

Deliberazione n. 31/2024/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 18 aprile 2024

Comune di Carpi (MO)

Rendiconto 2022 e Preventivo 2023/25

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

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

Visto il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

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

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

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

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione n. 94/2023/INPR con la quale la Sezione ha modificato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023 e la deliberazione n. 201/2023/INPR di programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024;

Visti i decreti n. 73/2023, n. 81/2023 e n. 4/2024 del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna di ripartizione e assegnazione degli enti assoggettati al controllo;

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

Viste le deduzioni fatte pervenire dal Comune in risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo, mediante la quale il Collegio è stato convocato per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere Tiziano Tessaro.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Carpi, nei precedenti cicli di controllo, era stato destinatario della deliberazione n. 136/2022/PRSE del 20 ottobre 2022, in relazione al rendiconto 2020 e al bilancio di previsione 2021/23, con cui questa Sezione regionale di controllo aveva riscontrato una criticità relativa alla composizione del risultato d'amministrazione ai sensi dell'art. 187 del TUEL in quanto l'Ente non aveva formalmente riapprovato gli allegati di rendiconto 2020

relativi al risultato d'amministrazione in seguito agli adeguamenti conseguenti alla presentazione della certificazione Covid-19 e non aveva provveduto ad un nuovo invio a BDAP con i nuovi dati della scomposizione del risultato d'amministrazione; non aveva rappresentato in modo trasparente i fondi covid nell'allegato a/2 del risultato d'amministrazione del D.Lgs. n. 118/2011 e non aveva correttamente apposto i vincoli relativi. Nello specifico, la Sezione rilevava che tutte le risorse non utilizzate del fondo per le funzioni fondamentali erano da rappresentare tra i "vincoli da legge" e i ristori specifici di spesa, non utilizzati, dovevano essere rappresentati tra i "vincoli da trasferimenti" tra le risorse vincolate del risultato d'amministrazione.

La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Carpi, in particolare:

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

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

Equilibri di bilancio.

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

Risultato di competenza di parte corrente	€ 4.586.692,89
Risultato di competenza in conto capitale	€ 6.125.930,49
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Risultato di competenza	€ 10.712.623,38

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il Comune di Carpi ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1 c. 821 della L. 30 dicembre 2018, n. 145.

Risultato di amministrazione.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa al 31 dicembre 2022	€ 39.488.855,93
Residui attivi	€ 26.303.664,93
Residui passivi	€ 17.880.553,38
FPV per spese correnti	€ 977.975,71
FPV per spese in conto capitale	€ 28.788.623,78
Risultato di amministrazione	€ 18.145.367,99
Totale accantonamenti	€ 5.381.649,22
Di cui: FCDE	€ 4.132.729,22
Totale parte vincolata	€ 9.365.833,12
Totale parte destinata agli investimenti	€ 1.003.427,08
Totale parte libera	€ 2.394.458,57

Il Comune di Carpi, con determinazione n. 828 del 19 ottobre 2023 ha rettificato gli allegati di rendiconto 2022 per l'adeguamento alle risultanze della certificazione Covid-19 anno 2022, confermando il risultato d'amministrazione e rideterminando i fondi vincolati in € 8.905.806,68 e i fondi liberi in €

2.854.485,01.

L'Organo di revisione ha verificato la regolarità del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità e il Comune non si è avvalso della facoltà prevista dall'art. 107-*bis* del D.L. n. 18/2020, come modificato dall'art. 30-*bis* del D.L. n. 41/2021.

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 € 1.000.000,00, determinato in base alle modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria, al punto 5.2 lettera h) e tenuto conto di quanto previsto dall'OIC per la definizione della gradualità del rischio, per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze e in nota al questionario è precisato che, oltre alla quota accantonata di € 1.000.000,00 il Comune dispone di € 856.739,72 derivante da avanzo vincolato 2022 a copertura di probabili perdite da contenzioso per una causa con grado di soccombenza "probabile" riguardante maggiori indennità di esproprio che risulta contabilizzata nell'avanzo vincolato per legge da oneri di urbanizzazione ed applicata al bilancio di previsione 2023-2025 e l'Organo di revisione ha ritenuto congruo tale fondo complessivo.

Il fondo per indennità di fine mandato è pari ad € 14.920,00 e l'Organo di revisione ha verificato la congruità di predetto fondo. Inoltre, sono presenti accantonamenti pari a € 100.000,00 per "fondi rischi per passività potenziali per poste straordinarie" e pari a € 134.000,00 per "accantonamento per incrementi retributivi connessi alla nuova contrattazione collettiva nazionale".

A rendiconto 2022 non risulta costituito il fondo perdite società partecipate e l'Organo di revisione ha precisato che nessuna società risulta in perdita in riferimento all'esercizio 2021.

L'Organo di revisione ha verificato che l'Ente non è tenuto all'accantonamento per garanzia debiti commerciali.

Da ultimo, la costituzione del fondo per il salario accessorio è stata certificata dall'Organo di revisione ed entro il 31 dicembre 2022 è stato sottoscritto l'accordo decentrato integrativo con il parere dell'Organo di revisione.

Capacità di riscossione.

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

	Rendiconto Accertamenti (a)	Rendiconto Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	2022 € 4.445.170,62	2022 € 2.381.109,15	53,57%
Tit.1 competenza	2022 € 39.640.386,44	2022 € 36.947.249,23	93,21%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	2022 € 1.907.569,84	2022 € 1.425.184,73	74,71%
Tit.3 competenza	2022 € 9.898.779,66	2022 € 8.209.641,05	82,94%

Sul fronte delle entrate proprie, l'Ente mostra una buona capacità di riscossione, con una percentuale di riscossione minore a residuo del titolo 1, ma l'allegato di rendiconto relativo alla composizione dell'accantonamento a FCDE evidenzia una buona percentuale di accantonamento al FCDE del titolo 1.

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2022, risultano accertamenti per recupero evasione IMU/TASI, COSAP/TOSAP e altri tributi per complessivi € 5.288.576,69, riscossioni per € 3.585.120,28 con accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in conto competenza per € 1.440.190,00 e a rendiconto per € 3.460.190,00.

Situazione di cassa.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa finale	€ 39.488.855,93
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 3.376.642,06
Tempestività dei pagamenti	- 6,55 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture del Comune e quelle del tesoriere.

Durante l'esercizio 2022 si rileva il mancato utilizzo dell'anticipazione di

tesoreria e non risultano problematiche in ordine alla tempestività dei pagamenti.

Indebitamento.

	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
Debito complessivo a fine anno	€ 11.508.666,84	€ 16.450.512,62

Nel corso dell'esercizio 2022 l'Ente ha fatto ricorso all'indebitamento perfezionando con la Cassa Depositi e Prestiti un mutuo per complessivi € 7.000.000,00 per il finanziamento del completamento della tangenziale nord ovest nel tratto tra le vie Guastalla e la S.P. 413 Romana Nord (Bretella di Fossoli).

Non vengono effettuate operazioni di rinegoziazione dei mutui. L'incidenza percentuale degli interessi passivi sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto 2020 si attesta allo 0,24%.

L'Ente ha rappresentato nel questionario relativo al rendiconto 2022 di non avere in corso contratti relativi a strumenti di finanza derivata; di non avere in essere operazioni di partenariato pubblico-privato, come definite dal D.Lgs. n. 50/2016 e ha dichiarato di avere in essere garanzie (quali fidejussioni) a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati precisando in nota che "l'Ente nel 2022 non ha concesso nuove garanzie (quali fideiussioni o lettere di patronage) o altre operazioni di finanziamento né a favore dei propri organismi partecipati né a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati. Tuttavia, ha rilasciato nell'anno 2007 fidejussioni nell'interesse del Gruppo sportivo Rinascita s.c.r.l. per la ristrutturazione e ampliamento del centro sportivo su terreno comunale per un importo pari a € 400.000,00 relativi a mutui in scadenza nel 2027 e 2029 e il cui debito residuo al 31 dicembre 2022 è pari a € 119.468,72. Dall'esercizio in cui è stata rilasciata la fidejussione non è mai stata reclamata l'escussione delle garanzie al Comune, ma in via prudenziale l'Ente ha vincolato nell'avanzo € 45.414,00 da utilizzare nel caso in cui il mutuatario mancasse all'adempimento delle sue obbligazioni".

Dalla documentazione versata in atti, per l'esercizio 2022 risulta inoltre, in particolare, quanto segue:

- dalle domande preliminari del questionario non risultano elementi di criticità;

- il rendiconto 2022 è stato approvato con delibera consiliare n. 20 del 20 aprile 2023, nei termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini di legge ed i controlli non hanno evidenziato errori;
- c'è coerenza nell'ammontare del fondo pluriennale vincolato iscritto nel rendiconto 2022 e le spese impegnate nell'esercizio 2022, coperte dal fondo pluriennale vincolato, risultano imputate all'esercizio 2023 e 2024;
- durante l'esercizio 2022 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi € 26.172,87 di cui € 6.082,68 derivanti da sentenza esecutiva e sono stati finanziati con applicazione di avanzo di amministrazione accantonato a fondo contenzioso e € 20.090,19 derivanti da lavori di somma urgenza relativi a un evento meteorologico (violento fortunale) del 17 agosto 2022 finanziati con applicazione di avanzo di amministrazione disponibile;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL;
- risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- l'Organo di revisione ha attestato che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- l'Ente ha trasmesso alla RGS la certificazione sulla perdita di gettito 2021-2022 connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19 entro i termini; il Comune ha dichiarato che i dati contenuti nelle certificazioni non sono concordanti con quelli esposti nel conto consuntivo 2022 ma ha precisato in nota che, al momento dell'invio del questionario sul rendiconto 2022, stava predisponendo la determinazione dirigenziale di rettifica di rendiconto 2022 al fine di rendere le risultanze del rendiconto 2022 coerenti con quanto indicato in sede di certificazione Covid, così come previsto dalla L. n. 87/2023 e l'Ente ha inoltre precisato che tale rettifica comporta una riduzione dell'avanzo vincolato ed un aumento dell'avanzo disponibile;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- L'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale.

Con riferimento ai rapporti con gli organismi partecipati, l'Ente risulta dal questionario aver definito, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale,

definendo preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizzando un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente 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 ex art. 147-*quater* del D.Lgs. n. 267/2000.

Dall'analisi del questionario e della relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2022, si rileva che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette, indirette o di controllo e l'Organo di revisione ha attestato che le somme riportate a credito/debito per il Comune di Carpi conciliavano con i residui attivi e passivi dell'Ente ed emergeva una mancata conciliazione di un debito del Comune nei confronti dell'Ente gestione parchi Emilia-Romagna, eccedente per € 1.918,27 che sono stati registrati dall'Ente nell'esercizio 2023 come economia su residuo passivo.

L'Organo di revisione ha asseverato ai sensi dell'art. 11, c. 6 lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011 i rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati per i quali alla data della relazione sul rendiconto 2022 era pervenuta l'idonea documentazione, riservandosi il controllo sulla reciprocità dei rapporti di debito e credito con gli organismi partecipati dell'Ente una volta pervenute le diverse attestazioni mancanti.

Relativamente al PNRR, nella relazione sul rendiconto 2022 viene rappresentato dall'Organo di revisione di aver verificato la corretta contabilizzazione da parte dell'Ente delle risorse PNRR in base alle indicazioni di cui alla FAQ n.48 di Arconet e la corretta perimetrazione dei capitoli di entrata e di spesa secondo le indicazioni del D.M. MEF 11 ottobre 2021.

L'Organo di revisione ha rappresentato, inoltre, di aver verificato che l'Ente ha assunto la delibera di ricognizione dei fondi PNRR "non nativi".

L'Organo di revisione ha verificato che l'Ente non si è avvalso delle deroghe assunzionali a tempo determinato per il PNRR.

2. Il bilancio di previsione per il triennio 2023/25 del Comune di Carpi è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 32 del 4 maggio 2023.

Dal relativo questionario e dalla documentazione emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL, nonché il rispetto del saldo di

competenza d'esercizio, non negativo, ai sensi dell'art. 1, c. 821, L. 30 dicembre 2018, n. 145, con riferimento ai prospetti degli equilibri modificati dal D.M. 1° agosto 2019 e ss.mm.

In relazione al PNRR, nel questionario sul bilancio di previsione, l'Organo di revisione non ha verificato se il sistema dei controlli interni dell'Ente è adeguato a individuare criticità, anche per frodi, nella gestione dei fondi collegati all'attuazione degli interventi a valere sul PNRR.

3. il Magistrato istruttore ha chiesto al Comune di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- i. determinazione di rettifica degli allegati di rendiconto 2022 alle risultanze della certificazione Covid-19 anno 2022;
- ii. rapporti creditorî e debitori con gli organismi partecipati, precisando le azioni poste in essere dal Comune;
- iii. riconciliazione dei rapporti creditorî e debitori con l'Unione dei Comuni, chiedendo di fornire il dettaglio dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2022 ed informazioni sullo stato attuale dei suddetti rapporti;
- iv. verifica, da parte dell'Organo di revisione, del sistema dei controlli interni del Comune, al fine di verificare l'adeguatezza di tale tipologia di controllo nell'individuare criticità, anche per frodi, nella gestione dei fondi collegati all'attuazione degli interventi a valere sul PNRR.

In risposta, il Comune di Carpi ha fornito i seguenti chiarimenti.

- i. L'Ente ha trasmesso la determinazione dirigenziale n. 828 del 19 ottobre 2023 avente ad oggetto "Rettifica allegati al rendiconto di gestione dell'esercizio 2022 per l'adeguamento alle risultanze della certificazione Covid-19 anno 2022 - Applicazione art. 4-bis, c. 1, decreto-legge 10/05/2023, n. 51 e della FAQ n. 50 del 01 luglio 2022 di RGS", comprensiva del parere favorevole espresso dall'Organo di Revisione, dalla quale emerge che gli esiti della certificazione hanno determinato una diversa composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022, confermato in complessivi € 18.145.367,99 come rappresentato nel seguente prospetto.

	Risultato di amministrazione 2022 come approvato con DC 20 del 20/04/2023	Variazione per adeguamento avanzo alle risultanze della certificazione Covid-19 anno 2022 (art. 4-bis, c. 1, DL 51/2023)	Risultato di amministrazione 2022 RETTIFICATO
AVANZO			
Fondi accantonati	5.381.649,22		5.381.649,22
Fondi vincolati	9.365.833,12	- 460.026,44	8.905.806,68
di cui:			
Vincoli derivanti da legge o da principi contabili	2.441.124,00	- 460.026,44	1.981.097,56
Vincoli derivanti da trasferimenti	1.759.920,77	-	1.759.920,77
Vincoli derivanti da contrazione di mutui	11.883,55		11.883,55
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	1.833.593,40		1.833.593,40
Altri vincoli	3.319.311,40		3.319.311,40
Fondi destinati ad investimenti	1.003.427,08		1.003.427,08
Fondi liberi	2.394.458,57	460.026,44	2.854.485,01
Totale risultato di amministrazione 2022	18.145.367,99	-	18.145.367,99

ii. In merito ai rapporti creditorî e debitori con gli organismi partecipati, l'Organo di revisione del Comune ha precisato che alla data di redazione della nota informativa al rendiconto 2022 non risultavano pervenute le attestazioni dei seguenti organismi partecipati firmate dai rispettivi Organi di revisione:

- AESS – Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile;
- Agenzia Mobilità Modena SPA;
- AIMAG SPA;
- AS RETI GAS SPA;
- Fondazione ex Campo Fossoli;
- Lepida Scpa.

Tali attestazioni sono state sollecitate con richiesta PEC (prot. n. 18015 del 13 marzo2023) per conto dell'Organo di revisione e AS RETI GAS SPA e Lepida Scpa hanno inviato le attestazioni rispettivamente con prot. n. 22949 del 1°aprile 2023 e prot. n. 22608 del 30 marzo2023. Per gli altri quattro organismi partecipati è seguito un secondo sollecito con richiesta PEC prot.n. 26073 del 17 aprile 2023 per Conto dell'Organo di Revisione e AESS ha segnalato che l'attestazione era stata inviata in febbraio e il Comune ha ritrovato il prot. n. 8963 del 7 febbraio 2023 assegnato erroneamente ad altro ufficio; la Fondazione ex Campo Fossoli ha inviato l'attestazione con prot. n. 26440 del 18 aprile 2023; l'Agenzia Mobilità Modena SPA ha inviato l'attestazione con prot. n. 29716 del 16 aprile 2023 e AIMAG SPA ha inviato l'attestazione con prot. n. 38933 del 15 giugno 2023. A

seguito delle indicate attestazioni, che completano integralmente quelle mancanti, l'Ente ha aggiornato la nota informativa al fine di verificare la riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie attestate con le proprie poste contabili e l'Organo di revisione ha verificato tale prospetto concludendo che *"Dalla riconciliazione delle posizioni di debito /credito evidenziate non si ravvisa la necessità di apportare alcuna modifica alle poste contabili dell'ente"*.

iii. In merito ai rapporti debitori e creditori con l'Unione dei Comuni delle Terre d'Argine, l'Ente ha prodotto il prospetto di riconciliazione dal quale si evince il dettaglio dei crediti e debiti reciproci con l'Unione al 31 dicembre 2022 ed in particolare emerge la coincidenza tra i crediti del Comune di Carpi e i debiti dell'Unione delle Terre d'Argine in un valore pari a € 3.074,84 e una differenza tra i debiti del Comune di Carpi (pari a € 3.321.422,21) e i crediti dell'Unione delle Terre d'Argine (pari a € 3.320.112,21) di € 1.310,00 che l'Ente ha motivato come "insussistenza". Il Comune ha inoltre trasmesso il prospetto dello stato attuale dei crediti e debiti al 31 dicembre 2022 con l'Unione che evidenzia, al 6 febbraio 2024, crediti del Comune di Carpi e debiti reciproci dell'Unione delle Terre d'Argine ancora in essere per € 2.283,84 e debiti del Comune di Carpi (pari a € 205,44) e i crediti reciproci dell'Unione delle Terre d'Argine (pari a € 653,53) con una differenza di € 448,09 motivata dall'Ente come "insussistenza".

iv. In merito al PNRR e alla verifica dei controlli interni, l'Organo di Revisione del Comune ha comunicato di aver effettuato la verifica del sistema dei controlli interni messi in campo dall'Ente concludendo *"che l'ente ha predisposto e sta attuando un sistema di controlli interni adeguato al fine di garantire la corretta gestione dei fondi collegati alle risorse PNRR. Si riserva di effettuare ulteriori controlli in merito in periodi successivi"*.

4. 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 Carpi all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la L. 5 giugno 2003, n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica

alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») ha introdotto forme di controllo da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali.

La L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti.

L'art. 3, c. 1, lett. e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis*, il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica:

- del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, che deve ora deve intendersi riferito alla normativa nazionale inerente al rispetto degli equilibri di bilancio, di cui alla L. 24 dicembre 2012, n. 243;
- dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, della Costituzione;
- della sostenibilità dell'indebitamento;
- dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai sensi dell'art. 148-*bis* in esame, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno», gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Qualora le criticità eventuale accertate dalla Sezione non integrino invece

fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis TUEL, la Sezione regionale di controllo può comunque richiamare l'attenzione dell'ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, Segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione.

In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che, in attuazione della delega contenuta nella L. 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati.

2. All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Carpi, si rileva un quadro caratterizzato dal sostanziale mantenimento dei più rilevanti equilibri di bilancio e non risultano significative criticità gestionali in grado di compromettere gli equilibri, pur rilevando una lieve aspetto critico nella conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, come descritto in seguito.

2.1. Verifiche sulla composizione del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 186 del TUEL.

In primo luogo, la Sezione ha esaminato le singole poste che compongono il risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 186 del TUEL, in quanto la non corretta determinazione potrebbe essere fonte di potenziale squilibrio.

La verifica operata dalla Sezione nella composizione del risultato di amministrazione si è concentrata su alcune poste che richiedono profili di necessario controllo in capo agli organi a ciò deputati dalla norma, onde assicurare l'effettività del recupero non solo di eventuali disavanzi, ma anche di una sana gestione duratura e stabile (Corte cost. sent. n. 18/2019).

2.2. Verifiche sulla composizione del risultato d'amministrazione ai sensi dell'art. 187 del TUEL.

L'approfondimento svolto sui contenuti del questionario conferma il delineato quadro istruttorio, in relazione alla circostanza che il risultato di amministrazione deve essere, innanzi tutto, «coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie» e la distinzione in «fondi liberi,

accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte [...] senza intaccare la natura "mista", finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione» (Corte cost. sent. n. 274/2017, punto 3 del *Considerato diritto*).

La Sezione rileva come la nuova disciplina preveda una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (...): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica (Corte cost. sent. n. 274/2017): in termini generali ed astratti, una loro eventuale sottostima, ove disvelata, integrerebbe fenomeni di non sana gestione, contribuendo a un miglioramento in modo fittizio del risultato di amministrazione (e in tal modo provocando un indebito incremento della capacità di spesa dell'ente locale (Corte cost. sent. n. 4/2020) violando, cioè, l'equilibrio strutturale del bilancio).

2.3. Verifiche sugli equilibri di bilancio.

I profili attinenti alla corretta determinazione del risultato di amministrazione incidono sul rispetto dell'equilibrio di bilancio e fanno rilevare che, ove vi sia una "omessa ed errata applicazione degli istituti del nuovo ordinamento contabile armonizzato", essa determina in concreto "una rendicontazione degli esercizi (...) totalmente inattendibile e preclusiva di un reale controllo sulla gestione finanziaria dell'ente" (Corte dei conti, Sezione Lombardia, del. n. 16/2019/PRSP) e di conseguenza "una grave irregolarità" contabile.

Emerge con chiarezza che l'ossequio ai principi dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e della economicità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) si deve tradurre in precisi vincoli che attengono alla capacità di spesa dell'ente locale, necessariamente circoscritta entro gli indefettibili limiti di una loro riconduzione ai canoni di un equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata e all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Carpi, pur emergendo un quadro caratterizzato dal sostanzialmente mantenimento dei più rilevanti equilibri di bilancio la Sezione rileva, tuttavia, il seguente profili di criticità.

3. Conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati.

3.1. Alla data di redazione della nota informativa sulla conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, allegata al rendiconto

2022, non risultavano pervenute le attestazioni di alcuni organismi partecipati e il Comune di Carpi, a seguito dei chiarimenti istruttori, ha fornito aggiornamenti precisando che le attestazioni mancanti sono successivamente pervenute e ha dichiarato che trovano corrispondenza nelle scritture dell'Ente.

3.2. In proposito, la Sezione osserva che, al fine di evitare di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, è necessaria la trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di ciò che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 aveva introdotto relativamente ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 – Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denominata «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (Corte cost. sent. n. 252/2015).

3.3. Ne consegue, quindi, che *«il regime dei crediti-debiti tra l'Ente e le sue partecipate è soggetto alla regola della "doppia asseverazione" che ove risultino carenti possono, "mettere in dubbio l'attendibilità delle relative previsioni»* di bilancio (Corte dei conti Sez. Riun. in s.c. n. 19/2018/EL). E' necessario ribadire che la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde 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 (Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 394/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 260/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 156/PAR/2014): l'esigenza di una 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 (Sezione delle autonomie deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). In caso quindi di mancata riconciliazione, l'ente locale dovrebbe operare un apposito accantonamento a fondo rischi, allo scopo di

riportare la consistenza del risultato di amministrazione al valore che avrebbe assunto se il maggiore debito o minore credito fosse stato correttamente contabilizzato, mentre la società dovrebbe procedere agli opportuni accantonamenti al fondo svalutazione crediti qualora avesse registrato crediti superiori ai residui passivi risultati dalle scritture contabili dell'ente locale.

Va rammentato, al riguardo, che il principio di simmetria delle poste contabili, espressivo del canone fondamentale dell'equilibrio di bilancio (Corte cost. sent. n. 197/2019), si riflette sui contenuti degli obblighi facenti capo all'ente locale: l'art. 11 c. 6 lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011 impone espressamente in caso di discordanze di assumere "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.

In particolare, secondo il Principio di vigilanza e controllo degli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (Documento n. 10), in caso di discordanze, «L'Organo di revisione, da parte sua, verifica le cause alla base delle suddette discordanze e se accerta che le suddette siano dovute a sfasature temporali derivanti dall'applicazione di principi contabili differenti, monitora, nel corso dei mesi successivi, la situazione sino a che le stesse non saranno risolte; se accerta che le suddette siano dovute a un mancato impegno di risorse da parte dell'ente, in termini di residui passivi, a fronte di maggiori crediti dell'organismo o della società partecipati, controlla la reale ed effettiva esistenza di tali crediti ed eventualmente, in caso tale controllo dia esito positivo, verifica che l'ente attivi, entro l'approvazione del rendiconto, la procedura di cui all'art. 194 del TUEL relativa al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio».

3.4. La Sezione prende atto delle azioni attuate dal Comune di Carpi al fine di aggiornare e completare la nota informativa sui rapporti creditori e debitori con i propri organismi partecipati allegata al rendiconto 2022 e, contestualmente, prende atto della complessiva riconciliazione delle posizioni creditorie e debitorie, senza necessità di apportare alcuna modifica alle poste contabili dell'Ente.

P.Q.M.

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

- raccomanda all'Ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli

articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione esaminata da questa Sezione, in relazione alle criticità sopra evidenziate;

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

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

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

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 18 aprile 2024.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 23 aprile 2024

Il Funzionario preposto

Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)