

Deliberazione n. 141/2021/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza dell'8 settembre 2021

Comune di Bagnacavallo (RA)

Rendiconti 2018 e 2019

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

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

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/8/2018/INPR e n. SEZAUT/12/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/19/2019/INPR e n. SEZAUT/9/2020/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 71_P del 5 giugno 2018 per i bilanci preventivi 2018-2020, prot. n. 5336 del 24 settembre 2019 per i rendiconti 2018 e nota prot. n. 4687 del 17 dicembre 2020 per i bilanci preventivi 2019-2021 e rendiconti 2019;

VISTA la deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 92/2020/INPR del 6 ottobre 2020, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018 e 2019 e sul bilancio preventivo 2018 redatte dall'Organo di Revisione del **Comune di Bagnacavallo (RA)**;

VISTA la nota prot. n. 5763 in data 10 giugno 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Sindaco, del responsabile del Servizio ragioneria e dell'Organo di revisione con nota del 29 giugno 2021 e l'integrazione pervenuta il 12 luglio 2021 a firma del responsabile del Servizio ragioneria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 94 del 7 settembre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio dell'8 settembre 2021;

UDITO il relatore, referendario Marco Scognamiglio;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa ai bilanci preventivi ed ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Bagnacavallo, ed in particolare:

- questionari sul bilancio di previsione 2018-2020 e sui rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019;
- relazioni dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2018-2020, sulle proposte di deliberazioni consiliari del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per gli esercizi finanziari 2018 e 2019;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche relativi ai consuntivi 2018 e 2019;
- documentazione relativa ai bilanci preventivi e rendiconti 2018 e 2019 presente sul sito internet istituzionale del Comune di Bagnacavallo.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	€ 521.729,47	€ 1.702.328,11
Equilibrio di parte capitale	€ 1.023.541,38	€ 12.866,56
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 1.545.270,85	€ 1.715.194,67

La costruzione degli equilibri nel bilancio di previsione 2018/2020 e 2019/2021 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011. Per gli esercizi 2018 e 2019, la gestione di competenza a rendiconto esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica a rendiconto 2018 e gli equilibri di bilancio ai sensi dell'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) a rendiconto 2019.

Per entrambi gli esercizi, il saldo-obiettivo e gli equilibri, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, risultano rispettati anche in sede previsionale.

RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 5.082.580,07	€ 6.096.526,74
Residui attivi	€ 7.199.403,77	€ 7.517.275,44
Residui passivi	€ 2.678.76,11	€ 2.704.773,10
FPV per spese correnti	€ 76.768,39	€ 89.260,83
FPV per spese in conto capitale	€ 4.967.196,11	€ 6.105.484,41
Risultato di amministrazione	€ 4.559.313,23	€ 4.714.283,84
Totale accantonamenti	€ 2.004.681,68	€ 2.809.536,37
di cui: FCDE	€ 1.968.213,82	€ 2.749.536,37
Totale parte vincolata	€ 1.809.625,66	€ 1.663.120,14
Totale parte destinata agli investimenti	€ 8.993,68	€ 12.866,56
Totale parte disponibile	€ 736.012,21	€ 228.760,77

Dalle relazioni dell'Organo di revisione si osserva che il Comune calcola il FCDE con il criterio semplificato anche nell'esercizio 2019, pur non essendo più consentito dalla normativa.

Il Comune ha previsto accantonamenti per il fondo contenzioso pari a € 20.000,00 nel 2018 e ad € 40.000,00 nel 2019 e l'Organo di revisione, nel parere sul rendiconto 2019, ha preso atto della relazione e attestazione del segretario comunale che elenca i contenziosi legali in essere dichiarando l'insussistenza di situazioni di rischio circa l'emersione di sopravvenienze passive derivanti da risarcimento danni a carico del Comune, fatta eccezione per alcune vertenze dal medesimo segnalate e motivate nel grado di rischio.

Si osserva inoltre che, per entrambe le annualità, risultano accantonamenti per l'indennità di fine mandato del Sindaco e non risultano accantonamenti per il fondo perdite partecipate e l'Organo di revisione, nelle relazioni ai rendiconti, precisa che non risulta la necessità di accantonare somme per tale fattispecie.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2019 Accertamenti (c)	Rendiconto 2019 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	€ 3.322.657,07	€ 2.224.112,36	66,94%	€ 3.533.492,85	€ 2.294.631,28	64,94%
Tit.1 competenza	€ 10.255.266,52	€ 7.893.121,76	76,97%	€ 10.710.575,81	€ 7.952.802,74	74,25%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 1.153.994,66	€ 479.849,32	41,58%	€ 708.742,16	€ 318.119,16	44,89%
Tit.3 competenza	€ 2.038.604,25	€ 1.381.030,13	67,74%	€ 2.087.978,78	€ 1.425.042,45	68,25%

L'ente mostra una non brillante capacità di riscossione relativamente ai Titoli 1 e 3, ma ha svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince da questionari sui rendiconti 2018 e 2019. Nell'esercizio 2018 risulta attività di recupero per evasione IMU/TASI con accertamenti per € 328.277,00 incassi per € 108.447,00 e un relativo accantonamento a FCDE in competenza per € 80.000,00 e a rendiconto per € 292.070,47. Nell'anno 2019 l'attività di recupero per evasione IMU/TASI evidenzia riscossioni pari a € 125.916,38 a fronte di accertamenti per € 860.119,00 e un accantonamento a FCDE in competenza per € 640.000,0 e a rendiconto per € 1.119.776,76.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 5.082.580,07	€ 6.096.526,74
Anticipazione di tesoreria	---	---
Cassa vincolata	---	---
Tempestività dei pagamenti	- 7,825 giorni	- 5,596 giorni

L'Organo di revisione, nei questionari, dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'ente e quelle del tesoriere e non dichiara problematiche relative alla tempestività dei pagamenti. La cassa vincolata risulta a zero al 31 dicembre di entrambi gli esercizi trattati e non movimentata nel corso di tali esercizi, come confermato nelle relazioni dell'Organo di revisione.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 7.171.021,15	€ 7.322.474,06

L'ente dichiara di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata. In relazione al debito complessivo si osserva che il dato al 31 dicembre 2019 riportato sia nel questionario che nella relazione dell'Organo di revisione è aumentato rispetto al 2018, pur non avendo l'ente contratto nuovi prestiti, e si osserva che il debito residuo al 1° gennaio 2019 differisce dal relativo dato al 31 dicembre 2018.

2.1. Dalla documentazione versata in atti per gli esercizi 2018 e 2019 risulta inoltre quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019, ma si osserva che i FPV 2018 e 2019 sono reimputati su un solo esercizio e in particolare nell'esercizio 2019 una consistente quota del fondo pluriennale vincolato ad inizio anno è rinviata all'esercizio 2020 e successivi;
- i rendiconti 2018 e 2019 sono stati approvati nei termini di legge;
- la trasmissione a BDAP degli schemi di bilancio 2018 e 2019 approvati dal Consiglio comunale risulta avvenuta nei termini;
- l'ente non ha ricevuto anticipazioni di liquidità nel 2018 e 2019;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- a rendiconto 2018 e 2019 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- il Comune ha riconosciuto un debito fuori bilancio nell'esercizio 2019 per € 2.229,44 per sentenze esecutive, finanziato con disponibilità del bilancio di parte corrente e al termine dell'esercizio non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- l'Organo di revisione attesta che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- nei questionari sul rendiconto 2018 e 2019 l'ente dichiara che il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;
 - nei questionari relativi ad entrambi gli esercizi l'Organo di revisione dichiara che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati recano la doppia asseverazione degli organi di revisione e non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. In nota ai questionari sul rendiconto 2018 e 2019, l'Organo di revisione precisa però che alcune società non hanno inviato i prospetti di verifica dei debiti e crediti reciproci nonostante i solleciti ad adempiere e per l'anno 2019; l'Organo di revisione precisa che a seguito di ulteriori solleciti, alla data di redazione del questionario sul rendiconto 2019, solo una società (in stato di liquidazione e fallimento) non ha risposto, rilevando tuttavia che tutti rapporti di credito e debito risultano conciliati.

2.2. Si rammenta infine che il Comune di Bagnacavallo (RA) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 22/2020/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato irregolarità nella parte accantonata del risultato d'amministrazione e nei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

2.3. In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 5763 del 10 giugno 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- elevato ammontare dei residui attivi, rispetto a quelli passivi e all'accantonamento a FCDE, sia a rendiconto 2018 che 2019;
- calcolo del FCDE a rendiconto 2019;
- corretta quantificazione del fondo perdite partecipate, confermando l'assenza di società partecipate con un risultato d'esercizio negativo;
- corretta quantificazione del fondo rischi;
- corretta rappresentazione contabile dell'indebitamento;

- capacità di riscossione dei titoli 1 e 3 e misure organizzative che l'ente ha attuato o intende attuare per assicurare un miglioramento della propria capacità di riscossione, in particolare per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria;
- correttezza della cassa vincolata non movimentata e non valorizzata, sia nell'esercizio 2018 che nel 2019;
- aggiornamenti in merito alla corretta riconciliazione contabile dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati;
- aggiornamenti in merito alla corretta redazione del FPV e del cronoprogramma degli investimenti;
- chiarimenti sulla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione e l'ASP;
- chiarimenti sul controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Con la medesima nota istruttoria è stata altresì chiesto di conoscere se, ed in che misura, l'ente abbia eventualmente già valutato e quantificato gli effetti sul bilancio di esercizio 2020 degli eccezionali eventi che hanno caratterizzato l'annualità in questione.

2.4. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. C.d.c. n. 7061 del 30 giugno 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

2.4.1. In relazione all'elevato ammontare dei residui attivi, l'ente ha comunicato che la conservazione dei residui attivi e passivi per i rendiconti analizzati è avvenuta in base alle deliberazioni di Giunta comunale (n. 19 del 14 febbraio 2019 per il rendiconto 2018 e n. 28 del 18 febbraio 2020 per il rendiconto 2019) con cui si è provveduto, in sede di riaccertamento ordinario propedeutico alla predisposizione del rendiconto, alla eliminazione dei residui attivi e passivi, sulla base delle comunicazioni pervenute dai responsabili dei Servizi del Comune di Bagnacavallo e dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, di cui l'ente fa parte, ai quali sono stati affidati nel piano esecutivo di gestione specifici stanziamenti del bilancio comunale.

In relazione ai residui attivi conservati, l'ente ha evidenziato i dati riportati nella seguente tabella:

	Anno 2018	Anno 2019
Residui attivi totali	€ 7.199.403,77	€ 7.517.275,44

Di cui parte corrente	€ 4.581.476,51	€ 5.121.641,63
Di cui soggetti ad accantonamento a FCDE	€ 3.299.989,51	€ 3.554.391,65
Accantonamento a FCDE	€ 1.810.689,00 (55%)	€ 2.592.012,37 (73%)
Di cui parte investimenti	€ 1.614.517,00	€ 2.259.595,00
Accantonamento a FCDE	€ 157.524,00 (100% delle somme di dubbia esigibilità)	€ 157.524,00 (100% delle somme di dubbia esigibilità)

2.4.2. In relazione al calcolo del FCDE a rendiconto 2019, l'ente ha comunicato che è stata accantonata, per la parte corrente, la somma di € 2.592.012,37 che, seppur calcolata con il metodo semplificato come indicato nella relazione dell'Organo di revisione, in realtà risulta superiore rispetto all'importo minimo di € 2.244.446,93 da accantonare, ricalcolato sulla base dei principi contabili e come da prospetto trasmesso in allegato alla risposta di chiarimenti istruttori, avendo l'ente tenuto conto della specificità di alcune entrate che hanno un grado di esigibilità inferiore.

Per quanto riguarda invece la parte investimenti, il Comune ha precisato che è stata accantonata la somma di € 157.524 pari al 100% degli accertamenti di dubbia esigibilità, iscritti a rendiconto nella sezione investimenti.

2.4.3. In relazione al fondo perdite partecipate, il Comune di Bagnacavallo ha comunicato di non aver accantonato risorse poiché le uniche società partecipate in perdita risultavano esserlo nel 2017 e 2018 e precisamente:

- S.TE.PRA, società consortile a responsabilità limitata in liquidazione: l'ente ha evidenziato che non era necessario provvedere all'accantonamento in quanto si trovava nella condizione prevista dall'art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016 e alla data del rendiconto 2019 del Comune di Bagnacavallo erano disponibili solo i bilanci fino al 2015 della suddetta società. Il Comune ha rilevato inoltre il divieto di ripiano di perdite di società in liquidazione, per cui l'ente non era gravato da nessuna ripercussione finanziaria in relazione alla procedura concorsuale in corso;
- TEAM S.r.l.: l'ente non ha proceduto ad accantonare la quota di ripiano delle perdite eventuali, poiché la società ha provveduto a ripianare

immediatamente le perdite tramite le riserve, come previsto dall'art. 21 del D.Lgs. n. 175/2016.

L'ente ha pertanto evidenziato che non era necessario accantonare risorse, poiché gli eventuali effetti che le perdite delle società partecipate potevano generare, consistevano unicamente in diminuzioni patrimoniali e non finanziarie.

2.4.4. In relazione alla quantificazione del fondo rischi, l'ente ha comunicato che in sede di rendiconto viene annualmente richiesta al responsabile delle spese legali una riconoscenza degli eventuali procedimenti in essere.

Per le annualità in esame, nella suddetta relazione per l'esercizio 2018, veniva segnalato un contenzioso in essere a fronte del quale si è provveduto a vincolare nell'avanzo d'amministrazione la somma di € 20.000,00. Per l'anno 2019 è stata segnalata un'ulteriore pendenza per cui si è provveduto ad accantonare, come da indicazioni ricevute dal responsabile del procedimento, l'ulteriore somma di € 20.000,00 per un totale complessivo di € 40.000,00.

L'ente ha precisato che tutte le pendenze in corso sono state segnalate dal responsabile, Segretario comunale, il quale ha provveduto altresì a quantificare i possibili oneri scaturenti dalle stesse, a fronte dei quali sono stati eseguiti gli accantonamenti sopra indicati.

2.4.5. In relazione all'indebitamento l'ente ha rappresentato, per quanto concerne il debito iscritto nell'esercizio 2019, che il Comune di Bagnacavallo sta provvedendo a rimborsare all'ASP dei Comuni della Bassa Romagna un debito per la realizzazione della scuola materna della frazione di Villanova, come da convenzione approvata con deliberazione di Consiglio comunale n. 75/2007. Con deliberazione di Giunta comunale n. 70/2010 è stato definito il piano di ammortamento di tale debito; inizialmente la rata di ammortamento da rimborsare all'ASP veniva imputata dal Comune al titolo II della spesa come trasferimento, ma in sede di rendiconto 2019 l'ente ha valutato che tale spesa fosse da considerare come rimborso di debito al pari di un qualsiasi altro mutuo e finanziamento. Il Comune ha pertanto provveduto ad iscrivere nel conto del patrimonio la quota di residuo debito al 31 dicembre 2019 e ogni anno, tra le rate di ammortamento dei mutui, viene conteggiata anche la rata di rimborso all'ASP dei Comuni della Bassa Romagna (comprensiva di quota capitale e quota interessi).

2.4.6. In relazione alla capacità di riscossione, l'ente ha comunicato che segue gli iter previsti per legge e in particolare, per le entrate tributarie:

- per TARI, COSAP/TOSAP e pubblicità ordinaria, alle scadenze vengono inviate ai contribuenti le richieste di pagamento; per L'IMU non viene inviata la richiesta di pagamento in quanto per tale imposta è prevista l'autotassazione;
- di norma nell'anno successivo, per quanto riguarda COSAP/TOSAP e pubblicità, o comunque entro il termine di cinque anni per gli altri tributi (IMU compresa), si verificano i versamenti ed ai contribuenti morosi viene notificato l'avviso di accertamento;
- entro il 31 dicembre del terzo anno dalla data di notifica dell'avviso di accertamento viene avviata la riscossione coattiva a mezzo di notifica di ingiunzione di pagamento e in caso di mancato pagamento delle ingiunzioni nei termini previsti, vengono messe in atto le misure cautelari ed esecutive stabilite dalla normativa vigente (fermo amministrativo, pignoramento presso terzi, pignoramento conti correnti, ecc.).

L'Ente ha evidenziato che nell'anno 2020 non è stato possibile notificare nuove ingiunzioni o provvedimenti cautelari/esecutivi per il blocco disposto dalle misure adottate dal Governo per l'emergenza COVID e dal 1° gennaio 2020 è stato introdotto l'accertamento esecutivo che è già titolo per la riscossione coattiva e pertanto per gli avvisi emessi successivamente a tale data non sarà più necessario emettere le ingiunzioni di pagamento.

Il Comune di Bagnacavallo ha evidenziato, ai fini di una più veloce procedura, che, fino a tutto il 2018, il servizio di riscossione coattiva era affidato al concessionario della riscossione SORIT spa, mentre dal 2019 il servizio è gestito internamente dall'Ente, lasciando a SORIT la riscossione dei carichi affidati fino al 31 dicembre 2018 e non ancora riscossi. Questo permette all'Ente una più veloce e snella procedura nonché una più incisiva azione nei confronti di posizioni già in essere e conosciute, ottimizzando le attività di recupero delle entrate.

Per quanto riguarda le contravvenzioni al codice della strada, l'ente ha esposto i seguenti passaggi:

- accertamento della violazione con possibilità di pagamento secondo le disposizioni vigenti;
- dopo circa due anni, in caso di mancato pagamento, l'ente provvede ad inviare le lettere di cortesia pre-ruolo, con le quali si richiede di effettuare il pagamento dell'importo raddoppiato entro 30/40 giorni;
- dopo circa sei mesi/un anno dall'invio delle lettere pre-ruolo l'ente invia il ruolo all'ente di riscossione individuato, provvedendo a comunicare le posizioni

non corrette per le quali occorrerà richiedere il discarico.

L'ente ha precisato che i lunghi tempi previsti per le varie procedure e fasi di riscossione costringono il Comune, nel frattempo, a conservare in bilancio i relativi residui non riscossi. A tal proposito, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, l'ente ha dichiarato di accantonare importanti risorse nel FCDE ed ha precisato che le somme complessivamente accantonate al FCDE risultano superiori ai minimi richiesti per legge sulla base dei principi contabili e rappresentano complessivamente oltre il 73% delle somme complessivamente soggette ad accantonamento a fronte del 63% complessivamente richiesto.

2.4.7. In relazione alla cassa vincolata, l'ente ha precisato che per le annualità analizzate non risultano registrazioni su tipologie di entrate da assoggettare a vincolo.

Il Comune ha inoltre precisato che sulle tipologie di entrate assoggettabili a vincolo derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti, adotta la procedura indicata nel principio contabile allegato 4.2 punto 10 e, nello specifico, quanto disposto dal punto 10.3 per la gestione delle somme da mutui e dal punto 10.7 per le somme da contributi, procedendo alla rendicontazione e relativo incasso del trasferimento a fine opera.

2.4.8. In relazione ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, il Comune ha confermato quanto riportato nel questionario sul rendiconto 2019 e precisamente che alcune società, alla data del rendiconto, non avevano ancora risposto alla richiesta dell'ente, come evidenziato nella relazione dell'Organo di revisione. A seguito di ulteriori solleciti l'unica società che non ha risposto è stata Ste.pra soc. cons. a r.l. in liquidazione e ora in fallimento. L'ente ha segnalato che poiché l'indirizzo di posta elettronica certificata della società non risultava più attivo, ha proceduto a contattare il curatore della società che ha risposto con mail nell'anno 2020 indicando che la società, essendo stata dichiarata dal Tribunale di Ravenna con sentenza in data 7 giugno 2019 in fallimento, non è dotata di alcun Organo di revisione, per cui non è possibile trasmettere un prospetto dei crediti e debiti asseverato. La riconciliazione è stata quindi effettuata successivamente sulla base di quanto dichiarato dal curatore.

Il Comune ha indicato le società che non avevano risposto con nota asseverata degli Organi di revisione, di cui sono pervenute le risposte riguardanti i rapporti creditori e debitori, che sono le seguenti:

- Start Romagna S.p.a: asseverazione pervenuta il 10 giugno 2020;

- Asp dei Comuni della Bassa Romagna: asseverazione pervenuta il 28 aprile 2020;
- A.m.r. S.r.l. Consortile: asseverazione pervenuta il 24 settembre 2020;
- Lepida S.c.p.a.: asseverazione pervenuta il 20 aprile 2020.

L'ente ha inoltre precisato che i debiti e crediti 2019 delle società partecipate, successivamente asseverati, risultano correttamente riconciliati con quanto risulta dalla contabilità dell'Ente.

Per quanto concerne il questionario sul rendiconto 2018, anche in questo caso l'ente ha evidenziato che alcune società alla data del rendiconto non avevano inviato i prospetti di verifica dei debiti e crediti reciproci, nonostante i solleciti ad adempiere inviati per posta elettronica certificata, come riportato anche nella relazione dell'Organo di revisione.

L'ente ha comunicato le società che non avevano risposto con nota asseverata degli Organi di revisione, le cui risposte sono pervenute successivamente:

- Banca Popolare Etica: asseverazione pervenuta 11 marzo 2019;
- Start Romagna S.p.a: asseverazione pervenuta il 9 luglio 2019;
- Angelo Pescarini Scuola Arti e Mestieri S. Cons. A.r.l.: asseverazione pervenuta il 12 marzo 2019;
- Lepida S.c.p.a.: asseverazione pervenuta il 27 marzo 2019;
- Stepra Soc. Cons. A.r.l.: asseverazione pervenuta il 10 aprile 2019;
- Delta 2000 S. Cons. A.r.l.: asseverazione pervenuta l'8 marzo 2019.

L'ente ha inoltre comunicato che i debiti e crediti 2018 delle società partecipate, successivamente asseverati, risultano correttamente riconciliati con quanto risulta dalla contabilità dell'Ente.

2.4.9. In relazione al FPV l'ente ha riferito solo in merito alla consistente quota del fondo pluriennale vincolato ad inizio anno 2019 rinviata all'esercizio 2020 e successivi.

L'ente ha infatti rappresentato di aver provveduto a finanziare la realizzazione di una importante opera di viabilità che vede come soggetto attuatore RFI. In relazione al cronoprogramma comunicato inizialmente da RFI è stata finanziata nel 2019 la quota di competenza di tale esercizio pari ad € 3.055.000,00 e in sede di rendiconto, a seguito dell'aggiornamento del cronoprogramma comunicato al Comune, tale cifra è stata reimputata alle annualità successive nel rispetto delle tempistiche segnalate.

2.4.10. In relazione all’Unione dei comuni della Bassa Romagna, l’ente ha precisato che all’interno delle singole convenzioni sono previste le modalità di regolazione dei rapporti di credito e debito con le relative tempistiche ed ha evidenziato le partite di crediti e debiti al 31 dicembre 2019 che risultavano tra il Comune di Bagnacavallo e l’Unione dei Comuni della Bassa Romagna.

I debiti verso l’unione, alla data della risposta istruttoria risultano totalmente chiusi, mentre per i crediti la parte più consistente ad oggi ancora iscritti corrisponde alle sanzioni al codice della strada, ovvero verbali elevati ma non pagati da parte degli utenti che risultano come crediti verso l’Unione in quanto il servizio di riscossione è stato conferito, ma in realtà sono crediti vantati nei confronti degli utenti morosi, a fronte dei quali l’ente dichiara di aver provveduto all’accantonamento al FCDE al 100%.

Per quanto riguarda l’Asp dei Comuni della Bassa Romagna l’ente ha indicato con la risposta istruttoria i crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2019, dai quali emerge che la contabilità dell’Ente corrisponde con la contabilità dell’ente partecipato.

2.4.11. In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativo contabile, l’ente ha comunicato che per quanto concerne l’invio della relazione annuale conclusiva relativa all’esito dell’attività del controllo successivo sugli atti per le annualità 2018 e 2019 ai sensi dell’art.147 *bis* commi 2 e 3 del TUEL, il Segretario Comunale l’ha trasmessa a suo tempo al Sindaco, alla Giunta, ai gruppi consiliari, ai Responsabili dei servizi, al Responsabile di Ragioneria e all’organismo di valutazione e ha proceduto alla pubblicazione nel sito internet del Comune alla sezione “Amministrazione trasparente” ma che, per un mero errore, non è stata inviata all’Organo di revisione. Il Segretario comunale ha comunicato di aver provveduto, in questa fase, alla immediata trasmissione di tutti gli atti all’Organo di Revisione, assicurando al contempo la contestualità con gli altri invii per le prossime relazioni. Lo stesso Segretario, nella comunicazione, ha precisato inoltre che la stessa non recava segnalazioni o indicazioni che avrebbero potuto essere di competenza del medesimo organo.

2.4.12. In relazione agli effetti sul bilancio 2020 degli eventi pandemici, l’ente ha comunicato di aver provveduto a trasmettere entro il 31 maggio 2021 la certificazione covid, con indicazione della somma utilizzata nel corso dell’anno 2020 e della conseguente quantificazione del vincolo sull’avanzo per le somme da utilizzarsi nell’anno corrente.

2.5. Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Bagnacavallo (RA) all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” ha introdotto forme di controllo cd. “*collaborativo*” nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114 Cost.), finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l’obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell’esercizio di competenza e sul rendiconto dell’esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle intenzioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l’amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall’Organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno è da ritenere “*ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità*” concorrendo “*alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno*” (*ex multis*, sent. n. 179 del 2007), affermando altresì che tale nuova attribuzione trova diretto fondamento nell’art. 100 Cost., il quale - come noto - assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo “*sulla gestione del bilancio dello Stato*”, esteso, alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, ai bilanci di tutti gli enti pubblici che

costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (art. 97, primo comma, Cost.).

1.1. L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sent. n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

Pertanto, tali controlli si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.2. In continuità con il percorso già intrapreso per il passato ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

La Sezione evidenzia che "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci" (Corte cost., sent. n. 247/2017, punto 8.6 del *diritto*) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4 del *diritto*).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, esso è definito, in termini

puramente finanziari, dall'art. 186 del Tuel quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio, nonché del fondo pluriennale vincolato di uscita. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del Tuel, che al comma 1 dispone che: "*Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188*".

Appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

Altro essenziale dato contabile per la verifica della gestione finanziaria è rappresentato dagli equilibri di bilancio che, a norma dell'art. 193 del TUEL, devono caratterizzare la gestione annuale. In particolare, deve essere garantito il pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria

necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio al fine del rispetto del principio dell'integrità (art. 162, comma 6, del TUEL). Il d.lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi ed i prospetti ai quali gli enti locali sono tenuti ad attenersi nella raffigurazione dei dati contabili: in particolare, l'allegato 10 consente di dare rappresentazione agli equilibri della gestione annuale a rendiconto.

Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento.

Con riferimento a tale ultimo parametro, va evidenziato che in un sistema di contabilità finanziaria il nuovo debito contratto rappresenta una entrata, capace dunque di migliorare il risultato contabile di amministrazione.

È per questa ragione che il legislatore ha previsto vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento: uno di carattere qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite, l'altro di carattere quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento.

Rispetto al primo profilo (vincolo di carattere qualitativo della spesa), l'art. 119, comma 6, della Costituzione, stabilisce che gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del TUEL detta regole per la contrazione di nuovo indebitamento tali da assicurare che i connessi oneri non assumano dimensioni tali da vulnerare la stabilità finanziaria dell'ente, dovendo tali oneri essere pari ad una percentuale predefinita delle entrate correnti dell'ente.

Le tre dimensioni fondamentali della gestione (risultato contabile di amministrazione, equilibri di bilancio ed indebitamento) sono pertanto tra loro strettamente connesse; sicché, il governo della loro evoluzione è funzionale al mantenimento di una situazione di sana gestione finanziaria da parte dell'ente e su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

2. La giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo ha formulato una serie di criteri campionari volti ad individuare le ipotesi di maggior rischio per la tenuta degli equilibri (deliberazione n. 43/2019/INPR del 14 giugno 2019,

richiamata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/2020/INPR di approvazione delle linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali). Anche per l'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 2018 e 2019 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 92/2020/INPR del 14 ottobre 2020) e precisamente:

- 1) fondo cassa pro capite al 31 dicembre 2018 minore del dato medio e differenza tra i residui attivi e il fondo crediti di dubbia esigibilità, in rapporto ai residui passivi, maggiore del 115%;
- 2) fondo pluriennale vincolato in conto capitale uguale a zero;
- 3) fondo crediti di dubbia esigibilità uguale a zero;
- 4) fondo anticipazioni liquidità maggiore di zero;
- 5) parte disponibile del risultato di amministrazione minore o uguale a zero;
- 6) enti che non siano stati sottoposti a controllo finanziario dall'esercizio 2010 o 2011 e che siano stati individuati ad alto o medio-alto rischio di controllo dalla delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG;
- 7) enti non ricompresi nei criteri precedenti, per i quali si ritengano necessari specifici approfondimenti in ordine a profili di carattere contabile e gestionale.

3. All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Bagnacavallo, selezionato in base al criterio n. 1, si rilevano i seguenti profili di criticità.

Elevata incidenza dei residui attivi nel risultato di amministrazione

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 68/2021/PRSP, 126/2021/PRSE).

Il risultato di amministrazione del Comune presenta una componente assai conspicua di residui attivi.

Pur prendendo atto che il Comune procede ad accantonare il FCDE a rendiconto in misura significativa, la Sezione deve sottolineare che la quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene al contrario per il fondo di cassa) non può essere priva dell'analitica cognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri.

Il mantenimento di residui attivi eventualmente inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo di amministrazione che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del Tuel); pertanto, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione/pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza; infatti al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie/debitorie.

La permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare pertanto adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

Mancato invio all'organo di revisione delle risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 121/2021/PRSE).

In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativo contabile, l'ente ha comunicato che per quanto concerne l'invio della relazione annuale conclusiva relativa all'esito dell'attività del controllo successivo sugli atti per le annualità 2018 e 2019 ai sensi dell'art.147 *bis* commi 2 e 3 del TUEL, il Segretario Comunale l'ha trasmessa a suo tempo al Sindaco, alla Giunta, ai gruppi consiliari, ai Responsabili dei servizi, al Responsabile di Ragioneria e all'organismo di valutazione e ha proceduto alla pubblicazione nel sito internet del Comune alla

sezione "Amministrazione trasparente" ma che, per un mero errore, non è stata inviata all'Organo di revisione.

Va quindi rammentato che il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del T.U.E.L., che esso è finalizzato "*a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa*". L'effettuazione di questa *prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa*" (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 154/2015/PRSP). Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino "*riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*", debba essere richiesto al *responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL*. A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal *responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, è preposto "alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica"*.

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR: "*La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di*

interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”.

A tale controllo non è estraneo l’Organo di revisione, al quale vanno trasmesse, ai sensi dell’art. 147-bis, gli esiti del controllo nella fase successiva. La suddetta trasmissione da parte del Segretario all’Organo di revisione è finalizzata a consentire tutte le opportune verifiche nell’ambito dell’attività di vigilanza a quest’ultimo demandata dall’art. 239, co. 1, lett. c) del T.U.E.L. Ed infatti, come previsto da tale disposizione, l’Organo di revisione deve vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, ivi compresa l’attività contrattuale dell’ente e, quindi, sulla verifica del rispetto delle procedure di legge previste per gli appalti pubblici, per la gestione dei beni, sul rispetto degli adempimenti fiscali, utilizzando a tal fine anche tecniche motivate di campionamento.

La mancata verifica del rispetto delle descritte procedure rappresenta dunque grave irregolarità contabile capace di vulnerare gli equilibri di bilancio ed altresì rilevante ai sensi della verifica dell’adeguatezza dei controlli interni, la cui mancanza risulta sanzionabile ai sensi dell’art. 148 co. 4 del T.U.E.L. ed altresì rilevante sotto il profilo del possibile accertamento di forme di responsabilità.

Mancato invio dei prospetti di verifica dei debiti e crediti reciproci entro la data di approvazione del rendiconto dell’ente

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazioni n.81/2021/PRSE, 95/2021/PRSP, 102/2021/PRSE).

L’ente ha evidenziato che alcune società alla data del rendiconto non avevano inviato i prospetti di verifica dei debiti e crediti reciproci, nonostante i solleciti ad adempiere inviati per posta elettronica certificata, come riportato anche nella relazione dell’Organo di revisione.

A tale proposito va rammentato 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”.

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 (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

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).

Per gli enti locali, le modifiche al d.lgs. n. 267/2000 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 (art. 147-quater, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); 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 (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000) e previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-quinquies, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, 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.

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 inscrive 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.

Va pertanto raccomandato all'Ente di attuare ogni utile iniziativa volta a garantire che la doppia asseverazione sia resa disponibile tempestivamente nei successivi esercizi.

Modalità di calcolo del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità.

Come riportato in narrativa, in relazione al calcolo del FCDE a rendiconto 2019, l'ente ha comunicato che è stata accantonata, per la parte corrente, la somma di € 2.592.012,37 che, seppur calcolata con il metodo semplificato come indicato nella relazione dell'Organo di revisione, in realtà risulta superiore rispetto all'importo minimo di € 2.244.446,93 da accantonare, ricalcolato sulla base dei principi contabili e come da prospetto trasmesso in allegato alla risposta di chiarimenti istruttori, avendo l'ente tenuto conto della specificità di alcune entrate che hanno un grado di esigibilità inferiore.

Da ulteriori approfondimenti istruttori è emerso quanto segue.

A rendiconto 2018 l'ente dichiara di calcolare il FCDE (€ 1.968.213,82) con il criterio semplificato, ma nel calcolo non indica come voce (+) l'intero stanziamento a rendiconto del FCDE (pari a € 997.000) ma solo una parte pari a € 454.000. La relazione della Giunta comunale riporta una tabella che descrive l'importo accantonato a rendiconto come FCDE distinto per i vari titoli di entrata e al rendiconto 2018 l'allegato c) è valorizzato (anche se l'ente dichiara nella relazione del revisore di avere usato il metodo semplificato) e l'importo

accantonato corrisponde con l'importo minimo determinato dall'applicazione del metodo ordinario.

Nel 2020 l'ente accantona a FCDE € 3.991.449,46 determinato con il criterio ordinario.

Rilevato che la determinazione del fondo in questione con il metodo semplificato non ha implicato una sottostima dello stesso, e preso atto dell'utilizzo del metodo ordinario nel rendiconto per l'esercizio 2020, la Sezione, nel riservarsi ogni ulteriore approfondimento in sede di controllo sui successivi esercizi, raccomanda all'ente la scrupolosa applicazione dei principi contabili.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Bagnacavallo:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 svolti da questa Sezione, in relazione alle criticità sopra evidenziate;

- invita l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente, anche in riferimento ai doveri, compendiati 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 Bagnacavallo.

Così deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 10 settembre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)