



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Al Sindaco

All'Organo di revisione
economico-finanziaria

Comune di Nichelino (TO)

Oggetto: Comune di Nichelino (TO) - Relazione sul rendiconto 2022 (art. 1, commi 166 e segg., legge 23 dicembre 2005, n. 266) e Referto sul sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) - Richiesta istruttoria

Si invia, in allegato, una scheda di sintesi relativa all'analisi svolta sul rendiconto dell'anno 2022, effettuata anche sulla base della relazione trasmessa dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e sul referto del Sindaco di cui all'art. 148 TUEL, recante richieste istruttorie per le quali si invita codesto Ente a fornire riscontro, con eventuali osservazioni e deduzioni, entro trenta giorni dalla ricezione della presente nota.

Si precisa che la risposta dovrà pervenire esclusivamente attraverso la piattaforma "ConTe", utilizzando l'apposita funzionalità: *istruttoria -> processo istruttorio-> invio documento*.

Distinti saluti

Il Magistrato istruttore
Dott. Diego Poggi
firmato digitalmente

ENTE: Comune di Nichelino (TO) - 46.269 abitanti (ISTAT al 31.12.2022)

QUESTIONI OGGETTO DI ESAME DA PARTE DELLA SEZIONE

Dall'esame della relazione sul rendiconto dell'anno 2022, redatta dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg., della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e del referto del Sindaco sul sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL, si riscontra quanto segue.

1. Cassa vincolata

Dall'esame del rendiconto dell'esercizio 2022 il fondo cassa a fine esercizio è pari ad euro 22.498.399,47. In proposito, l'Organo di revisione nella relazione sullo schema di rendiconto sottoscritta il 21 aprile 2023, nell'ambito delle considerazioni e proposte al Consiglio, segnalava *"la necessità di addivenire nel minor tempo possibile alla determinazione della cassa vincolata"*. Nel questionario al consuntivo 2022 - trasmesso il 16 ottobre 2023 - segnalava inoltre come l'ente avesse concluso nel corso dell'esercizio 2023 *"il percorso di sostituzione degli applicativi informativi, al fine di addivenire alla determinazione della cassa vincolata"* e che in data 13 settembre 2023 avesse iniziato le procedure di ricostruzione della cassa vincolata.

Tuttavia, nella relazione allo schema di rendiconto 2023, sottoscritta il 15 aprile 2024, il medesimo organo di controllo, nel richiamare i ripetuti solleciti alla corretta gestione della cassa vincolata, rilevava che la medesima non era ancora stata quantificata.

In proposito si ricorda che notizie sul tema erano state richieste anche da questa Sezione in occasione della disamina del rendiconto 2020. In quella sede, con nota del 22 aprile 2022, l'Ente, nell'evidenziare l'esistenza di una giacenza di cassa media molto elevata, segnalava *significativi ritardi nell'aggiornamento degli applicativi per la gestione delle procedure contabili, tra i quali gli automatismi necessari a gestire il trend della cassa vincolata*, che di fatto, non risultava correttamente tenuta, rassicurando che avrebbe provveduto *"in modo puntuale"*.

Ora, rispetto a quanto sopra va osservato che il punto 10 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011) nel disciplinare la contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali, precisa innanzi tutto che *"[l]a riforma contabile prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non ha modificato la disciplina degli incassi vincolati degli enti locali"* che con ogni evidenza avrebbe dovuto essere gestita dall'Ente anche prima dell'introduzione della richiamata riforma contabile.

L'unica novità introdotta, infatti, è costituita *dall'obbligo a decorrere dal 1° gennaio 2015 di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme*

vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) secondo le modalità indicate nel presente principio applicato (art. 195, comma 1, ultimo periodo, del TUEL integrato dal decreto correttivo del decreto legislativo n.118/2011).

Da quanto segnalato dall'Organo di revisione emerge che l'Ente, nonostante i ripetuti solleciti, ancora al mese di aprile 2024 e cioè a distanza di quasi dieci anni dall'introduzione della riforma, non è stato in grado di implementare il proprio sistema informatico-gestionale al fine di assicurare quanto disciplinato dal TUEL e dal richiamato principio contabile.

Occorre inoltre sottolineare che l'ampia consistenza del fondo cassa - che in effetti è stata nel quinquennio 2019-2023 mediamente pari a circa 23 milioni - è irrilevante ai fini della corretta gestione della cassa vincolata, dal momento che non avendola mai determinata e successivamente gestita, l'Ente non è in grado di conoscere a quanto ammonta la quota libera e quella vincolata.

Posto quanto sopra, si chiede all'Ente di fornire aggiornamenti in merito alla necessaria implementazione dei propri sistemi informatici-gestionali al fine di assicurare la rilevazione dei flussi di cassa a termini di legge.

2. Verifica degli equilibri

Dall'esame della gestione 2022 emerge un risultato di competenza (rigo W1) di euro 7.118.008,10, un equilibrio di bilancio (rigo W2) di euro 4.756.361,04 e un equilibrio complessivo (rigo W3) di euro 6.767.479,32.

Rispetto all'equilibrio di bilancio, tenuto conto dei valori riportati nell'allegato a/1 al rendiconto, si rileva quanto segue.

Dal prospetto relativo alla composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022 emerge che l'Ente ha accantonato l'importo di euro 13.144.403,77 per FCDE, così come anche riportato nell'allegato a/1 relativo all'elenco delle risorse accantonata, in cui vengono riportati i seguenti dati:

Analitico risorse accantonate	Risorse accantonate al 1/1/2022 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2022 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio 2022 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2022
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità	12.948.961,99	0,00	2.033.404,11	-1.837.962,33	13.144.403,77

Fermi restando i valori indicati nella prima e nell'ultima colonna, che corrispondono rispettivamente al valore complessivamente accantonato al 31 dicembre 2021 e al 31 dicembre 2022, la compilazione non risulterebbe conforme a quanto disciplinato dal punto 13.7.1 dell'allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011 il quale prevede che: “[u]na particolare attenzione deve essere dedicata alla compilazione dei capitoli riguardanti il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), da effettuare tassativamente secondo le seguenti modalità:

- 1) i primi importi da inserire sono quelli riguardanti le voci delle colonne indicate con le lettere a) ed e), nelle quali devono essere indicate rispettivamente le quote del FCDE accantonate nel risultato di amministrazione degli esercizi (N-1) e (N) determinate nel rispetto dei principi contabili;
- 2) dopo le lettere a) e e) inserire l'importo della lettera b), nella quale deve essere indicata la quota del FCDE del risultato di amministrazione che è stata applicata al bilancio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce. L'utilizzo del FCDE non richiede l'applicazione al bilancio nella voce “Utilizzo del risultato di amministrazione”, in quanto l'utilizzo di tale fondo è registrato in sede di predisposizione del rendiconto riducendo l'importo del FCDE nel risultato di amministrazione in considerazione dei residui attivi cancellati o riscossi nel corso dell'esercizio. Gli enti che iscrivono il fondo crediti in entrata del bilancio per poi riaccantonarlo obbligatoriamente (per lo stesso importo incrementato del nuovo accantonamento previsto in relazione alle entrate che si prevede di accertare), valorizzano l'importo del FCDE applicato al bilancio nella colonna di cui alla lettera b) con il segno (-);
- 3) se l'importo indicato nella colonna della lettera (e) è minore della somma algebrica degli importi indicati nelle colonne (a) +(b), la differenza è iscritta con il segno (-) nella colonna (d);
- 4) se l'importo nella colonna della lettera (e) è maggiore della somma algebrica degli importi indicati nelle colonne (a)+(b), la differenza è iscritta con il segno (+) nella colonna (c) entro il limite dell'importo stanziato in bilancio per il FCDE (previsione definitiva). Se lo stanziamento di bilancio non è capiente, la differenza è iscritta nella lettera (d) con il segno (+)”.

Ne deriverebbe la seguente corretta compilazione del prospetto:

Analitico risorse accantonate	Risorse accantonate al 1/1/2022 (a)	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2022 (con segno -) (b)	Risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio 2022 (c)	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-) (d)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2022
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità	12.948.961,99	0,00	195.441,78	0,00	13.144.403,77

Tale errore di compilazione ha avuto effetti a cascata sulla determinazione degli equilibri di bilancio comportando, tra l'altro, un peggioramento dei dati esposti; infatti, i valori corretti sembrerebbero i seguenti:

- equilibrio di bilancio di parte corrente (rigo O2) euro 5.372.567,16 anziché euro 3.534.604,83;
- equilibrio di bilancio di parte capitale (rigo Z2) invariato;
- equilibrio di bilancio complessivo (rigo W2) 6.594.323,37 anziché euro 4.756.361,04;

Rimangono invariati gli importi degli equilibri complessivi per effetto delle variazioni algebriche tra gli importi accantonati in sede di bilancio e le variazioni effettuate in sede di rendiconto.

In argomento, si segnala anche che l'errata compilazione dell'allegato a/1 per la parte riferita al FCDE e conseguentemente del prospetto degli equilibri, è già stata rilevata e affermata in un certo numero di pronunce di questa Sezione (per citarne solo alcune, deliberazioni nn. 91/2021, 114/2021, 134/2021, 144/2021, 1/2022, 18/2022, 22/2022 e 103/2022).

Posto quanto sopra rappresentato si invita l'Ente a chiarire le modalità di compilazione dell'elenco delle risorse accantonate (allegato a/1) e del prospetto di verifica degli equilibri.

3. Indebitamento – rilevazioni contabili

Dalla Sezione III, tabelle 11 e 12, del questionario al rendiconto 2022 risulta che l'indebitamento a fine esercizio è pari ad euro 8.069.194,63, per effetto dei mutui contratti nel corso dell'esercizio per 5.450.595 euro. Tale ultima circostanza è confermata dagli accertamenti al titolo 6 delle entrate rispetto ai quali, tuttavia, non risulta nessuna riscossione.

Contestualmente risultano accertamenti e impegni per il medesimo importo rispettivamente sul titolo 5 dell'entrata e sul titolo 3 della spesa, sui quali invece tutto l'importo è stato rispettivamente riscosso e pagato.

La movimentazione contabile che ha riguardato le entrate del titolo 5 e le spese del titolo 3, lascerebbe intendere che si tratti di mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, per i quali il punto 3.18 del principio applicato alla contabilità finanziaria prevede che nei casi in cui la medesima *"rende immediatamente disponibili le somme oggetto del finanziamento in un apposito conto intestato all'ente, le stesse si intendono immediatamente esigibili (e danno luogo a interessi attivi) e devono essere accertate e riscosse. Pertanto, anche in tali casi, l'entrata è interamente accertata e imputata*

nell'esercizio in cui le somme sono rese disponibili. A fronte dell'indicato accertamento, l'ente registra, tra le spese, l'impegno ed il pagamento riguardanti il versamento dei proventi del prestito al deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti. Il mandato emesso per la costituzione del deposito bancario è versato in quietanza di entrata nel bilancio dell'ente, consentendo la rilevazione contabile dell'incasso derivante dal prestito. A fronte dell'impegno per la costituzione del deposito bancario, si rileva, imputandolo sempre al medesimo esercizio, l'accertamento delle somme destinate ad essere prelevate dal conto di deposito."

Come anche esplicitato nell'esempio 8 del richiamato principio contabile, le operazioni contabili richieste sono:

- l'accertamento e la riscossione sul titolo 6 dell'importo erogato;
- l'impegno e il pagamento del medesimo importo sul titolo 3 al codice U.3.04.07.01.000 (Versamenti a depositi bancari). Il mandato è versato in quietanza di entrata sulla reversale del titolo 6;
- l'accertamento sul titolo 5 al codice E.5.04.07.01.000 (Prelievi da depositi bancari).

In questo modo a fine esercizio i residui attivi restano conservati alla voce Prelievi da depositi bancari, ossia al titolo 5, e utilizzati per le riscossioni future che avvengono generalmente a stati di avanzamento lavori.

Ne consegue che le registrazioni contabili effettuate dall'Ente non sembrano corrette dal momento che i residui attivi sono invece rimasti conservati al titolo 6.

Si chiede all'Ente di precisare l'oggetto dei mutui contratti e l'istituto finanziatore, nonché di illustrare le relative registrazioni contabili.

4. Capacità di riscossione e FCDE accantonato

Dai dati del rendiconto della gestione 2022 risulta una capacità di riscossione complessiva del 60%, mentre quella in c/residui, sempre su tutti i titoli di entrata, è appena del 20%.

In particolare, la riscossione delle entrate proprie (titolo 1 e 3) è complessivamente pari a poco meno del 65%; anche in questo caso sembrano emergere maggiori criticità in conto residui: a fronte dei residui iniziali è stato riscosso circa il 21% dei residui delle entrate tributarie, e poco più del 10% di quelle extratributarie.

Dalla tabella 44 della Sezione II del questionario 2022, relativa all'analisi dei residui attivi, per i residui del titolo 1, pari ad euro 11.400.766,52, risulta che euro 4.792.314,75 risalgono ad esercizi precedenti al 2019. Medesima criticità si rileva su

quelli del titolo 3, pari ad euro 6.122.404,07 di cui euro 3.345.488,01 antecedenti al 2019.

La scarsa capacità di riscossione è già stata oggetto di richieste istruttorie da parte di questa Sezione in occasione della disamina del rendiconto della gestione 2020. In quella sede, con nota del 22 aprile 2022, l'Amministrazione aveva precisato di aver affidato a suo tempo al concessionario Area srl la riscossione coattiva dell'IMU, delle sanzioni da violazione al codice della strada, nonché delle entrate per la mensa scolastica e le rette del nido d'infanzia.

Restava, invece, esclusa la gestione relativa alla TARI, alla TOSAP, alla ICP e ai diritti sulle pubbliche affissioni rientranti in *“concessioni specifiche che vanno dalla gestione ordinaria delle entrate alla riscossione coattiva”*.

Si segnalava inoltre l'assegnazione di obiettivi specifici ad alcuni Settori dell'Ente riferiti al recupero delle entrate con particolare riferimento ai soggetti definiti come “grandi debitori”.

Le misure intraprese, considerando anche i risultati dell'esercizio 2023, non parrebbero aver prodotto l'auspicato incremento delle riscossioni, almeno per quanto riguarda le entrate tributarie; dal preliminare esame del relativo rendiconto, infatti, risulta riscosso circa il 17% dei residui iniziali del titolo 1, registrando pertanto un'ulteriore contrazione rispetto al 21% del 2022. Migliorano invece le riscossioni delle entrate extratributarie il cui realizzo in termini di cassa si attesta a circa il 18% rispetto all'11% dell'esercizio precedente. Tuttavia, tali percentuali risultano ancora molto contenute.

Quanto alla consistenza e vetustà dei residui, al 31.12.2023 risultano conservati euro 8.620.808,99 risalenti ad esercizi precedenti al 2020, di cui 5.076.266,85 del titolo 1 ed euro 3.528.575,14 del titolo 3.

Infine, l'attività di contrasto all'evasione tributaria in termini di accertamenti e riscossioni e con particolare riferimento alla TARI e ad altri tributi minori sembrerebbe insufficiente dal momento che nel 2022 risultano recuperati solo euro 3.934 (cfr. tabella 54 della Sezione II del questionario al rendiconto 2022 e pag. 16 relazione dell'Organo di revisione sullo schema di rendiconto 2022). Stessa fattispecie si ripete nell'esercizio 2023 con accertamenti e riscossioni di soli 9.176,42 (cfr. tabella 47 della Sezione II del questionario al rendiconto 2023).

Strettamente connesso al *trend* delle riscossioni è l'accantonamento al FCDE che, al 31.12.2022, è pari ad euro 13.144.403,77, corrispondente a circa il 62% del risultato di amministrazione, e che alla fine del 2023 risulta ulteriormente incrementato ad euro 14.052.820,48, pari a circa il 67% del risultato di amministrazione.

Quanto alla sua determinazione, dal confronto tra la tabella relativa alle riscossioni del quinquennio (cfr. pag. 12 della relazione dell'Organo di revisione sullo schema

di rendiconto 2022) e l'elenco dei residui conservati al 31.12.2022 sembrerebbero essere stati esclusi dal calcolo alcuni residui del titolo 1 ed in particolare residui ICI per euro 88.564,35, crediti ex concessionario MAZEL per euro 129.173,16, riversamenti TARES per euro 569.030,20 e ruoli TASI per euro 34.803,00.

Dei residui del titolo 3 sono stati invece complessivamente considerati euro 5.594.902,29 rispetto al totale di quelli conservati al 31.12.2022 di euro 6.122.404,07 (cfr. pag. 15 della relazione sullo schema di rendiconto 2022).

Posto quanto sopra si chiede all'Ente di:

- trasmettere ragguagli in merito alle misure già intraprese e che intende intraprendere per migliorare la riscossione delle entrate proprie, relazionando sui risultati conseguiti fino a tutto il corrente anno;
- motivare la scarsa attività di contrasto all'evasione tributaria relativamente alla TARI e agli altri tributi minori, indicando nel dettaglio l'oggetto delle "concessioni specifiche" in corso e i soggetti coinvolti;
- fornire dimostrazione della congruità dell'accantonamento effettuato al FCDE al 31.12.2022, specificando quali entrate sono state escluse dal calcolo e le ragioni per cui ha ritenuto che le stesse non fossero connotate dal rischio di inesigibilità.

5. Fondi pluriennali vincolati di parte capitale

Alla fine dell'esercizio 2021 i fondi pluriennali vincolati di parte capitale ammontavano a euro 8.294.678,22; di tale importo, circa la metà, pari complessivamente a euro 4.034.026,38, è risultata reimputata a esercizi 2023 e seguenti, ad indicare o un difetto di programmazione in sede di rendicontazione dell'esercizio 2021, ovvero un rallentamento nei programmi di spesa così finanziati.

Le quote più consistenti reimputate a esercizi successivi concernono, per circa 1,7 milioni, i lavori alla rete stradale e, per importi minori, la missione 9 (programma Programma 05 "Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione") e la missione 04, attinente a lavori su edifici scolastici.

Si chiede pertanto all'Amministrazione di illustrare, per le missioni e programmi indicati, lo stato di avanzamento delle spese e le ragioni delle consistenti reimputazioni rilevate.

6. Referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL

Nel referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL relativo all'anno 2022, trasmesso in data 14 marzo 2024, viene segnalato un altro grado di criticità nella organizzazione e nell'attuazione dei controlli relativi alla regolarità amministrativa e contabile.

In particolare sembrerebbe che tale criticità sia da ricondurre alla scarsa dotazione di personale dedicata a tale funzione che corrisponde ad appena 0,1 unità di personale FTE. Viene infatti specificato che *"il controllo di regolarità successivo ha registrato elevata criticità adempimentale in quanto svolto da parte del solo Segretario Generale non affiancato da altro personale di supporto né è stato possibile assicurare tale affiancamento con altro personale idoneo, non disponibile presso i servizi amministrativi. Una figura di supporto al Segretario Generale è stata assunta solamente nel corso del gennaio 2023"*.

Tuttavia medesima annotazione viene riportata anche nel referto relativo all'anno 2023 e quindi sembrerebbe che l'adozione di tale misura non abbia portato a superare le criticità segnalate.

D'altro canto, nella specifica sezione del referto viene indicato che su un totale di 3030 atti, ne sono stati sottoposti al controllo di regolarità tecnico-amministrativa 215 (circa il 7%) senza che siano state rilevate irregolarità.

Quanto invece agli altri controlli vengono segnalate criticità di media portata nel controllo di gestione, nel controllo strategico e nel controllo sulla qualità dei servizi, che si manifestano già dall'emissione di report in numero inferiore a quello previsto dall'Ente.

In generale, in effetti, tutti i controlli risulterebbero appannaggio, complessivamente, di una sola unità di personale FTE, sulla base dei dati riportati a pag. 4; ivi inoltre è precisato che *"Il controllo di gestione viene realizzato attraverso le seguenti attività: - un'analisi per centro di responsabilità che evidenzia il grado di realizzazione delle entrate e delle uscite (impegni e accertamenti); - un'analisi per centro di responsabilità sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati con il piano degli obiettivi"* ma che l'ufficio preposto al controllo di gestione non disporrebbe *"di informazioni di tipo economico (costi e proventi) né è presente nell'Ente la contabilità analitica"*.

Quanto al controllo sulla qualità dei servizi, lo stesso verrebbe effettuato *"attraverso indagini di customer satisfaction su alcuni servizi effettuati, i cui risultati vengono esposti nell'ambito dei report del controllo di gestione. Inoltre, per altri servizi (es: mensa scolastica) il controllo di qualità è espressamente previsto nell'ambito dei contratti di servizio e/o nei capitolati speciali di appalto"*.

Il questionario evidenzia l'assenza di indicatori di misurazione della qualità. In proposito è doveroso evidenziare la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, fin dalla pronuncia n. 28/2014, ha evidenziato come l'ente locale debba garantire tale controllo sia con riguardo ai propri servizi sia rispetto a quelli erogati *"mediante organismi gestionali esterni, definendo le metodologie impiegate per misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente"*; in particolare, *"il perseguitamento degli obiettivi di qualità presuppone l'individuazione, in maniera specifica e preventiva, dei relativi standard, con riguardo alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa"*, e tale processo di definizione degli standard di qualità *"non può prescindere da un'attenta mappatura dei servizi erogati dall'Ente, che consenta di conoscere tutti i processi dai quali si ottiene un output sotto forma di servizio pubblico, nonché le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che ne usufruisce"*.

Inoltre i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti non risulterebbero pubblicati, a detimento della trasparenza dell'azione amministrativa.

Si chiede pertanto all'Ente di fornire maggiori ragguagli sulle criticità rilevate in ciascuno degli ambiti di controllo sopra indicati, illustrando le misure intraprese per la risoluzione delle medesime e gli eventuali risultati conseguiti nel corso del corrente anno.

