

Deliberazione n. 254/2021/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	Referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 30 novembre 2021
Comune di Marano sul Panaro (MO)
Rendiconto 2018 e 2019

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/8/2018/INPR e n. SEZAUT/12/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/19/2019/INPR e n. SEZAUT/9/2020/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 71_P del 5 giugno 2018 per i bilanci preventivi 2018-2020, prot. n. 5336 del 24 settembre 2019 per i rendiconti 2018 e nota prot. n. 4687 del 17 dicembre 2020 per i bilanci preventivi 2019-2021 e rendiconti 2019;

VISTA la deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 92/2020/INPR del 6 ottobre 2020, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018 e 2019 e sul bilancio di previsione 2018-20 redatte dall'Organo di Revisione del **Comune di Marano sul Panaro (MO)**;

VISTA la nota prot. n. 10023 in data 27 ottobre 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione con nota del 4 e del 31 marzo 2021 e le ulteriori precisazioni acquisite per le vie brevi;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio in data odierna;

UDITO il relatore;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa ai bilanci preventivi ed ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Marano sul Panaro, ed in particolare:

- questionari sul bilancio di previsione 2018-2020 e sui rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019;
- relazioni dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2018-2020, sulle proposte di deliberazioni consiliari del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per gli esercizi finanziari 2018 e 2019;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche relativi ai consuntivi 2018 e 2019;
- documentazione relativa ai bilanci preventivi e rendiconti 2018 e 2019 presente sul sito internet istituzionale del Comune di Marano sul Panaro.

2. Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	187.888,46	190.160,67
Equilibrio di parte capitale	81.620,22	22.945,03
Saldo delle partite finanziarie	-	-
Equilibrio finale	269.508,68	213.105,70

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica a rendiconto 2018 e gli equilibri di bilancio ai sensi dell'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) a rendiconto 2019. Risulta trasmesso alla Sezione il prospetto di certificazione del saldo 2018 inviato al Ministero dell'economia e finanze – RGS, come richiesto nel questionario sul rendiconto 2018.

Per entrambi gli esercizi, il saldo-obiettivo e gli equilibri, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, risultano rispettati anche in sede previsionale.

Il Comune ha applicato avanzo di amministrazione, rispettivamente per complessivi € 502.939,00 nel 2018 e per complessivi € 11.890,00 nel 2019,

nei limiti del risultato di amministrazione determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Il Comune di Marano sul Panaro è da diversi anni in una situazione di disavanzo, emerso a seguito del riaccertamento straordinario effettuato al 1° gennaio 2015. A tale disavanzo, determinato secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 2 aprile 2015 (emanato ex art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 118/2011) e quantificato con delibera di Consiglio comunale n. 25 del 23 giugno 2015 in € 427.850,24, da ripianare in trenta quote annuali di € 14.261,68 cadauna, si è aggiunto, a rendiconto 2019, ai sensi dell'art. 39-quater del dl 30 dicembre 2019, n. 162, come integrato con legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, il "maggior disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018, determinato con il metodo semplificato previsto dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019, determinato nel rispetto dei principi contabili".

Tale ulteriore disavanzo, dichiarato dal Comune di Marano sul Panaro con deliberazione di Consiglio comunale n. 21 del 29 luglio 2020 in € 865.707,22 "al fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria [...] può essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti" (art. 39-quater citato).

Il valore negativo complessivo di parte disponibile del risultato di amministrazione 2019, generato dalla sommatoria dei due diversi disavanzi, ammonta ad € 1.220.759,62.

Nella tabella sottostante viene riepilogata la situazione dall'esercizio 2014 in poi, evidenziando sia la quota applicata all'esercizio di riferimento, distinta tra disavanzo proveniente dal riaccertamento straordinario e disavanzo ex art. 39-quater, sia quella effettivamente ripianata.

(valori espressi in euro)

Anno	Risultato di amm.ne al 31 dicembre (A)	Parte disponibile del RdA (E)	Quota annuale Recupero disavanzo o da riacc. straord. (RS) prevista	Quota annuale Recupero disavanzo ex art. 39-quater dl 162/2019 (FCDE) prevista	Quota annuale da ripianare (RS+FCDE)	Quota annuale disavanzo ripianata
2014	1.181.619,74	15.904,08	-	-	-	-
2015	934.877,05	- 413.425,23	14.261,68	-	14.261,68	14.425,01
2016	853.427,84	-399.163,55	14.261,68	-	14.261,68	14.261,68
2017	1.368.814,60	-384.900,91	14.261,68	-	14.261,68	14.262,64
2018	1.151.000,08	-369.314,40	14.261,68	-	14.261,68	15.586,51
2019	773.039,11	-1.220.759,62 ¹	14.261,68	-	14.261,68	14.262,00
2020	999.150,01	-1.205.847,63	14.261,68	-	14.261,68	14.911,99
2021	n.d.	n.d.	14.261,68	57.713,81	71.975,49	n.d.

¹importo corrispondente alla sommatoria del disavanzo residuo da riaccertamento straordinario (€ 355.052,40) e del disavanzo determinato ex art.39-quater, dl 162/2019 (€ 865.707,22)

Il risultato di amministrazione degli esercizi 2018 e 2019 è esposto sinteticamente nella seguente tabella:

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	433.608,19	339.181,79
Residui attivi	3.741.306,79	3.102.853,97
Residui passivi	2.554.802,37	2.416.606,91
FPV per spese correnti	73.840,47	75.220,30
FPV per spese in conto capitale	395.272,06	177.169,44
Risultato di amministrazione	1.151.000,08	773.039,11
Totale accantonamenti	1.232.844,75	1.657.956,51
di cui: FCDE	1.220.954,75	1.640.079,51
Totale parte vincolata	244.547,77	274.418,62
Totale parte destinata agli investimenti	42.921,96	61.423,60
Totale parte disponibile	- 369.314,40	- 1.220.759,62

Con riguardo alla massa di residui attivi conservati, si evidenzia la netta diminuzione fra le due annualità, dovuta "allo stralcio, in fase di riaccertamento, dei residui attivi relativi alle mini-cartelle Agenzia delle Entrate e all'applicazione del principio contabile 4.2 par. 9.1 del D.Lgs. 118/2011" (relazione di Giunta comunale al rendiconto 2019).

A tale proposito, alla domanda 4.4 Sez.I – Evoluzione del FCDE del questionario relativo al consuntivo 2019 l'Ente dichiara di aver eliminato crediti riconosciuti inesigibili, iscritti a residuo da oltre tre anni anche se non prescritti, per € 752.779,72.

Il FCDE, determinato con il metodo semplificato a rendiconto 2018, risulta in significativo aumento nell'annualità successiva, per effetto dell'applicazione del calcolo con il metodo ordinario, obbligatorio per il 2019. Con deliberazione n. 23/PRSE/2020, riguardante il consuntivo 2017, la Sezione aveva sottolineato che "l'adozione del metodo semplificato, seppur consentito dalla normativa vigente, può rappresentare una scelta non prudente in virtù del rischio di finanziare spese scadute ed esigibili con entrate di difficile esazione rinviando al futuro ulteriori accantonamenti che, se non potranno essere compresi nei futuri risultati di amministrazione, genereranno, per la parte eccedente, disavanzi di amministrazione...." (Corte conti, Sez. contr. Umbria, delib. 38/2018/PRSE). Per il comune di Marano sul Panaro tale circostanza si è puntualmente verificata: come precisato in precedenza, l'applicazione del metodo ordinario per il calcolo del FCDE ha determinato, a rendiconto 2019, un peggioramento del disavanzo pari ad € 865.707,22, che ai sensi dell'art. 39-*quater* del dl 30 dicembre 2019, n. 162, come integrato con legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8¹, l'Ente ripianerà in 15

¹ **D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con l. n.8 del 28 febbraio 2020**

Art. 39-*quater* - Disavanzo degli enti locali

1. Al fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria, l'eventuale maggiore disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018, determinato con il metodo semplificato previsto dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23

giugno 2011, n. 118, sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019, determinato nel rispetto dei principi contabili, può essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti.

2. Le modalità di recupero devono essere definite con deliberazione del consiglio dell'ente locale, acquisito il parere dell'organo di revisione, entro quarantacinque giorni dall'approvazione del

annualità, a decorrere dal 2021, a rate costanti di € 57.713,81, come stabilito con delibera del Consiglio comunale n. 21/2020 citata.

Non si riscontrano accantonamenti per oneri da contenzioso a rendiconto 2018; nel 2019 risultano accantonati € 16.320; nella relazione al rendiconto del revisore, pag. 20, si legge: "Il risultato di amministrazione presenta un accantonamento per fondo rischi contenzioso per euro 16.320, determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze. Dalla ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente al 31/12 è stata calcolata una passività potenziale probabile di euro 163.163,00 disponendo l'accantonamento di euro 16.320,00". Nella relazione di Giunta sulla gestione pag. 12 si qualifica "medio" il grado di rischio di soccombenza, precisando che si tratta di un contenzioso riferito al progetto di riqualificazione urbanistica, attualmente pendente.

Nessun accantonamento è stato disposto a fondo perdite partecipate (nei questionari si dichiara non sussistere la fattispecie), e l'organo di revisione, nelle relazioni sui rendiconti, non si esprime a riguardo. In sede istruttoria il Comune ha chiarito che le partecipate dell'Ente, negli anni in esame, non hanno presentato perdite d'esercizio; pertanto, non ricorre la necessità di disporre gli accantonamenti previsti dalla normativa.

Il fondo per indennità di fine mandato del sindaco è stato correttamente determinato, in entrambe le annualità.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella, che restituisce un quadro complessivamente insoddisfacente, con particolare riferimento al tasso di riscossione del tit 1.

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2019 Accertamenti (c)	Rendiconto 2019 Riscossioni (d)	% (d/c)

rendiconto. La mancata adozione di tale deliberazione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione.

3. Ai fini del rientro possono essere utilizzati le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili accertati nel rispetto del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e da altre entrate in conto capitale. Nelle more dell'accertamento dei proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili il disavanzo deve comunque essere ripianato.

Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	2.550.068,68	670.140,28	26,28	2.023.999,49	643.271,03	31,78
Tit.1 competenza	3.610.083,15	2.746.287,04	76,07	2.856.074,48	1.974.418,92	69,13
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	307.333,79	158.516,85	51,58	217.762,96	124.231,21	57,05
Tit.3 competenza	353.941,15	235.153,67	66,44	393.079,92	303.830,59	77,29

L'attività di contrasto all'evasione tributaria ha dato esiti ancor più deludenti, in linea con quanto già rilevato nelle annualità precedenti. La percentuale di riscossione si attesta, a rendiconto 2018, a meno del 3% sia dalla gestione di competenza che da residui; nel 2019 la situazione migliora leggermente: riscossioni in conto residui al 4,6% e dalla competenza al 21,2%.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	443.608,19	339.181,79
Anticipazione di tesoreria	-	-
Cassa vincolata	32.239,47	32.277,47
Tempestività dei pagamenti	-1,95	-0,61

Il dato della giacenza di cassa al 31 dicembre 2018 rappresentato questionario, rileva una incongruenza fra quanto indicato nel quadro 1 (€ 443.608,19) e nel quadro 2 (€ 239.253,82) della Sezione I.I gestione finanziaria-Cassa, che in sede istruttoria il comune ha chiarito trattarsi di refuso, provvedendo alla correzione del questionario.

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere e attesta che il comune ha adottato le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute ex art.183, comma 8, Tuel; a riprova, l'indicatore di tempestività dei pagamenti è costantemente negativo.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	3.313.716,22	3.059.967,55

Nel biennio in esame l'Ente ha fatto ricorso ad ulteriore nuovo indebitamento per € 195.000,00 nel 2018 ed € 50.000 nel 2019.

Risulta inoltre rilasciata nel 2019 una garanzia fidejussoria a favore dell'Unione Terre di Castelli, relativa a "mutuo per Polo della sicurezza", dell'ammontare di € 119.187,14.

RAPPORTI CON GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Nel questionario sul rendiconto 2018 e 2019 l'Ente dichiara che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate. In entrambe le annualità nel questionario si attesta che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati recano la doppia asseverazione degli organi di revisione così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG; peraltro, nelle note informative, successivamente acquisite a seguito di richiesta per le vie brevi, emerge che la società Hera spa non ha mai comunicato le informazioni richieste, ritenendo di non soggiacere all'obbligo, in quanto società quotata nel mercato regolamentato.

Infine, nel questionario cons. 2019 l'Ente dichiara che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati; tale affermazione, come successivamente chiarito, fa riferimento alla medesima mancata acquisizione dei dati da Hera spa.

2.1. Dalla documentazione versata in atti per gli esercizi 2018 e 2019 risulta inoltre, in particolare, quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- il rendiconto è stato approvato nei termini di legge in entrambi gli esercizi;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019; peraltro il Fondo risulta sempre imputato integralmente alla prima annualità successiva, solo parzialmente utilizzato e per la parte rimanente re-imputato all'esercizio successivo.
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;

- risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, sia a rendiconto 2018 che a rendiconto 2019;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio riconosciuti e/o in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale.

2.2 Si rammenta infine che il Comune di Marano sul Panaro (PC) è stato destinatario, da ultimo, di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2017 (delibera n 23/2020/PRSE) con la quale la Sezione ha sottolineato i rischi dell'utilizzo del metodo semplificato per il calcolo del FCDE, raccomandato la massima attenzione nella corretta quantificazione del fondo contenzioso e rilevato la scarsa efficacia dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

2.3. In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, con nota prot. 10023 del 27 ottobre 2021, in merito ai seguenti punti:

- garanzie fidejussorie concesse ad organismi partecipati;
- riconciliazione dei rapporti crediti/debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Terre dei Castelli e con Asp Terre di Castelli-Gasperini di cui fa parte il Comune;
- scarsa capacità di riscossione per recupero evasione tributaria;
- accantonamenti per oneri da contenzioso nel risultato di amministrazione;
- fondo pluriennale vincolato e cronoprogrammi di spesa;
- controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile .

2.4. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota pervenuta in data 18 novembre 2021, corredata di allegati, e successive integrazioni acquisite per le vie brevi ha fornito i richiesti chiarimenti.

Di seguito, nel dettaglio, le risposte fornite:

2.4.1 Garanzie fidejussorie prestate a favore di organismi partecipati

In merito alla garanzia fideiussoria di € 119.187,14 rilasciata a favore dell'Unione Terre di Castelli, il Comune riferisce trattarsi "di una garanzia sussidiaria alla garanzia principale (mediante delegazioni di pagamento) rilasciata dall'Unione Terre di Castelli, che provvede direttamente a sostenere le rate di ammortamento." Il Comune allega la delibera di Consiglio comunale n. 32 del 30 luglio 2019 di autorizzazione al rilascio della garanzia in argomento, dalla quale si evince che si tratta di garanzia - rilasciata da tutti comuni facenti parte dell'Unione, per quote proporzionali alle percentuali di partecipazione - in relazione alla contrazione di mutuo ordinario per complessivi € 1.612.296,36 con la Cassa depositi e prestiti per il finanziamento dei lavori di realizzazione del Polo della sicurezza dell'Unione Terre di Castelli.

Il Comune in proposito dichiara che nel computo della percentuale del limite di indebitamento di cui all'art. 204 Tuel (punto 2.1 sezione II del questionario) sono ricomprese le quote relative alla suddetta garanzia, e che l'Unione Terre di Castelli, quale ente beneficiario, ha fatto fronte in autonomia alle proprie obbligazioni nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti, come da piano ammortamento (che viene allegato). Il Comune di Marano sul Panaro, trasferisce annualmente la propria quota all'Unione Terre di Castelli, pertanto non si è ritenuto necessario effettuare alcun accantonamento a copertura di eventuali inadempienze.

2.4.2 Riconciliazione dei rapporti crediti/debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Terre di Castelli

In merito alla riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con l'Unione dei Comuni Terre di Castelli, l'Ente ha comunicato di aver sempre provveduto alla riconciliazione (attraverso il puntuale raffronto delle rispettive contabilità) dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei comuni Terre di Castelli di cui fa parte, e i cui risultati si riportano nella tabella sottostante:

	31/12/2018	31/12/2019
Crediti v/Unione	€ 158.358,20	€ 31.453,87
Debiti v/Unione	€ 958.161,30	€ 856.435,39

Ha inoltre precisato che, a tutt'oggi, non esistono crediti nei confronti dell'Unione mentre i debiti ammontano ad € 1.218,07.

2.4.3 Riconciliazione dei rapporti crediti/debiti reciproci con l'ASP Terre di Castelli Gasperini

In merito alla conciliazione dei crediti e debiti reciproci con ASP, l'Ente attesta di aver provveduto, pur precisando che "gli stessi rientrano quasi totalmente all'interno della riconciliazione dei rapporti con l'Unione Terre di Castelli". In dettaglio, i valori risultano i seguenti:

	31/12/2018	31/12/2019
Crediti v/ASP	€ 2.063,09	€ 2.063,09
Debiti v/ASP	€ 0,00	€ 0,00

A tutt'oggi non risultano né debiti né crediti reciproci.

2.4.4 Scarsa capacità di riscossione per recupero evasione tributaria

Relativamente alla scarsa capacità di riscossione da recupero dell'evasione tributaria, riscontrata nelle annualità 2018 e 2019 e già rilevata dalla Sezione in sede di esame del consuntivo 2017, con delibera n. 23/2020/PRSE, l'Ente riferisce di aver proceduto, a decorrere dall'esercizio 2019, ad una riorganizzazione dell'Ufficio Tributi. Evidenzia che anche per gli anni 2018, 2019 e 2020 gran parte degli avvisi di accertamento sono stati emessi negli ultimi mesi dell'anno e in parte sono relativi ad insinuazioni in fallimento. Per migliorare la gestione del recupero evasione ed accelerare le procedure di riscossione, dal 1° gennaio 2021 l'Ente ha aderito all'Ufficio Tributi Unico Associato con i Comuni di Vignola e Savignano sul Panaro, anche se l'emergenza pandemica ha notevolmente rallentato le procedure di riscossione del recupero evasione, sia per le normative emanate, sia per le difficoltà economiche incontrate dai contribuenti coinvolti.

Per le suddette entrate è stato disposto l'accantonamento al FCDE come segue:

ICI/IMU/TASI: anno 2019 per il 90,41%, anno 2020 per l'87,63%

TARSU/TARES/TARI: anno 2019 per l'80,03%, anno 2020 per il 76,27%. L'Ente ha inoltre prodotto le sottostanti tabelle che illustrano la situazione relativa alle riscossioni per evasione tributaria nel quinquennio 2016/2020

recupero evasione ICI/IMU/TASI	esercizi				
	2016	2017	2018	2019	2020
Residui attivi	€ 608.579,50	€ 853.382,25	€ 1.206.048,46	€ 968.328,29	€ 901.831,84

Incassi in conto residui	€ 3.016,46	€ 22.959,79	€ 25.971,58	€ 185.028,76	€ 59.134,47
	0,50%	2,69%	2,15%	19,11%	6,56%
Accertamenti competenza	€ 284.683,00	€ 405.145,00	€ 313.795,00	€ 404.454,00	€ 465.065,00
Incassi competenza	€ 19.154,79	€ 29.519,00	€ 9.512,00	€ 22.975,00	€ 14.734,25
	6,73%	7,29%	3,03%	5,68%	3,17%

recupero evasione TARSU/TARES/TARI	esercizi				
	2016	2017	2018	2019	2020
Residui attivi	€ 74.489,44	€ 66.369,00	€ 76.282,52	€ 75.276,08	€ 70.737,49
Incassi in conto residui	€ 15.016,05	€ 5.765,48	€ 11.172,00	€ 37.194,01	€ 26.686,43
	20,16%	8,69%	14,65%	49,41%	37,73%
Accertamenti competenza	€ 17.575,00	€ 36.891,00	€ 50.351,00	€ 99.379,00	€ 60.111,00
Incassi competenza	€ 10.679,39	€ 21.212,00	€ -	€ 158,00	€ 24.405,00
	60,76%	57,50%	0,00%	0,16%	40,60%

2.4.5 Accantonamenti per oneri da contenzioso nel risultato di amministrazione

In merito agli accantonamenti disposti a copertura di eventuali rischi derivanti da contenzioso in essere o potenziale, il Comune ha illustrato nel dettaglio la vicenda legata all'accantonamento a rendiconto 2019 di una quota di € 16.320, a fronte di un contenzioso pendente, definito di media rischiosità, del valore di € 163.163,00: trattasi del versamento di un acconto per l'alienazione di terreni demaniali, da parte della ditta aggiudicataria, nell'ambito di un intervento di riqualificazione edilizia che, successivamente, causa l'insorgere di problematiche per la realizzazione del progetto e reciproche contestazioni, non si è concretizzato; la ditta ha provveduto - con atto di citazione notificato in data 30/7/2019 - ad adire in giudizio per la restituzione delle somme versate a favore del Comune, che si è costituito in giudizio "eccependo la prescrizione del diritto alla ripetizione di quanto versato nel 2007 e, comunque, in via subordinata, l'infondatezza della pretesa restitutoria avanzata".

Tanto premesso, il Comune ha riferito quanto segue:

- nell'anno 2018 non ha provveduto ad alcun accantonamento riferito alla vicenda in esame "in quanto ancora ignaro delle intenzioni delle parti ricorrenti";

- nell'anno 2019 ha provveduto ad un accantonamento del 10%, pari a euro 16.320,00, "del danno ipoteticamente riconosciuto, in quanto, da un primo confronto con i legali incaricati dal Comune, si presumeva che non ci fosse una elevata probabilità di soccombenza "tanto che nella relazione della Giunta Comunale si definiva il rischio "medio", cioè rientrante nella inevitabile normale incertezza che accompagna ogni contenzioso";

- nell'anno 2020, l'Ente ha incrementato l'accantonamento nel risultato di amministrazione di ulteriori € 16.320,00 (per complessivi € 32.640,00),

- nell'anno 2021 la causa è stata definita con sentenza n. 584 del 6.4.2021, con cui il Tribunale di Modena, ha condannato il Comune di Marano sul Panaro a restituire la somma di € 170.668,00 (oltre ad interessi e spese legali). La sentenza in oggetto è divenuta esecutiva in data 12/11/2021.

Il comune di Marano sul Panaro, a seguito dell'intervenuta sentenza tra le parti e stante la contestuale esistenza di posizioni creditorie di maggior ammontare vantate nei confronti dei medesimi soggetti, ha dato inizio "ad una trattativa stragiudiziale intesa ad ottenere la compensazione del debito derivante dalla sentenza sfavorevole con una quota parte, esattamente del medesimo importo, del maggior credito vantato dal Comune, fatto quindi salvo il credito residuale vantato dal Comune ad avvenuta compensazione, che rimane pienamente valido ed efficace, al fine di evitare procedure esecutive e riscossioni coattive nei confronti della parte ricorrente ed allungamento dei tempi di introito delle somme reciprocamente dovute".

Nessuna informazione è stata fornita dal Comune a quanto puntualmente richiesto dalla Sezione, in merito alle verifiche più in generale effettuate (a rendiconto 2018 e 2019), sia dall'Ente sia dall'organo di revisione, nell'ambito della sua funzione accertativa della congruità degli accantonamenti in argomento, sulla effettiva, complessiva situazione del contenzioso pendente, al fine di affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si potrebbero determinare a seguito degli esiti dei giudizi. Si era chiesto, in particolare, di comunicare se è stata effettuata un'attenta valutazione delle passività potenziali, distinguendo tra passività probabili, possibili o derivanti da evento remoto (e fornendo, in proposito, la relativa documentazione).

2.4.6 Fondo pluriennale vincolato e cronoprogrammi di spesa

In merito ai chiarimenti richiesti sul fondo pluriennale vincolato - che risulta sempre imputato al primo esercizio successivo, solo in parte utilizzato e in seguito re-imputato - con particolare riferimento alla corretta adozione dei cronoprogrammi di spesa, il Comune di Marano sul Panaro ha precisato che il Fondo Pluriennale Vincolato per spese correnti è sempre stato imputato integralmente alla prima annualità successiva e totalmente utilizzato in quanto relativo al salario accessorio del personale. Per quanto riguarda il Fondo Pluriennale Vincolato per spese in conto capitale, assicura che quest'ultimo si riferisce ad opere finanziate con entrate assunte a bilancio nel corso dell'esercizio per le quali sono state attivate le procedure previste dalle normative vigenti e dai principi contabili dell'armonizzazione. Anche in questo caso, per la maggior parte delle opere, il Fondo Pluriennale Vincolato è stato utilizzato nell'esercizio immediatamente successivo, e solo per due interventi si è provveduto alla re-imputazione "per problematiche sorte in fase di aggiudicazione definitiva e allo slittamento della fine lavori da parte della ditta aggiudicataria".

2.4.7 Controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile

Riguardo alle informazioni richieste sul corretto espletamento e sugli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, ai sensi dell'art. 147-bis, commi 2 e 3, T.U.E.L., il Comune ha dichiarato che, nelle annualità 2018 e 2019 il Segretario ha trasmesso, ai sensi dell'art. 147-bis, co. 3, del T.U.E.L., le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile all'Organo di revisione, dalle quali non sono emerse irregolarità. L'Organo di revisione, sulla base delle risultanze comunicategli, nell'ambito dell'attività di vigilanza ad esso demandata ai sensi dell'art. 239, co. 1, lett. c) del T.U.E.L., non ha espresso osservazioni e rilievi particolari.

2.5. Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Marano sul Panaro (MO) all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* ha introdotto forme di controllo cd. *"collaborativo"* nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114 Cost.), finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle intenzioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno è da ritenere *"ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità"* concorrendo *"alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno"* (ex multis, sent. n. 179 del 2007), affermando altresì che tale nuova attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale - come noto - assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *"sulla gestione del bilancio dello Stato"*, esteso, alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (art. 97, primo comma, Cost.).

1.1. L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, 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, sesto comma, 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 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano 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 ed 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"*.

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sent. n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

Pertanto, tali controlli si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). 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 l'ordinamento dell'Unione europea.

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.3. In continuità con il percorso già intrapreso per il passato ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

La Sezione evidenzia che "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci" (Corte cost., sent. n. 247/2017, punto 8.6 del *diritto*) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4 del *diritto*).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, esso è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del Tuel quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio, nonché del fondo pluriennale vincolato di uscita. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale

formulazione dell'art. 187 del Tuel, che al comma 1 dispone che: *"Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188".*

Appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

Altro essenziale dato contabile per la verifica della gestione finanziaria è rappresentato dagli equilibri di bilancio che, a norma dell'art. 193 del TUEL, devono caratterizzare la gestione annuale. In particolare, deve essere garantito il pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio al fine del rispetto del principio

dell'integrità (art. 162, comma 6, del TUEL). Il d.lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi ed i prospetti ai quali gli enti locali sono tenuti ad attenersi nella raffigurazione dei dati contabili: in particolare, l'allegato 10 consente di dare rappresentazione agli equilibri della gestione annuale a rendiconto.

Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento.

Con riferimento a tale ultimo parametro, va evidenziato che in un sistema di contabilità finanziaria il nuovo debito contratto rappresenta una entrata, capace dunque di migliorare il risultato contabile di amministrazione.

È per questa ragione che il legislatore ha previsto vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento: uno di carattere qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite, l'altro di carattere quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento.

Rispetto al primo profilo (vincolo di carattere qualitativo della spesa), l'art. 119, comma 6, della Costituzione, stabilisce che gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del TUEL detta regole per la contrazione di nuovo indebitamento tali da assicurare che i connessi oneri non assumano dimensioni tali da vulnerare la stabilità finanziaria dell'ente, dovendo tali oneri essere pari ad una percentuale predefinita delle entrate correnti dell'ente.

Le tre dimensioni fondamentali della gestione (risultato contabile di amministrazione, equilibri di bilancio ed indebitamento) sono pertanto tra loro strettamente connesse; sicché, il governo della loro evoluzione è funzionale al mantenimento di una situazione di sana gestione finanziaria da parte dell'ente e su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

2. La giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo ha formulato una serie di criteri campionari volti ad individuare le ipotesi di maggior rischio per la tenuta degli equilibri (deliberazione n. 43/2019/INPR del

14 giugno 2019, richiamata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/2020/INPR di approvazione delle linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali). Anche per l'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 92/2020/INPR del 14 ottobre 2020) e precisamente:

1) fondo cassa pro capite al 31 dicembre 2018 minore del dato medio e differenza tra i residui attivi e il fondo crediti di dubbia esigibilità, in rapporto ai residui passivi, maggiore del 115%;

2) fondo pluriennale vincolato in conto capitale uguale a zero;

3) fondo crediti di dubbia esigibilità uguale a zero;

4) fondo anticipazioni liquidità maggiore di zero;

5) parte disponibile del risultato di amministrazione minore o uguale a zero;

6) enti che non siano stati sottoposti a controllo finanziario dall'esercizio 2010 o 2011 e che siano stati individuati ad alto o medio-alto rischio di controllo dalla delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG;

7) enti non ricompresi nei criteri precedenti, per i quali si ritengano necessari specifici approfondimenti in ordine a profili di carattere contabile e gestionale.

3. All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Marano sul Panaro, selezionato in base al criterio n. 5, la Sezione prende atto della corretta determinazione dell'ammontare del disavanzo determinatosi a consuntivo 2019 in € 1.220.759,62, derivante dalla sommatoria del disavanzo residuo da riaccertamento straordinario (€ 355.052,40) e dell'ulteriore disavanzo, generato dal passaggio al calcolo del FCDE dal metodo semplificato al metodo ordinario, ai sensi dell'art.39-quater, dl 162/2019 (€ 865.707,22), e si riserva di verificare il regolare procedere del relativo ripiano, nell'ambito dell'attività di controllo sui successivi esercizi finanziari.

Nondimeno, si rilevano i seguenti profili di criticità.

3.1. insufficiente capacità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 108/2020/PRSP)

3.1.1. Dalla acquisizione documentale emerge che, nonostante gli sforzi profusi dall'Ente e le positive iniziative intraprese, la riscossione delle

entrate da recupero evasione tributaria, soprattutto sul fronte ICI/IMU/TASI, risulta ancora carente e inadeguata a garantire un equilibrio non circoscritto al momento genetico del bilancio, ma anche, necessariamente, in chiave dinamica (Corte cost., sent. n. 250/2013).

3.1.2. In merito alle carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria, si sottolinea che esse rappresentano un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale e dei principi contabili ad essi sottesi: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute e della necessità che l'azione del comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario, con pregiudizio per gli interessi erariali; a ciò si aggiunga la consumabilità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari con riferimento agli ineludibili doveri di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina, sul piano sostanziale, sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi, nonché riflessi irrazionali sul piano della sana gestione.

3.1.3. Si raccomanda pertanto al Comune di proseguire negli sforzi volti ad assicurare una maggiore efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

3.2. Accantonamenti a fondo rischi e contenzioso

(Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 109/2021/PRSE e n. 229/2021/PRSE)

3.2.1. Dalle risultanze istruttorie emerge che l'Ente non ha operato nel 2018 un fondamentale accantonamento, costituito dal fondo rischi, in quanto ha rappresentato che non erano presenti contenziosi in corso né vi erano presupposti che ne facessero prevedere l'insorgenza; a rendiconto 2019 l'accantonamento ha riguardato un importo pari al 10% dell'eventuale onere da soccombenza derivante da un contenzioso sorto nel 2019 (anche se, come

descritto in Fatto, relativo a eventi verificatisi in anni pregressi) del valore di € 163.163,00, in ragione della valutazione di rischio "media" effettuata dal Comune, a seguito di confronto con i legali incaricati. Il Comune non ha peraltro fornito alcun riscontro sull'attività eventualmente svolta, più in generale e in particolar modo dall'organo di revisione, al fine di operare una costante ricognizione e aggiornamento del contenzioso formatosi o potenziale, e, in conseguenza, attestare la correttezza degli accantonamenti.

3.2.2. In proposito, la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/2017/INPR, contenente "Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266", volte a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, ha avuto modo di sottolineare che "particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

La quota accantonata a consuntivo nel risultato di amministrazione per "fondo rischi e spese", ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2, è determinata, tra l'altro, da «accantonamenti per le passività potenziali».

La lettura di detti principi conferma quindi sia gli obblighi dell'ente, il quale è tenuto a una attenta ricognizione delle cause pendenti, da formalizzare in un apposito atto deliberativo, sia gli obblighi dell'organo di revisione che attesterà la congruità dei relativi accantonamenti, in particolare nel risultato di amministrazione a rendiconto, secondo quanto indicato dalla delibera di Sezione Autonomie n. 14/2017/INPR.

Ciò in quanto, la finalità è quella di non fare trovare l'ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo che si è ritenuto probabile dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie: la finalità è altresì quella di preservare gli equilibri di bilancio e richiederà quindi

uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili.

3.2.3. In particolare, le verificazioni effettuate dall'organo di revisione, attinenti l'entità delle quote accantonate al fondo rischi, "debbono verosimilmente considerarsi atti dichiarativi ascrivibili alla categoria degli acclaramenti, ovverosia acquisizioni di scienza, concernenti l'esistenza, la misurazione e l'analisi tecnica o amministrativa dei dati fattuali [...] la cui indiscutibile esigenza di determinazione matematica non può risolversi nell'enunciazione di un mero giudizio valutativo, ma richiede al contrario un procedimento di apprendimento, frutto cioè di una ricognizione puntuale del contenzioso (secondo quanto indicato dal principio contabile e dalla citata delibera della Sezione Autonomie), che si risolve nella formulazione di una vera e propria attestazione con valore di certezza (cfr. delib. Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 229/2021/PRSE).

In proposito, il Comune dovrà pertanto effettuare la classificazione delle passività potenziali distinguendole tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da evento remoto, secondo i seguenti principi:

- il debito certo - indice di rischio 100%, è l'evento che si è concretizzato in una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa ex lege;
- la passività "probabile", con indice di rischio del 51%, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per cui l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);
- la passività "possibile" che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il range oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;
- la passività da evento "remoto", la cui probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero.

3.2.4. Si ribadisce, conclusivamente, che la situazione di possibili contenziosi, anche potenziali, deve essere specificamente e puntualmente fatta

oggetto di ricognizione analitica e completa da parte dell'Ente e monitorata dall'Organo di revisione, al quale incombe l'onere di attestarne la congruità.

3.3. Rapporti di credito/debito con gli organismi partecipati: mancato invio dei dati asseverati da parte della società Hera spa

(Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 61/2021/PRSE)

3.3.1. I prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati, secondo quanto dichiarato nei questionari, hanno riguardato la totalità degli organismi partecipati e recano la doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione.

Da approfondimenti effettuati per le vie brevi è emerso, invece, che la società Hera S.p.a. aveva già in passato comunicato, con nota del marzo 2013, di non essere tenuta a soggiacere agli adempimenti di cui alla norma citata, in quanto soggetto quotato nei mercati regolamentati, rinviando l'adempimento alla redazione del bilancio consolidato, per i comuni allora tenuti alla presentazione. Il comune di Marano sul Panaro, non avendo incluso la società nel perimetro di consolidamento dell'ente, secondo quanto esposto nel principio contabile concernente il Bilancio Consolidato, ha ritenuto "irrilevante richiedere annualmente i dati da asseverare a Hera S.p.A. in ragione di quanto precedentemente comunicato".

3.3.2. Con riferimento alla evidenziata inadempienza, la Sezione rammenta innanzitutto che l'Organo di revisione "(..) da un lato, assume la qualificazione di organo tecnico di controllo che somma su di sé obblighi e responsabilità della revisione, da svolgere in aderenza a precise regole giuridiche, e, dall'altro, assume l'obbligo della prestazione non nell'interesse esclusivo del committente (l'ente locale) bensì nell'interesse pubblico alla sana e corretta gestione dell'ente. Depone in tal senso, la disposizione dell'art. 239 del T.U.E.L., che ne suggella l'imprescindibile rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, istituendo uno stretto raccordo sul piano soggettivo tra i controlli interni e quelli esterni relativi alla gestione. Il tutto in coerenza con il nuovo sistema dei controlli interni delineato dal d.l. n. 174/2012, che attribuisce all'organo di revisione una funzione neutra, a tutela ausiliaria di un interesse generale dello Stato ordinamento". (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/2018 "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2017").

Tale ausilio nei confronti della Corte dei conti deve essere svolto con la "diligenza del mandatario", assicurando la veridicità, correttezza e completezza dei dati e delle informazioni trasmesse, assumendosene la piena responsabilità. Si rammenta, infatti, al riguardo, che ai sensi dell'art. 240 T.U.E.L. i revisori "rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario".

Con specifico riferimento al questionario che l'Organo di revisione è tenuto a trasmettere alla Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 166, legge n. 266/2005, la Sezione delle autonomie ha sottolineato che le Linee guida ed il questionario costituiscono un supporto operativo fondamentale e propedeutico agli approfondimenti istruttori di cui le Sezioni regionali di controllo ravvisino la necessità, in ordine ai quali le Amministrazioni e gli Organi di revisione contabile dovranno fornire tutte le informazioni richieste (v. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/2019 "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. rendiconto della gestione 2018").

Ciò premesso, questa Sezione ritiene che l'Organo di revisione debba verificare che il questionario contenga informazioni che trovano adeguata corrispondenza nei documenti contabili, in quanto, per l'espletamento del mandato, è chiamato a tenere una condotta conforme ai canoni di "diligenza" ai sensi dell'art. 240 T.U.E.L., al fine di coadiuvare la Corte dei conti nello svolgimento dei propri poteri di sindacato a tutela del sistema finanziario dell'Ente controllato.

3.3.3. Per quanto attiene specificatamente alla società Hera spa, che ha dichiarato di non essere tenuta all'invio dei dati asseverati, si sottolinea ancora una volta che l'adempimento di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e con le società controllate e partecipate dal Comune, ivi comprese le società quotate nei mercati regolamentati, in quanto l'attendibilità delle risultanze contabili è condizionata dal positivo esito di tali adempimenti, funzionali alla verifica degli equilibri di bilancio. La necessità dell'asseverazione dei debiti e dei crediti reciproci da parte dei rispettivi organi di revisione risulta necessaria al fine di evitare eventuali incongruenze e per garantire la piena attendibilità dei dati.

In conclusione, la Sezione invita l'Amministrazione comunale a sollecitare la richiesta agli enti inadempienti, ribadendo l'obbligo.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Marano sul Panaro:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 svolti da questa Sezione, in relazione alle criticità sopra evidenziate;

- invita l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente, anche in riferimento ai doveri, compendati in termini generali dalla previsione dell'art. 147-*quinquies* del Tuel, di attestazione di congruità delle poste di bilancio funzionali al perseguimento degli equilibri di bilancio;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Marano sul Panaro.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 novembre 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 17 dicembre 2021

Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(*firmato digitalmente*)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

Il Funzionario preposto

Bologna, 17 dicembre 2021

Comune di Marano sul Panaro (MO)

- Al Sig. Sindaco

- Al Sig. Presidente del Consiglio
comunale

- All'Organo di revisione

All. n. 1

Oggetto: Trasmissione delibera n. 254/2021/PRSE

Si trasmette, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, la deliberazione n. 254/2021/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna in data 30 novembre 2021, con invito ad inoltrare l'atto agli organi in indirizzo, nonché all'organo di revisione.

Si dichiara che la presente deliberazione è conforme all'originale, depositato presso questa segreteria il 17 dicembre 2021.

Il funzionario preposto al servizio di supporto
(Roberto Iovinelli)

*Firma autografa sostituita a mezzo stampa
ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 2 D.lgs. n. 39/93*



CORTE DEI CONTI

Piazza dell'VIII Agoston. 26 - 40126 Bologna Italia | Tel. 051 2867811

e-mail: supporto.sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it; sezione.controllo.e.romagna@corteconti.it

| pec: emiliaromagna.controllo@corteconticert.it

Questa la delibera della corte dei conti che sar oggetto della commissione bilancio di Sabato mattina, da protocollare.
Grazie.

Patrizia Zanni

Responsabile Settore Economico Finanziario
Comune di Marano sul Panaro
tel. 059 705741 fax 059 705158
e-mail: patrizia.zanni@comune.marano.mo.it

Le informazioni contenute in questa e-mail sono da considerarsi confidenziali ed esclusivamente per uso personale del destinatario sopra indicato.