

Deliberazione n. 184/2023/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Rigoni Alberto	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 23 novembre 2023

Comune di Marano sul Panaro (MO)

Rendiconto 2022 e Preventivo 2023-2025

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 L. 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 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali e, in particolare, l'art. 148;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e ss.;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

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

Vista la deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee-guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2023-2025, nonché il relativo questionario comprensivo della tabella PNRR;

Viste le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2022, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/2023/INPR;

Considerato che dette linee guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo del 7 agosto 2023 (prot. n. 3633);

Esaminata la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Marano sul Panaro (MO);

Vista la segnalazione nota prot. n. 4287 in data 7 settembre 2023, con la quale venivano evidenziate gravi criticità relative al bilancio del suindicato Comune, da parte di un Consigliere del Comune e di un Consigliere dell'Unione Terre di Castelli, di cui l'Ente fa parte;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo mediante la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro;

FATTO

1. Il Comune di Marano sul Panaro, nei precedenti cicli di controllo, era stato destinatario, da ultimo, di pronuncia inerente al rendiconto 2021 (deliberazione n. 39/2023/PRSP), con la quale la Sezione aveva rilevato la presenza di disavanzo di amministrazione, un elevato ammontare di residui attivi correlato a difficoltà di riscossione, soprattutto in conto residui, imputazione ad un solo esercizio del fondo pluriennale vincolato, mancato rispetto di due parametri di deficitarietà strutturale, presenza di una società che non aveva risposto alla richiesta di rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra Ente e società partecipate. In precedenza, con deliberazione n. 96/2022/PRSE, inerente al rendiconto 2020, la Sezione aveva rilevato irregolarità per la sottostima degli accantonamenti per oneri da contenzioso all'interno del risultato di

amministrazione.

2. In data 7 settembre 2023 è pervenuta alla scrivente Sezione e all'Ispettorato per la funzione pubblica una segnalazione, che indicava gravi criticità relative alla gestione finanziaria del Comune di Marano sul Panaro.

2.1. In particolare, nella segnalazione vengono riportati alcuni dati di bilancio (rigidità strutturale di bilancio emersa dal bilancio preventivo 2023-25, risultato economico dell'esercizio 2022, presenza di disavanzo di amministrazione a fine esercizio 2022 per oltre un milione di euro, ingente debito verso l'Unione Terre di Castelli), ritenendo che tali dati necessitino di un intervento esterno per la verifica della regolarità amministrativa della gestione dell'Ente sia da parte del servizio ispettivo del SIFIP MEF sia dalla scrivente Sezione.

3. Conseguentemente, la Sezione ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Marano sul Panaro, in particolare:

- le relazioni dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione per gli esercizi 2023/2025 e sul rendiconto per l'esercizio 2022, inviate a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1 c. 166, L. 266/2005, redatte in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR e n. 8/SEZAUT/2023/INPR, mediante la compilazione dei questionari ivi allegati (di seguito anche "questionari");
- le relazioni dell'Organo di revisione, prodotte ai sensi dell'art. 239 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», di seguito TUEL), sulla proposta di bilancio di previsione 2023/25 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2022;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) relativi ai suddetti documenti contabili;
- l'ulteriore documentazione presente sul sito internet istituzionale del Comune di Marano sul Panaro.

Dall'esame della predetta documentazione emerge, quanto all'esercizio 2022, la situazione contabile e finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle.

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2022
--	-----------------

Equilibrio di parte corrente	€ 309.881,34
Equilibrio di parte capitale	€ 28.034,27
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 337.915,61

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D.Lgs. 118/2011 e il Comune di Marano sul Panaro ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1 comma 821 della L. n. 145/2018.

RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2022
Fondo cassa al 31 dicembre	€ 654.055,48
Residui attivi	€ 2.339.875,55
Residui passivi	€ 2.343.140,71
FPV per spese correnti	€ 81.317,11
FPV per spese in conto capitale	€ 25.500,00
Risultato di amministrazione	€ 543.973,21
Totale accantonamenti	€ 1.064.171,81
di cui: FCDE	€ 1.031.000,00
Totale parte vincolata	€ 426.115,48
Totale parte destinata agli investimenti	€ 114.963,54
Totale parte disponibile	€ -1.061.277,62
Disavanzo da riaccertamento straordinario 2015 (30 rate - quota annuale da recuperare € 14.261,68)	
Disavanzo 2019 derivante dal passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario di	

calcolo del FCDE (15 rate - quota annuale da recuperare € 57.713,81)	
--	--

Come si evince dalla tabella, il Comune di Marano sul Panaro presenta la parte disponibile del risultato di amministrazione negativa, avendo in corso il ripiano di un duplice disavanzo; il primo, emerso a seguito del riaccertamento straordinario effettuato al 1° gennaio 2015 e 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), 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; il secondo, manifestatosi a seguito della variazione della modalità di calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità nel 2019, esercizio in cui il Comune è passato dal metodo di calcolo semplificato al metodo ordinario. Ciò ha comportato l'emersione (e al riconoscimento con deliberazione consiliare n. 21 del 29 luglio 2020) di un ulteriore disavanzo di € 865.707,22, da ripianare, ai sensi dell'art. 39-*quater* del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, come integrato con legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, in non più di 15 rate annuali a quote costanti, a partire dall'esercizio 2021.

Nella tabella sottostante è compendiate la situazione contabile dell'ente dall'esercizio 2014 in poi, relativamente alle due tipologie di disavanzo riscontrate, e viene rappresentata sia la quota applicata all'esercizio di riferimento, sia quella effettivamente ripianata; dall'analisi dei dati contabili, si evince che il Comune sta procedendo regolarmente, secondo la tempistica e per gli importi programmati, al recupero del disavanzo.

(valori espressi in euro)

Anno	Risultato di amm.ne al 31 dicembre (A)	Parte disponibile del RdA (E)	Quota annuale Recupero disavanzo da riacc. straord. (RS) prevista	Quota annuale Recupero disavanzo ex art. 39quater dl 162/2019 (FCDE) prevista	Quota annuale da ripianare (RS+FCDE)	Quota annuale 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	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	920.383,62	-1.133.432,16	14.261,68	57.713,81	71.975,49	72.415,47
2022	543.973,21	- 1.061.277,62	14.261,68	57.713,81	71.975,49	72.154,54

I residui attivi conservati a fine esercizio registrano una notevole diminuzione rispetto all'esercizio precedente, mentre i residui passivi registrano un lievissimo aumento. In particolare, i residui attivi diminuiscono di oltre un milione di euro (le insussistenze di residui attivi sono pari a € 853.553,04); tale diminuzione si riverbera anche sul fondo crediti di dubbia esigibilità, che passa da un valore di € 1.448.331,54 (dato 2021) ad un valore di € 1.031.000,00 al 31 dicembre 2022.

Con riferimento agli altri fondi posti all'interno della parte accantonata del risultato di amministrazione, si rileva la presenza di un accantonamento per fondo rischi contenzioso per € 16.000,00, di un accantonamento per indennità fine mandato del Sindaco, per € 10.728,81, e di un accantonamento a fondo passività potenziali per € 6.443,00.

L'accordo decentrato integrativo è stato sottoscritto, con parere positivo dell'Organo di revisione, e il fondo per il salario accessorio è stato costituito e certificato dal Revisore.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella.

	Rendiconto 2021 Accertamenti (a)	Rendiconto 2021 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	1.960.354,47 €	1.084.355,11 €	55,31%
Tit.1 competenza	3.050.136,27 €	2.184.992,86 €	71,64%

Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	168.501,84 €	71.898,19 €	42,67%
Tit.3 competenza	440.008,72 €	353.435,12 €	80,32%

L'ente mostra una capacità di riscossione notevolmente migliorata rispetto all'esercizio precedente, soprattutto per quanto riguarda il titolo primo: rispetto all'esercizio 2021, il raffronto tra le percentuali di riscossione risulta compendiato nella seguente tabella.

	Rendiconto 2021 %riscossioni su accertamenti	Rendiconto 2022 %riscossioni su accertamenti
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	28,24%	55,31%
Tit.1 competenza	58,90%	71,64%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	52,52%	42,67%
Tit.3 competenza	78,58%	80,32%

In merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria, dal questionario sul rendiconto 2021, risultano accertamenti per "recupero evasione" per IMU/TASI e per altri tributi pari a € 490.101,92 e incassi per € 99.960,97 con accantonamento a FCDE a competenza per € 299.464,39 e a rendiconto per € 825.272,00.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2021
Fondo cassa finale	€ 654.055,48
Anticipazione di tesoreria	--

Cassa vincolata	€ 42.247,95
Tempestività dei pagamenti	- 4 giorni

Il fondo di cassa al 31 dicembre 2022 risultante dal conto del Tesoriere corrisponde alle risultanze delle scritture contabili dell'ente.

Il Comune non ha fatto ricorso all'utilizzo dell'anticipazioni di tesoreria nell'anno 2022.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è negativo e nel questionario sul rendiconto 2022 non emergono problematiche in ordine alla tempestività dei pagamenti.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
Debito complessivo a fine anno	2.599.458,54	2.345.078,72

L'ente, nell'esercizio 2022, non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento e non ha effettuato operazioni di rinegoziazione dei mutui. L'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto 2020 si attesta all'1,38%.

Si conferma l'esistenza di una garanzia fidejussoria sussidiaria rilasciata a favore dell'Unione Terre di Castelli, in relazione a un mutuo ordinario contratto dall'Unione per un importo complessivo di € 1.612.296,36 (che il comune di Marano sul Panaro garantisce *pro-quota* per € 119.187,14); in argomento si richiamano le considerazioni svolte in sede di esame del rendiconto 2019, con delibera di questa Sezione n. 254/2021.

L'Ente, inoltre, non ha in corso contratti relativi a strumenti finanziari derivati, e non ha in essere operazioni di partenariato pubblico-privato, come definite dal D.Lgs. n. 50/2016.

3.1. Dalla documentazione versata in atti per l'esercizio 2022 risulta inoltre quanto segue:

- dalle domande preliminari del questionario non risultano elementi di criticità;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nel rendiconto 2022, ma

si osserva che le spese impegnate nel 2022 sono imputate solamente sull'esercizio successivo (2023), anche se solo una minima quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2021 è rinviata all'esercizio 2023 e successivi;

- il rendiconto 2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 16 del 28 aprile 2023, nel termine di legge;
- la trasmissione a BDAP dello schema di bilancio 2022 approvato dal Consiglio comunale risulta avvenuta nei termini;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL;
- a rendiconto 2022 non risulta rispettato uno degli otto parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ossia il parametro P5 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio);
- l'Organo di revisione ha dichiarato nella relazione sul rendiconto 2022 che durante l'esercizio non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio;
- nell'esercizio 2022, è stato rispettato il vincolo di spesa per il personale dettato dai commi 557 e 562 della L. 296/2006;
- in relazione agli effetti sulla gestione finanziaria 2022 connessi all'emergenza sanitaria, l'ente ha trasmesso alla RGS le certificazioni sulla perdita di gettito 2021 e 2022 connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19 entro il 31 maggio, rispettivamente, dell'anno 2022 e 2023 e il Comune ha dichiarato che i dati contenuti in queste certificazioni sono concordanti con quelli esposti nel conto consuntivo 2022;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- nel questionario l'organo di revisione dichiara che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, co. 6, lett. j, D.Lgs. n. 118/2011 non hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette, indirette o di controllo, in quanto la società Hera S.p.A. non ha risposto alla richiesta di rilevazione dei debiti e crediti reciproci; l'Organo di revisione dichiara inoltre che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (ad eccezione di Hera S.p.A., per cui il Comune è in fase di valutazione delle iniziative

più opportune da intraprendere per indurre la società al rispetto della normativa) così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG. Dalla relazione dell'Organo di revisione emerge una differenza di € 545.362,60 nei rapporti di credito e debito con l'Unione, subito riconciliata in quanto derivante da un pagamento effettuato dal Comune con valuta 29 dicembre 2022 e conseguentemente contabilizzato dall'Unione ad inizio 2023. Il debito complessivo verso l'Unione Terre di Castelli, al 31 dicembre 2022, tenuto conto del debito pagato in data 29.12.2022, risulta pari a € 1.468.381,18, mentre il credito complessivo verso l'Unione, risulta pari a € 77.408,91. Parimenti, dalla contabilità dell'Unione Terre di Castelli risulta al 31 dicembre 2022 un debito verso il Comune di € 77.408,91, e un credito di € 2.013.743,78: la differenza di € 545.362,60, come sopra esposto, è stata contabilizzata nei primi giorni del 2023 in quanto il pagamento da parte del Comune di tale somma è avvenuto a fine anno.

4. Il bilancio di previsione per il triennio 2023-25 del Comune di Marano sul Panaro è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 10 del 3 aprile 2023. Dal relativo questionario emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL, nonché il rispetto del saldo di competenza d'esercizio, non negativo, ai sensi art. 1, comma 821, L. n. 145/2018, con riferimento ai prospetti degli equilibri di cui al D.M. 1° agosto 2019 e ss.mm.

L'Organo di revisione, nella relazione prodotta ai sensi dell'art. 239 del TUEL, ha espresso parere favorevole.

DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la L. 5 giugno 2003, n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») ha introdotto forme di controllo da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali.

La L. 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.

L'art. 3, c. 1, lett. e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis*, 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, che deve ora intendersi riferito alla normativa nazionale inerente al rispetto degli equilibri di bilancio, di cui alla L. 24 dicembre 2012, n. 243;
- 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 sensi dell'art. 148-*bis* in esame, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno», gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità 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».

Qualora le criticità eventuale accertate dalla Sezione non integrino invece fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* TUEL, la Sezione regionale di controllo può comunque 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. 23 giugno 2011, n. 118, che, in attuazione della delega contenuta nella L. 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.

All'esito dell'analisi svolta sul Comune di Marano sul Panaro, l'esame della documentazione in atti fa emergere le risultanze di cui appresso.

3. Risultato d'amministrazione e ripiano del disavanzo.

3.1. L'analisi della situazione finanziaria del Comune di Marano sul Panaro prende le mosse da quanto già emerso e rilevato con le precedenti deliberazioni n. 254/2021/PRSE, n. 96/2022/PRSE e n. 39/2023/PRSP relative all'esame dei questionari sui rendiconti 2018 e 2019, 2020, 2021, con cui la Sezione aveva rilevato diverse criticità.

All'esito di ciò, la situazione finanziaria risulta migliorata, evidenziando un recupero lievemente eccedente le quote annuali del disavanzo di competenza dell'esercizio 2022. Il disavanzo d'amministrazione al 31 dicembre 2022 è parzialmente imputabile al disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario e parzialmente al disavanzo derivante dalla diversa modalità di calcolo del FCDE art. 39-*quater* D.L. n. 162/2019.

In particolare, la situazione è compendiabile come segue.

Totale parte disponibile risultato di amministrazione rendiconto 2021 (totale disavanzo al 31.12.2021)	€ - 1.133.432,16
Di cui: Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario 2015	quota annuale recupero € 14.261,68
Disavanzo derivante dalla diversa modalità di calcolo del FCDE art. 39- <i>quater</i> D.L. n. 162/2019	quota annuale recupero € 57.713,81
Totale recupero teorico	€ 71.975,49
Disavanzo teorico al 31.12.2022	€ - 1.061.456,67
Totale recupero effettivo	€ 72.154,54
Disavanzo effettivo al 31.12.2022	€ - 1.061.277,62

3.2. Il risultato di amministrazione è parte integrante e coefficiente necessario della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci negli enti locali,

rappresentando un risultato finale, sintetico e complessivo della gestione, che concretizza il principio della continuità e della costanza dei bilanci; pertanto la Sezione, nell'elogiare lo sforzo compiuto dal Comune per recuperare il disavanzo anzidetto, sottolinea come l'ente, in generale, debba in ogni caso operare una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente. I doveri, compendianti 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, appaiono pertanto funzionali alla dinamica temporale del predetto riassorbimento del disavanzo, in quanto eventuali carenze della gestione ordinaria, ove non risolte, rischierebbero di non garantire all'ente il mantenimento, nell'arco di tempo considerato, di un costante equilibrio, vanificando di conseguenza i sacrifici imposti dal piano di rientro del disavanzo.

La Sezione non può esimersi dal sottolineare che, come indicato nella segnalazione pervenuta il 7 settembre 2023, al 31 dicembre 2022 il Comune risultava in disavanzo di € 1.061.277,62, ma che tale disavanzo è oggetto di un piano di rientro che dal 2015 ad oggi risulta rispettato.

1.3 Alla luce di quanto premesso, appare evidente che «*la prevenzione di pratiche contabili (...) suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali [è] un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia*» (Corte cost., sent. n. 138/2013), di cui il paradigma è rappresentato dalla previsione dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, (le cui norme) hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Orbene, i controlli effettuati dalle sezioni regionali della Corte dei conti acquistano carattere cogente nei confronti dei destinatari, *“proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.)_e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato ... è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso”*.

Una volta affermato che *“il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali,*

appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (Corte cost., sentenze n. 40 del 2014, n. 60 del 2013 e n. 157 del 2020), l' " effetto di precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria(...) – attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli enti (...) e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati", come naturali " esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti (...) volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti", "comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell'autonomia degli enti (...), che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea (...), in funzione della tutela dell'indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell'unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti (...) – i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l'ente controllato non vi provveda spontaneamente" (Corte cost sent. n.39/2014).

L'esclusione di un carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» di detti controlli trova esplicito fondamento nella "imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell'equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi" (Corte cost., sent. n. 39/2014).

La centralità del bene bilancio e la sua giustiziabilità (Corte cost., sent. n. 184/2016) implica, tuttavia, che gli esiti, parimenti cogenti, del controllo possano sfociare nelle più gravi ipotesi, specificamente previste, ed anche avere uno sbocco giurisdizionale, di carattere sanzionatorio, laddove integrino violazioni di norme in ordine alle quali l'ordinamento vigente ritiene necessario apprestare momenti di indefettibile interazione tra accertamenti operati in sede di controllo della Corte dei conti e successivo svolgimento dell'azione di responsabilità avanti la Sezione giurisdizionale .

È sulla base di queste coordinate, e in vista, in particolare, di una più incisiva tutela degli equilibri di bilancio, che la Sezione ha dato ingresso alla

verifica incidentale di fatti gestori (Corte cost., sent. n. 184/2022) conseguenti ad eventuali segnalazioni ricevute, immediatamente o *prima facie*, lesivi del bene bilancio o di altre fattispecie, correlati – nel caso specifico - alla segnalazione di un Consigliere del Comune e di un Consigliere dell'Unione Terre di Castelli, avente ad oggetto la gestione finanziaria del Comune di Marano sul Panaro.

In proposito, la Sezione sottolinea vigorosamente che costituisce espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, la quale deve ispirare anche la - peraltro doverosa - attività sollecitatoria e di indagine, anche ispettiva, del Consigliere comunale, la necessaria riconduzione della stessa ai fondamentali principi di logicità e razionalità: di talché l'ancoraggio ad oggettive risultanze fattuali postula un appropriato ed approfondito scrutinio, anche in termini tecnici, di carattere preventivo rispetto al successivo sollecito dell'intervento della Corte dei conti o di altri organismi di controllo, che altrimenti verrebbero ad essere attivati in modo inopportuno, come nel caso in esame laddove questi presupposti non trovassero adeguato riscontro, vanificando il doveroso controllo di carattere finanziario che ad essi compete.

4. Fondo pluriennale vincolato (FPV); imputazione ad un solo esercizio.

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazioni n. 138/2022/PRSE, n. 157/2022/PRSE, n. 1/2023/PRSE, n. 24/2023/PRSE)

4.1. Dall'esame del rendiconto 2022 del Comune di Marano sul Panaro emerge invece che tutte le spese impegnate nel 2022 coperte dal fondo pluriennale vincolato sono imputate solamente all'esercizio finanziario successivo. Come noto, l'istituto del FPV "serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego" (Corte cost., sent. n. 6/2017) e la criticità, ove rilevata, riverbera naturalmente i suoi effetti ai fini della costruzione degli equilibri di bilancio: di talché, ove vi sia una "omessa ed errata applicazione degli istituti del nuovo ordinamento contabile armonizzato", essa determina in concreto "una rendicontazione degli esercizi (...) totalmente inattendibile e preclusiva di un reale controllo sulla gestione finanziaria dell'ente" (Corte dei conti, Sezione Lombardia, del. n. 16/2019/PRSP) e di conseguenza "una grave irregolarità" contabile.

La reimputazione sistematica al solo successivo esercizio potrebbe pregiudicare pertanto il profilo funzionale del Fondo pluriennale vincolato - *"programmatorio e di controllo, volto a rappresentare e gestire, in modo*

responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'Ente" (Corte dei conti, Sez. Aut, n. 4/2015 "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (D.Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.Lgs. n. 126/2014)" p. 6), il cui scopo invece - come risultante dal D.Lgs. n. 118/2011 - è di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale, in guisa che il vincolo pluriennale sia coerentemente rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte cost., sent. n. 247/2017, Considerato diritto 9) afferenti le spese che ricadono su più esercizi.

4.2. La Sezione rammenta al riguardo l'importanza di una scrupolosa programmazione della spesa di investimento, in coerenza con i relativi cronoprogrammi, che devono essere costantemente aggiornati, e del corretto impiego del FPV, strumento essenziale al fine di avvicinare il momento dell'acquisizione delle risorse a quello del loro impiego secondo il principio della competenza finanziaria potenziata.

L'articolo 183, comma 3 del Tuel stabilisce che possono essere finanziate con il FPV tutte le spese degli esercizi successivi relative ad investimenti per lavori pubblici a condizione che la gara sia stata formalmente indetta, con aggiudicazione definitiva entro l'esercizio successivo. In difetto, fatte salve alcune eccezioni di legge (cfr., in particolare, all. 4/1, p. 5.4. D.Lgs. n. 118/2011), l'entrata accertata confluisce nel risultato di amministrazione, sottraendosi al finanziamento del quadro economico di spesa programmato. Come precisato sul punto dalla Sezione delle Autonomie, l'ente locale deve impegnare le sole spese (escluse quelle di progettazione) per le quali possa *"(..) dimostrare di avere effettivamente e concretamente avviato il procedimento di impiego delle risorse per la realizzazione del lavoro pubblico"* (cfr. deliberazioni n. 23/SEZAUT/2015 e n. 32/SEZAUT/2015).

Sotto tale profilo, la Sezione Autonomie richiama pertanto gli enti locali a programmare la spesa di investimento in coerenza con i cronoprogrammi ed a impiegare correttamente il FPV che deve sempre costituire uno strumento di misurazione della diacronia tra acquisizione di risorse e relativo impiego.

Nel par. 3 delle Linee di indirizzo della citata delibera della Sezione delle Autonomie n. 2/2021/INPR vengono conferite indicazioni in tal senso, e viene esaltato il ruolo fondamentale della fase di programmazione e progettazione degli investimenti pubblici; in più viene ribadito, richiamando i precedenti della

Sezione, il ruolo strategico del cronoprogramma che implica l'individuazione delle risorse finanziarie, la scomposizione del lavoro in fasi, e la determinazione dei tempi di realizzazione di ciascuna fase. La componente temporale costituisce l'elemento determinante per l'efficacia del ciclo programmatico e trova uno strumento di monitoraggio nell'istituto del Fondo pluriennale vincolato il quale, a seguito della modifica dei principi contabili operata con il D.M. 1° marzo 2019, viene costituito sull'intero quadro economico all'atto dell'avvio della fase di progettazione del livello minimo, sulla base della mera prenotazione della spesa, ma con l'obbligo di attivare gli strumenti di controllo sul rispetto dei tempi di progettazione al fine di poter confermare nel rendiconto dell'esercizio successivo le risorse nel FPV evitando di far confluire le somme in economia, con l'obbligo di iniziare nuovamente il ciclo.

4.3. La costruzione di un adeguato cronoprogramma della spesa (sia per quanto riguarda le fasi di progettazione sia in occasione della maturazione degli stati di avanzamento dell'intervento) e, in sintesi, l'efficace programmazione a ciò conseguente, dovrà pertanto essere assicurata *"...in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione"* (Corte dei conti, deliberazione n. 4/SEZAUT/2018/FRG), così come il continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti dovrà essere effettuato già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

Pertanto, nella doverosa sinergia e nella necessaria collaborazione tra gli uffici lavori pubblici e finanziari e dei loro canali di comunicazione (ex art. 147-*quinquies* del TUEL), il Comune di Marano sul Panaro è chiamato dai principi contabili ad impostare la programmazione in coerenza con cronoprogrammi dettagliati e attendibili - anche con riferimento agli importi di spesa previsti - in funzione dei quali impostare le previsioni di bilancio, implementando altresì gli strumenti di controllo interno mediante l'applicazione degli indicatori di bilancio di cui al D.M. 22 dicembre 2015.

5. Mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale P5 di cui al D.M. 28/12/2018

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 12 /2020/PRSE)

L'Ente, nell'esercizio 2022, ha certificato lo sforamento di un parametro obiettivo ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà di cui al decreto

del Ministro dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 28/12/2018: il parametro P5, codice indicatore 12.4, "Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio" maggiore del 1,20 per cento.

Questo indicatore, da calcolare come valore percentuale, prende a riferimento il disavanzo iscritto in spesa nel conto del bilancio e lo rapporta con gli accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate, mentre il secondo indicatore, anch'esso da calcolare come valore percentuale, prende a riferimento i debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati, che vengono rapportati con il totale gli impegni del titolo 1 e titolo 2.

Come noto, il disavanzo è applicato all'esercizio in corso di gestione ai fini del suo recupero; ciò comporta che una quota delle risorse finanziarie è destinata a recuperare il disavanzo anziché essere destinata ai servizi per la collettività di riferimento. L'indicatore della sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio segnala se la gestione, con le ordinarie risorse (entrate correnti) riesce a far fronte al recupero del disavanzo: tanto più il rapporto è alto, tanto maggiore sono le entrate assorbite dal disavanzo applicato all'esercizio.

Lo sfioramento di tale indicatore è quindi dovuto alla situazione di disavanzo in cui si trova l'ente, al cui paragrafo si rimanda.

6. Rapporti di credito/debito reciproci tra l'Ente e le società partecipate

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n. 13/2020/PRSE, n.207/2021/PRSE)

Come richiamato nella parte in fatto della presente deliberazione, nel questionario, l'Organo di revisione ha dichiarato che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG, ad eccezione della società Hera S.p.A., la quale non ha risposto alla richiesta di rilevazione dei debiti e crediti reciproci.

La Sezione rammenta, in via generale, che "tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale" (Corte cost., sent. n. 6/2019), dovendosi sottolineare che l'adempimento normativo in questione, di cui all'art. 11 comma 6, lett. j), del D.Lgs. 118/2011, riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal Comune e va esteso anche alle società quotate nei mercati regolamentati e che l'attendibilità delle risultanze

contabili è condizionata al positivo esito di tali adempimenti, funzionali alla verifica degli equilibri di bilancio. La doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati risulta necessaria, pertanto, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire la piena attendibilità ai dati, così che, in caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale è tenuto a segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, D.lgs. n. 118/2011).

Pertanto, la Sezione invita nuovamente l'Ente e l'Organo di revisione ad adoperarsi al fine di assicurare il totale adempimento all'obbligo normativo in argomento, sollecitando la richiesta ad Hera S.p.a., ribadendo l'obbligo. Vale la pena evidenziare, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari, intestato all'Organo di revisione, secondo la norma dell'art. 147-*quinquies*, comma 3, TUEL "implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".

Sull'argomento si richiama, infine, quanto stabilito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2016/QMIG, secondo cui "in caso di mancata individuazione, nello statuto della società a responsabilità limitata o del consorzio, di un organo di controllo, spetta all'ente territoriale socio individuare, all'interno dell'organismo, il soggetto chiamato ad asseverare la nota informativa attestante i reciproci rapporti debitori e creditori, senza previsione di compensi aggiuntivi".

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2022 ed al bilancio di previsione 2023/25 del Comune di Marano sul Panaro (MO):

- esorta l'Ente a proseguire nell'opera di recupero del disavanzo;

- 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 L. 24 dicembre 2012, n. 243, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione esaminata 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 in Bologna, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2023.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 14 dicembre 2023

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)

