

**Deliberazione n. 132/2021/PRSE**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati\*:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
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 dell'8 settembre 2021**  
**Comune di Valsamoggia (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 Valsamoggia (BO)**;

VISTA la nota prot. n. 3345 in data 2 marzo 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione con nota n. 3586 del 16 marzo 2021;

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

UDITO il relatore, 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 Valsamoggia, 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 Valsamoggia.

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	€ 1.616.173,62	€ 2.322.870,74
Equilibrio di parte capitale	€ 1.382.373,74	€ 3.514.005,03
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
<b>Equilibrio finale</b>	<b>€ 2.998.574,36</b>	<b>€ 5.836.875,77</b>

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 € 2.263.219,65 e nel 2019 ha applicato avanzo per € 1.770.824,23.

#### RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 6.484.140,10	€ 5.161.769,71
Residui attivi	€ 20.980.803,39	€ 20.201.570,51
Residui passivi	€ 8.276.117,22	€ 6.372.293,18
FPV per spese correnti	€ 558.308,69	€ 664.363,81

FPV per spese in conto capitale	€ 7.637.830,05	€ 3.098.553,77
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>€ 10.992.687,53</b>	<b>€ 15.228.129,46</b>
Totale accantonamenti	€ 6.863.070,16	€ 10.263.347,49
di cui: FCDE	€ 6.601.897,79	€ 9.636.246,34
Totale parte vincolata	€ 3.962.118,17	€ 4.619.714,38
Totale parte destinata agli investimenti	€ 113.231,73	€ 713.230,36
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>€ 54.267,47</b>	<b>€ - 368.162,77</b>

Si rileva una considerevole mole dei residui attivi conservati alla fine di entrambi esercizi, in riduzione nell'esercizio 2019. Si osserva che, tra gli "altri accantonamenti", sia con riferimento al rendiconto 2018 che 2019, l'Ente dichiara di aver costituito sia il fondo per l'indennità di fine mandato che il fondo contenziosi, il fondo passività potenziali ed il fondo rinnovi contrattuali. Con riferimento al mancato accantonamento nel fondo perdite società partecipate, il questionario riporta la risposta "non ricorre la fattispecie", in entrambi gli esercizi. Nelle proprie relazioni, l'Organo di revisione riferisce che le società partecipate non registrano perdite.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, determinato con metodo semplificato a rendiconto 2018, risulta in crescita per effetto dell'applicazione del calcolo con metodo ordinario nel 2019. Nel punto 4.2, Sezione I - Gestione finanziaria - Fondo crediti di dubbia esigibilità, del questionario relativo al consuntivo 2019, l'Ente riferisce che "in sede di approvazione del Rendiconto 2019 è emerso, in ragione delle diverse modalità di calcolo dell'accantonamento all'FCDE, un disavanzo da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art. 39-quater del dl 30 dicembre 2019 n.162, convertito nella legge n. 8 del 28 febbraio 2020".

### 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)	€ 7.922.729,56	€ 4.304.182,37	54,33%	€ 8.515.238,72	€ 4.283.158,61	50,30%
Tit.1 competenza	€ 18.291.367,54	€ 13.424.123,16	73,39%	€19.022.234,92	€13.787.927,65	72,48%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 4.734.750,44	€ 1.466.827,88	30,98%	€ 5.583.222,45	€ 1.683.448,57	30,15%
Tit.3 competenza	€ 6.806.526,00	€ 4.418.588,86	64,92%	€ 6.439.468,60	€ 4.317.839,86	67,05%

L'Ente ha inoltre svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince da quanto riportato nei paragrafi specifici.

#### **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 6.484.140,10	€ 5.161.769,71
Anticipazione di tesoreria	--	--
Cassa vincolata	€ 6.484.140,10	€ 5.161.769,71
Tempestività dei pagamenti	-0,31 giorni	-4,7 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. Nella relazione sul consuntivo 2019 dichiara inoltre di aver provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza vincolata.

#### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 20.943.093,15	€ 19.500.100,40

Con riferimento ai rendiconti 2018 e 2019, l'Ente dichiara di non avere in essere garanzie a favore dei propri organismi partecipati e di non avere strumenti di finanza derivata. Nel consuntivo 2018 dichiara di aver concesso garanzie a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati.

A seguito di richiesta di chiarimenti istruttori, il Comune ha riferito che la fidejussione citata, sia per l'esercizio 2018 che 2019, è stata prestata a favore della Società Cooperativa Pianeta Aloucs ora Cooperativa Sociale Società Dolce, relativamente alla costruzione e gestione dell'asilo nido comunale in località Calcara di Crespellano. L'Ente ha poi allegato la deliberazione del Consiglio Comunale di Crespellano n. 81 del 27/11/2008 avente ad oggetto: "concessione fidejussione in favore di concessionario per la realizzazione e gestione del nido di infanzia in frazione Calcara a garanzia del mutuo per la relativa costruzione (art. 207, comma 3, d. lgs. 18.08.2000 n. 267)". Nel citato atto, l'Ente dichiara che sono stati rispettati tutti i presupposti stabiliti dall'art. 207, commi 3 e 4 del Tuel.

Il Comune inoltre precisa che, per entrambi gli esercizi, 2018 e 2019:

a) nel computo della percentuale del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel sono comprese le quote relative alla richiamata garanzia;

b) il beneficiario ha sempre fatto fronte in autonomia alle proprie obbligazioni nei confronti degli istituti bancari.

La percentuale di indebitamento è pari al 2,39% nel 2018 e al 2,02 % nel 2019.

**2.3.** 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 nonché degli allegati di cui all'art. 11, comma 4 del d.lgs. n. 118/2011 è avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019; le spese impegnate a rendiconto 2018 e 2019, 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 2019 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, mentre a rendiconto 2018 non risulta rispettato il parametro P6 "Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%", calcolato in base ai criteri di cui al D.M. 28 dicembre 2018. Da ricerca effettuata su Con-Te è emerso che nel 2018, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 56 del 31/07/2018, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 403.306,05, di cui euro 399.000,00 sono relativi all'art. 194 lett. e) del Tuel "acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi previsti dall'art.191, commi 1,2,3 del Tuel;
- 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 consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;

- nel questionario relativo all'esercizio 2018, 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;

- nel questionario relativo al 2019, l'Organo di revisione dichiara che i richiamati prospetti informativi non hanno riguardato la totalità delle partecipazioni ai fini dell'adempimento, e che si sono verificati casi di mancata conciliazione tra l'Ente e gli organismi partecipati. Nella relazione inerente al consuntivo 2019, l'Organo di revisione riferisce che "i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11 comma 6, lett. j, d.lgs 118/2011 recano l'asseverazione, oltre che del presente Organo di revisione, anche dell'organo di controllo dei relativi enti e società controllate.

**2.4.** Si rammenta infine che il Comune di Valsamoggia (BO) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 96/2020/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato: un'elevata incidenza dei residui attivi nel risultato di amministrazione, una scarsa efficacia del contrasto all'evasione tributaria e la re-imputazione dei residui passivi coperti da fondo pluriennale vincolato ad un solo esercizio.

**2.5.** In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 3345 del 2 marzo 2021, di fornire chiarimenti in merito, in particolare, ai seguenti punti:

- trasmissione della delibera del Consiglio Comunale di cui all'art. 39 quater, comma 2 del d.l. n. 162 del 2019, contenente le modalità di recupero del disavanzo emerso in ragione delle diverse modalità di calcolo dell'accantonamento a FCDE, da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art.39 quater del d.l. n. 162 del 2019;

- incongruenze rilevate circa i rapporti crediti/debiti con gli organismi partecipati;

- informazioni sulla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione e l'ASP;

- richiesta di informazioni relative alle garanzie e operazioni di finanziamento a favore di propri organismi partecipati o altri soggetti;

- monitoraggio del fondo rischi;

- considerevole mole dei residui attivi;

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

- trasmissione tabella dei parametri obiettivi per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario per l'esercizio 2018.

Con la medesima nota istruttoria è stata altresì rammentata l'apertura dei termini per l'acquisizione dei dati relativi ai debiti fuori bilancio 2019 rivenienti da sentenza ex art. 194, comma 1, lett. a), TUEL, nonché in ordine alla costituzione e all'adeguatezza del fondo rischi contenzioso, compendiate in apposito questionario.

**2.6.** In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. CdC n. 3586 del 16 marzo 2021, ha fornito i seguenti chiarimenti.

**2.6.1** *Rapporti creditor e debitori tra l'Ente e le società partecipate nel rendiconto 2019*

La Sezione chiedeva chiarimenti istruttori sul consuntivo 2019. Al punto 10 della Sezione III Organismi partecipati risultava che i prospetti dimostrativi per la rilevazione di crediti e debiti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011 non "hanno riguardo alla totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento", facendosi poi riferimento al punto 10.1 alla mancanza di alcune risposte. A pag. 34 della propria relazione, l'Organo di revisione riferisce che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11 comma 6, lett. j, d. lgs 118/2011 recano l'asseverazione oltre che del presente Organo di revisione, anche dell'organo di controllo dei relativi enti e società controllate. Non risultava alcuna risposta al punto 10.2 del questionario in cui si chiedeva se la nota informativa allegata al rendiconto risultasse corredata della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione SEZAUT/2/1016/QMIG. Si chiedevano inoltre informazioni in merito ai casi di mancata conciliazione dei rapporti creditor e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Sul punto il Comune "precisa che le note risultano asseverate sia dall'Organo di Revisione dell'Ente che dagli Organi di Controllo degli Enti e società controllate. La metodologia adottata dal Comune è stata quella di richiedere agli Enti e Società nota indicante i rapporti di debito/credito contenente l'asseverazione degli Organi di controllo di tali Enti. Sulla base di tali note il Comune ha redatto l'informativa poi asseverata dall'Organo di revisione dell'Ente." L'Ente riferisce inoltre che non hanno fornito alcuna risposta alla richiesta effettuata in data 28 gennaio 2020, l'Agenzia Territoriale per i servizi

idrici e rifiuti (ATERSIR) e Hera Spa, e di aver provveduto a ripetuti solleciti telefonici senza ottenere riscontro.

Infine, l'Ente precisa che "le note recano indicazione delle discordanze e della loro motivazione".

**2.6.2 Riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Valle del Reno Lavino e Samoggia.**

Sul punto, il Comune riferisce che "sono stati riconciliati i debiti/crediti reciproci con l'Unione" e che tale operazione viene svolta costantemente nel corso dell'esercizio "in considerazione della necessità di garantire all'Unione dei Comuni le risorse necessarie per svolgere le funzioni assegnate".

L'Ente allega poi alcune tabelle riepilogative di crediti e debiti, che evidenziano la situazione al 31 dicembre di ciascuno degli esercizi agli 2018, 2019 e 2020.

Per quanto concerne i rapporti con l'ASP, il Comune precisa che con deliberazione del Consiglio Comunale n. 150 in data 16.12.2015, il Comune "ha approvato la cessione a favore dell'Unione dei Comuni valle del Reno, Lavino e Samoggia del valore nominale della quota di capitale di dotazione di InSieme Azienda Consortile Interventi Sociali Valli del Reno Lavino e Samoggia detenuta dal Comune di Valsamoggia". "Con deliberazione del Consiglio Comunale, n. 151 del 16.12.2015 è stato approvato l'atto integrativo alla Convenzione tra l'Unione di Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia e i Comuni aderenti per la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 87 del 18/12/2014 al fine di regolare nello specifico i rapporti istituzionali ed economico-finanziari fra Comuni, Unione e Azienda Speciale dell'Unione. Sulla base del nuovo assetto, il Comune trasferisce all'Unione dei Comuni Reno, Lavino, Samoggia le risorse necessarie per i servizi di competenza e, entro i termini previsti nell'atto integrativo, l'Unione trasferisce i fondi all'Azienda. In considerazione del fatto che tutti i rapporti finanziari con l'Azienda sono di competenza dell'Unione la medesima provvede alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Azienda Servizi per la Cittadinanza "InSieme" Azienda Speciale Interventi Sociali valli del Reno Lavino e Samoggia." La riconciliazione di crediti e debiti pertanto è ricondotta nell'ambito dei rapporti tra il Comune e l'Unione.

**2.6.3 Considerevole mole dei residui attivi nel 2018 e 2019.**

Con riferimento alla considerevole mole dei residui attivi (euro 20.980.803,39 nel 2018 ed euro 20.201.570,51 nel 2019) e dei residui vetusti (euro 10.380.015,83 nel 2018 ed euro 10.661.777,79 nel 2019), la Sezione ha

chiesto di fornire una situazione aggiornata sulle politiche adottate dall'Ente, con riferimento a quanto rilevato dalla scrivente, nella delibera 96/2020/PRSE, illustrando le principali voci conservate ancora a residuo.

Dai dati trasmessi dall'Ente, relativi al dettaglio delle voci conservate ancora a residuo al 31 dicembre 2019, si può ricavare la seguente situazione di sintesi:

#### **Residui attivi**

<b>Titoli</b>	<b>Esercizi precedenti</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Totale</b>
<b>1</b>	1.161.135,55	698.735,71	654.615,55	738.564,10	979.029,20	5.324.307,27	9.446.387,38
<b>2</b>	91.772,71	16.900,00	4.199,12	31.169,62	53.017,21	779.159,88	976.218,54
<b>3</b>	498.644,51	594.659,43	743.123,77	987.248,93	1.076.097,24	2.121.628,74	6.021.402,62
<b>4</b>	438.243,19	0,00	6.329,37	144.231,49	203.465,59	1.115.587,11	1.907.856,75
<b>5</b>	0,00	0,00	344.597,04	0,00	1.078.758,51	0,00	1.423.355,55
<b>6</b>	83.481,83	0,00	0,00	0,00	0,00	220.000,00	303.481,83
<b>9</b>	26.631,72	2.899,96	512,51	478,00	3.235,93	69.109,72	102.867,84
<b>Tot.</b>	2.299.909,51	1.313.195,10	1.753.377,36	1.901.692,14	3.393.603,68	9.539.792,72	20.201.570,51

Il Comune ha poi riferito che il servizio entrate "non ha potuto emettere titoli esecutivi durante l'anno 2019 in quanto si era in attesa della conclusione della gara regionale per la riscossione coattiva". Tale gara si è conclusa nei primi mesi del 2020 e l'Ente ha aderito alla convenzione Intercent-ER. "Il procedimento iniziato nel mese di settembre, si è chiuso nel mese di dicembre 2020". In sede di consuntivo 2020, relativamente ai residui attivi, "sono stati analizzati dal servizio tutti gli accertamenti di entrata sia tributaria che patrimoniale, con particolare attenzione ai crediti inesigibili, ai crediti iscritti in procedure fallimentari e ai crediti rateizzati, ed alla vetustà dei residui". "I residui vetusti sono stati stralciati dal conto del bilancio ed iscritti nel conto del patrimonio, in quanto tali residui si riferiscono esclusivamente a crediti per i quali sono state emesse ingiunzioni di pagamento, eseguite le procedure esecutive o per alcuni casi in cui non sono andate a buon fine le notifiche degli atti." Con riferimento alle ingiunzioni, l'Ente ha "provveduto a richiedere un elenco alla società di supporto nell'attività, per verificare quali azioni ancora intraprendere per potenziare la riscossione".

Il Comune ha inoltre evidenziato che durante l'anno 2020, "sono stati rivisti i regolamenti comunali in materia tributaria ed il Regolamento Generale delle entrate comunali, utilizzando tutti i canali possibili per la riscossione coattiva. L'Ente ha optato per una riscossione diretta inerente le entrate tributarie, le entrate relative ai servizi scolastici ed ai canoni". Con riguardo alle

sanzioni al codice della strada "si è optato per la consegna del ruolo dei morosi all'Agenzia delle Entrate Riscossione, in quanto trattasi di debitori su tutto il territorio nazionale".

E' stato inoltre riferito, che nel 2020 "il servizio entrate ha provveduto ad emettere tutti i solleciti relativi alle seguenti entrate: servizi scolastici, fino all'anno scolastico 2018/2019; affitti e canoni, fino all'anno 2018; tassa rifiuti, fino all'anno 2018.

Relativamente al riaccertamento dei residui, il Comune dichiara di aver "fatto un controllo su tutti i crediti inerenti alle procedure fallimentari, liquidazioni, sovraindebitamenti (visto che si tratta di importi importanti) contattando i curatori e i liquidatori per avere notizie in merito alle procedure, specialmente quelle relative ad anni passati".

#### **2.6.4. 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 957.226,80 risultano riscossioni per euro 473.791,53;

Rendiconto 2019: a fronte di accertamenti per recupero evasione pari ad euro 1.440.997,27 risultano riscossioni per euro 473.040,42.

Non risultavano inoltre particolarmente elevate le riscossioni in conto residui relative ad IMU, Sanzioni per violazione del codice della strada, TARSU, TIA, TARI, TARES e fitti attivi per canoni patrimoniali.

Sul punto, la Sezione chiedeva al Comune di fornire aggiornamenti sulle politiche adottate per ridurre la bassa capacità di riscossione.

L'Ente ha fornito un'unica relazione sulle politiche adottate in merito alla cospicua mole di residui attivi e all'efficienza della riscossione, a cui si è fatto richiamo nel punto 2.4.3.

Nella richiamata relazione sul punto, l'Ente rileva inoltre, che per "quanto riguarda la riscossione coattiva, nell'anno 2020 non sono state notificate ingiunzioni in quanto a seguito della pandemia la normativa nazionale ha bloccato le procedure di notifica ed esecutive fino alla fine di febbraio 2021. Nel frattempo è stato elaborato un ruolo contenente sanzioni al Codice della strada", consegnato all'Agenzia delle Entrate Riscossione, e riferito all'annualità 2019 e successive. Il Comune riferisce inoltre che "per quanto riguarda l'attività di controllo, si è proceduto da giugno 2020 ad emettere e notificare gli avvisi di accertamento esecutivi in materia tributaria". Il Comune precisa poi di aver previsto la rateizzazione di crediti non solo tributari, ma anche di altra natura.

**2.6.5. Adeguatezza del fondo rischi per contenzioso.**

Dagli allegati a) "risultato di amministrazione", si rilevano accantonamenti per fondo contenzioso di euro 104.392,87 nel 2018 e di euro 356.642,98 nel 2019. Dalle relazioni dell'Organo di revisione relative ad entrambi gli esercizi, risultano inoltre accantonamenti per passività potenziali di importo pari ad euro 104.334,14 nel 2018 e ad euro 196.010,98 nel 2019.

Il Comune evidenzia "che è stato effettuato il costante monitoraggio del fondo al fine di valutare l'adeguatezza delle risorse accantonate per affrontare tempestivamente le posizioni debitorie fuori bilancio che si potrebbero determinare a seguito degli esiti dei giudizi". Sostiene inoltre che sono "state valutate le passività potenziali, distinguendo tra passività probabili, possibili o derivanti da evento remoto e, nel calcolo delle risorse necessarie per il pagamento sono stati considerati tutti gli oneri stimati". Dichiaro poi di aver effettuato una ricognizione sul "contenzioso in essere a seguito della fusione dei comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nel Comune di Valsamoggia dall'1 gennaio 2014 le cui risultanze sono state recepite negli adempimenti previsti dal nuovo ordinamento contabile e quindi nella ricognizione all'1 gennaio 2015". Negli anni successivi, l'Ente riferisce che "è stato effettuato un costante monitoraggio e adeguamento dell'accantonamento al Fondo rischi da contenzioso" e che è stato trasmesso in data 3 marzo 2021, il questionario relativo agli oneri da contenzioso 2019 alla Corte dei Conti.

Il Comune allega poi le delibere di riconoscimento debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) del Tuel, che sono 2. I debiti fuori bilancio per Sentenze esecutive ammontano rispettivamente, ad euro 4.306,05 nella deliberazione del Consiglio Comunale n.56 del 31 luglio 2018 e ad euro 1.326,71 nella deliberazione del Consiglio Comunale n. 89 del 6 agosto 2020.

**2.6.6. Reimputazione, in entrambe le annualità 2018 e 2019, 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 della costante imputazione delle spese coperte da FPV ad un solo esercizio, invece che su più annualità, il Comune di Valsamoggia ha riferito che "le spese derivanti agli esercizi precedenti il 2019 re-imputate al 2020 per € 2.855.986,70 in quanto non esigibili riguardano": lavori che si sono conclusi nel corso dell'anno 2020; lavori che sono tutt'ora in corso e per i quali il cronoprogramma di spesa non è stato rispettato, e che sono stati ulteriormente rinviati al 2021. Sia con riferimento al 2018 che al 2019, il Comune fornisce un elenco contenente le motivazioni del mancato

rispetto del cronoprogramma. Tra le motivazioni riportate si rilevano "lavorazioni complesse che hanno determinato lo slittamento dei cronoprogrammi", richieste non prevedibili durante l'esecuzione del contratto, domanda di concordato, che ha comportato la sostituzione della consorziata, concessione di proroghe causa emergenza Covid 2019 e altro.

**2.6.7. Rendiconto 2019- Indicatori di deficitarietà strutturale.**

Dall'allegato trasmesso in merito al consuntivo 2018, risulta lo sfioramento del parametro obiettivo P6, codice dell'indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%, predisposto secondo i parametri di cui al Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia del 28 dicembre 2018. Il richiamato decreto prevede che "i parametri trovano pertanto applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2020".

Dall'esame degli atti è emerso che nel 2018, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 56 del 31/07/2018, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 403.306,05, di cui euro 399.000,00 sono relativi all'art. 194 lett. e) del Tuel "acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi previsti dall'art.191, commi 1,2,3 del Tuel. Nella richiamata delibera si riferisce che ai sensi dell'art. 163 del d.l. n. 50 del 2016, in data 18 aprile 2018 è stato redatto il "Verbale di somma urgenza per l'esecuzione dei lavori necessari per fronteggiare lo stato di crisi per il perdurare delle eccezionali nevicate e gelate nel territorio del Comune di Valsamoggia nel periodo febbraio-marzo 2018".

**2.7.** 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 Valsamoggia (BO) 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.

**1.3.** 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 Valsamoggia, selezionato in base al criterio n. 1, si rilevano i seguenti profili di criticità.

### **3.1 Conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati - doppia asseverazione da parte degli organi di revisione**

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 74/2021/PRSE; n.47/2021/PRSE; n.61/2020/PRSE)

**3.1.1** In relazione ai rapporti creditori e debitori con i propri organismi partecipati e all'asseverazione da parte degli organi di revisione delle società; la Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente in merito ai diversi solleciti effettuati per ricevere le note asseverate mancanti, e della riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione dei Comuni Valli del Reno Lavino e Samoggia.

**3.1.2** La Sezione rammenta, preliminarmente, che «tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale» (Corte cost., sent. n. 6/2019), dovendosi sottolineare (sentt. n. 101/2018; n. 247/2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo «deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato» (Corte cost., sent. n. 6/2019).

In questo quadro, diviene indispensabile che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (Corte cost., sent. n. 252/2015).

**3.1.3** La Sezione evidenzia che l'adempimento normativo in questione, di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. 118/2011, riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal Comune e

l'attendibilità delle risultanze contabili è condizionata al positivo esito di tali adempimenti, funzionali alla verifica degli equilibri di bilancio. La necessità della doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e di quelli degli organismi partecipati risulta necessaria, pertanto, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità ai dati, così come "gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce motivazione".

**3.1.4.** L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è tra l'altro sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio (Corte dei conti, Sez. Aut., delib. n. 2/2016), così che in caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale è tenuto a segnalare tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011).

**3.1.5.** Si invitano pertanto l'Ente e l'Organo di revisione ad assicurare sempre il pieno adempimento all'obbligo normativo in argomento, di cui costituisce necessario corollario il rispetto della tempistica di acquisizione dei dati completi dell'asseverazione degli organi di controllo delle società. Né è fuor di luogo sottolineare che il controllo sugli equilibri finanziari, intestato all'organo di revisione, secondo la norma dell'art. 147-*quinquies* comma 3, "implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni".

### **3.2 Ingente mole di residui attivi conservati a rendiconto**

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

Dalle acquisizioni documentali, emerge che il risultato di amministrazione del Comune di Valsamoggia, negli esercizi 2018 e 2019, presenta una componente assai cospicua di residui attivi ancora da riscuotere.

Si rileva inoltre un considerevole ammontare di residui vetusti.

**3.2.2** Pur prendendo atto, della riduzione dei residui dal 2018 al 2019 e delle politiche adottate dall'Ente nel 2020, 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".

**3.2.3** Si vuole qui sottolineare 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.

**3.2.4** 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 non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico e/o 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.

### **3.3. Efficacia del contrasto all'evasione tributaria**

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib n. 122/2020/PRSE)

**3.3.1** La Sezione, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'Ente, con riferimento alle azioni intraprese, rammenta l'esigenza di imprimere il massimo impulso e di assicurare una rigorosa continuità alle attività di controllo e di riscossione coattiva dei tributi non spontaneamente versati dai contribuenti.

**3.3.2** La Sezione sottolinea, in via generale, che solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso), può preservare l'ente locale dall'irregolare "accumulo" di residui attivi che, se di rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente.

**3.3.3** Le carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria possono divenire un comportamento censurabile, anche in considerazione del principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) e dell'imparzialità e della sana gestione finanziaria (art. 97 della Costituzione).

#### **3.4 Adeguatezza del fondo rischi per contenzioso.**

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n.23/2020/PRSE, n.102/2020/PRSP, n.46/2021/PRSE, n.61/2021/PRSE)

**3.4.1** Dalle risultanze istruttorie, emerge che sono state valutate le passività potenziali, "distinguendo tra passività probabili, possibili o derivanti da evento remoto" e che è stata effettuata una ricognizione del contenzioso anche a seguito della fusione.

**3.4.2** La Sezione – nel prendere atto delle affermazioni contenute nella risposta, e tenendo conto delle due deliberazioni di riconoscimento debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), del Tuel, allegate, che presentano importi modesti– richiama l'Ente sulla necessità di continuare a 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.

**3.4.3** 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».

**3.4.4** La lettura di detti principi conforma, 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.

**3.4.5** 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.

### **3.5 Mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale P6, codice indicatore 13. 1 di cui al d.m. 28/12/2018**

(Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 61/2021/PRSE)

**3.5.1** L'Ente, nell'esercizio 2018, ha certificato lo sfornamento del parametro obiettivo P6, codice indicatore 13.1 ai fini dell'accertamento della

condizione di deficitarietà di cui al d.m. 28/12/2018, "Debiti riconosciuti e finanziati maggiore dell'1 per cento".

L'indicatore in questione, da calcolare come valori percentuali, prende a riferimento i debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati, che vengono rapportati con il totale gli impegni del titolo 1 e titolo 2.

**3.5.2** L'informazione che scaturisce dall'indicatore dà evidenza di quanta parte della spesa regolarmente impegnata è costituita da debiti fuori bilancio ricondotti all'interno delle corrette procedure contabili. Tanto minore è l'indicatore, tanto minori rispetto agli impegni di cui ai titoli 1 e 2, sono i debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati.

La Sezione, pur prendendo atto della situazione, rappresentata dall'Ente, di somma urgenza verificatasi nel 2018, rammenta in via generale, che la presenza di debiti fuori bilancio, contratti per l'acquisizione di beni e servizi, riconosciuti ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), TUEL, è indice di possibile difficoltà della struttura nel rispetto delle procedure di spesa (deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 261/2012/PRSE).

**3.5.3** L'irregolarità derivante dallo sfioramento di uno dei parametri di valutazione della deficitarietà appare potenzialmente foriera di futuri pregiudizi e potrebbe incidere in sede di mantenimento degli equilibri di bilancio del Comune e, più in generale, ai fini di una sana gestione finanziaria.

### **3.6. Disavanzo dell'ente (art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019)**

In esito alla rappresentazione del fondo crediti di dubbia esigibilità con l'applicazione del metodo ordinario, originariamente calcolato con il metodo semplificato, è emersa un aumento pari a euro 3.034248,55, come si si desume dalla tabella "Risultato di amministrazione" riportata al punto 2 della parte in "fatto".

In relazione a tale fattispecie, l'Ente si è conformato a quanto prescrive l'art. 39-*quater* del d.l. n. 162/2019.

Infatti, il Comune ha trasmesso la deliberazione del Consiglio Comunale n. 50 del 16/06/2020 con la quale vengono definite le modalità di ripiano del richiamato disavanzo, predisposta entro quarantacinque giorni dall'approvazione del rendiconto, acquisito il parere dell'organo di revisione, come previsto dall'art. 39-*quater*, comma 2, del d.l. appena citato.

Nella citata deliberazione, l'Ente riferisce che "con deliberazione di Consiglio Comunale n. 49 in data odierna è stato approvato il Rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2019 da cui risulta un disavanzo da ripianare

di € 368.162,77". L'Ente poi evidenzia che tale disavanzo " è determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 determinato con il metodo semplificato sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio dell'esercizio 2019 per il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019 determinato con il metodo ordinario previsto dai principi contabili" richiamando quanto stabilito dall'art 39 quater, comma 1.

Si riporta la tabella inserita nella deliberazione:

<b>Descrizione</b>	<b>+/-</b>	<b>Importo</b>
Importo del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018 determinato con il metodo semplificato	+	6.601.897,79
Stanziamento assestato del Fondo crediti di dubbia esigibilità iscritto nel bilancio 2019	+	2.461.205,95
Utilizzi per stralcio crediti	-	61.240,86
Totale risorse disponibili al 31 dicembre 2019		9.001.862,88
Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 calcolato con il metodo ordinario previsto dai principi contabili		9.636.246,34
Quota da recuperare nei fondi liberi		634.383,46
Disavanzo da ripianare		368.162,77

Infine, l'Ente richiamando le modalità previste dall'art. 39-*quater*, del d.l n. 162 per ripianare il sopra riportato disavanzo, delibera di:

- approvare il ripiano della quota del disavanzo di amministrazione, "in quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti, e di finanziarlo mediante economie di spesa corrente per acquisto di beni e servizi finanziata con entrate correnti ad eccezione di quelle con specifico vincolo di destinazione";
- "di applicare a ciascuno degli esercizi dal 2021 al 2035, le seguenti quote annuali del ripiano del disavanzo dell'esercizio 2019": (euro 24.544,19 per ciascuno degli anni dal 2021 al 2027) ed (euro 24.544,18 per ciascuno degli anni dal 2028 al 2035);
- "di iscrivere nei bilanci di previsione di ciascuno degli esercizi dal 2021 al 2035, le previsioni di spesa, per la quota di disavanzo a carico dei

rispettivi 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 Valsamoggia:

- 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 Valsamoggia.

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

Il presidente relatore  
Marco Pieroni  
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 9 settembre 2021

Il Funzionario preposto  
Roberto Iovinelli  
(*firmato digitalmente*)

