

Deliberazione n. 174/2022/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 1° dicembre 2022

Comune di Cervia (RA)

Rendiconto 2020 e Preventivo 2021/23

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 T.U.E.L., 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 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/2021/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. 8713 del 9 settembre 2021;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le "Linee di indirizzo" cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2021-2023, non procedendo all'adozione del relativo questionario;

CONSIDERATO che con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6445 del 24 giugno 2021 si è chiesto agli enti locali dell'Emilia-Romagna la trasmissione della deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 e del relativo parere dell'Organo di revisione;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 243/2021/INPR, 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 2020 e sul bilancio preventivo 2021-23 redatte dall'organo di revisione del Comune di Cervia;

VISTA la nota prot. n. 5071 in data 20 settembre 2022, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire con nota dell'11 ottobre 2022 a firma del Vicesindaco, dell'Organo di revisione e del Responsabile del servizio finanziario;

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 Marco Scognamiglio.

Ritenuto in

FATTO

1. Il Comune di Cervia nei precedenti cicli di controllo effettuati ai sensi

dell'art. 1, co. 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è stato destinatario delle seguenti pronunce da parte di questa Sezione regionale di controllo:

- deliberazione n. 97/2012/PRSE, in relazione al rendiconto 2010, con cui la Sezione aveva rilevato criticità sulla modalità di calcolo del vincolo di destinazione dei proventi derivanti dalle sanzioni pecuniarie previste dal codice della strada, una bassa capacità di realizzazione delle entrate straordinarie, un consistente incremento dell'avanzo non vincolato, entrate correnti aventi carattere non ripetitivo superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo, la presenza di debiti fuori bilancio per copertura di disavanzi e per ricapitalizzazione di società, la presenza di partecipazioni dirette ad enti o organismi che avevano sostenuto perdite, la mancata approvazione del bilancio di esercizio o rendiconto da parte di un organismo partecipato, nonché un risultato economico dell'esercizio negativo;

- deliberazione n. 71/2018/PRSE, in relazione al rendiconto 2015, con cui la Sezione aveva rilevato l'indebito utilizzo del criterio di cassa per l'accertamento delle entrate afferenti ai permessi di costruire e alle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e la mancata asseverazione dei dati da parte degli organi di controllo di alcuni organismi partecipati.

2. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, con deliberazione n. 243/2021/INPR ha definito i criteri di selezione per gli enti da assoggettare a controllo ai sensi del menzionato art. 1, co. 166, della legge n. 266/2005: il Comune di Cervia è stato selezionato in quanto Comune con fondo perdite partecipate con valore superiore a zero e popolazione superiore a 20.000 abitanti.

3. La Sezione ha pertanto esaminato la documentazione relativa al rendiconto per l'esercizio 2020 e al bilancio preventivo per il triennio 2021/23 del Comune di Cervia, ed in particolare:

- la relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2020, inviata a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, co. 166, l. 266/2005, redatta in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/INPR, mediante la compilazione del questionario ivi allegato (di seguito: questionario);
- le relazioni dell'organo di revisione, prodotta ai sensi dell'art. 239 del 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», di seguito T.U.E.L.) sulla proposta di bilancio di previsione 2021-23 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio

finanziario 2020;

- 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 Cervia.

4. Dall'esame della documentazione emerge, quanto all'esercizio 2020, la situazione contabile e finanziaria compendiate dai seguenti dati.

4.1. Equilibri di bilancio

	Rendiconto 2020
Risultato di competenza di parte corrente	€ 12.931.632,83
Risultato di competenza in conto capitale	€ 989.538,20
Saldo delle partite finanziarie	€ 8.468,01
Risultato di competenza	€ 13.929.639,04

La costruzione degli equilibri nel 2020 rispetta quanto stabilito dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; l'ente ha conseguito un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 819 e 821 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, in applicazione di quanto previsto dalle Circolari MEF-RGS n. 3 del 14 febbraio 2019 e n. 5 del 9 marzo 2020.

4.2. Risultato di amministrazione

	Rendiconto 2020
Fondo cassa al 31 dicembre 2020	27.991.898,94
Residui attivi	43.949.549,66
Residui passivi	20.541.059,03
FPV	14.632.931,97
Risultato di amministrazione	36.767.457,60
Totale accantonamenti	26.951.903,91
Di cui: fondo crediti di dubbia esigibilità	26.119.291,10
Totale parte vincolata	5.607.453,59

Totale parte destinata agli investimenti	887.820,28
Totale parte libera	3.320.279,82

Dall'analisi dei dati contabili e del questionario sul rendiconto 2020, si evince la presenza di elevati residui attivi al 31 dicembre 2020 (€ 43.949.549,66, pari ad € 1.527,62 pro-capite).

Il risultato d'amministrazione presenta un fondo crediti di dubbia esigibilità pari a € 26.119.291,10; tale importo è stato calcolato utilizzando, per l'ultimo anno, ai sensi dell'art. 107-bis, decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020. L'organo di revisione ha verificato la corretta quantificazione del fondo, in base a quanto richiesto al punto 3.3. del principio contabile applicato (allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011) e all'esempio n. 5).

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 € 10.588,09, determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h), che l'organo di revisione hanno ritenuto congruo.

L'ente ha inoltre accantonato € 6.167,00 quale fondo perdite società partecipate, per via della società S.TE.P.RA. - Sviluppo Territoriale della Provincia di Ravenna - la società di marketing territoriale della Camera di Commercio, Provincia di Ravenna e di tutti i Comuni della Provincia nel quale il Comune di Cervia detiene una partecipazione dello 0,07%. La società è stata posta in liquidazione con delibera dell'assemblea dei soci del 26 luglio 2013 e in seguito il Tribunale di Ravenna ha dichiarato il fallimento il 12 giugno 2019. A partire dall'esercizio 2013 il Commissario liquidatore ha predisposto bilanci intermedi di liquidazione. L'ultimo bilancio di liquidazione presentato, relativo all'esercizio 2017, ha rilevato una perdita di esercizio di € 2.044.315 che, sommate alle perdite relative agli esercizi precedenti portate a nuovo, determinava un passivo di € 6.765.083. Riparametrando l'ammontare complessivo delle perdite alla percentuale di partecipazione del comune si ottiene l'importo di € 6.167,00.

A rendiconto 2020 risultano inoltre presenti ulteriori accantonamenti: un fondo indennità di fine mandato (€ 3.050,00) e un fondo spese passività potenziali per € 812.807,72, il cui importo è stato individuato sulla base della relazione del servizio legale dell'ente.

Il fondo per il salario accessorio risulta certificato dall'organo di revisione e l'accordo decentrato integrativo, recante parere positivo dell'organo di revisione,

è stato sottoscritto entro il 31 dicembre 2020.

4.3. Capacità di riscossione

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie del Comune, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella:

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	17.786.968,16	2.972.801,48	16,71%
Tit.1 competenza	36.757.371,60	27.415.329,30	74,58%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	5.322.688,82	607.740,40	11,42%
Tit.3 competenza	11.759.530,69	7.674.790,18	65,26%

Si ravvisa una scarsa percentuale di riscossione delle entrate dei titoli 1° e 3° in conto residui.

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2020, risultano accertamenti complessivi per recupero evasione IMU/TASI, TARSU/TIA/TARES/TARI e altri tributi pari a € 2.119.068,32, riscossioni per € 106.800,60 con accantonamento a fondo crediti di esigibilità in conto competenza per € 2.082.770,00.

4.4. Situazione di cassa

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	€ 27.991.898,94
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 111.315,34
Tempestività dei pagamenti	- 7, 15 giorni

L'organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture del Comune e quelle del tesoriere, e la cassa vincolata risulta correttamente movimentata.

Durante l'esercizio 2020 si rileva il mancato utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, e non risultano problematiche in ordine alla tempestività dei pagamenti.

4.5. Indebitamento

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	€ 13.502.222,67	€ 15.454.808,56
Debito medio per abitante	€ 469,32	€ 543,80

L'indebitamento è in aumento rispetto al 2019; durante l'esercizio 2020 viene contratto nuovo debito per € 2.190.000,00, e vengono effettuate operazioni di rinegoziazione dei mutui. L'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto 2018 si attesta allo 0,82%.

L'ente ha rappresentato nel questionario relativo al rendiconto 2020 di non avere in corso contratti relativi a strumenti di finanza derivata.

Il Comune ha in essere fidejussioni, sia a favore dei propri organismi partecipati (fidejussione a favore della società Area Asset S.p.A., approvata con delibera consiliare del luglio 2005, per € 5.775.000,00, trasferita nel 2012 alla società partecipata Ravenna Holding S.p.A. a seguito dell'incorporazione di Area Asset in quest'ultima), sia a favore di altri soggetti. A tale ultimo proposito, l'organo di revisione, nel questionario sul rendiconto 2020, ha indicato le seguenti due fidejussioni, per le quali non si sono dovute pagare somme a seguito di escussioni nell'esercizio considerato e per le quali l'ente non ha previsto accantonamenti nel bilancio 2020:

- fidejussione a favore del Circolo Tennis Cervia, con importo complessivo della garanzia prestata di € 631.236,42;
- fidejussione a favore di A.S.D. Junior Calcio, con importo complessivo della garanzia prestata di € 214.505,02.

5. Dalla documentazione in atti, per l'esercizio 2020 risulta inoltre, in particolare, quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità, ma risulta che l'ente ha in essere operazioni di partenariato pubblico-privato, come definite dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), in particolare project financing;
- il rendiconto è stato approvato il 28 aprile 2021, nei termini di legge;

- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini (26 aprile 2021);
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto in entrata nel rendiconto 2020 con quanto registrato sul fronte spesa a rendiconto 2019; l'imputazione del FPV 2019, integralmente effettuata sul 2020, risulta solo parzialmente utilizzata; anche il FPV 2020 risulta imputato integralmente al 2021;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del T.U.E.L.;
- risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- durante l'esercizio 2020 non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, e al termine dell'esercizio non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- l'ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- l'organo di revisione attesta che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- nel corso dell'esercizio 2020 l'ente ha modificato la programmazione del personale dopo il 20 aprile 2020, alla luce dell'art. 33, co. 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 e del successivo decreto ministeriale attuativo del 17 marzo 2020, ed è stato previsto un aumento di spesa, nel limite del valore soglia di riferimento, del 20,87%;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile.

5.1. In riferimento ai rapporti con gli organismi partecipati, nel questionario l'organo di revisione afferma che il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate.

Dal questionario risulta inoltre che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011 hanno riguardo alla totalità delle partecipazioni, e che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo. Non risultano inoltre casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati.

Dalla relazione al rendiconto 2020 dell'organo di revisione, a pag. 20, emergono però alcune mancate doppie asseverazioni e una differenza tra la contabilità del Comune e la contabilità di Ravenna Farmacie S.r.l. per € 1.578,47.

6. In merito al bilancio di previsione per il triennio 2021-23, dal parere dell'organo di revisione emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del T.U.E.L., nonché il rispetto del saldo di competenza d'esercizio, non negativo, ai sensi art. 1, comma 821, legge n. 145/2018, con riferimento ai prospetti degli equilibri modificati dal decreto ministeriale 1° agosto 2019.

7. In ordine agli elementi di potenziale criticità, il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota del 20 settembre 2022, di fornire chiarimenti in merito alla gestione dei residui attivi, al recupero dell'evasione tributaria, alla capacità di riscossione in conto residui, ai rapporti con gli organismi partecipati e con la ASP, alla contrazione di nuovo indebitamento e alle operazioni di rinegoziazione dei mutui, al fondo pluriennale vincolato, alla trasmissione dei dati a BDAP prima dell'approvazione del rendiconto, nonché dettagli sul fondo funzioni fondamentali e sugli altri fondi emergenziali utilizzati in seguito all'emergenza epidemiologica e dettagli sull'aumento dei costi delle utenze in conseguenza della crisi energetica in corso.

8. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune ha fornito con nota dell'11 ottobre 2022 i seguenti chiarimenti.

8.1. Ha rappresentato che l'elevato ammontare di residui attivi (circa 44 mln di euro) deriva principalmente dai residui TARI (circa 14 mln), dai residui ICI/IMU/TASI (circa 7 mln), dai proventi da sanzioni per violazione del Codice della strada (circa 7 mln), e da contributi da Regione, Stato e UE sia di parte corrente sia per investimenti (circa 6 mln in tutto). Durante il 2021 sono stati riscossi circa 15 mln di euro di residui, e stralciati 2,4 mln. Il Comune di Cervia ha precisato di avere una capacità fiscale per abitante molto elevata (€ 1.216 nel 2021), rispetto alla media nazionale (€ 500).

8.2. In merito al recupero dell'evasione tributaria, ha rappresentato che a fine esercizio la differenza tra totale accertamenti e totale riscossioni è risultata inferiore al FCDE, e che l'esempio n. 5 del principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. n. 118/2011 afferma in tali casi la facoltà ma non l'obbligo di riduzione del fondo.

8.3. Ha rappresentato che la capacità di riscossione del 2020 è stata condizionata dalle misure per fronteggiare la pandemia da Covid-19, che il servizio di riscossione coattiva è affidato a Sorit S.p.A. e che il fondo crediti di dubbia esigibilità ha percentuali di copertura prossime al 90% dei residui finali derivanti dalla gestione residui, fornendo dati a dimostrazione.

8.4. Le asseverazioni mancanti sono pervenute dopo l'approvazione del rendiconto del Comune, ad eccezione della società Hera S.p.A., che – afferma il Comune – in quanto società quotata in borsa non risulta tenuta a questo adempimento. Per quanto riguarda Ravenna Farmacie S.r.l., la discordanza tra i rapporti creditori e debitori risulta relativa a una fattura di € 1.578,47 emessa nel 2014 dalla società, e riguarda un intervento di manutenzione non preventivamente autorizzato dal Comune locatore.

8.5. L'unico debito con la ASP "Ravenna Cervia e Russi" è stato saldato nel febbraio 2021.

8.6. Ha dato dimostrazione della destinazione dell'indebitamento a spese di investimento, inviando le relative deliberazioni. Sono stati oggetto di rinegoziazione 70 mutui con la Cassa DD.PP.; l'operazione ha consentito al Comune di conseguire un'economia di spesa in termini di minore rata di ammortamento mutui da corrispondere nell'esercizio 2020 stimata in € 1.058.744,56.

8.7. Ha fornito analitica dimostrazione delle movimentazioni che hanno interessato il fondo pluriennale vincolato.

8.8. Ha confermato la piena corrispondenza dei dati inviati a BDAP coi dati del rendiconto approvato in Consiglio comunale, rappresentando che l'invio anticipato è consentito dal sistema BDAP e previsto da Arconet allo scopo di avere una preventiva risposta positiva sui controlli che BDAP esegue sui soli schemi di bilancio ed avere la certezza che non ci siano errori bloccanti che possano inficiare l'approvazione dei documenti. A seguito dell'approvazione del rendiconto in Consiglio comunale, l'ente ha integrato la documentazione con gli estremi della deliberazione consiliare.

8.9. In relazione alla determinazione e utilizzo delle risorse a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali, e a quelle assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'ente ha:

a) comunicato l'ammontare delle risorse ricevute a valere sul Fondo di cui all'art. 106 del d.l. n. 34/2020 e successive integrazioni, ovvero assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, nelle annualità 2020 e 2021. L'ammontare dei trasferimenti messi a disposizione dallo Stato a titolo di esercizio delle funzioni fondamentali dichiarato dall'ente risulta essere di € 5.100.072,16 per il 2020; l'importo trova coincidenza con quanto indicato nell'allegato C del decreto Min. Interno - MEF del 14 dicembre 2020 come quota spettante al Comune di Cervia.

L'ammontare dei ristori assegnati nel 2020 per le minori entrate e/o maggiori spese è pari ad € 2.904.920,40, mentre l'ammontare dei ristori assegnati nel 2021 è pari ad € 2.569.970,09;

b) trasmesso copia della certificazione relativa all'esercizio 2020 della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, del modello Covid-19 e del modello Ristori Covid-19;

c) comunicato che la certificazione 2020 è stata inviata nei termini, e precisamente in data 26 maggio 2021;

d) per quanto riguarda l'approvazione in anticipo del rendiconto 2020, rispetto alla scadenza dell'invio della certificazione, l'ente ha comunicato di non essersi trovato nella necessità di rettificare gli allegati a) e a2);

e) comunicato di aver ricevuto, da parte della Ragioneria Generale dello Stato, la comunicazione di mancata valorizzazione, tra le minori spese, del FCDE di parte corrente, per un importo di € 393.517, pari al 10% dell'assegnazione da fondone 2020 al netto delle agevolazioni Tari, e di aver provveduto ad effettuare le rettifiche richieste;

f) comunicato che le risorse relative all'anno 2020 sono state utilizzate in parte, e che la parte di tali fondi non utilizzata è confluita nella parte vincolata del risultato di amministrazione 2020 ed è stata utilizzata nel corso dell'esercizio 2021 per le finalità connesse all'emergenza Covid, ad eccezione di una quota confluita nei fondi vincolati del risultato di amministrazione dell'esercizio 2021. Le risorse indicate all'interno della certificazione tra i ristori specifici di spesa non utilizzati trovano rappresentazione all'interno dell'elenco analitico dell'avanzo vincolato, allegato A2 al rendiconto. L'ente ha fornito dettagliata documentazione a dimostrazione dell'utilizzo dei fondi ricevuti nel 2020 e nel 2021.

8.10. Da ultimo, in relazione all'aumento dei costi delle utenze dovuto alla crisi energetica in corso, il Comune ha trasmesso una tabella con i capitoli di spesa interessati, relativi alla fornitura di energia elettrica e di gas, dove si evidenzia un *gap* tra gli importi stanziati nel bilancio di previsione e gli importi risultanti dal bilancio assestato. Nella tabella sono indicate anche le fonti di finanziamento delle singole variazioni di bilancio intervenute nel corso dell'esercizio: maggiori entrate correnti libere già accertate, fondi statali *ad hoc* per il "caro bollette" (art. 27 comma 2 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, art. 40 comma 3 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, art. 16 del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115), avanzo vincolato da fondone Covid.

L'ente ha evidenziato la possibilità di dover effettuare ulteriori possibili variazioni da effettuare entro la chiusura dell'esercizio 2022 al fine di garantire il

regolare pagamento delle utenze, anche se, al momento, considera ampiamente sufficienti le risorse stanziare nel fondo di riserva e le risorse residue dell'avanzo vincolato da fondone Covid, senza necessità di ricorrere all'utilizzo di fondi disponibili dell'avanzo di amministrazione.

9. 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 Cervia all'esame del collegio.

Considerato in

DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la legge 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.

1.1. 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. 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.

1.2. L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel T.U.E.L. 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, 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.

1.2.1. Nell'attuale quadro legislativo, il riferimento al patto di stabilità deve intendersi riferito alla normativa nazionale inerente al rispetto degli equilibri di bilancio.

1.2.2. Ai sensi dell'articolo 148-*bis* in esame, inoltre, 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.

1.2.3. 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».

1.2.4. 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 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.

1.3. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, 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.

2. In continuità con il percorso già intrapreso per il passato ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Sezione, 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. 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, definendo i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 243/2021/INPR). Il Comune di Cervia è stato assoggettato al controllo in quanto Comune con fondo perdite partecipate con valore superiore a zero e popolazione superiore a 20.000 abitanti.

3. Nell'anno 2020, numerosi provvedimenti hanno destinato risorse agli enti locali al fine di contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica. Tra i primi in tal senso si rammentano: gli artt. 114 e 115 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. «cura Italia», istitutivi del fondo per la sanificazione degli ambienti e fondo per lo straordinario della polizia locale, l'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, relativo al fondo di solidarietà alimentare, gli artt. 112-bis e 177 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, rispettivamente dedicati ai fondo comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria ed ai ristori a fronte delle minori entrate da IMU. L'iniziale logica d'intervento settoriale è stata quindi superata, dal punto di vista della provvista di risorse finanziarie a favore degli enti locali, dall'art. 106 del d.l. 34/2020 citato, il quale ha istituito un fondo finalizzato a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza (il cd. "fondone"). Successivamente, l'art. 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ha incrementato il fondo in esame, finalizzato a ristorare la perdita di gettito, da considerare al netto delle minori spese e delle risorse già assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese. Ai sensi dell'articolo 1, comma 827, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli enti locali beneficiari delle risorse in esame sono stati chiamati a trasmettere, entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, utilizzando l'apposito applicativo sul portale del Ministero dell'economia e finanze, una certificazione volta a documentare la suddetta «perdita di gettito». La legge in esame (nel disporre un ulteriore incremento, per l'anno 2021, del fondo funzioni fondamentali: art. 1 co. 822) ha disposto, al comma 823, che «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18». Successivamente, l'articolo 13 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. «sostegni-ter») ha stabilito che le risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 822, della legge 178/2020 sono utilizzabili anche nel 2022 per le medesime finalità. Di

conseguenza, è stato differito al 31 ottobre 2023 il termine entro cui il Ministero provvederà alla definitiva verifica della perdita di gettito degli enti e sarà quindi effettuato il conguaglio finale, considerando le risorse del fondo funzioni fondamentali 2020 e 2021 non utilizzate alla data del 31 dicembre 2022, unitamente alle risorse assegnate a ristoro di specifiche minori entrate, assegnate e non utilizzate nel triennio 2020-2022. Nella prospettiva necessariamente dinamica che informa il controllo di questa Corte dei conti, l'istruttoria svolta dalla della Sezione ha pertanto preso in esame le certificazioni trasmesse dall'ente, a fini di verifica della corretta appostazione contabile delle risorse assegnate al Comune e non ancora spese al termine dell'esercizio finanziario per il 2021.

4. All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Cervia emerge un quadro caratterizzato dal sostanzialmente mantenimento dei più rilevanti equilibri di bilancio. Non risultano tensioni di cassa ed al termine dell'esercizio 2020 risulta ampiamente positivo l'equilibrio di parte corrente.

5. Il bilancio del Comune di Cervia è tuttavia caratterizzato da un ammontare molto elevato di residui attivi, pari ad oltre 1.500 euro *pro capite*. In istruttoria, il Comune ha rappresentato che l'elevato ammontare di residui attivi (circa 44 mln di euro) deriva principalmente dai residui TARI (circa 14 mln), dai residui ICI/IMU/TASI (circa 7 mln), dai proventi da sanzioni per violazione del Codice della strada (circa 7 mln), e da contributi da Regione, Stato e UE sia di parte corrente sia per investimenti (circa 6 mln in tutto).

5.1. Il Comune mostra quindi una bassa percentuale di riscossione dei residui relativi ad entrate proprie.

In merito, questa Sezione regionale di controllo ha costantemente ribadito (v. tra le molte: deliberazioni n. 107/2022/PRSE, 90/2022/PRSE, 226/2021/PRSE, 204/2021/PRSE) che una scarsa capacità di riscossione, rischiando di incidere sull'effettiva disponibilità, in termini di cassa, delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rischia di vulnerare gli equilibri finanziari dell'ente qualora finisca con l'implicare una sovrastima dei crediti e, conseguentemente, del risultato di amministrazione.

Gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità, conseguenti alle difficoltà sul lato della riscossione, per quanto in grado di neutralizzare tali effetti, non possono essere considerati risolutivi in una prospettiva di lungo periodo, entro la quale l'ente deve provvedere ad azionare opportune leve organizzative

che consentano l'effettiva affluenza di entrate in bilancio, tali da consentire una programmazione delle spese volta ad approntare le necessarie misure per soddisfare i bisogni della collettività.

5.2. Sotto un ulteriore profilo, per quanto riguarda i contributi da Regione, Stato e UE sia di parte corrente sia per investimenti, questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare (v. deliberazioni n. 143/2022/PRSE; 104/2022/PRSP, 259/2021/PRSE, 126/2021/PRSE, 142/2021/PRSE) che, in base a quanto previsto dal punto 3.6. dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, in caso di trasferimenti a rendicontazione, l'ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni da parte dell'ente erogatore ovvero, nel caso in cui l'erogatore non adotti il principio della competenza finanziaria potenziata, agli esercizi in cui l'ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato. Tale principio contabile altro non è che espressione del generale principio della contabilità finanziaria potenziata, in base al quale possono essere iscritte in bilancio solo obbligazioni giuridicamente perfezionate. Diversamente operando - vale a dire iscrivendo in entrata i contributi a rendicontazione prima del verificarsi della condizione legittimante il maturare del credito nei confronti del soggetto erogante - l'ente andrebbe a sovrastimare le entrate relative all'esercizio in cui esse vengono in tal modo anticipatamente imputate, con conseguente rischio per i complessi equilibri del bilancio attraverso una dilatazione della capacità di spesa. La Sezione, pertanto, nel riservarsi ogni approfondimento istruttorio, invita il Comune a verificare il rispetto del principio contabile.

6. Risulta che alcune asseverazioni, degli organi di revisione di società partecipate dal Comune, sono state inviate solo in seguito all'approvazione del rendiconto del Comune, e che l'asseverazione riguardante la società Hera S.p.A. non risulta pervenuta. Relativamente a quest'ultima, l'ente ha evidenziato che la società non risulta tenuta a questo adempimento in quanto quotata in borsa.

6.1. Deve pertanto rammentarsi che l'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente 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.

6.1.1. Tale disposizione va letta in relazione all'obbligo per gli enti locali di adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili anche al fine di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR).

L'obbligo informativo, parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta dunque nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubbliche", come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

6.2. Per gli enti locali, le modifiche al T.U.E.L. apportate dal sopra richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica; è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente. L'articolo 147-*quinquies*, co. 3, del T.U.E.L., specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

6.2.1. La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde allora all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'illustrazione in sede di rendiconto della gestione dell'ente territoriale degli esiti

della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 in quanto funzionale all'operazione di elisione dei rapporti infragruppo per la procedura che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie, ed è pertanto momento non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

6.3. Va pertanto raccomandato all'ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei successivi esercizi (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 204/2021/PRSE, 142/2021/PRSE, 141/2021/PRSE).

6.4. Per quanto riguarda la mancata asseverazione, questa Sezione ribadisce che l'adempimento di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal Comune e va esteso anche alle società quotate nei mercati regolamentati (cfr. deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 39/2019/PRSE), in quanto l'attendibilità delle risultanze contabili è condizionata dal positivo esito di tali adempimenti, funzionali alla verifica degli equilibri di bilancio. Si invita, pertanto, l'Amministrazione comunale a sollecitare la richiesta ad Hera S.p.a., ribadendo l'obbligo.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2020 ed al bilancio di previsione 2021/23 del Comune di Cervia:

- 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 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 T.U.E.L., 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 Cervia.

Così deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Marco Scognamiglio

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 6 dicembre 2022

Il funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)