

Deliberazione n. 104/2021/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 25 giugno 2021

Comune di Civitella di Romagna (FC)

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 Civitella di Romagna (FC)**.

VISTA la nota prot. n. 5002 in data 14 maggio 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma dell'organo di revisione con note del 7 e del 21 giugno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 75/2021 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 Civitella di Romagna 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 Civitella di Romagna.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

| | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 |
|---------------------------------|-----------------|-----------------|
| Equilibrio di parte corrente | 257.409,00 | 134.488,08 |
| Equilibrio di parte capitale | 137.052,09 | -28.227,69 |
| Saldo delle partite finanziarie | - | - |
| Equilibrio finale | 394.461,09 | 106.260,39 |

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.

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 nel 2018 ha applicato avanzo di amministrazione, per complessivi € 200.958,74, e nel 2019, per € 181.144,82, nei limiti dell'avanzo determinato nell'esercizio precedente e della sua composizione; nell'annualità

2019 l'equilibrio di parte capitale, pur negativo, risulta migliorato dall'applicazione del suddetto avanzo.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

| | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 |
|--|-------------------|---------------------|
| Fondo cassa | 1.110.844,34 | 1.002.999,07 |
| Residui attivi | 2.115.285,93 | 1.896.985,03 |
| Residui passivi | 2.267.693,84 | 1.732.689,29 |
| FPV | 35.899,31 | 147.174,32 |
| Risultato di amministrazione | 922.537,12 | 1.020.120,49 |
| Totale accantonamenti | 533.181,77 | 548.822,98 |
| Di cui: FCDE | 528.224,96 | 543.170,94 |
| Totale parte vincolata | 239.669,96 | 210.978,66 |
| Totale parte destinata agli investimenti | 25.439,21 | 127.039,73 |
| Totale parte libera | 124.246,18 | 133.279,12 |

La gestione complessiva dei residui, sia attivi che passivi, è buona, in miglioramento nel raffronto fra le due annualità.

Il Fondo crediti dubbia esigibilità risulta calcolato con il metodo ordinario in entrambe le annualità; si riscontra il mancato accantonamento del Fondo in corrispondenza delle entrate tit. 3, tipologia 100 - Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni, che registra residui attivi per € 67.828,03 nel 2018, e per € 131.870,71 nel 2019.

Gli accantonamenti per indennità di fine mandato risultano corretti, mentre nessun accantonamento è stato effettuato per passività potenziali e contenzioso; nei questionari si dichiara che la fattispecie non ricorre e nella relazione al rendiconto, sia 2018 che 2019, il Revisore prende semplicemente atto che "il RdA non presenta un accantonamento per fondo rischi e contenzioso".

Non risultano accantonamenti per il fondo perdite partecipate, in quanto l'Ente non ha perdite da ripianare nei confronti delle società partecipate e l'organo di revisione, nelle relazioni ai rendiconti, ne dà atto.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella, che evidenzia un *trend* discretamente positivo, salvo che per le riscossioni da residui del tit. 1 nell'annualità 2019 che registrano un sensibile calo.

| | Rendiconto 2018 Accertamenti (a) | Rendiconto 2018 Riscossioni (b) | % (b/a) | Rendiconto 2019 Accertamenti (c) | Rendiconto 2019 Riscossioni (d) | % (d/c) |
|--|---|---------------------------------------|------------|---|---------------------------------------|------------|
| Tit.1 residui (iniziali + riaccertati) | 914.774,11 | 446.741,07 | 48,84 | 888.636,39 | 255.941,35 | 28,80 |
| Tit.1 competenza | 2.334.415,21 | 1.881.566,51 | 80,60 | 1.654.343,43 | 1.415.016,12 | 85,53 |
| Tit.3 residui (iniziali + riaccertati) | 230.160,91 | 125.177,77 | 54,39 | 191.080,54 | 116.940,00 | 61,20 |
| Tit.3 competenza | 396.090,49 | 309.436,27 | 78,12 | 389.760,08 | 263.249,69 | 67,54 |

L'Ente ha inoltre svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince dalle relazioni del revisore ai rendiconti 2018 e 2019, con risultati modesti, in flessione fra le due annualità; dai dati riportati nella Relazione del revisore al consuntivo (pag. 21 per il 2018 e pag. 23 per il 2019) emerge infatti una percentuale di riscossione a seguito di attività di contrasto all'evasione tributaria, rispettivamente, per il 2018, del 7,4% in competenza e del 34,49% sui residui e per il 2019 del 10,41% dalla competenza e del 24,59% dai residui; il FCDE appare adeguatamente valorizzato.

SITUAZIONE DI CASSA

| | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 |
|----------------------------|-----------------|-----------------|
| Fondo cassa finale | 1.110.844,34 | 1.002.999,07 |
| Anticipazione di tesoreria | - | - |
| Cassa vincolata | - | - |
| Tempestività dei pagamenti | -16,10 | -22,22 |

La giacenza di cassa di fine esercizio si mantiene buona, anche se l'ente non registra importi di cassa vincolata, né risultano movimentazioni nel corso degli esercizi in esame della suddetta tipologia.

L'organo di revisione, nella relazione a rendiconto di entrambe le annualità, prende atto senza fornire motivazioni.

L'indice di tempestività dei pagamenti è buono; l'organo di revisione non rileva problematiche e riferisce che il Comune ha adottato le misure organizzative necessarie per garantire il tempestivo pagamento dei debiti commerciali.

INDEBITAMENTO

| | Rendiconto 2018 | Rendiconto 2019 |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|
| Debito complessivo a fine anno | 2.278.564,93 | 2.196.609,94 |

L'Ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata. Nessun nuovo finanziamento risulta attivato nelle annualità 2018 e 2019.

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

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- entrambi i rendiconti sono stati approvati nei termini di legge;
- la trasmissione degli schemi di bilancio nonché degli allegati di cui all'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 è avvenuta nei termini;

- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019, anche se il FPV 2018 di parte capitale è uguale a zero; il fondo, sulla base di quanto indicato nel prospetto all. b) ai rendiconti, risulta integralmente imputato ad una sola annualità e regolarmente impegnato;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del T.U.E.L.;
- l'Ente certifica, per entrambe le annualità, il rispetto di tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, di cui al d.m. 28 dicembre 2018
 - non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
 - l'organo di revisione attesta che 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, in via facoltativa, della contabilità economico-patrimoniale;
 - dai questionari sul rendiconto 2018 e sul rendiconto 2019 emerge che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, ma il Comune di Civitella di Romagna non soggiace all'obbligo di cui all'art 147-*quater* del T.U.E.L., poiché ha meno di 15.000 abitanti;
 - 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, ad esclusione delle società Hera S.p.a. e AMR- Agenzia Mobilità Romagnola che non hanno prodotto i dati certificati. L'Ente dichiara inoltre che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori e l'organo di revisione attesta, nelle relazioni ai rendiconti 2018 e 2019, di aver verificato la conciliazione e l'asseverazione dei dati, mentre dalle note informative allegate al rendiconto emergono alcune discordanze.

2.2. Si rammenta infine che il Comune di Civitella di Romagna (FC) è stato destinatario, da ultimo, di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2010 (delibera n 165/2012/PRSE) con la quale la Sezione ha rilevato le seguenti criticità: risultato negativo della gestione di competenza e saldo negativo della parte corrente, che, pur in presenza di un risultato di amministrazione positivo, può rappresentare un concreto rischio in ordine alla costruzione di situazioni di

bilancio in equilibrio nei futuri esercizi; residui attivi con alto grado di vetustà e/o di elevato importo; entrate correnti aventi carattere non ripetitivo superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo con possibile pregiudizio per gli equilibri di bilancio, ove tale eccedenza fosse stata destinata a finanziare spese continuative; partecipazioni dirette ad enti o organismi che hanno registrato perdite.

2.3. Alla luce dei profili di potenziale criticità, il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, con nota prot. n. 5002 del 14 maggio 2021, cui ha fatto seguito un'ulteriore richiesta di chiarimenti per le vie brevi, in merito ai seguenti punti:

- organismi partecipati per cui non è stata acquisita la nota, asseverata dall'organo di revisione, con i rapporti creditori e debitori reciproci;
- omessa inclusione nell'elenco degli organismi partecipati di cui si forniscono i dati, della società Hera S.p.a., partecipata dal Comune allo 0,0396%;
- mancata conciliazione dei dati, in particolare con ASP San Vincenzo de' Paoli in entrambe le annualità, Agenzia Mobilità Romagnola e Livia Tallus Romagna Holding S.p.a. nel 2018;
- rapporti creditori e debitori con l'Unione dei comuni della Romagna forlivese-Unione montana di cui il Comune è socio e con l'ASP O.A.SI;
- giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre pari a zero e non movimentata in entrambi gli esercizi;
- bassa capacità di riscossione per recupero evasione tributaria e per la Tassa Rifiuti;
- quantificazione del FCDE con particolare riferimento ai residui del tit. 3, tipologia 100;
- fondo contenzioso non valorizzato a RdA in entrambe le annualità;
- fondo pluriennale vincolato in conto capitale pari a zero a rendiconto 2018;
- controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

2.4. Il Comune - con nota del 7 giugno 2021, poi integrata con successiva nota del 21 giugno 2021 - ha fornito i seguenti chiarimenti:

2.4.1. Per quanto riguarda il mancato invio da parte degli organismi partecipati dei dati sui rapporti di credito e debito reciproci, debitamente corredati dell'asseverazione del proprio organo di revisione, il Comune ha precisato che si tratta dell'Agenzia mobilità Romagnola (AMR) la quale, in risposta alla richiesta

dell'Ente, ha dichiarato che il termine previsto per l'approvazione del proprio bilancio (180 gg dalla chiusura dell'esercizio) non consentiva di produrre dati definitivi e asseverati se non successivamente a tale termine.

2.4.2. Con riguardo alla società Hera S.p.a., invece, l'Ente dichiara di aver inoltrato richiesta alla società per acquisire l'elenco dei debiti e crediti ai sensi di quanto disposto dall'art. 6, comma 4 del decreto-legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012, corredato dell'asseverazione degli Organi di revisione, in sede di approvazione del rendiconto 2015. Il Comune precisa, altresì, che Hera S.p.a., con nota prot. n. 33437 del 11/03/2016, assunta al protocollo comunale in data 14/03/2016, ha comunicato che non può considerarsi soggetta alle previsioni normative di che trattasi in quanto, pur essendo nelle condizioni di società partecipata, è al contempo quotata nel mercato regolamentato. In sede di approvazione dei rendiconti 2016 e 2017 è stata nuovamente inviata la richiesta ad Hera da parte del Comune ma la risposta è stata dello stesso tenore. Pertanto, come riferito dal Comune, la richiesta per gli anni successivi non è stata effettuata e ciò giustifica la mancata inclusione nell'elenco.

2.4.3. Con riferimento alla mancata conciliazione dei dati sui debiti /crediti reciproci fra quanto comunicato dagli organismi partecipati e quanto emerso dalla contabilità dell'Ente, il Comune ha fornito dettagliate motivazioni. In disparte Hera S.p.a., che, come illustrato al punto precedente, non ha fornito riscontri, le discordanze con AMR sono da attribuirsi al fatto che i dati comunicati, in entrambe le annualità, non erano definitivi e sono stati successivamente riconciliati; la stessa situazione si è verificata per l'ASP San Vincenzo de' Paoli; riguardo alla società Livia Tallus, la differenza riscontrata per l'annualità 2018 riguardava un credito che il Comune aveva imputato all'annualità 2019, poi regolarmente incassato.

2.4.5. Sui rapporti creditorie e debitorie con l'Unione dei comuni della Romagna forlivese-Unione montana di cui il Comune fa parte, l'Ente fornisce un dettagliato elenco delle poste debitorie e creditorie in essere al 31 dicembre del 2018 e del 2019, così come riscontrate dalla propria contabilità; in merito alla conciliazione delle poste, dichiara che "pur in assenza di una formale richiesta all'Unione di riconciliazione dei debiti e crediti/residui al 31 dicembre, [le scritture] sono supportate da una serie di contatti informali con l'Unione stessa nel corso degli esercizi considerati al fine di tenere costantemente monitorata la situazione debitori/creditoria reciproca. In particolare, in sede di riaccertamento dei residui, all'Unione, così come ai responsabili dei servizi, viene formalmente inviato dal

responsabile finanziario l'elenco dettagliato dei residui attivi e passivi. In particolare, per ciascun residuo attivo e passivo si chiede di comunicare l'eventuale importo da eliminare, l'eventuale importo da re-imputare e l'importo da mantenere a residuo".

Sui rapporti con l'ASP O.A.SI, l'Ente riferisce di aver provveduto, in entrambe le annualità, alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci. In particolare, sia nel 2018 che nel 2019, i debiti ed i crediti erano pari a zero e risultavano debitamente asseverati dall'organo di revisione dell'ASP e del Comune.

2.4.6. In merito alla richiesta di motivare la giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre pari a zero e non movimentata in entrambi gli esercizi, l'organo di revisione, nel sottolineare "l'importanza della determinazione e gestione della cassa vincolata, la quale rileva ai fini degli equilibri di bilancio ed in particolare alla corretta determinazione della situazione finanziaria dell'ente", ha comunicato, con la citata nota di risposta del 3 giugno 2021, di aver provveduto "alla ricostruzione della cassa vincolata a partire dall'01/01/2021 facendo particolare attenzione a verificare a ritroso che la stessa non fosse stata erosa anche negli anni passati, dal 2015 ad oggi".

2.4.7. Con riferimento alla bassa capacità di riscossione per recupero evasione tributaria e per la Tassa Rifiuti il Comune, premesso che le somme mantenute a residui attivi derivanti da recupero evasione e da Tassa rifiuti sono state certificate come tali dal Responsabile del servizio tributi e che, a fronte degli importi rilevanti, è stato effettuato un adeguato accantonamento a FCDE, fa presente che il servizio entrate tributarie e servizi fiscali è sempre stato svolto in forma associata tramite convenzioni dapprima con la disciolta Comunità Montana dell'appennino forlivese (ora Unione dei comuni della Romagna Forlivese) e successivamente con deliberazione del consiglio comunale n. 51 del 23/12/2019 è stata approvata la gestione in forma associata del servizio entrate tributarie e servizi fiscali fra l'Unione dei comuni della Romagna Forlivese ed i comuni di Civitella di Romagna, Galeata, Premilcuore e Santa Sofia a decorrere dal 01/01/2020. Il Comune riferisce, altresì, che alla deliberazione di cui sopra avrebbe dovuto seguire la convenzione attuativa indispensabile a stabilire le modalità ed ogni ulteriore regola attinente alla gestione del predetto servizio ma tale convenzione non è mai stata approvata per le difficoltà organizzative e le dimissioni presentate dal dirigente dell'ufficio associato. L'Ente rappresenta anche che nell'attesa di trovare una più efficace soluzione organizzativa da settembre

2020 sono stati temporaneamente nominati responsabili del servizio i responsabili finanziari dei singoli comuni e che, valutata la gestione in autonomia del servizio tributi eccessivamente onerosa per i responsabili dei servizi finanziari, con deliberazione del consiglio comunale n. 24 del 30/04/2021 è stato approvato lo schema di convenzione fra i comuni di Civitella di Romagna, Galeata, Dovadola, Premilcuore, Rocca San Casciano e Santa Sofia per la gestione di servizi in argomento. L'Ente riferisce per le vie brevi che la procedura allo stato attuale non è stata ancora completata.

2.4.8. Sulla mancata valorizzazione del FCDE con riferimento ai residui del tit. 3, tipologia 100 - *Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni*, il Comune precisa che, a fronte di residui attivi conservati al 31/12/2018 per € 67.828,03 sono stati successivamente incassati € 17.800,94 e che la parte più rilevante della somma rimanente, pari ad € 39.745,80, riguarda "la quota dei proventi delle sanzioni amministrative del codice della strada che l'Unione dei Comuni della Romagna Forlivese, a cui è stata trasferita la funzione di polizia municipale, deve riversare annualmente ai comuni. Pertanto, si è ritenuto su tale entrata di non effettuare alcun accantonamento a FCDE, in quanto le sanzioni vengono accertate ed incassate dall'Unione e trasferite in parte, a consuntivo, agli enti di appartenenza".

Uguualmente, per i residui attivi conservati a fine esercizio 2019 per € 131.870,71 e successivamente incassati per € 41.002,94, ed eliminati per € 495,55, fra le somme ancora conservate a residuo attivo la parte più rilevante, pari ad € 50.545,80, riguarda, ancora una volta, la quota dei proventi delle sanzioni amministrative del codice della strada gestite dall'Unione mentre altri residui attivi, pari ad € 24.637,56, si riferiscono a somme non ritenute "di difficile od incerta esazione, trattandosi di quote che il comune, previa fattura, riscuote da Hera spa per il servizio idrico integrato e da Inrete-Distribuzione Energia spa per il servizio di distribuzione gas".

La Sezione ha verificato che nei rendiconti dell'Unione dei comuni della Romagna Forlivese relativi alle annualità di riferimento, pubblicati sul sito dell'Unione, risultano accantonamenti a FCDE in corrispondenza dei residui attivi derivanti dai proventi relativi a sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni codice della strada.

2.4.9. Sul fondo contenzioso non valorizzato nel risultato di amministrazione, in entrambe le annualità, il Comune ribadisce che nel 2018 e nel 2019 non si è ritenuto necessario disporre accantonamenti in quanto i

responsabili dei servizi hanno attestato, in entrambe le annualità, che “non esistono contenziosi con significative probabilità di soccombenza e che non esistono sentenze non definitive e non esecutive con condanna al pagamento di spese in attesa degli esiti del giudizio”.

Inoltre, in entrambe le annualità gli stessi responsabili hanno attestato che per l'esercizio in corso ed esercizi finanziari pregressi non risultano debiti fuori bilancio.

2.4.10. Con riferimento alla mancata valorizzazione del Fondo Pluriennale Vincolato in parte capitale a rendiconto 2018, l'Ente afferma che essa è dovuta al fatto che in sede di riaccertamento ordinario dei residui al 31/12/2018 (Giunta Comunale n. 28 del 02/04/2019) al titolo II della spesa sono stati re-imputate all'esercizio successivo (2019) € 103.252,81 a cui è corrisposta un'eguale re-imputazione di entrate, riguardanti:

- lavori di riqualificazione teatro – finanziati con contributo Fondazione Cassa di Risparmio;
- lavori di manutenzione straordinaria strade comunali- finanziati con Fondo regionale per la montagna.

Il Comune richiama, a questo proposito, quanto stabilito dall'art. 3, comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 secondo cui le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato sono immediatamente re-imputate all'esercizio in cui sono esigibili e la costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di re-imputazione contestuale di entrate e di spese.

2.4.11. Con riferimento alle informazioni richieste sullo svolgimento 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 di Civitella riferisce che il Segretario comunale ha regolarmente trasmesso le risultanze di tale controllo al Sindaco, ai capigruppo consiliari, al nucleo di valutazione, ai responsabili di servizio e al revisore dei conti, senza menzionare eventuali conseguenti verifiche e valutazioni effettuate dall'organo di revisione.

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 Civitella di Romagna 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 Civitella di Romagna, selezionato in base al criterio n. 2, si rilevano i seguenti profili di criticità:

3.1 Mancata comunicazione dei dati relativi ai rapporti di credito/debito reciproci da parte di Hera S.p.a.

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 52/2021/PRSE)

L'Ente ha rappresentato in sede istruttoria l'impossibilità, nonostante i vari tentativi esperiti nelle precedenti annualità, di acquisire dalla società partecipata Hera S.p.a. i dati relativi ai reciproci rapporti debitori/creditori, asseverati dall'organo di revisione societario, tanto che dal 2018 ad oggi ha omesso di inoltrare la richiesta.

Hera S.p.a., in una nota datata 16 marzo 2016, aveva motivato tale rifiuto adducendo la non applicabilità dell'art. 6, comma 4 del decreto-legge n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012 (ora sostituito dall'art. 11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, di analogo tenore) "poiché ancorché nella condizione di società partecipata, è al contempo realtà quotata sul mercato regolamentato"; dichiarava inoltre che la norma richiamata doveva "leggersi con riferimento a quanto previsto dell' art. 147 quater del TUEL (D.Lgs 267/00), il quale al comma quinto, esclude espressamente dalla sua applicazione le società quotate e le loro controllate; dette società infatti, sono già sottoposte alla stretta vigilanza della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (cc.dd. Consob) e, devono ottemperare ad una serie di adempimenti aggiuntivi rispetto alle società non quotate, (ad es. redazione trimestrale del bilancio, relazioni informative dei dati

contabili, revisione obbligatoria, comunicati stampa, etc.), tutti ritenuti in grado di soddisfare l'esigenza di trasparenza e di verificabilità dei Bilanci”.

La Sezione, in proposito, sottolinea che alla luce del dettato normativo, l'obbligo incombe anche sulle società quotate in quanto la relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare, la relazione illustra gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

Non sussiste, pertanto, come invece è stato disposto per altri casi dal legislatore, un'esplicita esclusione, segno della volontà di estendere l'ambito applicativo della disposizione anche alle società quotate.

La nota citata della società Hera S.p.a. richiama, inoltre, differenti disposizioni legislative, non pertinenti nel caso di specie.

Sul punto la giurisprudenza contabile aveva sottolineato, con riferimento all'art. 6, comma 4 del d.l. n. 95/2012, che la ratio appariva, infatti, quella di rendere monitorabili e trasparenti i reciproci rapporti finanziari fra ente e società partecipate discendenti dai relativi contratti di servizio, esigenza che si manifesta nei confronti di qualunque organismo societario (alle stesse esigenze si ispira l'operazione di circolarizzazione dei rapporti di debito e credito, usualmente compiuta dalle società, anche quotate, in sede di chiusura del bilancio d'esercizio)” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delib. n. 355/2013/PRSP). La Sezione delle autonomie ha, altresì, evidenziato che la corretta rilevazione delle ridette posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata) (cfr. delib. n. 2/2016/QMIG).

In conclusione, la Sezione ribadisce che l'adempimento 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; pertanto, invita l'Amministrazione comunale a rinnovare la richiesta ad Hera S.p.a., ribadendo l'obbligo.

3.2. Assenza di cassa vincolata

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 69/2021/PRSE)

La giacenza di cassa vincolata risulta pari a zero al 31 dicembre di entrambi gli esercizi considerati e non movimentata nel corso di essi. L'Ente, dichiarando di aver provveduto alla ricostruzione della cassa vincolata a decorrere dal 1° gennaio 2021, ha di fatto ammesso di non aver proceduto alla corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse e di non aver adempiuto alla corretta registrazione contabile dei movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.

In proposito, nel prendere atto di quanto precisato, la Sezione rammenta e sottolinea l'importanza, in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del T.U.E.L. che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria (cfr. Sezione delle autonomie, delib. n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180, comma 3, lett. d) del T.U.E.L. prescrive, che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, "gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti". Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, al comma 2, lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino "il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti".

Infine, si rammenta che la determinazione della giacenza di cassa vincolata è oggetto di apposita disciplina nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 10.6).

3.3. Scarsa capacità di riscossione per evasione tributaria e in relazione alla Tassa rifiuti

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 65/2021/PRSE e delib. n. 89/2021/PRSE)

Le risultanze istruttorie hanno messo in rilievo un rallentamento nell'attività di riscossione relativa a recupero dell'evasione tributaria e, in particolare, della Tassa rifiuti, le cui percentuali di realizzo si mantengono su livelli insufficienti. Infatti, a fronte di un rilevante importo di residui attivi conservati a rendiconto, pur se compensato da un congruo accantonamento a FCDE, l'attività di recupero coattivo, dai dati riportati nella relazione del revisore al consuntivo, espone una percentuale di riscossione rispettivamente, per il 2018, del 7,4% in competenza e del 34,49% sui residui e per il 2019 del 10,41% dalla competenza e del 24,59% da residui; analogamente i residui attivi conservati relativi a Tarsu/Tares/Tari registrano importi rilevanti (€ 360.014,53 a rendiconto 2018 ed € 316.526,44 a rendiconto 2019). Quanto ulteriormente segnalato dal Comune circa le difficoltà operative incontrate, a decorrere dal 2020, e tuttora in essere, sia nell'individuazione di una soluzione organizzativa che consenta l'esercizio associato della funzione sia, nelle more, nello svolgimento delle relative procedure da parte dell'ufficio finanziario che, per stessa ammissione dell'Ente, non possiede la specifica competenza richiesta sembra avere, di fatto, sancito il perdurare di una sostanziale inattività sul fronte della riscossione coattiva.

In esito a ciò la Sezione, pur considerando che per la gestione dei servizi in argomento è in fase di attuazione una convenzione con alcuni comuni limitrofi, di cui a marzo 2021 è stato approvato lo schema, con delibera del Consiglio comunale, rispetto alla quale si raccomanda all'Ente di attivarsi con la massima sollecitudine per garantirne l'operatività, si rammenta che la tenuta del bilancio, a lungo andare, è suscettibile di subire una potenziale compromissione a causa della criticità rappresentata, la quale potrebbe determinare una sensibile attenuazione della possibilità per l'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni per il venir meno di entrate proprie. La Sezione osserva, altresì, in via generale, che la particolare cura per le entrate in questione comporta la censurabilità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano al rispetto dei doveri ineludibili 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. Le carenze e i ritardi del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria, divengono, quindi, un comportamento censurabile e antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, primo comma,

della Costituzione) e di imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), entrambi espressione 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.

3.4. Assenza di accantonamenti al fondo contenzioso nel risultato di amministrazione.

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 46/2021/PRSE e n. 69/2021/PRSE)

In sede di approfondimento istruttorio il Comune ha dichiarato, per le due annualità di riferimento, l'inesistenza di contenziosi con significative probabilità di soccombenza, nonché di sentenze non definitive e non esecutive con condanna al pagamento di spese in attesa degli esiti del giudizio, secondo le attestazioni acquisite dai vari responsabili dei servizi; nessun riscontro è stato fornito su eventuali verifiche svolte dall'organo di revisione il quale, anche in sede di relazione al rendiconto, si limita a prendere atto del mancato accantonamento.

Tanto rilevato, la Sezione, con riferimento alla costituzione del fondo, richiama la deliberazione n. 14/2017/INPR della Sezione delle autonomie recante "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". Con tale intervento, volto 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, la Sezione delle autonomie ha sottolineato 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, allegato 4/2, punto 9.2, è determinata, tra l'altro, da «accantonamenti per le passività potenziali».

La lettura di detti principi conforma, quindi, sia gli obblighi dell'Ente, il quale è tenuto ad un'attenta ricognizione delle cause pendenti, sia gli obblighi dell'organo di revisione che attesterà la congruità dei relativi accantonamenti, in particolare nel risultato di amministrazione a rendiconto. Tali adempimenti permettono, da un lato, di non far 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 e, dall'altro lato, di preservare gli equilibri di bilancio, richiedendo, 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.

In conclusione, la Sezione, nel prendere atto delle sintetiche dichiarazioni del Comune di Civitella di Romagna in sede istruttoria, ribadisce che la situazione di possibili contenziosi, anche potenziali, deve essere specificamente fatta oggetto di ricognizione sia da parte dell'Ente che dall'organo di revisione, sul quale incombe l'onere di attestarne la congruità.

Quindi, il Comune dovrà 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.

La Sezione si riserva, comunque, di monitorare l'andamento del contenzioso e delle passività potenziali in occasione dell'esame dei rendiconti relativi ai periodi finanziari successivi, anche con riferimento agli specifici obblighi di vigilanza intestati all'organo di revisione, come delineati dalla Sezione delle autonomie nella citata deliberazione n. 14/2017/INPR.

3.5. Controlli interni

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 73/2021/VSGC e n. 92/2021/PRSE)

In materia di controllo successivo di regolarità amministrativa, con particolare riguardo agli esiti dei controlli effettuati dal segretario comunale ai sensi dell'art. 147-*bis* del T.U.E.L. ed alle conseguenti valutazioni e verifiche effettuate dall'organo di revisione, l'Ente ha riferito che il suddetto controllo è stato effettuato dal segretario comunale, che ha regolarmente trasmesso le risultanze di tale controllo al sindaco, ai capigruppo consiliari, al nucleo di valutazione, ai responsabili di servizio e al revisore dei conti; non ha però fornito informazioni sulle conseguenti verifiche e valutazioni effettuate dall'organo di revisione.

In proposito giova rammentare che, rappresentando tale tipologia di controllo un presidio indispensabile ai fini della verifica della regolarità dell'azione amministrativa, la suddetta trasmissione da parte del segretario all'organo di revisione è finalizzata a consentire tutte le opportune verifiche nell'ambito dell'attività di vigilanza a quest'ultimo demandata dall'art. 239, co. 1, lett. c) del T.U.E.L.

Ed infatti, come previsto dalla citata disposizione del T.U.E.L., l'organo di revisione deve vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, ivi compresa l'attività contrattuale dell'ente e, quindi, sulla verifica del rispetto delle procedure di legge previste per gli appalti pubblici, per la gestione dei beni, sul rispetto degli adempimenti fiscali, utilizzando a tal fine anche tecniche motivate di campionamento.

Ciò premesso, in considerazione del fatto che l'eventuale mancata vigilanza da parte dell'organo di revisione assume rilevanza non solo in ordine alla verifica dell'adeguatezza dei controlli interni ma anche sotto il profilo della lesione dell'equilibrio finanziario dell'ente e delle connesse responsabilità indotte dalle omissioni dei soggetti responsabili dei controlli, la Sezione si riserva di svolgere ulteriori approfondimenti e controlli in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni sui successivi esercizi finanziari.

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 Civitella di Romagna:

- 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;

- richiama, altresì, l'organo di revisione ai poteri-doveri di vigilanza di cui all'art. 239, comma 1, lett. c) del T.U.E.L. ivi comprese eventuali valutazioni e verifiche da effettuare in base agli esiti dei controlli effettuati dal Segretario comunale ai sensi dell'art. 147-bis T.U.E.L.;

- 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 Civitella di Romagna.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 giugno 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Elisa Borelli

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 28 giugno 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)