CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	I Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	I Referendario
dott. Francesco Liguori	I Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	I Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 25 settembre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di San Giovanni del Dosso (MN)

sui rendiconti degli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e sul bilancio di previsione 2024-2026

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO l'articolo 11, commi 2 e 3, della Legge 4 marzo 2009, n.15;

VISTA la richiesta istruttoria del 15 maggio 2024, prot. cdc n.7829, sulle relazioni sui

rendiconti degli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e sul bilancio di previsione 2024-2026, del comune di San Giovanni del Dosso (MN);

VISTA la risposta del comune del 3/06/2024, prot. cdc n.8878;

VISTA la richiesta di un supplemento istruttorio del 12/06/2024, prot.cdc n. 9349;

VISTA la nota di risposta del 28/06/2024, prot. cdc n. 10144;

VISTA la nota del magistrato istruttore del xx 2024 con cui è stata richiesta la fissazione della camera di consiglio per sottoporre all'esame collegiale della Sezione le risultanze dell'istruttoria;

VISTA l'ordinanza n. 218 del 12.9.2024, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della questione nell'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Mauro Bonaretti;

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni del Revisore dei conti e di tutta la documentazione di riferimento, emergevano una serie di criticità ed irregolarità che necessitavano approfondimenti istruttori. Il magistrato istruttore si è attivato con una prima richiesta istruttoria del 15/05/2024 ed un'integrazione del 12/06/2024, per comprendere ulteriormente le azioni dell'amministrazione sulla gestione contabile dell'ente. In disparte gli esiti del controllo, l'ente locale ha puntualmente risposto alla prima istruttoria con nota del 3/06/2024 e all'integrazione con nota del 28/06/2024. I punti sotto osservazione sono stati i seguenti:

1. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE):
    - ragione della composizione del fondo per alcune entrate solo con accantonamento di quanto non riscosso;
    - metodo di calcolo del FCDE sui rendiconti e da ultimo nel Bilancio di previsione 2024-2026, perché da un importo complessivo di € 1.856.273,61 la quota risultante del FCDE è per € 23.119,32 con una percentuale di 1,25%;
    - assenza di *adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio,* come richiesto dal principio contabile Allegato A/2 del d.lgs.118/2011, del

mancato accantonamento nel FCDE, di alcune tipologie di entrate di dubbia e difficile esazione;

2. stato di riscossione dei residui attivi;
3. stato dei pagamenti dei residui passivi;
4. motivo del mantenimento dei residui passivi per alcuni contributi pregressi;
5. vincoli di cassa: mancato inserimento.

Esaminata la gestione finanziaria complessiva del Comune di San Giovanni del Dosso (MN) relativa agli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e sul bilancio di previsione 2024-2026; gli ulteriori elementi istruttori acquisiti anche in modo autonomo, accedendo, in particolare, alla banca dati Bdap, considerato che il contraddittorio si è svolto in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, il magistrato richiedeva al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta al Collegio.

DIRITTO

1. **Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**. L'ente nel corso degli anni ha avuto il seguente accantonamento per la parte corrente:

Anno	Totale residui attivi	Importo minimo del fondo	% di accantonamento del fondo
2018	€ 873.320,88	€ 39.715,80	4,55%
2019	€ 1.275.839,96	€ 119.284.79	9.35%
2020	€ 1.013.241,69	€ 190.887,08	18,84%
2021	€ 699.072,53	€ 111.621,36	15,97
2022	€ 1.326.217,22	€ 125.452,36	9,46%
2023	€ 957.674,67	€ 74.129,17	7,74%

Dall'esposizione si deduce una formazione del fondo evidentemente non coerente rispetto al totale dei residui attivi. Per questo motivo, al fine di meglio evidenziare la criticità, si è costruita una diversa esposizione dei dati contabili, sottraendo il Titolo 2, sui trasferimenti tra amministrazione pubbliche, normalmente esonerato

dal calcolo in questione. All'esito il fondo non mostra comunque una congruenza negli anni, tra la quota soggetta al calcolo e il suo risultato:

ANNO	TOTALE RESIDUI ATTIVI TITOLO 1	TOTALE RESIDUI ATTIVI TITOLO 3	TOTALE RESIDUI ATTIVI TITOLO 1 e 3	FCDE
2018	9.378,98 €	735.479,79 €	754.858,77 €	39.715,80 €
2019	84.454,03 €	1.142.829,86 €	1.227.283,89 €	119.284,79 €
2020	71.638,75 €	879.658,04 €	951.296,79 €	190.887,08 €
2021	13.798,64 €	649.844,24 €	663.642,88 €	111.621,36 €
2022	30.862,97 €	1.164.250,33 €	1.195.113,30 €	125.452,36 €
2023	98.967,41€	625.329,51 €	724.296,92 €	74.129,17 €

Da una prima analisi le entrate sottoposte al calcolo del FCDE risultavano solo le seguenti, come indicato dall'Amministrazione e segnalato dall'Organo di Revisione:

1. recupero evasione IMU delle somme iscritte a ruolo;
2. sanzioni al codice della strada;
3. i proventi della riscossione per illuminazione votiva;
4. proventi da locazione alloggi ERP;
5. recupero da terzi smaltimento rifiuti urbani;
6. canone concessione bar e impianti sportivi;
7. retrocessione rata mutuo servizio idrico integrato

In merito alle sopraelencate entrate, però nel corso dell'istruttoria è emerso che alcune di esse, erano sottoposte all'accantonamento del FCDE, solo per la quota iscritta a ruolo o comunque quando si era attivato il contenzioso per il recupero del credito. Nello specifico le entrate sono:

- IMU-TASI,
- proventi da illuminazione votiva,
- recupero spese condominiali alloggi ERP.

L'ente comunicava espressamente che *le somme non riscosse sono accantonate a FCDE.* Per due voci di entrata l'ente comunicava che verranno assoggettate al fondo *in assestamento, in sede di procedura di verifica degli equilibri, entro la scadenza del 30 luglio anche per tale previsione di entrata*. Trattasi nel cado delle seguenti entrate:

- proventi concessioni cimiteriali (verrà accantonato in FCDE, solo quanto non riscosso),
- rimborso spese sostenute per smaltimento rifiuti in Via Pancaldo per euro 25.993,95 (l'amministrazione si è costituita parte civile nel processo penale e questa entrata è stata assoggettata a FCDE fino al rendiconto 2022).

Non è previsto l'accantonamento per le seguenti entrate:

- canone comodato d'uso alloggi protetti,
- canone comodato d'uso asilo nido,
- canone affidamento reti gas alla società 2l Reti Gas,
- proventi da rimborso gestore servizio rifiuti,
- introiti della vendita di energia impianto fotovoltaico;

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), in contabilità finanziaria deve intendersi come un fondo rischi, diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese prive di adeguata copertura nel corso del medesimo esercizio. Nel bilancio di previsione deve essere stanziata un'apposita posta contabile, denominata accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti. Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria dell'allegato n.4/2 al D.lgs 118/2011, dice espressamente che nel bilancio di previsione l'accantonamento è il risultato della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata. La scelta da parte dell'ente di sottoporre solo alcune entrate al calcolo del medesimo fondo è riconosciuta, come da nota del principio contabile richiamato nell'esempio 5, solo per a) crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertati a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante, b) crediti assisiti da fidejussione e c) entrate tributarie, che, sulla base dei nuovi principi sono accertate per cassa. Il principio stabilisce che alle entrate considerate dall'ente di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, si debba dare

adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio. L'amministrazione in merito a quest'ultimo punto, specifica nella nota integrativa al Rendiconto 2022, la scelta di individuare solo determinate entrate da assoggettare al FCDE. Il calcolo sul FCDE, però, come indicato dal principio contabile richiamato, deve essere calcolato tra la media di quanto accertato e incassato, e non, invece, come nel caso, inserendo in FCDE alcune poste solo quanto non incassate o sulla base di quanto iscritto a ruolo.

La Sezione accerta, quindi, l'erronea applicazione del calcolo del FCDE, come richiesto dai principi contabili del D.lgs.118/2011. La scelta, da parte dell'amministrazione di selezionare ogni anno quali entrate di dubbia e difficile esazione sottoporre all'assoggettamento del fondo e, poi, solo per alcune di esse, inserire nel fondo quanto non riscosso o quanto iscritto a ruolo, conduce ad un accantonamento non congruo in considerazione della mole dei residui dei titoli 1 e 3, essendo anche la base stessa di calcolo inficiata da operazioni non richieste dallo stesso principio contabile che non permette alla Sezione di controllo la verifica dell'adeguatezza del fondo stesso

2. **Residui attivi e passivi.**

Nell'ambito della corretta valutazione del FCDE, si è voluto verificare lo stato dei residui attivi pregressi e dell'andamento del recupero. Per i residui passivi, il controllo si è attenzionato verso gli impegni più vetusti al fine di verificare lo stato di pagamento degli stessi.

Dall'esame dei dati è emerso che alcuni residui attivi non erano stati oggetto di tutela del FCDE, per altri residui di provenienza da altri enti locali, l'Ente si è attivato al fine del recupero delle somme. Per quanto riguarda il Titolo IV sugli investimenti da una prima ricognizione risultavano dei contributi pregressi a cui non aveva fatto seguito una tempestiva rendicontazione finale dei progetti. Dopo un secondo approfondimento, l'Ente ha sostenuto che parte dei contributi pregressi, non erano stati richiesti perché o in fase di rendicontazione o perché l'opera era ancora in corso.

Per quanto riguarda i residui passivi pregressi, dall'analisi è emerso che alcune spese erano ancora in fase di rendicontazione o non ancora fatturate.

In generale, come più volte evidenziato da questa Corte (si vedano delibere nn. 157/2023/PRSE della Sezione di controllo Regione Marche, 28/2022/PRSP e

51/2021/PRSE della Sezione di controllo Regione Lazio, 294/2021/PRSP della Sezione di controllo della Regione l'Abruzzo), è fondamentale operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzate a mantenere in bilancio solo quelle poste per le quali la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza. Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio delle amministrazioni locali, il legislatore ha, infatti, stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui, ogni ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie e debitorie. Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente, pertanto, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento. Ai fini di una puntuale verifica dei residui mantenuti nel conto del bilancio, la Sezione sollecita, quindi, l'Amministrazione a proseguire in un attento monitoraggio dei residui attivi e passivi mantenuti, distinti per esercizio di provenienza, con l'indicazione delle ragioni del mantenimento. Per quanto riguarda i crediti vantati verso altre pubbliche amministrazioni si invita a procedere alla loro riconciliazione periodica con gli enti debitori.

3. **Vincoli di cassa**.

A seguito del mancato inserimento dei vincoli di cassa, come riscontrato dall'istruttoria, l'Ente comunica che ha provveduto alla sua costituzione con determina n. 15 del 22/05/2024.

La Sezione chiede una maggior attenzione al controllo e alla definizione da parte dell'Amministrazione nell'individuazione dei vincoli di cassa nei termini indicati nel d.lgs. 267/2000 (TUEL) agli artt. 180, comma 3, lettera d), quanto alle entrate, 185, comma 2, lettera i), quanto alle spese, e 187, comma 3-ter, quanto al regime vincolistico concernente il risultato di amministrazione come da ultimo modificati dal d.l. del 7/05/2024 n. 60, convertito in L. del 6/07/2024, n. 95, con l'art. 6, comma 6-octies, ed

in uno con gli orientamenti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 17/SEZAUT/2023/QMIG e n. 15/SEZAUT/2015/INPR.

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Sezione evidenzia come la situazione economica finanziaria del Comune negli anni oggetto di controllo sia caratterizzata da serie criticità che rischiano di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'Amministrazione locale. Si invita, in particolare, l'Ente a rideterminare il FCDE, secondo il richiamato principio contabile e di assoggettare al fondo anche quelle entrate, attualmente esonerate dal calcolo.

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 – sulla base dell'esame delle relazioni dell'organo di revisione, redatte ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sui rendiconti degli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e del Bilancio di Previsione 2024-2026 del Comune di San Giovanni del Dosso (MN):

ACCERTA

1) la non corretta quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, che appare sottostimato, come dettagliato in parte motiva;
2) il mancato rispetto delle modalità di calcolo del FCDE, come disposto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria dell'allegato n. 4/2 al D.lgs 118/2011, che indica l'accantonamento al fondo come il risultato "*della media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata*";
3) la necessità di adeguare la costituzione e la gestione della cassa vincolata come in parte in motiva;

DISPONE

che il Comune di San Giovanni del Dosso

1. provveda all'esatta quantificazione del FCDE verificando, quindi, la congruità di tale accantonamento nella avvenuta predisposizione del Bilancio di previsione 2024-2026;
2. per l'ipotesi che gli esiti di variazione di cui al punto che precede determinino un la necessità di un maggior accantonamento, l'Amministrazione dovrà adottare gli opportuni provvedimenti per assicurare l'equilibrio di bilancio a questa;
3. provveda alla trasmissione a questa Sezione regionale dei provvedimenti adottati in forza della presente deliberazione, entro i 60 (sessanta) giorni dalla ricezione della stessa;
4. la trasmissione della presente deliberazione al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di San Giovanni del Dosso;
5. disponga la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 settembre 2024.

L'estensore
(Mauro Bonaretti)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
14 ottobre 2024
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)