliberazione sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione Trasparente"), ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 20 luglio 2023.

Il Relatore
(Rita Gasparo)

Il Presidente
(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

25 luglio 2023

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)