

Deliberazione n. 67/2020/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 (relatore) |
| dott. Marco Scognamiglio | referendario |
| dott.ssa Khelena Nikifarava | referendario |
| dott.ssa Elisa Borelli | referendario |
| dott.ssa Ilaria Pais Greco | referendario |

**Adunanza del 27 luglio 2020
Comune di Sala Baganza (PR)
Rendiconto 2017**

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;
VISTA, la legge 27 dicembre 2017 n. 205;
VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;
CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei comuni dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 780 del 28 febbraio 2019;
VISTA la deliberazione n. 1/2019/INPR del 21 gennaio 2018 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2019;
VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 43/2019/INPR del 14 giugno 2019, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;
ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2017 redatta dall'Organo di Revisione del **Comune di Sala Baganza (PR)**;
VISTA la nota prot. 2443 in data 15 giugno 2020, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;
VISTE le deduzioni fatte pervenire dal Presidente del collegio dei revisori con nota del 22 giugno 2020;
Vista l'ordinanza presidenziale n. 59 del 24 luglio 2020 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 27 luglio 2020;
UDITO il relatore;

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) stabilisce che "gli Organi degli Enti Locali di Revisione Economico-Finanziaria trasmettono, alle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti, una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo" (di seguito, "Questionario") sulla base dei

criteri e delle linee guida predisposte dalla Corte (Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto della gestione 2017).

L'art. 148-*bis* del d.lgs. 267/2000, inserito nel Testo Unico degli Enti Locali dall'art. 3 del d.l. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* ("*[...] 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.*"), ne definisce l'ambito ("*Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.*") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("*Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*").

Occorre rammentare che l'esercizio 2017 ha segnato un'ulteriore tappa verso la realizzazione della contabilità armonizzata, come evidenziato dalle Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con la richiamata deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, che completa le indicazioni di cui alle precedenti deliberazioni 6/SEZAUT/2017/INPR, n. 4/2015/INPR, n. 31/2015/INPR e n. 32/2015/INPR relative ad istituti centrali per la nuova contabilità, quali il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve

essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre precisare, che, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tale sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (Corte cost. 60/2013), la Sezione regionale di controllo accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

Infatti, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003; sicché tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011, la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà contabile. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

2. Nell'esercizio qui considerato, il fondo di cassa al 31 dicembre 2017 ammonta a euro 334.424,58 e la rigidità strutturale di bilancio (Incidenza spese rigide - disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) si attesta al 25,95%.

3. La Sezione premette al riguardo 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 *Considerato 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 *Considerato 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 chiaro quindi, dalle considerazioni che precedono, che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

3.1. Le criticità riscontrate

Ciò precisato e passando all'esame delle criticità riscontrate a seguito dell'analisi della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della richiamata legge n. 266/2005, dall'Organo di revisione, in relazione al conto consuntivo 2017 del Comune di Sala Baganza è emersa la criticità nell'esercizio finanziario di riferimento dovuta al grado di attendibilità delle previsioni delle entrate finali e l'andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio.

Dall'esame della tabella 1. del questionario è emerso infatti un significativo scostamento tra l'importo accertato e quello riscosso relativamente al titolo IV. Infatti, a fronte di un importo accertato di euro 1.144.636,24, l'importo incassato in c/competenza risulta esser pari a euro 346.151,28; con una percentuale di realizzazione degli accertamenti pari a poco più del 30 per cento in c/competenza, e con la realizzazione (incassi) in c/residui di un importo approssimativamente uguale (euro 374.651,28).

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Revisore unico ha precisato che "La percentuale degli incassi ammonta al 30 per cento rispetto agli accertamenti relativi, in quanto la stessa si riferisce sostanzialmente alla concessione di un contributo statale pari ad Euro 758.661,00 per la messa in sicurezza degli edifici scolastici. Quest'ultimo risulta parzialmente incassato, e più precisamente per Euro 28.661,00, il cui investimento verrà attuato nell'anno successivo. Questo Ente, in ogni caso, ha adottato tutti gli strumenti necessari per potenziare l'attività di contrasto all'evasione tributaria attraverso l'approvazione di apposito progetto strategico che ha conseguito ottimi risultati in termini economici, considerate le esigue dimensioni dell'Ente, con accertamenti di risorse pari a circa Euro 300.000,00".

Con riferimento, invece, all'esame della Tabella 2.2 è emerso una percentuale di riscossione in c/residui pari a zero per il tributo IMU, Tarsu-Tia-Tari, prossima all'1 per cento per le sanzioni per violazioni al codice della strada.

In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, il Revisore unico ha precisato che "La percentuale di riscossione pari a 0 riferita ai residui 2017 per il tributo IMU deriva dalla contabilizzazione incasso della quota saldo cadente nel mese di Dicembre per la quale sono state emesse regolarmente le reversali di incasso entro il 26.02.2018 e quindi prima dell'approvazione del Rendiconto Anno 2017; per quanto riguarda la TARI, il residuo attivo deriva dal metodo adottato da questo Ente relativo alla Tassa Rifiuti che prevede l'applicazione in maniera puntuale della tariffa con conguaglio sulla prima rata dell'anno successivo; per quel che concerne le sanzioni derivanti dalla violazione del codice della strada, l'importo iscritto a residuo deriva dalla sommatoria di tutte le cartelle esattoriali in carico ad Equitalia non ancora dichiarate inesigibili, quindi non stralciabili dal Bilancio. L'Ente ha comunque prudenzialmente, così come risulta dallo stesso prospetto, accantonato la quasi totalità della cifra al F.C.D.E. Con riferimento alle misure adottate per incrementare la riscossione, si specifica che nell'ambito della TARI, l'Ente provvederà entro i termini stabiliti dalla legge ad emettere appositi atti di accertamento con l'applicazione delle conseguenti sanzioni. In relazione, invece, alle sanzioni del C.d.S., stante l'intervento operato dal D. L. n.119/2018, si è proceduto all'annullamento automatico delle cartelle fino a Euro 1.000,00 relativamente agli anni dal 2000 al 2010, imputabili in toto agli esercizi precedenti".

3.1.1 Le acquisizioni istruttorie hanno pertanto messo in rilievo una carenza dell'attività di recupero dell'evasione tributaria, evidenziando un ritardo

nell'attività di recupero coattivo. Va in genere sottolineato che solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso) può preservare l'ente locale dall'irregolare "accumulo" di residui attivi che, se di rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente, rendendo maggiormente difficoltoso l'obiettivo del perseguimento di una duratura sana gestione, con inevitabili riflessi sull'ammontare delle somme accantonate a FCDE.

La Sezione ribadisce, pertanto, l'esigenza di una particolare cura nella riscossione delle entrate in funzione del necessario perseguimento di un obiettivo duraturo di sana gestione (cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 87/2019/PRSP), anche perché le carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria divengono potenzialmente un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale e dei principi contabili ad essi sottesi.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Sala Baganza:

- raccomanda all'Ente la puntuale osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile e una maggiore cura volta al recupero delle entrate tributarie;

- 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 Sala Baganza.

Così deliberato nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 27 luglio 2020.

Il presidente
(Marco Pieroni)
(firmato digitalmente)

Il relatore
(Tiziano Tessaro)

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di apposizione
della firma del Funzionario preposto