



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio dell'11 settembre 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Inveruno (MI)

sui rendiconti degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022

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;

VISTA la richiesta istruttoria del 24 giugno 2024 (SC_LOM - 9852 - U - 24/6/2024)
relativa ai rendiconti degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 del comune di Inveruno;

VISTA la risposta del comune (SC_LOM - 11302 - I - 31/7/2024);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 2 agosto 2024 (SC_LOM - 11410 - Interno - 2/8/2024) 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 205 del 6 agosto 2024, con la quale il Presidente ha disposto la trattazione della questione nell'odierna camera di consiglio;

VISTA la nota del comune di Inveruno trasmessa alla vigilia dell'odierna camera di consiglio (SC_LOM - 13651 - I - 10/9/2024);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

1. Con nota del 24 giugno (SC_LOM - 9852 - U - 24/6/2024) è stata avviata un'istruttoria, a partire dalle relazioni sui rendiconti degli esercizi 2020, 2021 e 2022 del comune di Inveruno, con riguardo alla gestione delle entrate, delle spese e della liquidità, al contratto di concessione per riqualificazioni energetiche e ai controlli di regolarità amministrativa sugli atti, nonché alla pubblicazione sul sito istituzionale dei prospetti delle spese di rappresentanza e delle graduatorie dei concorsi.

2. La risposta dell'ente locale (SC_LOM - 11302 - I - 31/7/2024), pur fornendo alcuni chiarimenti, ha tuttavia confermato, da una parte, la bassa capacità di riscossione delle entrate correnti e, dall'altra, tempi di pagamento dei debiti commerciali ancora oltre i limiti di legge nel 2023 e nell'esercizio in gestione. Il ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato invece giustificato dall'amministrazione comunale con riferimento alle necessità derivanti dalla realizzazione di un nuovo polo scolastico. L'elenco dei contributi per investimenti ha infine confermato la non corretta imputazione di questi trasferimenti, accertati nel 2021 per 5,7 milioni e conservati a residuo per 4,97 milioni, e accertati nel 2022 per 6,15 milioni e conservati a residuo per 5,7 milioni, con un ammontare complessivo di residui del titolo 4, tipologia 200, al 31 dicembre 2022 pari a 10,36 milioni. Analoghi incrementi si registrano, soprattutto nel 2022, per il fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale.

3. Il magistrato istruttore ha pertanto chiesto la fissazione della camera di consiglio per l'esame collegiale delle risultanze dell'istruttoria con riguardo alla gestione delle entrate e delle spese, e alla compatibilità del trattamento contabile dell'intervento in questione con i punti 3.6, lettera c, e 5.4.1 e 5.4.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, riservandosi di riesaminare più approfonditamente in occasione dei prossimi controlli gli ulteriori temi degli equilibri economici, della cassa vincolata, del contratto di concessione, della pubblicazione delle spese di rappresentanza e delle graduatorie dei concorsi, e della distribuzione degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa tra le quattro aree sensibili previste dalla legge e le eventuali altre individuate dai piani anticorruzione dell'ente locale.

CONSIDERATO

1. La richiesta istruttoria dello scorso 24 giugno (SC_LOM - 9852 - U - 24/6/2024) si è incentrata sui seguenti dodici punti della gestione del comune di Inveruno nel triennio 2020-2022:

1. *Capacità di riscossione*, sulle misure adottate per consolidare la capacità di riscossione delle entrate tributarie non sempre ottimale nel triennio in esame, in particolare in conto competenza nell'esercizio 2022, in cui si attesta attorno al cinquanta per cento degli importi accertati, in ulteriore diminuzione rispetto al dato dell'esercizio precedente;
2. *Anticipazione di tesoreria*, sul ricorso all'anticipazione di tesoreria fino all'esercizio 2021, e nuovamente nell'esercizio in gestione;
3. *Cassa vincolata*, sulla movimentazione della cassa vincolata nel triennio in esame, nel 2023 e nell'esercizio in gestione, nonché su eventuali utilizzi, in termini di cassa, anche con riferimento al precedente punto 2, di entrate vincolate, per il finanziamento di spese correnti;
4. *Residui passivi e tempestività dei pagamenti*, sull'andamento dei residui passivi nel triennio in esame e nel 2023, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti per ciascun esercizio

dal 2020 al 2023 insieme con lo *stock* del debito commerciale residuo al termine di ciascuno dei medesimi esercizi;

5. *Residui attivi, parametro P8, competenza finanziaria e fondo pluriennale vincolato*, sull'imputazione di accertamenti del titolo 4 dell'entrata negli esercizi 2021 e 2022, sulla conservazione a residuo di questi contributi per investimenti, sulla conseguente attivazione del parametro deficitario P8 e sull'utilizzo del fondo pluriennale vincolato in relazione a questi stessi contributi;

6. *Parte accantonata del risultato di amministrazione*, sul fondo di garanzia dei debiti commerciali accantonati nei risultati di amministrazione degli esercizi 2021, 2022 e 2023, sul fondo contenzioso e sul fondo per passività potenziali;

7. *Spesa per il personale e per acquisti di beni e servizi*, sugli incrementi di spesa per il personale e per acquisto di beni e servizi esposti nella relazione del revisore sullo schema di rendiconto dell'esercizio 2022;

8. *Riqualificazioni energetiche degli immobili di proprietà o dell'illuminazione pubblica*, sul contratto di concessione esposto dai questionari, sulle prestazioni dedotte in contratto e sull'allocazione del rischio operativo a carico del concessionario sotto il duplice profilo del rischio di costruzione e di quello della domanda o disponibilità;

9. *Spese di rappresentanza*, sulla pubblicazione e sulla trasmissione alla Sezione dei prospetti delle spese di rappresentanza degli organi di governo degli anni successivi al 2019;

10. *Contabilità economica*, sui risultati negativi della gestione e di esercizio esposti dai conti economici dal 2019 al 2022;

11. *Partecipazioni societarie*, sulla risposta affermativa alle domande 7 e 7.1 della sezione IV del questionario sul rendiconto 2022;

12. *Prevenzione della corruzione e controlli interni*, sulle motivate tecniche di campionamento individuate per un controllo mirato sugli atti maggiormente rappresentativi delle aree più esposte a rischio corruzione, sulla distribuzione degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa nel 2022

e nel 2023 tra le quattro aree sensibili previste dalla legge e le eventuali altre individuate dai piani anticorruzione dell'ente locale, e sulla pubblicazione delle graduatorie dei concorsi.

2. La risposta del comune (SC_LOM - 11302 - I - 31/7/2024), come anticipato in premessa, ha confermato, in particolare, la bassa capacità di riscossione delle entrate correnti e tempi di pagamento dei debiti commerciali ancora oltre i limiti di legge nel 2023 e nell'esercizio in gestione, nonché la non corretta imputazione, e conseguente conservazione a residuo, dei contributi per investimenti accertati nel 2021 e nel 2022, e il non corretto utilizzo del fondo pluriennale vincolato per la relativa spesa.

3. Per quanto riguarda la bassa capacità di riscossione, già oggetto di rilievi nella nota di chiusura dell'istruttoria sui rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019, il comune di Inveruno ha evidenziato la cessazione dal servizio del responsabile dell'ufficio tributi a metà del 2022, circostanza che, dopo le note difficoltà del periodo di emergenza pandemica, avrebbe comportato un rallentamento delle attività di accertamento e riscossione. In proposito, sono stati riferiti la successiva assunzione a tempo parziale di un istruttore amministrativo contabile all'ufficio tributi nel mese di ottobre 2022, e l'affidamento all'esterno del servizio di riscossione delle entrate non corrisposte spontaneamente nel mese di luglio 2023. Sono stati infine riportati gli esiti alla data della risposta delle misure adottate, esposti nelle seguenti tabelle:

AVVISI DI ACCERTAMENTO	Anno emissione	N. accertamenti emessi	Importo emesso	Importo riscosso alla data attuale
Anno d'imposta 2017-2018	2022	358	396.529,03	49.700,00
Anno d'imposta 2017-2018 (AREE FABBR.)	2023	337	756.684,59	125.062,79
Anno d'imposta dal 2018 al 2022	2024	499	1.242.743,34	155.015,54
Anno d'imposta 2019	2024	510	176.713,81	18.596,00
TOTALE		1704	2.572.670,77	348.374,33

Descrizione	Tributo	ruolo coattivo	Anno imposta	Importo emesso	Importo riscosso
RUOLO COATTIVO	IMU	2023	2012 al 2017	13.947,57	-
RUOLO COATTIVO	TARES/TARSU	2023	2012 al 2014	1.777,75	620,23
SOLLECITI BONARI	IMU	2023	2018 al 2022	235.450,22	-
SOLLECITI BONARI	IMU	2023	2017 al 2021	31.011,62	30.814,10
RUOLO COATTIVO	IMU-TASI	2023	2012 al 2017	305.900,65	33.986,29
SOLLECITI BONARI	IMU	2023	2017 e 2018	290.373,43	43.377,07
SOLLECITI BONARI	IMU	2024	2018 al 2022	321.640,48	-
SOLLECITI BONARI	SANZIONI CDS	2024	2021-2022	104.458,26	5.015,29
RUOLO COATTIVO	IMU	2024	2015 al 2017	373.410,16	776,52
TOTALE				1.677.970,14	114.589,50

La Sezione, nel prenderne atto, si riserva di tornare, in occasione dei prossimi controlli, sui risultati conseguiti nel 2023 e nell'esercizio in gestione, raccomandando l'adozione delle misure, anche organizzative, idonee a rafforzare la capacità di riscossione delle entrate correnti e, più in particolare, delle entrate tributarie.

4. Per quanto riguarda la tempestività dei pagamenti, il comune di Inveruno ha esposto come segue i dati richiesti, che pur mostrando una riduzione dei tempi di pagamento e di ritardo, non risultano ancora in linea con gli obiettivi fissati e sollecitati dalle disposizioni di legge, anche recenti, susseguitesi nel tempo:

ANNO	Indicatore annuale di tempestività	Indicatore di ritardo annuale	Stock del debito commerciale residuo
2020	93,27	60	555.184,64
2021	58,93	23	642.449,99
2022	57	20	109.974,96
2023	39	9	304.721,79

La Sezione, nel prendere atto anche dell'ulteriore riduzione dell'indicatore a quattro giorni di ritardo per il 2024, riferita nella risposta, raccomanda l'adozione delle misure idonee a ricondurre nei limiti di legge i tempi di pagamento del debito commerciale.

5. Per quanto riguarda i contributi a rendicontazione per investimenti pluriennali, infine, la risposta del comune di Inveruno ha confermato la non corretta imputazione degli accertamenti secondo quanto prescritto dal punto 3.6, lettera c, del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con la conseguente attivazione del parametro deficitario P8 nel 2021, nonché la non corretta utilizzazione, per la gestione della relativa spesa, del fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale secondo quanto prescritto dal punto 5.4 e seguenti del principio contabile applicato. La nota trasmessa dall'amministrazione comunale alla vigilia dell'odierna adunanza pubblica (SC_LOM - 13651 - I - 10/9/2024) ha peraltro esplicitamente riconosciuto che:

[...] come rilevato in sede di istruttoria, alcuni contributi a rendicontazione assegnati a questo ente sono stati, per un mero errore materiale, imputati non correttamente nel corso degli anni 2020 e 2021;

rappresentando l'intento di reimputare come segue gli accertamenti conservati a residuo per i due contributi d'importo più significativo, entrambi relativi alla realizzazione del nuovo polo scolastico in fase di ultimazione:

- eliminazione degli accertamenti dell'anno 2022 relativi ai capitoli 429 e 444 e dei relativi impegni ad essi collegati;
- imputazione all'anno 2024 dell'accertamento di pari importo alla spesa rendicontata a Regione Lombardia e coincidente con i relativi impegni di spesa per un importo pari ad € 2.644.102,69;
- imputazione all'anno 2024 dell'accertamento derivante dal contributo GSE di pari importo alla spesa cui l'ente stesso ha previsto di realizzare per un importo pari ad € 1.787.538,29.

6. Si tratta di un tema, già oggetto di pronuncia da parte di questa Sezione in diverse occasioni nell'ultimo anno (tra le altre, deliberazioni n. 139/2024/PRSE del 31 maggio 2024 e n. 313/2023/PRSE del 27 dicembre 2023), che riguarda non solo la corretta imputazione (o reimputazione) degli accertamenti in entrata dei contributi a rendicontazione secondo il cronoprogramma della spesa, ma anche la corretta gestione di questa, cui resta estraneo l'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, fatta eccezione

per eventuali anticipazioni. Giova riportare in proposito i pertinenti passi del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118:

3.6. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata la scadenza del credito:

[...]

c) per quanto riguarda, in particolare, i “Contributi a rendicontazione”, costituiti dai trasferimenti erogati annualmente a favore di un’amministrazione sulla base della rendicontazione delle spese sostenute, e di una precedente formale deliberazione/determinazione dell’ente erogante di voler finanziare la spesa “a rendicontazione”, l’accertamento è imputato secondo le seguenti modalità, definite distintamente per i trasferimenti erogati tra amministrazioni pubbliche che adottano il principio della competenza finanziaria potenziato e per i trasferimenti erogati da soggetti che non adottano tale principio:

- in caso di trasferimenti a rendicontazione erogati da un’amministrazione che adotta il principio della competenza finanziaria potenziato, l’amministrazione beneficiaria del contributo accerta l’entrata con imputazione ai medesimi esercizi in cui l’amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni. La delibera con cui un ente decide di erogare contributi “a rendicontazione” a favore di altri enti, per la realizzazione di determinate spese, costituisce un’obbligazione giuridicamente perfezionata, anche se condizionata alla realizzazione della spesa, a seguito della quale:
 - l’ente erogante è tenuto ad impegnare l’intera spesa prevista nella delibera, con imputazione agli esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte dell’ente beneficiario (cronoprogramma). L’individuazione degli esercizi cui imputare la spesa per trasferimenti è effettuata sulla base dei programmi presentati dagli enti finanziati per ottenere il contributo;
 - l’ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni.
- Nel caso di trasferimenti erogati “a rendicontazione” da soggetti che non adottano il medesimo principio della competenza finanziaria potenziata, l’ente beneficiario accerta l’entrata a seguito della formale deliberazione, da parte dell’ente erogante,

di erogazione del contributo a proprio favore per la realizzazione di una determinata spesa. L'entrata è imputata agli esercizi in cui l'ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del cronoprogramma), in quanto il diritto di riscuotere il contributo (esigibilità) sorge a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione è resa.

5.4. Il fondo pluriennale vincolato

5.4.1. Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

5.4.2. Il fondo pluriennale vincolato è formato solo da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese [...]

7. Il confronto tra i principi contabili in tema di contributi a rendicontazione e di fondo pluriennale vincolato, peraltro, evidenzia il rapporto di mutua esclusione tra i due istituti. Il fondo pluriennale vincolato, infatti, misura la distanza tra acquisizione e impiego delle risorse e presuppone, in estrema sintesi, che l'entrata preceda la spesa. Nei contributi a rendicontazione, invece, l'entrata segue - per definizione - la spesa. La contabilizzazione di contributi a rendicontazione come quelli per il nuovo polo scolastico, quindi, è incompatibile con la costituzione del FPV per spese in conto capitale. Gli impegni di spesa, in questo caso, dovrebbero essere imputati, secondo il cronoprogramma dell'investimento, agli esercizi in cui si prevede di sostenere la spesa, ossia agli esercizi in cui la spesa diventa esigibile dopo la maturazione degli stati di avanzamento; gli accertamenti dovrebbero essere conseguentemente imputati agli esercizi in cui la spesa già sostenuta per ogni stato di avanzamento viene rendicontata, e l'entrata diventa esigibile a sua volta.

8. La reimputazione dei contributi a rendicontazione della Regione Lombardia e del GSE per la realizzazione del nuovo polo scolastico, già imputati agli esercizi 2020 e 2021 “per mero errore materiale”, dovrà pertanto conformarsi alle regole contabili sopra riportate.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall’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 2020, 2021 e 2022 del comune di Inveruno (MI):

– invita l’amministrazione comunale:

- 1) ad adottare le misure, anche organizzative, idonee a rafforzare la capacità di riscossione delle entrate correnti e, più in particolare, delle entrate tributarie;
- 2) a ricondurre nei limiti di legge i tempi di pagamento del debito commerciale;
- 3) a contabilizzare le entrate per contributi per spese di investimento, e i correlati impegni di spesa, secondo il principio contabile generale di competenza finanziaria e secondo le pertinenti disposizioni di dettaglio del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in ragione della tipologia di contributo di cui l’ente locale è destinatario, attivando il fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale solo nei casi previsti al punto 5.4;
- 4) a prestare attenzione al trattamento contabile previsto per i contributi a rendicontazione al punto 3.6, lettera c;

– dispone la trasmissione della presente deliberazione al sindaco, in qualità di presidente del consiglio comunale, affinché ne informi l’assemblea;

– richiede al comune di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d’atto dei contenuti di questa pronuncia;

– dispone 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 dell'11 settembre 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 13 settembre 2024

p. Il Funzionario preposto
al servizio di supporto