



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere - relatore
Antonino GERACI	Referendario

nella camera di consiglio del 20 dicembre 2023

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, recante l'approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006);

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nn. 6/SEZAUT/2017/INPR, 16/SEZAUT/2018/INPR, 12/SEZAUT/2019/INPR, 9/SEZAUT/2020/INPR, 7/2021/SEZAUT/INPR, 10/2022/SEZAUT/INPR e n. 8/SEZAUT/2023/INPR, con le quali sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni-questionario sui rendiconti degli esercizi finanziari dal 2016 al 2022, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005;

VISTE le relazioni-questionario relative agli esercizi finanziari dal 2016 al 2022 inviate dall'Organo di revisione del comune di Massa Martana e le risultanze dell'attività istruttoria condotta dalla Sezione;

VISTA, in particolare, la nota istruttoria prot. n. 2757 del 25 ottobre 2023, contenente richieste di chiarimento e di integrazione documentale formulate dal Magistrato istruttore, e la nota di risposta del comune di Massa Martana, trasmessa a mezzo Con.Te in data 10 novembre 2023 e acquisita al protocollo della Sezione al n. 2896;

PRESO ATTO della consistenza del personale dell'Ente al 31 dicembre 2022, pari a 19 unità e del numero di abitanti del Comune che, da rilevazione Istat, ammonta a 3.613 unità alla data del 1° gennaio 2023;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Luigi Francesco De Leverano;

### **ESPOSIZIONE DEI FATTI E VALUTAZIONI DELLA SEZIONE**

Il controllo della situazione finanziaria del Comune di Massa Martana, in linea con i principi di avvicinamento tra la fase di valutazione e quella di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio più volte ribaditi dalla Sezione delle autonomie anche con le menzionate deliberazioni, ha riguardato i rendiconti degli esercizi finanziari dal 2016 al 2022 ed è stato svolto tenendo nella necessaria considerazione le peculiarità di contesto che hanno

caratterizzato l'esercizio finanziario 2022, in sede di confronto con i dati contabili degli esercizi finanziari precedenti.

La Sezione si è da ultimo pronunciata in merito alla gestione finanziaria del Comune di Massa Martana con deliberazione n. 6/2018/PRSE, relativa al rendiconto 2015, evidenziando, in particolare, criticità inerenti alla capacità di riscossione delle entrate accertate nell'esercizio finanziario in argomento, alla necessità di dotarsi di un sistema di pianificazione, programmazione e controllo della gestione tributaria, all'ampio e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria che alimenta costantemente la propria cassa, alla mancata asseverazione dei rapporti creditori e debitori dell'Ente con le Società partecipate da parte dei rispettivi Organi di controllo.

A tale riguardo, la Sezione a suo tempo aveva invitato l'Ente a far pervenire una sintetica relazione in merito ai provvedimenti assunti a seguito delle riscontrate criticità; relazione che è stata successivamente inoltrata a questa Sezione, che l'ha considerata esaustiva circa i provvedimenti assunti dall'Ente medesimo a seguito delle su citate criticità.

Fatte queste premesse, si evidenzia che l'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Massa Martana ha inviato le relazioni-questionario sui rendiconti degli esercizi finanziari in esame, senza segnalare la sussistenza di gravi irregolarità contabili.

All'esito dell'esame svolto sulla gestione finanziaria degli esercizi finanziari richiamati, questo Magistrato istruttore, con la nota richiamata in epigrafe, al fine di acquisire chiarimenti e ulteriori elementi d'informazione sugli aspetti che necessitano di approfondimenti, ha formulato quesiti in merito: (I) al dettaglio del rendiconto per capitoli e al calcolo del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità riferito in particolare alle annualità 2021 e 2022; (II) a chiarimenti da fornire in merito alla determinazione del risultato di amministrazione e della quota destinata agli investimenti; (III) alle ragioni connesse alla mancata alimentazione del Fondo spese e rischi; (IV) alle rilevate criticità riscontrate nell'andamento della riscossione in conto residui, anche sulla base di quanto rilevato per l'annualità 2022, nella quale l'indicatore P8 (indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione) risulta non essere stato rispettato; (V) alla mancata doppia asseverazione di debiti e crediti reciproci tra Ente e organismi partecipati, alla mancata definizione di un sistema di controlli sulle società partecipate e, nel caso specifico della Società Massa Martana Carni Umbre di Qualità S.r.l., elementi d'informazione specifici aggiornati in merito alle azioni di razionalizzazione necessarie già programmate.

La Sezione ha ricevuto chiarimenti dall'Ente con la richiamata nota del 10 novembre 2023. Alla luce degli elementi emersi, si evidenzia quanto di seguito riportato.

In merito al punto (I), si prende atto che il Comune ha fatto pervenire il calcolo dettagliato del FCDE riferito in particolare alle annualità 2021 e 2022, fornendo proprie motivazioni riguardo al mantenimento di residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni nelle citate annualità. In particolare, l'Ente segnala che *“Il conto di bilancio (sia del 2021 che del 2022) contiene residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni il cui mantenimento è stato adeguatamente motivato nella relazione sulla gestione”*. In particolare, per quanto concerne l'annualità 2021, si specifica che *“Risultano iscritti nel conto di bilancio residui attivi molto ‘anziani’ alcuni, anche se di importo non rilevante, risalenti agli anni 2007-2008”*. L'Ente, a tal riguardo, ha esposto le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e le relative misure adottate, sottolineando che *“trattasi di residui attivi per i quali è stato controllato nel portale di Agenzia Entrate Riscossione l'esistenza di ruoli in carico, al netto delle somme stralciate a seguito delle normative intervenute (stralcio di somme fino a € 1.000,00 o fino a € 5.000,00). Dall'analisi è emerso che le somme iscritte a bilancio fra i residui attivi sono di minore importo rispetto a quelle in carico ad ADER in quanto queste ultime gravate da sanzioni ed interessi a carico dei contribuenti. Pertanto, viene effettuato in questa sede un accantonamento a FCDE in misura integrale delle somme in carico ad ADER per i residui 2015 e antecedenti. Per i residui dal 2016 al 2020 viene effettuato l'accantonamento con il metodo della media semplice secondo le regole ordinarie. Inoltre, relativamente all'anno 2021, viene accantonata l'ulteriore somma di € 538.148,00 che si riferisce ad avvisi notificati per IMU e TASI che rivestono carattere di dubbia e difficile esazione in quanto emessi nei confronti di un unico contribuente per il quale è in atto una procedura di concordato.*

*La persistenza nel conto di bilancio dei residui attivi con anzianità superiore a cinque anni trova ragione nella considerazione che necessariamente, durante l'esercizio ed almeno in occasione del riaccertamento dei residui, viene effettuato un riscontro nel sito di ADER per verificare la corrispondenza delle somme presenti con il conto di bilancio prendendo visione anche delle azioni intraprese per la riscossione dei crediti affidati all'Agente della Riscossione.”*

Analoghe considerazioni sono state esposte dall'Ente in merito all'annualità 2022. Nello specifico, si rammenta che *“Risultano iscritti nel conto di bilancio residui attivi molto ‘anziani’ alcuni, anche se di importo non rilevante, risalenti agli anni 2007-2008*. L'Ente, a tal riguardo, ha esposto le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e le relative misure adottate, sottolineando che *“trattasi di residui attivi per i quali è stato controllato nel portale di Agenzia Entrate Riscossione l'esistenza di ruoli in carico, al netto delle somme stralciate a seguito delle normative intervenute sino al 31.12.2022 (stralcio di somme fino a € 1.000,00 o fino a € 5.000,00). Dall'analisi è emerso che le somme iscritte a bilancio fra i residui attivi sono di minore importo rispetto a quelle in carico ad ADER in quanto queste ultime gravate da sanzioni ed interessi a carico dei contribuenti. Pertanto, viene effettuato in questa sede un accantonamento a FCDE in misura*

*integrale delle somme in carico ad ADER per i residui 2016 e antecedenti. Per i residui dal 2017 al 2021 viene effettuato l'accantonamento con il metodo della media semplice secondo le regole ordinarie. La persistenza nel conto di bilancio dei residui attivi con anzianità superiore a cinque anni trova ragione nella considerazione che necessariamente, durante l'esercizio ed almeno in occasione del riaccertamento ordinario dei residui, viene effettuato un riscontro nel sito di ADER per verificare la corrispondenza delle somme presenti con il conto di bilancio prendendo visione anche delle azioni intraprese per la riscossione dei crediti affidati all'Agente della Riscossione." A corredo di quanto appena riportato, l'Ente specifica che "se un residuo attivo inesigibile è coperto dal fondo crediti di dubbia esigibilità (come deve essere in base al principio della prudenza), mantenerlo nel conto del bilancio non espone l'ente a nessun rischio. Né comporta particolari aggravii nel procedimento di riaccertamento ordinario dei residui, posto che la motivazione del mantenimento è sempre la stessa: credito non prescritto".*

Come si evince dalla documentazione allegata, i residui attivi con anzianità superiore a cinque anni riferiti ad ICI/IMU e TARSU/TARES/TARI sono stati accantonati nel FCDE per l'intero importo (al 100% - c.d. metodo ordinario), mentre per i residui attivi più recenti il calcolo è stato effettuato utilizzando il metodo della media semplice.

Riguardo al punto (II), si prende atto della comunicazione dell'Ente, il quale segnala che *"L'ammontare del risultato di amministrazione 2021 parte destinata (€ 26.625,72) che compare nel 2020 e non più nel 2021, riferito ai Proventi da permessi a costruire, è confluita, nell'anno 2021, nella parte vincolata da leggi e principi contabili del risultato di amministrazione in quanto sembrava essere, da varie fonti, la allocazione più corretta".*

In merito al punto (III), l'Ente comunica che *"Il mancato accantonamento al fondo spese e rischi è dovuto alla mancanza di contenzioso in atto e allo stato prevedibile, come da comunicazione in tal senso fornita dal Segretario Comunale".* A tale proposito, appare comunque essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento continuo dell'eventuale contenzioso formatosi per poter conseguentemente attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere peraltro verificata dall'Organo di revisione. La Sezione richiama in proposito l'orientamento espresso nella Deliberazione Lombardia n. 95/2022/PAR che ha affermato: *"L'Ente in presenza di una soccombenza possibile è tenuto a procedere all'accantonamento e/o mantenere accantonate delle somme già destinate a fondo rischi fino alla definizione del contenzioso, quale misura necessaria per garantire l'equilibrio del bilancio comunale".* Emerge pertanto la notevole importanza di una puntuale e costante ricognizione dei possibili contenziosi, anche potenziali, nonché del loro monitoraggio da parte dell'Organo di revisione, sul quale incombe l'onere di attestarne la congruità. L'Ente dovrà invece continuare a monitorare e classificare le proprie passività potenziali, distinguendole tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da

evento remoto, anche alla luce dei recenti orientamenti giurisprudenziali di questa Corte. In presenza di una soccombenza “possibile”, occorre procedere all'accantonamento e/o mantenere accantonate delle somme già destinate a fondo rischi fino alla definizione del contenzioso, quale misura necessaria per garantire l'equilibrio del bilancio comunale.

Relativamente al punto (IV), i dati esaminati e le risultanze dell'istruttoria confermano le difficoltà riscontrate nella riscossione dei residui, anche se L'Ente riferisce di un incremento nella riscossione in riferimento all'annualità 2022 motivando, di contro, con la crisi pandemica gli scarsi risultati riferiti al periodo precedente. Quanto esposto trova supporto dalla lettura dei dati sintetizzati nella tabella che segue:

	2019			2020			2021			2022		
	residui all'I.1.	riscossioni	%	residui all'I.1.	riscossioni	%	residui all'I.1.	riscossioni	%	residui all'I.1.	riscossioni	%
TIT 1	2.427.384,77	546.028,30	22,49%	2.794.711,64	511.161,34	18,29%	3.380.384,83	767.832,63	22,71%	4.087.877,83	705.034,89	17,24%
TIT 3	582.326,81	166.830,59	28,65%	502.239,19	161.361,39	32,13%	483.102,96	239.863,81	49,65%	341.050,89	158.627,16	46,51%

L'Ente, inoltre, segnala che “nell'anno 2022 e nell'anno 2023 la Soc. Massa Martana Carni Umbre ha cominciato a versare mensilmente le somme dovute al Comune che sono state imputate ai residui attivi iscritti nel conto di bilancio; è prevedibile quindi che già nel rendiconto 2023 si possa rispettare l'indicatore 8 dei parametri”. In proposito vigileremo nelle verifiche delle prossime annualità affinché ciò sia puntualmente avvenuto.

Per quanto concerne il FCDE accantonato nel 2022 esso costituisce il 46,60% % del totale dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio al 31 dicembre; il 63,49 % se si considerano solo i residui del Titolo I e Titolo III, come di seguito prospettato:

FCDE	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022
FCDE accant sul risultato di amm.ne	1.263.744,03	1.410.892,03	1.697.117,03	2.226.385,47	2.836.496,35	2.970.442,35	3.160.716,93
Residui attivi titolo I e III	2.580.490,50	2.926.816,16	3.009.711,81	3.296.950,82	3.863.487,79	4.428.928,72	4.978.569,53
inc % FCDE su res tit I e III	48,97%	48,21%	56,39%	67,53%	73,42%	67,07%	63,49%
Residui attivi totali	3.597.702,03	3.665.541,99	4.391.680,80	4.816.717,84	6.168.284,34	6.351.281,34	6.782.242,50
incid % FCDE sul totale residui attivi	35,13%	38,49%	38,64%	46,22%	45,99%	46,77%	46,60%

Le modalità di riscossione delle principali entrate proprie dell'Ente, con specifico riferimento all'esercizio 2022, sono sintetizzate nella seguente tabella:

	Volontaria	Coattiva
IMU/TASI	Gestione diretta	Agente nazionale della riscossione (art. 3, del d.l. n. 203/2005 e art. 2, d.l. n. 193/2016)
TARSU/TIA/TARI/TARES	Gestione diretta	Agente nazionale della riscossione (art. 3, del d.l. n. 203/2005 e art. 2, d.l. n. 193/2016)
Sanzioni per violazioni del Codice della strada	Gestione diretta	Agente nazionale della riscossione (art. 3, del d.l. n. 203/2005 e art. 2, d.l. n. 193/2016)
Fitti attivi e canoni patrimoniali	Gestione diretta	Agente nazionale della riscossione (art. 3, del d.l. n. 203/2005 e art. 2, d.l. n. 193/2016)
Proventi acquedotto	Altro	Altro
Proventi canoni depurazione	Altro	Altro

In merito al punto (V), l'Ente ribadisce che *"l[e] partecipazion[i] irrilevant[i] nelle società non possono, razionalmente, non avere conseguenze in ordine ai controlli, dato atto che si tratta di partecipazioni in società che sono regolate negli ambiti territoriali ottimali, previsti per legge, ove i Comuni sono costretti. In quella sede, quindi, c'è da considerare che sono i Comuni più grandi, con le quote maggiori, a dettare canoni di gestione" [...]. Per quanto riguarda la società Massa Martana carni di qualità srl, è stata recentemente conclusa una 'Limited due diligence' e si sta procedendo, al fine di non lasciare nulla di intentato, alla pubblicazione di avviso esplorativo per manifestazione di interesse sia per la cessione delle quote, sia per (l'alternativa) affitto d'azienda – in questo caso previa modifica ed integrazione della DCC n. 32 del 29/12/2022. Rimane fermo, quanto detto, per il rimanente, nella DCC 32/2022, ove si disponeva in subordine, [di porre] in essere la procedura di liquidazione della società".* Ora, le modeste dimensioni del Comune e la *irrilevante* entità delle quote possedute (escludendo la Società Massa Martana Carni Umbre di Qualità S.r.l., partecipata al 100% dall'Ente), non lo esimono tuttavia da una attenta attività di controllo sulle società delle quali detiene quote di partecipazione. Al riguardo, in analogia a quanto evidenziato per altri Enti, si suggerisce di perseguire la via degli accordi con altre Amministrazioni, al fine di realizzare il controllo congiunto in società dove la maggioranza delle quote, anche se estremamente frammentata, è di carattere pubblico. Il Comune dovrà inoltre formulare, nelle opportune sedi, motivate proposte concernenti il controllo sui propri Organismi partecipati, a prescindere dall'efficacia delle stesse in ragione dell'irrisorio valore delle quote possedute.

## CONSIDERATO

- che il controllo condotto da questa Sezione, per gli aspetti trattati e la metodologia adottata, non necessariamente esaurisce gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione dell'Ente, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni

complessivamente rese dall'Organo di revisione nelle relazioni-questionario. La conclusione dell'esame non implica, pertanto, una valutazione positiva degli aspetti non riscontrati o non emersi dalle informazioni e dai dati acquisiti.

In particolare, con riguardo ai Fondi Covid-19 trasferiti all'Ente sulla base delle vigenti disposizioni, le relative verifiche saranno completate nell'ambito dell'esame delle risultanze del rendiconto 2022, all'esito del conguaglio finale da parte del MEF.

- che dall'esame svolto sono emerse alcune evidenze di cui alla parte motiva che richiedono l'adozione di conseguenti provvedimenti da parte del Comune di Massa Martana;
- che quanto sopra riscontrato necessita di essere segnalato all'attenzione degli Organi di governo dell'Ente e dell'Organo di revisione;

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

#### **ACCERTA**

la sussistenza di taluni profili di criticità illustrati in parte motiva

#### **RICHIEDE**

all'Ente:

- di adottare opportune misure per il rafforzamento sul piano organizzativo e gestionale del sistema di riscossione delle entrate di natura tributaria ed extratributaria, sia da gettito ordinario, sia da recupero dell'evasione;
- di adoperarsi al fine di garantire una corretta e trasparente gestione dei rapporti finanziari con le società partecipate, dal momento che le modeste dimensioni dell'Ente e l'esiguità delle quote di partecipazione non costituiscono elementi esimenti dal disporre di un efficace sistema di rilevazione. Si invita, inoltre, a vigilare in merito all'evoluzione delle azioni di razionalizzazione già programmate riguardo alla Società Massa Martana Carni Umbre di Qualità S.r.l., ribadendo quanto già espresso da questa Sezione con deliberazione n. 76/2023/VSG nella camera di consiglio del 22 settembre 2023.

La Sezione si riserva di riscontrare, in occasione dei prossimi controlli di legge, l'efficacia delle iniziative assunte dal Comune in merito alle osservazioni e ai rilievi sopra riportati.

#### **DISPONE**

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione contabile del comune di Massa



Martana;

- che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 20 dicembre 2023.

Il Magistrato estensore  
*f.to digitalmente*  
Luigi Francesco DE LEVERANO

Il Presidente  
*f.to digitalmente*  
Antonello COLOSIMO

Depositata il 27 dicembre 2023  
*f.to digitalmente*  
Il Funzionario Preposto  
Dott.ssa Antonella Castellani