

Deliberazione n. 126/2021/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 del 21 luglio 2021
Comune di Castel Bolognese (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 Castel Bolognese (RA)**;

VISTA la nota prot. n. 5785 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 e del Dirigente del Settore finanziario con nota del 28 giugno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 84 del 21 luglio 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 21 luglio 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 Castel Bolognese, 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 Castel Bolognese.

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	€ 470.127,13	€ 446.211,94
Equilibrio di parte capitale	€ 267.032,75	€ 45.117,74
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 737.159,88	€ 491.329,68

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	€ 1.530.067,90	€ 1.555.001,17
Residui attivi	€ 3.539.978,47	€ 4.266.449,48
Residui passivi	€ 1.310.385,84	€ 1.923.176,51
FPV per spese correnti	€ 14.036,20	€ 22.898,10
FPV per spese in conto capitale	€ 2.795.918,25	€ 3.176.074,32
Risultato di amministrazione	€ 949.706,08	€ 699.301,72
Totale accantonamenti	€ 250.740,26	€ 261.420,00
di cui: FCDE	€ 243.532,00	€ 249.560,00
Totale parte vincolata	€ 19.117,73	€ 22.362,05
Totale parte destinata agli investimenti	€ 267.032,75	€ 45.117,74
Totale parte disponibile	€ 412.815,34	€ 370.401,97

Dalle relazioni dell'Organo di revisione si osserva che il Comune calcola (sia a rendiconto 2018 che 2019) il FCDE con il metodo ordinario, ma l'allegato alla delibera di approvazione del rendiconto 2018 "composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e composizione del fondo svalutazione crediti" riporta un valore complessivo accantonato pari a € 295.000,00 e pertanto diverso da quanto rappresentato negli altri documenti di rendiconto, ma si osserva che il relativo allegato BDAP risulta coerente con i dati di rendiconto 2018 e riporta un FCDE complessivo a rendiconto pari a € 243.532,00. L'allegato BDAP relativo al FCDE dell'anno 2019 non riporta le colonne relative all'importo e al fondo effettivamente accantonato e, per entrambi gli esercizi, non è stata riscontrata nei documenti di rendiconto una precisa illustrazione delle entrate considerate ai fini del calcolo del FCDE.

Si osserva inoltre che, per entrambe le annualità, risultano accantonamenti per l'indennità di fine mandato del Sindaco e risultano accantonamenti per il fondo perdite partecipate solo a rendiconto 2018 per € 312,26, mentre solo a rendiconto 2019 risulta un accantonamento per il fondo contenzioso pari a € 10.000,00 e nelle relazioni dell'Organo di revisione ai rendiconti 2018 e 2019 risulta che quest'ultimo fondo è stato determinato sulla base delle dichiarazioni del responsabile dell'ufficio legale.

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)	€ 1.256.397,68	€ 1.133.034,08	90,18%	€ 960.691,38	€ 843.378,10	87,79%
Tit.1 competenza	€ 5.075.812,55	€ 4.198.405,87	82,71%	€ 5.069.628,00	€ 4.126.247,98	81,39%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 820.167,79	€ 238.443,19	29,07%	€ 922.652,09	€ 799.410,34	86,64%
Tit.3 competenza	€ 1.176.120,48	€ 767.694,93	65,27%	€ 854.340,00	€ 613.658,84	71,82%

L'ente mostra una buona capacità di riscossione relativamente ai Titoli 1 e un miglioramento delle riscossioni del titolo 3 nell'esercizio 2019 e l'ente ha svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince da questionari sui rendiconti 2018 e 2019.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 1.530.067,90	€ 1.555.001,17
Anticipazione di tesoreria	---	---
Cassa vincolata	---	---
Tempestività dei pagamenti	- 5,87 giorni	- 5,72 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	€ 0,00	€ 0,00

L'Ente non ha indebitamento e pertanto non ha spese per interessi passivi; inoltre, non ha 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 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, ma entrambi con "esito controlli negativo"; il rendiconto 2018 è poi stato ritrasmesso in data successiva con esito controlli positivi, mentre per il rendiconto 2019 non risultano ulteriori invii e gli errori evidenziati riguardano un errore formale di validazione, non bloccante, ed un errore di coerenza;
- l'ente non ha ricevuto anticipazioni di liquidità nel 2018 e 2019;
- 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 € 309,94 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, ma il personale del Comune di Castel Bolognese è stato tutto trasferito all'Unione dei Comuni dal 2017;
- 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 non 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, l'Organo di revisione precisa che nella maggior parte dei casi i prospetti recano la doppia asseverazione, ma non in tutti; in particolare, non c'è la doppia asseverazione per gli organismi che non hanno fornito i dati prima dell'approvazione del rendiconto e per gli organismi che hanno inviato le schede di verifica dei crediti e debiti a firma del Direttore Generale o del dirigente amministrativo. Dalla nota crediti e debiti relativa all'annualità 2019 emerge, inoltre, che Hera non comunica i dati in quanto ritiene che i Comuni sotto i 15.000 abitanti non siano soggetti all'adempimento.

2.2. Si rammenta infine che il Comune di Castel Bolognese (RA) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 89/2019/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato irregolarità in relazione alla gestione del fondo pluriennale vincolato e in merito all'approvazione del rendiconto oltre il termine di legge.

2.3. In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 5765 del 10 giugno 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- elevato ammontare dei residui attivi;
- nuovo riaccertamento straordinario dei residui, in relazione alle disposizioni di cui al comma 848 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018);
- fondo crediti di dubbia esigibilità, in particolare sull'incongruenza con i relativi dati BDAP;
- corretta quantificazione del fondo rischi;
- corretta quantificazione del fondo perdite partecipate, con richiesta di conferma dell'assenza di società partecipate comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con un risultato di esercizio negativo;

- cassa vincolata a zero al 31 dicembre 2018 e 2019 e non movimentata nel corso di tali esercizi;
- aggiornamenti in merito alla corretta riconciliazione contabile dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati;
- aggiornamenti in merito alla corretta redazione del fondo pluriennale vincolato e del cronoprogramma degli investimenti;
- riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con-l'Unione e l'ASP;
- 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. 6860 del 29 giugno 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

2.4.1. In relazione all'elevato ammontare dei residui attivi, l'ente ha comunicato che per l'anno 2018 le somme rilevanti di tali residui riguardavano il titolo III ed in particolare i "Proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada", annualità 2016 per € 258.556,00 ed annualità 2017 per € 278.414,00. Al 31 dicembre 2020 il residuo relativo all'annualità 2016 risultava ancora da riscuotere per € 35.070,00 mentre il residuo relativo all'annualità 2017 è stato interamente incassato nell'anno 2019.

In relazione all'anno 2019 il Comune ha precisato che le somme rilevanti nei residui attivi riguardavano i residui del titolo IV e precisamente un contributo regionale per piste ciclabili di € 380.000,00 ed un contributo dal MIUR per adeguamenti strutturali agli edifici scolastici di € 741.040,00.

Per quanto riguarda il primo importo l'ente ha sottolineato che l'intervento di realizzazione della ciclovia di Castel Bolognese ha subito ritardi per problemi legati all'acquisizione delle aree in cui realizzare l'opera, tuttavia il Settore lavori pubblici ritiene che possa essere ultimata nell'anno e conseguentemente alla fine dei lavori verranno inviati i rendiconti e le relative richieste di liquidazione del contributo.

Per quanto riguarda il secondo importo, il Comune ha evidenziato che il nell'anno 2020 si è chiuso definitivamente il residuo in seguito all'incasso del

contributo e all'eliminazione del residuo rimanente e parimenti l'ente ha eliminato i residui passivi relativi a tali lavori, finanziati da contributo.

2.4.2. In relazione al nuovo riaccertamento straordinario dei residui, in relazione alle disposizioni di cui al comma 848 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018), l'ente ha precisato di aver erroneamente risposto "sì" nel questionario sul rendiconto 2018 alla domanda n. 4 delle notizie generali dell'ente e quindi ha confermato che il Comune di Castel Bolognese non ha effettuato il nuovo riaccertamento straordinario dei residui, non ricadendo nella relativa casistica.

2.4.3. In relazione al FCDE, l'ente ha comunicato che nella compilazione del prospetto allegato di rendiconto 2018 con titolo "*Composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e composizione del fondo svalutazione crediti*" è stato riportato, per errore materiale, l'importo che era rimasto nello stanziamento del relativo capitolo alla chiusura dell'esercizio, prima del ricalcolo a seguito delle riscossioni effettuate. L'Ente ha pertanto precisato che l'importo corretto del FCDE 2018 è di € 243.532,00 così come accantonato nel risultato d'amministrazione.

In relazione al prospetto del FCDE 2019 presente su BDAP, l'ente ha confermato quanto rilevato dalla scrivente Sezione in sede istruttoria (l'allegato non riporta le colonne relative all'importo e al fondo effettivamente accantonato), ed ha comunicato che provvederà a ritrasmettere il prospetto corretto.

L'ente, con la risposta istruttoria, ha fornito i prospetti con il dettaglio delle entrate considerate ai fini del calcolo del FCDE a rendiconto 2018 e 2019.

2.4.4. In relazione alla corretta quantificazione del fondo rischi, l'ente ha comunicato che il Settore preposto al rispetto della quantificazione di tale fondo è il Settore Legale e Affari Istituzionali dell'Unione della Romagna Faentina. Entro i primi mesi di febbraio dell'esercizio successivo a quello del rendiconto da approvare, il dirigente del settore, dopo avere effettuato una ricognizione del contenzioso pendente a carico dell'ente e a seguito della verifica di nuovo ed eventuale contenzioso che si potrebbe verificare, rilascia apposita dichiarazione indicando la somma da vincolare nell'avanzo d'amministrazione e, alla suddetta dichiarazione, allega apposito report delle cause pendenti e/o suscettibili di impugnazione. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha

trasmesso, a titolo di esempio, la dichiarazione relativa al rendiconto 2019 rilasciata in data 11 febbraio 2020.

2.4.5. In relazione al fondo perdite partecipate, l'ente ha precisato di non aver provveduto all'accantonamento per tali fondi in quanto l'unico ente risultante in perdita era l'ASP (Azienda di Servizi alla Persona della Romagna Faentina – Faenza), che ha immediatamente ripianato.

2.4.6. In relazione alla cassa vincolata, l'ente ha comunicato di non averla rilevata nei rendiconti 2018 e 2019, in quanto non ha avuto in quegli esercizi entrate derivanti da prestiti obbligazionari, mutui o altre entrate e relative spese da vincolare. Il Comune ha inoltre precisato che l'Organo di revisione verifica tale saldo ad ogni verifica di cassa che effettua alle scadenze previste dalla normativa.

2.4.7. In relazione ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, il Comune ha confermato il ricevimento di tutte le risposte degli organismi partecipati con firma dei rispettivi Organi di revisione per entrambi gli anni 2018 e 2019, con le due uniche eccezioni di seguito elencate:

1) AMR: la situazione debiti/crediti ricevuta è a firma del Direttore Amministrativo;

2) HERA: non ha inviato la documentazione richiesta, ma ha risposto ai solleciti con lettera trasmessa in allegato alla risposta istruttoria e indirizzata all'Unione della Romagna Faentina, con la quale evidenzia che per quanto concerne le evidenze contabili relative al 31 dicembre 2018 per i comuni di Brisighella, Castel Bolognese, Casola Valsenio, Riolo Terme e Solarolo, non inviano alcuna evidenza poiché, trattandosi di comuni con meno di 15.000 abitanti, la società ritiene che risultino esclusi dagli adempimenti in oggetto, secondo quanto previsto dell' art. 147-*quater* del D.lgs. n. 267/2000. La società comunica, inoltre, che nell'elenco in oggetto sono state escluse le società partecipate da Hera Spa, in quanto l'art. 11 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011, fa riferimento ai "crediti e debiti reciproci" e non vi è pertanto, ad avviso della società, l'obbligo per la società partecipata (Hera Spa) di fornire all'ente socio dati di soggetti che non hanno un rapporto diretto con l'ente stesso.

Per quanto riguarda l'Organo di revisione dell'ente, con la risposta istruttoria, il Comune ha precisato che il rilascio del parere sul rendiconto degli anni rilevati (2018 e 2019) comprende l'asseverazione dei prospetti debiti/crediti dell'ente stesso.

2.4.8. In relazione al fondo pluriennale vincolato e ai cronoprogrammi, l'ente ha fatto riferimento alle attività di riaccertamento dei residui effettuate per gli anni 2018 e 2019 e, in particolare, agli atti del Settore Lavori Pubblici e della Giunta comunale che approvano il riaccertamento finale, osservando che con tali atti gli impegni del Titolo II (parte investimenti) sono stati reimputati esclusivamente all'anno successivo, presupponendo, da parte del settore competente, l'ultimazione dei lavori in quell'anno.

2.4.9. In relazione ai rapporti creditori e debitori con l'Unione della Romagna Faentina, l'ente ha fornito il dettaglio dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2019 relativi alla parte corrente del bilancio, precisando che alla data della risposta istruttoria tutte le partite contabili sono state regolarizzate.

In merito alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'ASP, il Comune ha inviato l'asseverazione fornita dall'Organo di revisione dell'ASP, confermando le risultanze indicate nello stesso e precisando che tutti i rapporti debiti/crediti al 31 dicembre 2019 tra ASP e il Comune risultano chiusi.

2.4.10. In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, il Comune ha riferito che per il 2018 e 2019 sono stati redatti report quadrimestrali a cura del Segretario Generale, incaricato ai sensi del regolamento dei controlli interni. L'ente ha precisato che per l'anno 2019 tali report sono relativi a tutti i Comuni dell'Unione, compreso quindi Castel Bolognese e i report sono stati trasmessi all'Organo di revisione e pubblicati sul sito internet dell'Unione.

2.4.11. In relazione agli impatti legati all'emergenza sanitaria, l'ente ha comunicato di aver attuato nel 2020 una gestione prudentiale degli importi previsti nel bilancio, per poter sostenere gli impatti diretti e indiretti connessi all'emergenza sanitaria, anche attuando forme di sostegno al contesto socio-economico e sfruttando i contributi ed i ristori pubblici messi a disposizione delle autonomie locali.

Il Comune ha precisato di aver recepito tutti gli interventi effettuati sul bilancio con apposite variazioni e ha approvato il rendiconto dell'esercizio finanziario 2020 con atto n. 23 del 30 aprile 2021 e, come previsto dalla norma, ha redatto e inviato in data 28 maggio 2021, con protocollo MEF nr.151053, la

certificazione dei fondi riscossi a titolo di contributo per le funzioni fondamentali di cui al D.L. 34/2020 per "emergenza covid".

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 Castel Bolognese (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 Castel Bolognese, 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, deliberazione n. 68/2021/PRSP)

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

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 ricognizione 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.

Anticipata iscrizione in entrata dei contributi a rendicontazione

In esito agli approfondimenti istruttori e come riportato in narrativa (punto 2.4.1) l'ente ha riferito che, in relazione all'esercizio 2019, le somme rilevanti nei residui attivi riguardavano i residui del titolo IV e precisamente un contributo regionale per piste ciclabili di € 380.000,00 ed un contributo dal MIUR per adeguamenti strutturali agli edifici scolastici di € 741.040,00.

Per quanto riguarda il primo importo l'ente ha sottolineato che l'intervento di realizzazione della ciclovia di Castel Bolognese ha subito ritardi per problemi legati all'acquisizione delle aree in cui realizzare l'opera, tuttavia il Settore lavori pubblici ritiene che possa essere ultimata nell'anno e conseguentemente alla fine dei lavori verranno inviati i rendiconti e le relative richieste di liquidazione del contributo.

Per quanto riguarda il secondo importo, il Comune ha evidenziato che il nell'anno 2020 si è chiuso definitivamente il residuo in seguito all'incasso del contributo e all'eliminazione del residuo rimanente e parimenti l'ente ha eliminato i residui passivi relativi a tali lavori, finanziati da contributo.

A tale riguardo va rammentato quanto previsto al punto 3.6 dell'Allegato 4/2 ai principi contabili (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 107/2021/PRSE) in base al quale, in caso di trasferimenti a rendicontazione, l'ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui sono stati registrati gli impegni. Tale principio contabile altro non è che espressione del generale principio della contabilità finanziaria potenziata, in base al quale possono essere iscritte in bilancio solo obbligazioni giuridicamente perfezionate. Diversamente operando, vale a dire iscrivendo in entrata i contributi a rendicontazione prima del verificarsi della condizione legittimante il maturare del credito nei confronti del soggetto erogante, l'ente va a sovrastimare le entrate relative all'esercizio in cui esse vengono in tal modo anticipatamente imputate, con conseguente rischio di dilatazione della capacità di spesa qualora tale operazione non venga compensata da iscrizione di residui passivi di pari ammontare che tuttavia, in quanto legata alla medesima operazione, sarebbe parimenti erronea.

Va pertanto richiamato l'ente ad una corretta applicazione del richiamato principio contabile.

Errata determinazione del FCDE

In esito agli approfondimenti istruttori svolti dalla Sezione è emerso che l'ente, nella determinazione delle percentuali di accantonamento ad FCDE, in relazione all'entrata "pubblicità" nell'esercizio 2018 ha applicato una percentuale inferiore a zero. Ciò in quanto nel quinquennio precedente, in relazione a tale entrata, ha realizzato incassi in conto residui in misura maggiore ai relativi accertamenti. Tale modalità di calcolo, che influisce nella determinazione finale del fondo attraverso la sommatoria di una componente negativa, non è conforme allo scopo dell'iscrizione contabile del fondo stesso. Dovendo il FCDE dare una misura della presumibile capacità di realizzo delle entrate, è evidente che una riscossione dei residui derivanti da esercizi passati non può tradursi in una determinazione della percentuale stimata di non riscuotibilità inferiore allo zero, dovendo al più tale valore assumere il valore di zero, venendo in tal caso a significare certezza di riscossione. In altri termini, una riscossione può essere

certa (senza necessità di accantonare FCDE) o incerta (con necessità di accantonare FCDE nella misura percentuale rappresentativa di tale incertezza) ma non può essere "più che certa" nel senso di determinare una percentuale di iscrizione negativa. Diversamente opinando, si arriverebbe al risultato aberrante di un ente che, stimando al ribasso in un determinato esercizio i propri residui attivi e riscuotendo poi in misura maggiore, possa poi nell'anno successivo iscrivere maggiori residui e, per l'effetto di una percentuale negativa così determinata, sovrastimare il proprio risultato di amministrazione.

Verificato che nella fattispecie tale calcolo incide in maniera assolutamente residuale sulla determinazione del FCDE, per soli € 577,01, la Sezione richiama l'ente ad una corretta applicazione del principio contabile in modo da evitare il rischio di eventuali più significative distorsioni in futuro.

Sotto un differente profilo, va poi evidenziato che il FCDE risulta pari a circa il 6% del totale dei residui attivi. Il dato, anche valutato al netto della anticipata iscrizione in entrata dei contributi a rendicontazione descritta al paragrafo precedente, desta perplessità se confrontato con le percentuali di riscossione dell'ente (cfr. parte in fatto, terzo paragrafo del punto 2). A tale proposito va evidenziato che, sebbene spetti all'ente la individuazione delle entrate da considerarsi di dubbia esigibilità e pertanto da includere nel calcolo del FCDE, tale facoltà va esercitata utilizzando un criterio di ragionevolezza che consenta di includere nel computo tutto quelle entrate per le quali si riscontrano difficoltà di riscossione, in modo da evitare che la loro mancata considerazione possa portare ad una eventuale sottostima del fondo.

Nel riservarsi ogni futura verifica in relazione ai punti evidenziati, la Sezione per quanto esposto raccomanda all'ente la dovuta attenzione nella applicazione dei principi contabili relativi al calcolo del FCDE.

Quantificazione del fondo rischi

(cfr. Corte conti, Sezione regionale di controllo per Emilia-Romagna, deliberazioni n. 23/2020/PRSE, n.102/2020/PRSP, n.46/2021/PRSE, n.61/2021/PRSE)

In relazione alla corretta quantificazione del fondo rischi, l'ente ha comunicato che il Settore preposto al rispetto della quantificazione di tale fondo è il Settore Legale e Affari Istituzionali dell'Unione della Romagna Faentina. Entro i primi mesi di febbraio dell'esercizio successivo a quello del rendiconto da approvare, il dirigente del settore, dopo avere effettuato una ricognizione del contenzioso pendente a carico dell'ente e a seguito della verifica di nuovo ed

eventuale contenzioso che si potrebbe verificare, rilascia apposita dichiarazione indicando la somma da vincolare nell'avanzo d'amministrazione e, alla suddetta dichiarazione, allega apposito report delle cause pendenti e/o suscettibili di impugnazione. In risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori il Comune ha trasmesso, a titolo di esempio, la dichiarazione relativa al rendiconto 2019 rilasciata in data 11 febbraio 2020.

Tale dichiarazione non reca, in relazione ai contenziosi riportati, alcun importo, determinando quindi in maniera forfettaria la quota, pari a 10.000 euro, da inserire in bilancio a titolo di fondo rischi.

La Sezione deve allora richiamare l'ente sulla necessità di monitorare nel tempo l'adeguatezza e la congruità dell'accantonamento per far fronte alla copertura degli eventuali maggiori oneri che potrebbero essere sostenuti dall'ente in caso di soccombenza nelle cause pendenti o in cause future.

Con riferimento alla costituzione del fondo, si richiama la deliberazione n. 14/2017/INPR della Sezione delle Autonomie recante *"Linee di indirizzo per la relazione dei revisori dei conti dei comuni, delle città metropolitane e delle province sui bilanci di previsione 2017-2019 per l'attuazione dell'art. 1 comma 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266"*. Con tale intervento, volto a fornire agli enti utili indicazioni di principio e operative su alcuni profili di particolare rilevanza per la corretta programmazione e gestione del bilancio di previsione 2017-2019, la Sezione delle autonomie ha sottolineato che *"Particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza"*.

La quota accantonata a consuntivo nel risultato di amministrazione per "fondo rischi e spese", ai sensi del d.lgs. n. 118/2011, allegato 4/2, punto 9.2, è determinata, tra l'altro, da «accantonamenti per le passività potenziali».

La lettura di detti principi conferma, quindi, sia gli obblighi dell'ente, il quale è tenuto ad un'attenta ricognizione delle cause pendenti, sia gli obblighi dell'Organo di revisione che attesterà la congruità dei relativi accantonamenti, in particolare nel risultato di amministrazione a rendiconto. Tali adempimenti

permettono, da un lato, di non far trovare l'ente sguarnito nel momento in cui l'evento negativo, che si è ritenuto probabile, dovesse realizzarsi e comportare il pagamento di spese, sia legali che risarcitorie e, dall'altro lato, di preservare gli equilibri di bilancio, richiedendo, quindi, uno sforzo supplementare sul versante gestionale da parte dell'Ente volto a declinare in modo appropriato le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili.

In conclusione, la Sezione ribadisce che la situazione di possibili contenziosi, anche potenziali, deve essere specificamente fatta oggetto di ricognizione da parte dell'ente e monitorata dall'Organo di revisione, sul quale incombe l'onere di attestarne la congruità.

Assenza di cassa vincolata

(cfr. Corte conti, Sezione regionale di controllo per Emilia-Romagna, deliberazioni n. 82/2020/PRSE, n. 69/2021/PRSE, n. 95/2021/PRSP)

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.

In proposito, nel prendere atto di quanto precisato dall'ente, la Sezione rammenta e sottolinea l'importanza, in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) traspare chiaramente nell'art. 195 del T.U.E.L. che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, vari limiti, quantitativi e procedurali, nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180, comma 3, lett. d) del T.U.E.L. prescrive, che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti"*. Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, al comma 2, lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *"il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a*

trasferimenti o ai prestiti". Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata è oggetto, di apposita disciplina nel Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 10.6).

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

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

In relazione ai rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, nei questionari relativi ad entrambi gli esercizi l'Organo di revisione dichiara che, in relazione ai 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, si sono verificati casi di mancata asseverazione.

Il Comune ha poi confermato il ricevimento di tutte le risposte degli organismi partecipati con firma dei rispettivi Organi di revisione per entrambi gli anni 2018 e 2019, con le due uniche eccezioni di seguito elencate:

- AMR: la situazione debiti/crediti ricevuta è a firma del Direttore Amministrativo;

- HERA: non ha inviato la documentazione richiesta, ma ha risposto ai solleciti con lettera trasmessa in allegato alla risposta istruttoria e indirizzata all'Unione della Romagna Faentina, con la quale evidenzia che per quanto concerne le evidenze contabili relative al 31 dicembre 2018 per i comuni di Brisighella, Castel Bolognese, Casola Valsenio, Riolo Terme e Solarolo, non inviano alcuna evidenza poiché, trattandosi di comuni con meno di 15.000 abitanti, la società ritiene che risultino esclusi dagli adempimenti in oggetto, secondo quanto previsto dell' art. 147-*quater* del D.lgs. n. 267/2000. La società comunica, inoltre, che nell'elenco in oggetto sono state escluse le società partecipate da Hera Spa, in quanto l'art. 11 comma 6 del D.lgs. n. 118/2011, fa riferimento ai "crediti e debiti reciproci" e non vi è pertanto, ad avviso della società, l'obbligo per la società partecipata (Hera Spa) di fornire all'ente socio dati di soggetti che non hanno un rapporto diretto con l'ente stesso. A tale proposito la Sezione deve richiamare quanto disposto dall'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati della doppia asseverazione degli organi di revisione

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

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

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 Castel Bolognese:

- 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 Castel Bolognese.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Marco Scognamiglio

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 28 luglio 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)