

Deliberazione n. 256/2021/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 16 dicembre 2021
Comune di Zola Predosa (BO)
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 2018-2020 redatte dall'Organo di Revisione del **Comune di Zola Predosa (BO)**;

VISTA la nota prot. Cdc n. 11.101. in data 12 novembre 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma dell'Organo di revisione con nota n. 11.470 del 29 novembre 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 137 del 15 dicembre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 16 dicembre 2021;

UDITO il relatore, presidente Marco Pieroni;

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 Zola Predosa, 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 Zola Predosa.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	€ 1.125.704,81	€ 1.630.168,91
Equilibrio di parte capitale	€ 1.410.564,45	€ 349.338,14
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 2.536.269,26	€ 1.979.507,05

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.

Nell'esercizio 2018, il Comune ha applicato avanzo per complessivi € 7.824.347,16 e nel 2019 ha applicato avanzo per € 1.797.856,20.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 12.123.774,72	€ 10.016.888,09
Residui attivi	€ 6.315.172,82	€ 6.930.547,84
Residui passivi	€ 3.492.279,77	€ 3.372.561,64
FPV per spese correnti	€ 206.657,95	€ 161.314,39
FPV per spese in conto capitale	€ 6.967.436,77	€ 5.442.068,66
Risultato di amministrazione	€ 7.772.573,05	€ 7.791.491,24

Totale accantonamenti	€ 4.937.062,53	€ 4.748.478,10
di cui: FCDE	€ 3.124.721,01	€ 3.269.938,33
Totale parte vincolata	€ 176.694,02	€ 176.509,35
Totale parte destinata agli investimenti	€ 1.574.797,94	€ 748.059,35
Totale parte disponibile	€ 1.084.018,56	€ 2.298.434,80

Si osserva che l'Ente ha provveduto all'accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, determinato sia nell'anno 2018 che nel 2019 utilizzando il metodo ordinario. Per entrambi gli esercizi l'Organo di revisione attesta la congruità dell'accantonamento del FCDE.

Si rileva un aumento della mole dei residui attivi tra le due annualità.

Si osserva inoltre che, tra gli "altri accantonamenti", sia con riferimento al rendiconto 2018 che 2019, l'Ente dichiara di aver costituito il fondo per l'indennità di fine mandato e il fondo per contenzioso. Con riferimento al mancato accantonamento nel fondo perdite società partecipate, il questionario riporta la risposta "non ricorre la fattispecie", in entrambi gli esercizi. Il Comune ha poi confermato l'assenza di società di cui all'art. 1, comma 3, della L. n. 196/2009, con un risultato di esercizio negativo.

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)	€ 3.176.238,27	€ 1.481.731,59	46,65%	€ 3.259.593,65	€1.144.772,64	35,12%
Tit.1 competenza	€ 13.490.286,24	€ 11.925.199,27	88,40%	€ 13.809.097,51	€ 12.329.995,47	89,29%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 1.447.149,49	€ 563.020,18	38,91%	€1.730.342,92	€ 473.223,11	27,35%
Tit.3 competenza	€ 1.917.702,36	€ 1.064.974,71	55,53%	€ 1.684.711,53	€ 841.009,67	49,92%

Dalla tabella si evince che le maggiori difficoltà di riscossione si hanno sui titoli primo e terzo delle entrate, relativamente al conto residui.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 12.123.774,72	€ 10.016.888,09
Anticipazione di tesoreria	--	--
Cassa vincolata	€ 1.549.678,34	€ 1.403.417,25
Tempestività dei pagamenti	-3 giorni	-6 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere e non rileva problematiche relative alla tempestività dei pagamenti.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 4.291.435,33	€ 3.882.657,57

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del Tuel con un'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate relative al rendiconto del penultimo anno, pari allo 0,90% per l'anno 2018 e allo 0,81 % per l'anno 2019.

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.

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

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- i rendiconti 2018 e 2019 sono stati approvati nei termini di legge;
- la trasmissione degli schemi di bilancio è avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019; le spese impegnate a rendiconto, coperte da FPV, sono imputate ad un solo esercizio;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL;
- a rendiconto 2018 e 2019, risultano rispettati i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- dai documenti di rendiconto non risultano passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- 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 sui rendiconti 2018 e 2019, l'Ente dichiara che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;

- nei questionari relativi agli esercizi 2018 e 2019, 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 che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

- **2.2.** Si rammenta infine che il Comune di Zola Predosa (BO) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2011 (deliberazione n. 87/2014/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato: a) disavanzo di parte corrente, b) distinzione dei fondi dell'avanzo di amministrazione ex art. 187 del TUEL, c) risultato economico dell'esercizio negativo.

2.3. In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n.11.101 del 12 novembre 2021, di fornire chiarimenti in merito, in particolare, ai seguenti punti:

- informazioni sulla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia;

- precisazioni in merito al monitoraggio del fondo rischi;

- aumento della mole dei residui attivi tra le annualità 2018 e 2019;

- efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria;

- alimentazione del fondo pluriennale vincolato;

- controllo successivo sulla regolarità amministrativa e contabile.

2.4. In esito alla ricezione delle predette note istruttorie, il Comune, con nota prot. CdC n. 11.101 del 12 novembre 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

2.4.1 *Rapporto sui dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Valli Reno Lavino e Samoggia.*

Sul punto, l'Ente riferisce che "la conciliazione di crediti e debiti viene regolarmente assolta" e allega l'elenco di crediti e debiti al 31 dicembre 2018 e

2019 per i quali si è proceduto alla completa riconciliazione. Infine dichiara che allo "stato attuale non risultano in capo all'Ente debiti/crediti verso l'Unione".

2.4.2 Adeguatezza del fondo rischi per contenzioso

In merito a tale aspetto, dagli atti trasmessi dal Comune, si rilevano, nel 2018, un accantonamento pari ad euro 1.461.902,93 e nel 2019 pari ad euro 1.177.015,52 come fondo rischi contenzioso. L'Organo di revisione attesta la congruità dei richiamati fondi in entrambi gli esercizi.

In merito a tale aspetto, il Comune ha dichiarato di aver provveduto ad un "costante monitoraggio del fondo rischi e contenzioso al fine di assicurare l'adeguatezza delle risorse accantonate." Ha riferito inoltre che avvalendosi del supporto di Avvocatura interno, "è stata effettuata un'attenta valutazione del rischio di soccombenza quantificandolo in: basso, medio, alto, altissimo".

2.4.3 Aumento della mole dei residui attivi dal 2018 al 2019.

Con riferimento all'aumento dei residui attivi totali (euro 6.315.172,82 nel 2018 ed euro 6.930.547,84 nel 2019) e dei residui vetusti (euro 3.288.074,85 nel 2018 ed euro 3.939.350,05 nel 2019), la Sezione ha chiesto motivazioni, invitando l'Ente ad illustrare le principali voci conservate a residuo.

L'Ente ha riferito che l'aumento dei residui tra le due annualità riguarda prevalentemente i residui dei titoli I E III, ed è "dovuto principalmente alla costante attività di recupero dell'evasione tributaria e all'incremento delle sanzioni amministrative al codice della strada, accertate in entrata a seguito di determinazione emessa dal Corpo Unico Intercomunale di Polizia Locale Valli del Reno, Lavino e Samoggia". Su questa categoria di entrate, il Comune dichiara di aver provveduto, in occasione del rendiconto, all'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità. Viene segnalato inoltre, che nel 2019, "è presente al Titolo II dell'Entrata un residuo attivo 2018 di € 253.755,00 quale trasferimento dell'Unione per il personale comandato polizia municipale, non presente negli esercizi successivi, in quanto detto personale da comando dell'Unione è divenuto personale dell'Unione stessa a decorrere dall'esercizio 2019".

Relativamente ai residui vetusti, il Comune ha riferito che è correlato all'accertamento di entrate per il recupero dell'evasione tributaria, precisando di prestare attenzione all'emissione dei ruoli coattivi alle dovute scadenze e di aver provveduto agli appositi accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.

2.4.4. Scarsa efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

Dalle tabelle compilate nei questionari relativi ai consuntivi 2018 e 2019, alla Sezione I.III – Gestione finanziaria – Entrate, è stato rilevato quanto segue:

Rendiconto 2018: a fronte di accertamenti per recupero evasione pari ad

euro 807.368,49 risultano riscossioni per euro 375.347,66;

Rendiconto 2019: a fronte di accertamenti per recupero evasione pari ad euro 1.090.394,78 risultano riscossioni per euro 446.660,42;

Sulla bassa capacità di riscossione riscontrata nei richiamati esercizi, la Sezione ha chiesto al Comune di fornire aggiornamenti sulle attività di riscossione successive al 31 dicembre 2019.

L'Ente sul punto ha comunicato che rispetto alla situazione esposta nei rendiconti in esame, sono stati registrati alla data odierna, incassi per euro 107.624,08 sull'accertato 2018 e per euro 174.807,20 sull'accertato 2019, "che portano l'incassato, prima della fase coattiva, a coprire quasi il 60% dell'accertato". Ha precisato inoltre che, "nelle more dell'avvio della riscossione coattiva, a tenuta degli equilibri di bilancio, una quota corrispondente alle specifiche disposizioni normative viene iscritta nel fondo crediti di dubbia esigibilità". Il Comune ha poi dichiarato che un altro elemento che influisce sulla tempestività della riscossione, "è rappresentato dalle istanze di riesame tese ad ottenere l'annullamento o la rettifica dell'accertato che, in un quadro di collaborazione e attenzione verso i cittadini contribuenti, vengono istruite anche se presentate dai contribuenti oltre i termini di definitività dell'atto". L'Ente ha riferito infine, dei problemi causati dal blocco delle notifiche e dalla sospensione della riscossione intervenute a fine agosto 2021 a seguito della pandemia e ha comunicato che di recente, il potenziamento dell'organico del Servizio Tributi e riscossione, consente di riprendere con maggiore efficacia operativa l'attività di riscossione, che era stata sospesa per disposizioni di legge.

2.4.5. Re-imputazione ad un solo esercizio delle spese coperte dal fondo pluriennale vincolato – corretta gestione dei cronoprogrammi di spesa.

Alla richiesta della Sezione, volta a conoscere le ragioni dell'imputazione delle spese coperte da FPV ad un solo esercizio, invece che su più annualità, il Comune ha risposto che la re-imputazione "delle somme impegnate, secondo il criterio dell'esigibilità, coperte da fondo pluriennale vincolato, è stata effettuata sulla base delle indicazioni del Responsabile del procedimento di spesa a seguito dell'aggiornamento dei cronoprogrammi delle opere".

L'Ente ha poi allegato l'elenco degli interventi attivati nel 2018 e 2019 imputati all'esercizio successivo e regolarmente conclusi e due elenchi, di cui il primo con gli interventi attivati nel 2018, per i quali si è resa necessaria una successiva re-imputazione e il secondo, con gli interventi attivati nel 2019, per i quali si è resa necessaria una successiva re-imputazione.

Dai prospetti emerge che la maggior parte degli interventi attivati nel 2018

si sono conclusi nel 2020 e la maggior parte degli interventi attivati nel 2019 si sono conclusi nel 2021. Per ciascun intervento non concluso sono state indicate alcune note con le motivazioni della re-imputazione. Tra le note più rilevanti risultano: 1) con riferimento alla "concessione servizi pubblica illuminazione imprevisti", occorre attendere l'emissione del certificato di regolare esecuzione, 2) con riferimento alla "separazione rete fognaria e vasca laminazione all'origine scolo cannocchia superiore in Comune Bologna", trattasi di convenzione con il servizio di Bonifica, le somme vengono re-imputate ad FPV di anno in anno fino a quando la bonifica provvederà alla richiesta di rimborso delle opere eseguite non ancora arrivata.

2.4.6. Controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Il Comune ha riferito che "premesso che il segretario comunale in carica negli anni indicati non è più in servizio, dagli atti d'ufficio" non risultano invii inerenti al controllo successivo all'Organo di revisione. Ha comunicato inoltre che le risultanze dei controlli effettuati sull'attività amministrativa contabile sono state sempre condivise e non si è mai reso necessario un intervento diretto da parte del Collegio per sanare particolari situazioni.

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, sesto comma, 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 Zola Predosa, selezionato in base al criterio n. 6, si rilevano i seguenti profili di criticità.

3.1 Aumento dei residui attivi conservati a rendiconto

(Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n.101/2020/PRSP, n.61/2021/PRSE)

3.1.1 Dalle acquisizioni documentali, emerge che il risultato di amministrazione del Comune di Zola Predosa, presenta una componente rilevante

di residui attivi in aumento nel 2019.

3.1.2 Pur prendendo atto di quanto riferito dall'Ente, il quale dichiara che il principale motivo dell'aumento dei residui è dovuto principalmente alla costante attività di recupero dell'evasione tributaria, ed evidenzia che un residuo al Titolo II pari ad euro 253.755,00 quale trasferimento dell'Unione per il personale comandato della polizia municipale, non è più presente, in quanto il richiamato personale, da comandato dell'Unione è divenuto personale dell'Unione stessa, il Collegio rammenta che la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR (Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli Enti territoriali), ha rilevato che: "Il riaccertamento straordinario ha avuto, come più volte ribadito, lo scopo di adeguare i residui attivi e passivi, conservati al 31 dicembre 2014 in forza delle regole vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma contabile, al principio della competenza finanziaria potenziata che, a far data dal 1° gennaio 2015, è divenuto la regola fondamentale da applicare alla gestione finanziaria degli enti e, quindi, anche alla gestione dei residui. [...] Per effetto della gestione ordinaria dei residui, che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione di vecchi crediti, lo *stock* di residui attivi dovrebbe tendere ad una naturale stabilizzazione, mentre i residui passivi devono tendere verso una progressiva riduzione".

3.1.3 Si vuole qui sottolineare che il pericolo sotteso alla inosservanza dei principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici, è quello di una indebita dilatazione della spesa, in palese conflitto con i precetti contenuti nell'art. 81 della Costituzione, in considerazione del fatto che detti principi contabili costituiscono attuazione del medesimo parametro costituzionale.

Pertanto, 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).

In ogni caso, 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.

3.1.4 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.

Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente, cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione delle singole poste, ma deve accertare l'effettivo obbligo di riscuotere il credito e pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

3.1.5 Un eccessivo accumulo di residui attivi, che aumentano ulteriormente nel 2020 (euro 7.597.265,99) - in disparte quanto rappresentato dall'Ente in merito ai residui inerenti al trasferimento da parte dell'Unione non più presente, costituisce di per sé un grave elemento di criticità, tenuto anche conto della presenza di residui vetusti. Un ulteriore aumento potrebbe recare pregiudizio alla tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente.

3.2. Efficacia del contrasto all'evasione tributaria

(Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n. 108/2020/PRSP e 129/2020/PRSE, n. 54/2021/PRSE)

3.2.1. In entrambi gli esercizi presi in esame, il Comune mostra una bassa percentuale di riscossione, in particolar modo per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria. L'ente ha precisato che rispetto alla situazione esposta nei questionari, gli ultimi incassi hanno determinato che quanto incassato, prima della riscossione coattiva, copra quasi il 60% dell'accertato. Ha riferito inoltre che una quota corrispondente alle specifiche disposizioni normative viene iscritta nel fondo crediti di dubbia esigibilità e ha rappresentato la problematica inerente alle istanze di riesame tese ad ottenere l'annullamento o la rettifica di quanto accertato.

3.2.2. La Sezione pur prendendo atto delle misure intraprese in merito alla riscossione coattiva, rileva che una scarsa capacità di riscossione, rischiando di incidere sull'effettiva disponibilità, in termini di cassa, delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rischia di vulnerare gli equilibri finanziari dell'ente qualora finisca con l'implicare una sovrastima dei crediti e, conseguentemente, del risultato di amministrazione. Gli eventuali accantonamenti al FCDE conseguenti alle difficoltà sul lato della riscossione, per quanto in grado di neutralizzare tali effetti, non possono essere considerati risolutivi in una prospettiva di lungo periodo, entro la quale l'ente deve

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

3.2.3. La Sezione ritiene inoltre necessario rammentare in via generale che, partendo dall'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari e dalla constatazione la potestà non appare negoziabile, si giunge alla considerazione che la riscossione dei tributi diviene attività necessaria ed indispensabile per garantire risorse al Comune. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Deve quindi essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi ma, anche, la non solerte gestione della riscossione degli stessi. Pertanto, si richiama l'attenzione del Comune ad assicurare l'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

3.3 Mancanza di un sistema informativo che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente locale e le società partecipate

3.3.1 Dall'esame dei questionari sui rendiconti 2018 e 2019 risulta che il Comune non dispone di un sistema informativo che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le proprie società partecipate, In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori sul punto, il Comune non ha fornito chiarimenti.

3.3.2 La Sezione rileva che gli enti sono tenuti a definire, secondo standard qualitativi e quantitativi, gli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società partecipate e ad organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità

dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. La finalità è quella di effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, per individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente come previsto dall'articolo 147-*quater*, commi 1-3, d.lgs. n. 267/2000, con la gradualità di applicazione stabilita dall'art. 147-*quater*, comma 5 (deliberazione Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2017/FRG).

3.3.3 In proposito, la Sezione segnala il mancato rispetto delle disposizioni normative sopra citate, introdotte dall'anno 2015 per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti e invita pertanto il Comune a definire un sistema di controlli sulle società partecipate, secondo la propria autonomia organizzativa, individuando le strutture responsabili di detti controlli.

3.4 Controlli interni

(cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 73/2021/VSGC)

3.4.1 In materia di controllo successivo di regolarità amministrativa, con particolare riferimento agli esiti dei controlli effettuati dal segretario comunale ai sensi dell'art. 147-*bis* del T.U.E.L. ed alle conseguenti valutazioni e verifiche effettuate dall'Organo di revisione, l'Ente ha riferito che non risultano invii inerenti al controllo successivo all'Organo di revisione. Ha comunicato inoltre che le risultanze dei controlli effettuati sull'attività amministrativo contabile sono state sempre condivise e non si è mai reso necessario un intervento diretto da parte del Collegio per sanare particolari situazioni.

3.4.2 Sul punto giova rammentare che, ai sensi dell'art. 147-*bis*, comma 3 del T.U.E.L., le risultanze del controllo sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale. In caso di riscontrate irregolarità, il segretario trasmette le risultanze del controllo ai medesimi destinatari unitamente alle direttive cui conformarsi. Rappresentando tale tipologia di controllo un presidio indispensabile ai fini della verifica della regolarità dell'azione amministrativa, 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.

3.4.3 Ed infatti, come previsto dalla citata disposizione del T.U.E.L., 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.

3.4.4 Ciò premesso, in considerazione del fatto che l'eventuale mancata vigilanza da parte dell'Organo di revisione assume rilevanza non sono in ordine alla verifica dell'adeguatezza dei controlli interni ma anche sotto il profilo della lesione dell'equilibrio finanziario dell'Ente e delle connesse responsabilità indotte dalle omissioni dei soggetti responsabili dei controlli, la Sezione invita l'Ente a conformarsi alle disposizioni sopra richiamate in materia di controlli interni, riservandosi di svolgere ulteriori approfondimenti e controlli in occasione dell'esercizio delle proprie funzioni sui successivi esercizi finanziari.

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 Zola Predosa:

- 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, 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 Zola Predosa.

Così deliberato nella camera di consiglio del 16 dicembre 2021.

Il presidente relatore
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 17 dicembre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)