

**Deliberazione n. 39/2021/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 (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

\* riuniti mediante collegamento telematico

**Adunanza del 17 marzo 2021**

**Comune di Vignola (MO)**

**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 Vignola (MO)**;

VISTA la nota prot. n. 2334 in data 11 febbraio 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del dirigente del Servizio finanziario e dell'Organo di revisione con nota del 24 febbraio 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 30 del 16 marzo 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 17 marzo 2021;

UDITO il relatore, consigliere Tiziano Tessaro;

**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 Vignola, 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 Vignola.

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	€ 566.369,04	€ 548.827,27
Equilibrio di parte capitale	€ 1.019.371,77	€ 552.876,20
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 1.585.740,81	€ 1.101.703,47

La costruzione degli equilibri nei bilanci 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.

Nell'esercizio 2018 il Comune ha applicato avanzo per complessivi € 1.262.293,00 e nel 2019 ha applicato avanzo per € 762.221,00.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 5.076.638,10	€ 10.219.874,57
Residui attivi	€ 2.979.914,67	€ 2.750.716,78
Residui passivi	€ 5.168.241,73	€ 5.143.721,20
FPV per spese correnti	€ 248.033,44	€ 336.453,11
FPV per spese in conto capitale	€ 787.410,39	€ 2.644.834,20
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>€ 4.070.835,84</b>	<b>€ 4.845.582,84</b>
Totale accantonamenti	€ 2.151.386,39	€ 1.967.671,60
di cui: FCDE	€ 1.024.419,09	€ 808.555,30
Totale parte vincolata	€ 14.797,98	€ 16.793,92
Totale parte destinata agli investimenti	€ 1.433.143,41	€ 1.511.016,76
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>€ 471.508,06</b>	<b>€ 1.350.100,56</b>

Si osserva che l'ente ha costituito vari fondi nel risultato d'amministrazione e per quanto riguarda il fondo rischi potenziali e contenzioso accantona a rendiconto 2018 € 780.549,24 e a pag. 9 della relazione dell'Organo di revisione si legge *"Dalla ricognizione dei rischi spese potenziali e del contenzioso in essere, l'ente intende mantenere l'attuale stanziamento pari a euro 780.549,24. Tale somma è prioritariamente collegata ai rischi connessi alle problematiche emerse nella gestione del contratto di concessione per l'esecuzione dell'impianto di cogenerazione e teleriscaldamento. L'ente propone altresì di mantenere la somma di € 300.000,00 a titolo di fondo per investimenti pluriennali su partecipazioni, con particolare riferimento alla Vignola Patrimonio S.r.l."*

Nel 2019 l'Ente accantona per fondo rischi potenziali e contenzioso € 750.000,00 e a pag. 9 della relazione dell'Organo di revisione si legge *"dalla ricognizione dei rischi spese potenziali si rileva la somma di euro 750.000, applicata al bilancio con delibera consiliare n. 4 del 3/2/2020, con riferimento all'accordo raggiunto per la risoluzione delle criticità emerse nella gestione del contratto di concessione per l'esecuzione dell'impianto di cogenerazione e teleriscaldamento. Risulta confermato lo stanziamento di € 30.549,24 a titolo*

*di fondo rischi contenzioso in essere. L'Ente propone altresì di mantenere la somma di € 300.000,00 a titolo di Fondo per investimenti pluriennali su partecipazioni, con particolare riferimento alla Vignola Patrimonio S.r.l.".*

## **CAPACITÀ DI RISCOSSIONE**

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

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2019 Accertamenti (c)	Rendiconto 2019 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	€ 3.048.094,95	€ 2.399.768,62	78,73%	€ 1.768.641,82	€ 1.135.822,75	64,22%
Tit.1 competenza	€ 16.282.537,54	€ 15.162.222,05	93,12%	€ 12.466.567,02	€ 11.702.088,06	93,87%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 807.695,33	€ 481.704,33	59,64%	€ 814.873,21	€ 461.091,51	56,58%
Tit.3 competenza	€ 2.084.096,94	€ 1.592.843,54	76,43%	€ 1.821.867,72	€ 1.354.091,44	74,32%

L'Ente ha inoltre svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince dalle relazioni dell'Organo di revisione ai rendiconti 2018 e 2019. La tabella del questionario sul rendiconto 2018 relativa all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria evidenzia recupero per tali attività con accertamenti complessivi pari a € 347.123,37, così come confermato nella relazione dell'Organo di revisione (pag. 10) e riscossioni per € 221.806,04, ma non riporta alcun dato in corrispondenza della richiesta di informazioni sul relativo FCDE, anche se l'allegato al rendiconto relativo al FCDE evidenzia una percentuale di accantonamento del titolo 1 pari all'86,63% nell'anno 2018 e pari al 100% nel 2019.

## **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 7.294.606,73	€ 10.219.874,57
Anticipazione di tesoreria	--	--
Cassa vincolata	€ 87.688,32	€ 87.688,32
Tempestività dei pagamenti	1,29 giorni	8,42 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere; l'indicatore di tempestività dei pagamenti risulta positivo nei due esercizi, ma nei questionari sul rendiconto 2018 e 2019 l'ente dichiara *"non ricorre la fattispecie"* in corrispondenza del quesito *"In caso di superamento dei termini di pagamento sono state indicate le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge"* e non dichiara problematiche relative alla tempestività dei pagamenti.

## **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 3.539.667,24	€ 2.985.052,25

L'Ente dichiara di avere in essere garanzie solo a favore di soggetti diversi dai propri organismi partecipati; nella relazione sulla gestione al rendiconto 2018 e 2019 è precisato che si tratta di una fideiussione a favore del Circolo Polivalente Olimpia, rilasciata nel 2007 per un importo complessivo di euro 200.000,00, per un mutuo assunto dall'associazione per un intervento di investimento sul centro nuoto, di proprietà comunale. Il debito residuo di tale garanzia al 31 dicembre 2018 era pari a € 86.461,48 e al 31 dicembre 2019 era pari a € 71.508,49.

L'ente dichiara inoltre di non avere strumenti di finanza derivata.

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

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- i rendiconti 2018 e 2019 sono stati approvati nei termini di legge;
- la trasmissione degli schemi di bilancio approvati dal Consiglio comunale risultano trasmessi a BDAP nei termini di legge, ma si osserva che per il rendiconto 2019 risultano cinque invii: i primi quattro con esito controlli negativo (il primo invio entro i termini di legge) e l'ultimo, con esito controlli positivo, risulta in data 6 agosto 2020 (oltre i termini di legge);
- i dati di rendiconto 2018 e 2019 su BDAP presentano delle differenze con i prospetti approvati con deliberazione di Consiglio comunale, in particolare, per l'anno 2018 nella distinzione in fondi della parte accantonata del risultato

d'amministrazione su BDAP figura un accantonamento per il fondo anticipazioni liquidità in realtà inesistente, ma che ha portato alla selezione del Comune per i controlli sul rendiconto 2018; i dati complessivi della parte accantonata e disponibile del risultato d'amministrazione 2019 su BDAP presentano importi errati; a rendiconto 2019 la tabella degli equilibri di bilancio su BDAP non corrisponde con la tabella allegata alla deliberazione di Consiglio comunale presente sul sito istituzionale del Comune e le percentuali di accantonamento al FCDE presenti nel relativo allegato su BDAP per entrambe le annualità non coincidono con i dati riportati negli allegati di bilancio deliberati e i dati BDAP 2019 dell'allegato relativo al fondo pluriennale vincolato non corrispondono con l'allegato deliberato;

- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019, ma le spese impegnate a rendiconto 2018 e 2019, coperte dal FPV, sono imputate ad un solo esercizio e una consistente quota del FPV al 31 dicembre 2018 risulta rinviata all'esercizio 2020 e successivi;

- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;

- a rendiconto 2018 e 2019 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;

- 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;

- dalle relazioni dell'Organo di revisione emerge 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;

- dal questionario 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 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, così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG, e non si sono verificati

casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. Nella nota dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati allegata al rendiconto 2018 per Formodena Soc.Cons. a r.l. "non risulta pervenuta alcuna comunicazione dalla società per la quale dalle scritture dell'ente non risulta nessun debito o credito aperto" ma si osserva, nel contempo, che la società ha provveduto a trasmettere la nota asseverata dal proprio organo di revisione nel 2019 e, comunque, nel questionario sul rendiconto 2018, l'Ente dichiara che "con delibera di consiglio n. 69 del 20/12/2018 si è dato l'avvio alla procedura di dismissione della partecipazione in ForModena soc. coop a r.l. in quanto non ritenuta essenziale ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali del comune".

**2.2.** Si rammenta infine che il Comune di Vignola (MO) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2017 (deliberazione n. 5/2020/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato criticità per i residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato tutti reimputati ad un solo esercizio; per ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione (indicatore di tempestività dei pagamenti anno 2017 pari a 4,98 giorni) e per l'errata rappresentazione di alcuni dati di rendiconto 2017 su BDAP.

**2.3.** In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 2334 dell'11 febbraio 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- discordanza nella rappresentazione dei dati di rendiconto su BDAP (anni 2018 e 2019), rispetto ai prospetti approvati con deliberazione di Consiglio comunale;
- indicatore di tempestività dei pagamenti positivo sia a rendiconto 2018 che a rendiconto 2019;
- assenza di società partecipate comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con un risultato d'esercizio negativo;
- imputazione ad un solo anno delle spese impegnate nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto (sia 2018 che 2019) e coperte dal fondo pluriennale vincolato;
- chiarimenti sulla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione e l'ASP;



- discordanza dei dati riportati nel questionario sul rendiconto 2019 in merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e riscossione, rispetto ai dati riportati nella relazione dell'Organo di revisore al rendiconto;
- andamento della riscossione in conto residui, con richiesta di compilazione di apposita tabella.

**2.4.** In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. C.d.c. n. 3290 del 25 febbraio 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

**2.4.1.** In merito alle discordanze segnalate all'ente nella rappresentazione dei dati di rendiconto su BDAP, il Comune ha riferito che i relativi file elaborati dal software di contabilità presentano ancora qualche criticità e i controlli automatici pre-invio alla BDAP presentano ancora delle carenze e l'ente ha fatto presente che queste problematiche sono state più volte segnalate alla *software house*. Con riferimento alle discordanze segnalate in sede istruttoria il Comune ha precisato che *"si è proceduto all'invio dei dati corretti, corrispondenti ai dati contenuti nei documenti approvati dal Consiglio. Residua solamente una discordanza nel prospetto di composizione del Fondo pluriennale vincolato, in quanto in sede di rendiconto si è proceduto ad una rettifica con segno negativo per una sistemazione di un errore derivante dall'esercizio precedente, non permessa in sede di trasmissione a Bdap. Risultano comunque allineati e corretti i valori del Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019"*.

Nella banca dati delle pubbliche amministrazioni risulta un nuovo invio degli schemi di rendiconto 2018 in data 19 febbraio 2021, con esito controlli positivo, e un nuovo invio degli schemi di rendiconto 2019 in data 22 febbraio 2021, con esito controlli negativo e tre "errori di coerenza" nel quadro generale riassuntivo.

**2.4.2.** In merito all'indicatore di tempestività dei pagamenti l'ente ha risposto che *"è pari a + 1,29 per l'anno 2018 e a + 8,42 per l'anno 2019, quindi si discosta leggermente dal termine di pagamento, non presentando particolare criticità"* ed ha comunicato che lo stesso indicatore per l'anno 2020 è migliorato e pari a -3,72 giorni.

**2.4.3.** In merito al fondo perdite partecipate il Comune ha risposto che, con riferimento all'esercizio 2018, gli organismi partecipati che hanno chiuso in perdita sono i seguenti:

- ASP Terre di castelli G. Gasparini (quota di partecipazione 14,04%), perdita di euro 160.618, interamente coperta da riserve (utili esercizi precedenti);
- Fondazione Democenter Sipe (quota di partecipazione 0,51%), perdita di euro 365.536, portata a nuovo esercizio.

Con riferimento invece all'esercizio 2019, gli organismi partecipati che hanno chiuso in perdita sono i seguenti:

- Vignola Patrimonio S.r.l. (quota di partecipazione 100%), perdita di euro 513.701, interamente coperta da riserve da conferimento. L'Ente ha precisato che *"si tratta di una perdita straordinaria, legata ad una svalutazione di alcune aree immobiliari destinate alla vendita. Il risultato economico, depurato dagli effetti delle svalutazioni straordinarie, è pari a un utile di euro 30.839,00"*;
- Fondazione Democenter Sipe (quota di partecipazione 0,51%), perdita di euro 115.912, portata a nuovo esercizio.

A fronte di quanto sopra rappresentato l'Ente ha comunicato che *"non sono stati previsti fondi finalizzati a tale tipologia di rischio"*.

**2.4.4.** In merito al fondo pluriennale vincolato l'ente ha risposto che la reimputazione delle somme impegnate è stata effettuata sulla base delle indicazioni dei servizi, a seguito dell'aggiornamento dei cronoprogrammi delle opere. Il Comune ha inoltre precisato che *"In sede di rendiconto 2018 e 2019 non risultavano cronoprogrammi che prevedevano l'esigibilità oltre l'anno successivo. Le quote di FPV al 31/12/2018 rinviate al 2020 in sede di rendiconto 2019 sono relative ad alcuni lavori per i quali era previsto il termine entro il 31/12/2019, ma che hanno subito uno slittamento. In particolare, le voci principali riguardano un intervento di messa a norma del centro nuoto, un intervento presso un centro sportivo e un intervento di manutenzione straordinaria viabilità"*.

**2.4.5.** In merito alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione, il Comune ha fornito la seguente tabella riepilogativa.

	31/12/2018	31/12/2019	situazione attuale degli stessi
Debiti v/Unione	€ 1.742.648,75	€ 1.391.963,43	€ 0,00
Crediti v/Unione	€ 215.168,00	€ 147.494,75	€ 582,28

In relazione ai rapporti creditorî evidenziati al 31 dicembre 2019 nei confronti dell'ASP Terre di Castelli, il Comune ha comunicato che alla data della risposta istruttoria risultava un credito residuo pari a € 14.847,00.

**2.4.6.** In relazione all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria il Comune ha confermato i dati riportati nella tabella 2.1 del questionario sul rendiconto 2019 che evidenziano, complessivamente, accertamenti uguali alle riscossioni pari a € 539.388,92 ed un relativo accantonamento a FCDE a rendiconto pari a € 91.730,60.

**2.4.7.** In relazione all'andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio, l'ente ha trasmesso apposito prospetto che evidenzia i residui conservati al 31 dicembre 2019:

- per IMU/TASI € 67.779,69, senza accantonamento a FCDE e con percentuali di riscossione del 100% a residuo 2018 e del 99% in competenza 2019;
- per TARSU/TIA/TARI/TARES € 541.088,47 risalenti alle annualità dal 2015 e interamente accantonati a FCDE;
- per fitti attivi e canoni patrimoniali € 133.204,91 risalenti alle annualità dal 2015 e accantonati a FCDE per € 64.283,06.

**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 Vignola (MO) 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.

Come emerso in istruttoria, i dati di rendiconto 2018 e 2019 su BDAP presentano delle differenze con i prospetti approvati con deliberazione di Consiglio comunale: in particolare, per l'anno 2018 nella distinzione in fondi della parte accantonata del risultato d'amministrazione su BDAP figura un accantonamento per il fondo anticipazioni liquidità in realtà inesistente, ma che ha portato alla selezione del Comune per i controlli sul rendiconto 2018 sulla base dell'anzidetto criterio.

**3.** All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Vignola, selezionato quindi in base al criterio n. 4, si rilevano i seguenti profili di criticità.

**3.1.** La necessaria riconciliazione dei crediti e debiti reciproci con l'Unione espone, come descritto in premessa, una situazione di forte criticità al 31 dicembre 2019, pari a € 1.391.963,43, che comunque alla data della risposta istruttoria appare risolta.

Inoltre, in relazione ai rapporti creditori evidenziati al 31 dicembre 2019 nei confronti dell'ASP Terre di Castelli, il Comune ha comunicato che alla data della risposta istruttoria risultava un credito residuo pari a € 14.847,00.

In proposito, la Sezione osserva che al fine di evitare di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, è necessaria la trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di ciò che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 aveva introdotto relativamente ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 - Attuazione della direttiva 2011/85/UE

relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denominata «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato 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» (sentenza n. 252 del 2015).» (Corte costituzionale, 6/2019).

Ora, non c'è dubbio che la mancata riconciliazione dei crediti e debiti realizzi un vulnus agli equilibri di bilancio, o quanto meno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma, in termini di richiesta oggettività, della loro iscrizione. Del resto, in ossequio ai principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico, secondo cui gli assetti dell'equilibrio e della copertura devono essere ipotizzati secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, la Corte costituzionale ha più volte sottolineato che «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).

Va osservato inoltre che l'art. 11 comma 6 lett. j del D.Lgs. n. 118/2011, contempla tra i soggetti non solo le società controllate e partecipate, ma anche i propri enti strumentali, mettendo in risalto che la prescritta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie. La verifica necessita quindi di un doppio livello di analisi e andrà effettuata sia nella parte finanziaria del bilancio, ma anche in quella economico-patrimoniale, al fine di garantire un corretto futuro consolidamento dei conti.

**3.2.** Il Comune di Vignola è stato selezionato per i controlli in quanto nell'anno 2018, nella distinzione in fondi della parte accantonata del risultato d'amministrazione su BDAP, figura un accantonamento per il fondo anticipazioni liquidità in realtà, come emerso in istruttoria, inesistente.

Sul punto, la Sezione rileva che il revisore, nel rinnovato contesto dell'armonizzazione contabile, è chiamato ad assicurare l'attendibilità dei dati e ad attestare la congruenza di quelli inseriti in BDAP con quelli presenti nei documenti contabili dell'Ente (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/2017): l'Organo di revisione economico-finanziaria, altresì, è tenuto a

verificare la correttezza e la completezza dell'invio dei dati da parte del servizio economico-finanziario dell'Ente Locale, alla BDAP; per questo è tenuto a registrarsi al sistema gestionale in questione (Sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 46/2018/PRSE).

Più in generale, la Sezione sottolinea l'importanza della corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia contabile degli enti locali, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni. Per questo motivo, i controlli rinvergono fondamento nel questionario redatto, sia pur in forma semplificata, dall'Organo di revisione dell'ente, quale ruolo portante della previsione di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - quale "imprescindibile parametro normativo di riferimento" - ma anche e soprattutto dalla collocazione di BDAP costituita in attuazione dell'art. 13 della legge 196/2009 nel contesto cioè di riforma della contabilità di Stato, in combinato disposto con la legge n. 42/2009, che ne sottolineano il ruolo di supporto al governo della finanza pubblica e della rilevazione e gestione dell'informazione ad essa relativa. L'importanza del corretto inserimento dei dati da parte dell'organo di revisione si evince tra l'altro dal fatto che "[...] le amministrazioni pubbliche si dotano di una banca dati [...], attraverso cui condividere i dati accessibili a tutte le amministrazioni pubbliche, perché possa divenire uno strumento diffuso di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica attraverso cui favorire anche il confronto tra amministrazioni ed enti della stessa natura" (Atto Senato 1937, 2009).

Ciò anche per consentire il superamento dei limiti intrinseci dovuti alla introduzione dei "moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci (...) indispensabili per i controlli della finanza pubblica", "i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite", ma che "non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato" (Corte costituzionale

sentenza n. 184 del 2016), in quanto "caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza".

L'introduzione degli obblighi di corretto inserimento dei dati in BDAP in capo all'organo di revisione appare pertanto strettamente funzionale a quanto sopra indicato e in definitiva alla peculiarità del sistema contabile il quale mantiene "la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati" (Corte costituzionale sentenza n. 184 del 2016), riferiti specificamente agli istituti propri dell'armonizzazione.

### **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 Vignola:

- 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 Vignola.

Così deliberato nella camera di consiglio del 17 marzo 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore  
Tiziano Tessaro  
*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria nella data di  
apposizione della firma del Funzionario preposto

Il Funzionario preposto  
Roberto Iovinelli  
*(firmato digitalmente)*