Deliberazione n. 14/2023/PRSE

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	primo referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza dell'11 gennaio 2023
Comune di Molinella (BO)
Rendiconto 2020 e Preventivo 2021-23

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 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTE le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/2021/INPR;

CONSIDERATO che dette linee guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 8713 del 9 settembre 2021;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le "Linee di indirizzo" cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2021-2023, non procedendo all'adozione del relativo questionario;

CONSIDERATO che con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6445 del 24 giugno 2021 si è chiesto agli enti locali dell'Emilia-Romagna la trasmissione della deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 e del relativo parere dell'Organo di revisione;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 243/2021/INPR, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE, a seguito delle indicazioni della Sezione delle Autonomie, le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2020 e sul bilancio preventivo 2021-23 redatte dall'Organo di Revisione del Comune di Molinella (BO);

VISTA le nota prot. n.6901 in data 3 novembre 2022 con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire con la nota prot. Cdc n. 8.143 del 17 novembre 2022 a firma del Presidente del Collegio di Revisione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. del 10 gennaio 2023, con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Presidente Marco Pieroni;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2021/-3 ed al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Molinella, ed in particolare:

- la relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2020, inviata a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1, co. 166, l. 266/2005 cit., redatta in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/INPR, mediante la compilazione del questionario ivi allegato;
- le relazioni dell'Organo di revisione, prodotte ai sensi dell'art. 239 del TUEL, sulla proposta di bilancio di previsione 2021-23 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2020;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) relativi ai suddetti documenti contabili;
- l'ulteriore documentazione relativa al bilancio preventivo e al rendiconto presente sul sito internet istituzionale del Comune di Molinella.

2. Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle relative al rendiconto 2020.

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2020
Equilibrio di parte corrente	€ 1.351.451,17
Equilibrio di parte capitale	€ 159.572,57
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Equilibrio finale	**€ 1.511.023,74**

La costruzione degli equilibri nel 2020 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. n. 118/2011 e il Comune di Molinella ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018.

RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020
Fondo cassa	€ 2.762.027,54
Residui attivi	€ 4.750.031,09
Residui passivi	€ 3.985.282,66
FPV per spese correnti	€ 78.119,84
FPV per spese in conto capitale	€ 26.416,99
Risultato di amministrazione	**€ 3.422.239,14**
Totale accantonamenti	€ 2.380.967,76
di cui: FCDE	€ 2.165.047,82
Totale parte vincolata	€ 599.310,89
Totale parte destinata agli investimenti	€ 221.911,59
Totale parte disponibile	**€ 220.048,90**

L'Ente ha provveduto all'accantonamento nel risultato di amministrazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e ha dichiarato di aver verificato la regolarità del calcolo.

L'Ente ha dichiarato inoltre di aver costituito il fondo per l'indennità di fine mandato e il fondo per aumenti contrattuali ma non il fondo rischi. Relativamente al fondo rischi contenzioso il Comune ha riferito che avendo una polizza per la tutela legale non ha effettuato accantonamenti. Ha riferito inoltre di aver riconosciuto e finanziato con risorse proprie nel 2018 un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)

Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 1.594.029,77	€ 330.029,79	20,70%
Tit.1 competenza	€ 9.159.817,27	€ 8.647.802,69	94,41%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 1.610.151,14	€963.113,41	59,82%
Tit.3 competenza	€ 4.500.753,81	€ 3.088.276,48	68,62%

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

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	€ 2.762.027,54
Anticipazione di tesoreria	€ 0,00
Cassa vincolata	€ 18.939,65
Tempestività dei pagamenti	-9,59 giorni

L'Organo di revisione, nel questionario, dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'ente e quelle del tesoriere.

L'Ente ha inoltre dichiarato di non essere tenuto ad alcun accantonamento come fondo garanzia debiti commerciali.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	€ 15.127.421,03	€ 14.508.177,22

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del TUEL con un'incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate relative al rendiconto del penultimo anno, pari al 5,27%.

Ha riferito inoltre di avere in essere garanzie a favore dei propri organismi partecipati. Sentito nel merito, il Comune ha fornito un allegato, precisando che "nel prospetto degli oneri finanziari sono inserite tali garanzie" e ha riferito di non aver mai pagato somme a titolo di escussione delle garanzie erogate. L'Ente ha dichiarato inoltre di non avere strumenti di finanza derivata.

2.1. Dalla documentazione versata in atti per l'esercizio 2020 risulta inoltre quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- il rendiconto 2020 è stato approvato nei termini di legge;
- la trasmissione a BDAP degli schemi di bilancio risulta avvenuta nei termini;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nel rendiconto 2020; le spese impegnate a rendiconto, coperte da FPV, sono imputate ad un solo esercizio;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL;
- a rendiconto 2020 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- il Comune ha dichiarato di non aver riconosciuto debiti fuori bilancio nell'esercizio nel 2020;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- nel questionario sul rendiconto 2020 l'ente dichiara che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;
- nel questionario l'Organo di revisione dichiara che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 hanno riguardo la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette,

indirette o di controllo, che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo e che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati;

- l'Ente ha dichiarato di aver verificato di non essere tenuto all'obbligo di accantonamento al Fondo Garanzia debiti commerciali;
- l'Organo di revisione, nella relazione sul rendiconto 2020, dichiara di aver correttamente contabilizzato e utilizzato le somme derivanti dal Fondo Funzioni Fondamentali di cui all'art. 106 DL 34/2020 e art 39 DL 104/2020 e degli altri specifici ristori di entrata e di spesa.

3. Il bilancio di previsione per il triennio 2021-23 del Comune di Molinella è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 72 del 30 dicembre 2020 e l'Organo di revisione, nella relazione prodotta ai sensi dell'art._239 del T.U.E.L., ha evidenziato in particolare che "l'impostazione del bilancio di previsione 2021-2023 è tale da garantire il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi dell'art.1, comma 821 della legge n.145/2018" e che "il bilancio di previsione proposto rispetta il pareggio finanziario complessivo di competenza e gli equilibri di parte corrente e in conto capitale, ai sensi dell'art. 162 del TUEL".

4. Si rammenta infine che il Comune di Molinella (BO) era stato destinatario di pronuncia inerente al rendiconto per l'esercizio 2010 e bilancio di previsione 2011 (deliberazione n. 368/2012/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato: a) consistente incremento dell'avanzo non vincolato, b) avanzo di amministrazione costituito da residui vetusti o scarsamente esigibili, c) entrate correnti aventi carattere ripetitivo superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo d) debiti fuori bilancio contratti per acquisizione di beni e servizi, e) conto economico con risultato d'esercizio negativo, f) rilascio di lettere di patronage a garanzia di mutui contratti da una società partecipata.

5. In esito agli elementi di potenziale criticità, il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con la nota prot. n. 6901 del 3 novembre 2022, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- Incongruenze in merito all'allegato a) Risultato di amministrazione, trasmesso 2 volte su BDAP;
- richiesta allegati;

- sistema informativo per rilevare i rapporti finanziari economici e patrimoniali con le proprie società partecipate;
- residui attivi;
- efficienza della riscossione;
- indebitamento;
- fondo rischi contenzioso;
- crisi energetica e costi delle utenze;
- fondo pluriennale vincolato e cronoprogrammi di spesa;
- determinazione e utilizzo delle risorse a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e/o assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

5.1. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con la nota prot. C.d.c. n. 8143 del 17 novembre ha fornito i seguenti chiarimenti.

5.1.1. *Incongruenze in merito all'allegato a) Risultato di amministrazione trasmesso 2 volte su BDAP*

Dall'esame degli atti era emerso che l'allegato a), relativo al risultato di amministrazione, pubblicato su BDAP in data 29 marzo 2021, corrispondeva allo stesso allegato inserito a pag. 18 della relazione dell'Organo di revisione, ma era differente rispetto ad un'altra versione dello stesso prospetto inviata su BDAP in data 30 luglio 2021. Sul punto la Sezione ha chiesto all'Ente di relazionare nel merito e di fornire l'allegato a) corretto.

Il Comune ha riferito che il risultato di amministrazione risulta modificato a seguito di invio certificazione Covid e allega la delibera n. 46/C del 29/07/2021 "riapprovazione prospetti" corredata dal parere del Collegio di revisione.

Nella citata deliberazione, l'Ente riferisce che, in considerazione del fatto che il rendiconto è stato predisposto prima del completamento della certificazione Covid-19 relativa all'esercizio 2020, è stata ravvisata l'esigenza di "modificare l'importo del fondo funzioni fondamentali iscritto tra le quote vincolate del risultato di amministrazione 2020 e parificarlo con quello quantificato a seguito dell'invio della certificazione Covid-19". Relativamente alla possibilità di rettificare la quota di avanzo vincolato derivante dal rendiconto e al nuovo invio alla BDAP il Comune richiama la FAQ 47 Arconet.

5.1.2. *Organismi partecipati*

Nel questionario, è stato dichiarato che il sistema informativo in uso non consente di rilevare i rapporti finanziari economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate. Nel merito la Sezione ha chiesto al Comune di fornire

chiarimenti stante la disposizione di cui al comma 2, art. 147-*quater* del TUEL che prescrive tale adempimento.

L'Ente ha riferito che viene svolto il controllo analogo periodicamente, che in sede di rendiconto esiste la corrispondenza dei debiti e crediti con asseverazione dei rispettivi organi di revisione e che il bilancio consolidato evidenzia la corrispondenza dei dati con tali organismi.

5.1.3. *Residui attivi*

Con riferimento ai residui attivi totali che ammontano ad euro 4.750.031,09 e a quelli vetusti pari ad euro 2.046.674,98, la Sezione ha chiesto di fornire aggiornamenti sulle iniziative intraprese dall'Ente per incrementare la percentuale di riscossione negli esercizi successivi illustrando le principali voci conservate ancora a residuo.

Il Comune ha riferito che dopo "innumerevoli slittamenti contenuti nei vari decreti anti-Covid che si sono succeduti dal 2020 al 2021 le procedure della riscossione sono ripartite dal 1°settembre 2021 così le notifiche di nuove cartelle, i fermi amministrativi, i pignoramenti e le verifiche di inadempienza delle Pubbliche amministrazioni". Ha evidenziato poi che le principali voci di residui attivi sono relative a IMU, Recupero TARI e Sanzioni Codice della strada.

5.1.4. *Scarsa efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.*

Dalla tabella compilata nel questionario relativo al consuntivo 2020, alla Sezione I.III – Gestione finanziaria – Entrate, è stato rilevato che a fronte di accertamenti per recupero evasione pari ad euro 347.008,25 risultano riscossioni per euro 220.705,62.

Sulla bassa capacità di riscossione riscontrata nel richiamato esercizio, la Sezione ha chiesto al Comune di relazionare sulle iniziative intraprese dall'Ente nel merito, comunicando eventuali aggiornamenti sulle attività di riscossione successive al 31 dicembre 2020.

L'Ente sul punto ha riferito che, "dopo aver espletato l'attività di riscossione coattiva tramite MUNICIPA S.P.A. ha ulteriormente avviato l'attività per le partite non ancora riscosse tramite ADER Agenzia delle Entrate – Riscossione".

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

Sul punto la Sezione ha predisposto apposita istruttoria, volta a conoscere le ragioni dell'imputazione delle spese coperte da FPV ad un solo esercizio, invece

che su più annualità, e di precisare se il Comune avesse provveduto all'adozione dei cronoprogrammi di spesa e alla corretta gestione del Fondo pluriennale vincolato in base alle normative vigenti e ai principi contabili dell'armonizzazione.

Il Comune ha evidenziato le voci relative agli investimenti relativi al 2020 e 2021 e ha inviato gli allegati b) composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato per i due esercizi.

Relativamente al 2020 il comune ha riferito che sono presenti le seguenti voci:

A. Cap. 92161 Manutenzione straordinaria piscina comunale;
B. Cap. 92260 Costruzione pista ciclabile Selva Malvezzi;
C. Cap 82260 Costruzione pista ciclabile S.Pietro Capofiume;
D. Cap.2660 Costruzione piste ciclabili Molinella;
E. Cap 72260 Costruzione ponte ciclo pedonale S. Pietro Capofiume;
F. Cap.2000 Riqualificazione area stazione ferroviaria.

Nel caso dei punti A, B, C, ed E, si tratta di spese impegnate nel 2019, la cui obbligazione derivante da contratto scadeva nella stessa annualità. L'esigibilità della spesa ha trovato attuazione nell'annualità 2019 e i lavori sono terminati come da contratto nell'annualità 2019.

L'Ente riferisce poi che in sede di riaccertamento ordinario, avente valore di cronoprogramma si è provveduto a definire e iscrivere economie di gara, indicando gli importi per tutti i punti citati. Relativamente al punto B "Costruzione pista ciclabile Selva Malvezzi" in aggiunta, e al punto D il Comune riferisce che con il riaccertamento ordinario, avente valore di cronoprogramma si è provveduto ad iscrivere unicamente in FPV 2021, le spese tecniche la cui esigibilità era legata alla conclusione del procedimento di esproprio in via di conclusione che ammontano ad euro 1,452,78 (punto B) e euro 8.449,50 (punto D). Relativamente al punto F "Riqualificazione area ferroviaria", L'Ente ha riferito che i "lavori sono stati aggiudicati in via definitiva ed efficace con determinazione n.279/2018, trasformando la prenotazione in impegno di spesa giuridicamente perfezionato a carico del bilancio 2018". L'obbligazione contrattuale fa riferimento ad un contratto 2018 poi risolto per grave inadempimento nel 2019, ai sensi dell'art. 108, c.3, del d.lgs. n. 50/2016. Sul punto, in sede di rendiconto 2020 "si è provveduto a definire ed iscrivere unicamente nel FPV 2021 l'importo di € 16.464,71 che corrisponde ai lavori eseguiti dalla RTI, a cui è stato risolto il contratto come da stato di consistenza ai sensi dell'art. 108 c.9 del d.l. n. 50/2016 e che devono essere riconosciuti per legge in attesa della nuova obbligazione giuridicamente perfezionata".

Relativamente al 2021 il comune ha riferito che sono presenti le seguenti voci:

A. Cap. 2212 Manutenzione straordinaria per messa in sicurezza strade comunali;
B. Cap. 2277 Rigenerazione aree Piazza Massarenti;
C. Cap.2000 Riqualificazione area stazione ferroviaria.

Il cronoprogramma dei lavori fissava il termine dei lavori al 27/12/2021 per il punto A e nell'annualità 2022 per il punto B.

In entrambi i casi, a seguito di modifica del cronoprogramma dei lavori è stata chiesta la variazione di esigibilità delle opere al servizio ragioneria a carico del bilancio 2022. L'Ente precisa che tale variazione di esigibilità ha valore di cronoprogramma.

In sede di rendiconto 2021, con riaccertamento ordinario avente valore di cronoprogramma, si è provveduto a definire e iscrivere unicamente in FPV 2022, l'importo di euro 53.514,36 per l'opera A e l'importo di euro 5.721,84 per l'opera B., pertanto l'FPV 2022 risulta complessivamente pari ad euro 199.948,52 nel primo caso e ad euro 190.330,17 nel secondo caso.

Relativamente al punto C "Riqualificazione area stazione ferroviaria", L'Ente ha riferito che "si è provveduto a definire ed iscrivere unicamente nel FPV l'importo di € 16.464,71 che corrisponde ai lavori eseguiti dalla RTI, a cui è stato risolto il contratto, come da stato di consistenza ai sensi dell'art. 108 c.9 del d.l. n. 50/2016 e che devono essere riconosciuti per legge".

5.1.6. *Cronoprogramma e opere finanziate dal PNRR.*

Sul punto l'Ente ha riferito che, con decreto interministeriale del 30/12/2021 sono stati assegnati i contributi ai comuni da destinare a investimenti in progetti di rigenerazione urbana anni 2021-2026 nell'ambito del PNRR Missione 5 Componente 2 Investimento 2.1, e che dall'Allegato 2, del citato decreto, risulta assegnatario di un contributo pari a euro 3.750.000,00.

Ha evidenziato inoltre che il richiamato contributo "è suddiviso nelle annualità 2022-2023-2024-2025-2026" e riguarda l'intervento di rigenerazione urbana degli impianti sportivi all'aperto evidenziando che la spesa in conto capitale è prevista al Cap.2026 "Rigenerazione urbana impianti sportivi – PNRR", Missione 6 – Programma 01.

"Il cronoprogramma di tale contributo trova pari allocazione nel Bilancio Pluriennale del Comune di Molinella, secondo il medesimo crono programma del Ministero:

- ANNO 2022: 1.156.156,80 €;
- ANNO 2023: 1.038.961,87€;
- ANNO 2024: 658.978,94€;"

Infine, l'Ente ha precisato che "è in fase di redazione il progetto definitivo esecutivo dell'opera e che i lavori avranno inizio nel 2023 coerentemente con l'assegnazione del contributo".

5.1.7. *Crisi energetica - aumenti costi utenze.*

In relazione alla crisi energetica in corso, al fine di valutare l'adeguatezza della copertura delle maggiori spese derivanti dal continuo aumento dei costi energetici, la Sezione ha chiesto all'Ente di fornire l'elenco dei capitoli di spesa delle utenze di luce e gas con l'indicazione dello stanziamento iniziale previsto a bilancio 2022, e dello stanziamento attuale, chiedendo di segnalare se si ritenesse di dovere effettuare variazioni di bilancio entro l'anno, al fine di garantire il regolare pagamento delle utenze di competenza.

Per tutte le variazioni di bilancio intervenute nell'anno ai capitoli di utenze per luce e gas, si è chiesto di indicare le relative fonti di finanziamento, motivando, in particolare, in caso di utilizzo delle seguenti fonti:

- fondo statale di 80 milioni di euro finalizzato a garantire la continuità dei servizi erogati (art. 27, comma 2, del d.l. n. 17/2022, art. 40, comma 3, del d.l. n. 50/2022 e art.16 del d.l. n. 115/2022);
- avanzo vincolato da fondone covid o altra tipologia di avanzo di amministrazione;
- proventi delle sanzioni amministrative, dei parcheggi o delle concessioni edilizie e sanzioni.

Nel merito, il Comune ha riferito, in via generale che dal 2008 le utenze di energia elettrica e gas sono gestite dalla Società Molinella futura srl, interamente partecipata dall'Ente e che nel 2022, per i primi 8 mesi, i costi sono stati interamente sostenuti dalla partecipata. Dal 1° ottobre 2022 i costi di energia elettrica e gas sono passati in capo al Comune attraverso una convenzione bandita da CONSIP che è stata aggiudicata dalla Società Siram con sede a Milano.

Per quanto concerne la pubblica illuminazione l'Ente ha precisato di avere in corso di perfezionamento una procedura per l'affidamento in concessione mediante finanza di progetto del servizio di gestione, manutenzione, efficientamento energetico e riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione, che si concluderà nell'anno.

Il Comune ha poi precisato che per sostenere le spese delle utenze nell'anno 2022 sono stati utilizzati "il fondo statale e le risorse di bilancio senza utilizzo di avanzo né di proventi da sanzioni", allegando una tabella con i costi sostenuti nel 2022.

Cap	Utenze	Stanziamento	Variazione	Totale
1347	Casa di riposo	103.000,00	68.484,00	171.484,00
1355	Spese utenze roller	6.000,00	5.000,00	11.000,00
1374	Spese servizio illuminaz.Pubbl.	413.000,00	73.034,00	486.034,00
1378	Utenze varie	0	35.000,00	35.000,00
1377	Utenze gas fabb. comunali	0	183.300,00	183.300,00

5.1.8. In relazione alla determinazione e utilizzo delle risorse a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e/o assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 l'ente ha:

a) comunicato l'ammontare delle risorse ricevute a valere sul Fondo di cui all'art. 106 del dl n. 34/2020 e successive integrazioni, ovvero assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, nell' annualità 2020;

b) trasmesso copia della certificazione relativa all'esercizio 2020 della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19;

c) comunicato che la suddetta certificazione è stata inviata nei termini;

d) comunicato di non aver ricevuto segnalazioni e/o richieste di modifiche della certificazione Covid per i fondi 2020 da parte della RGS;

e) trasmesso copia dell'allegato a2 contenente il dettaglio dei vincoli derivanti dalla legge relativi all'emergenza Covid; si rileva che dalla certificazione non risultano ristori specifici di spesa non utilizzati;

f) comunicato che in sede di rendiconto 2020 non ha provveduto allo svincolo di quote di avanzo vincolato, secondo le modalità e per le finalità stabilite, per le annualità 2020 e 2021, dall'art. 109, comma 1-*ter* del d.l. n.18/2020 e successivamente prorogate all'anno 2022 dall'art. 3, comma 5-*sexies*, del dl n. 228/2022.

6. 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 Molinella (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*".

1.2. Con riferimento alla fase di avvio del procedimento di controllo dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie ha precisato che "*le Linee guida ed il questionario costituiscono un supporto operativo fondamentale e propedeutico agli approfondimenti istruttori di cui le stesse ravvisino la necessità*" (deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR, del 28 maggio 2019), sebbene debba ritenersi che l'interpretazione sistematica della vigente normativa, orientata dai principi costituzionali, non escluda la possibilità di estendere le verifiche contabili, in primo luogo al fine di accertare l'attualità degli equilibri economico-finanziari e la regolarità contabile.

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. 163 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 contribuiti 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, sesto comma, 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.

1.4. Nell'anno 2020, numerosi provvedimenti hanno destinato risorse agli enti locali al fine di contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica. Tra i primi in tal senso si rammentano: gli artt. 114 e 115 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, c.d. «cura Italia», istitutivi del fondo per la sanificazione degli ambienti e fondo per lo straordinario della polizia locale, l'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, relativo al fondo di solidarietà alimentare, gli artt. 112-*bis* e 177 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, rispettivamente dedicati ai fondo comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria ed ai ristori a fronte delle minori entrate da IMU.

L'iniziale logica d'intervento settoriale è stata quindi superata, dal punto di vista della provvista di risorse finanziarie a favore degli enti locali, dall'art. 106 del d.l. n. 34/2020 citato, il quale ha istituito un fondo finalizzato a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza (il cd. "Fondone"). Successivamente, l'art. 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ha incrementato il fondo in esame, finalizzato a ristorare la perdita di gettito, da considerare al netto delle minori spese e delle risorse già assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 827, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli enti locali beneficiari delle risorse in esame sono stati chiamati a trasmettere, entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, utilizzando l'apposito applicativo sul portale del Ministero dell'economia e finanze, una certificazione volta a documentare la suddetta «perdita di gettito».

La legge in esame (nel disporre un ulteriore incremento, per l'anno 2021, del fondo funzioni fondamentali: art. 1, comma 822) ha disposto, al comma 823, che «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi

dell'articolo 109, comma 1-*ter*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18».

Successivamente, l'articolo 13 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. «sostegni-*ter*») ha stabilito che le risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 822, della legge n. 178/2020 sono utilizzabili anche nel 2022 per le medesime finalità. Di conseguenza, è stato differito al 31 ottobre 2023 il termine entro cui il Ministero provvederà alla definitiva verifica della perdita di gettito degli enti e sarà quindi effettuato il conguaglio finale, considerando le risorse del fondo funzioni fondamentali 2020 e 2021 non utilizzate alla data del 31 dicembre 2022, unitamente alle risorse assegnate a ristoro di specifiche minori entrate, assegnate e non utilizzate nel triennio 2020-2022.

In questo senso, già le Linee guida sui bilanci di previsione 2021-2023 avevano avuto modo di sottolineare come "All'adempimento degli obblighi di certificazione della perdita di gettito sono correlati significativi effetti sostanziali che incidono sulla gestione, per cui è necessario procedervi con particolare attenzione.

In conseguenza di ciò, la possibilità di utilizzare il surplus delle risorse del c.d. «Fondone» nel 2021, anche tramite l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione 2021-2023, passa attraverso un'oculata rendicontazione delle minori entrate e delle maggiori spese dovute alla crisi pandemica indicate nell'apposita certificazione in scadenza al 31 maggio 2021". Parimenti, "la previsione delle entrate correnti deve tenere conto, da un lato, delle rinnovate esenzioni da imposte e da altri obblighi tributari, evenienze determinate dalla normativa emergenziale e, dall'altro, recepire gli effetti della ripresa dell'attività degli uffici tributari".

1.5. L'anzidetta rilevazione della situazione finanziaria dell'esercizio oggetto della presente analisi potrebbe verosimilmente subire una intuibile variazione sul versante dinamico dovuta a una serie di fattori esogeni di carattere contingente .L'equilibrio di bilancio così risultante potrebbe essere inciso, in altri termini, nella attuale situazione emergenziale, dall'aumento dei costi dell'energia che impattano sulla tenuta finanziaria dei documenti contabili dell'ente e, segnatamente, di quello in corso. Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, infatti, «*impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*» (Corte cost., sent. n. 250/2013): di talché, al di là degli interventi di carattere una tantum disciplinati dal legislatore in soccorso degli enti locali, diviene doveroso da parte del Comune

apprestare i necessari strumenti per garantire la indispensabile flessibilità del bilancio. A presidiare il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), che «*consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*». Corte cost. n. 250/2013, è pertanto funzionalmente astretta la doverosità dell'adozione di «*appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione* "(Corte cost., sent. n. 266/2013).

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 all'esercizio 2020 e al bilancio di previsione 2021-23 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 243/2021/INPR del 30 novembre 2021) e precisamente:

1) enti che non hanno inviato il rendiconto 2020 a BDAP e Comuni destinatari di deliberazione per inadempienza all'invio del questionario sul rendiconto 2020;
2) enti oggetto di segnalazione di gravi criticità da parte degli Organi di revisione;
3) enti con verifiche ispettive del MEF in corso di istruttoria;
4) enti destinatari di pronunce con significative criticità nell'esercizio 2020;
5) Comuni capoluogo di provincia;
6) Comuni con "FAL" valorizzato, e cioè riportato con valore superiore a zero nel risultato di amministrazione;
7) Comuni con fondo cassa a zero al 31 dicembre 2020;
8) Comuni con "FCDE" uguale a zero;
9) Comuni con parte disponibile del risultato d'amministrazione minore o uguale a zero;
10) Comuni con "FPV in c/capitale" uguale a zero e con popolazione superiore a 5.000 abitanti;

11) Comuni con giorni di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria maggiore di 200;
12) Comuni per i quali la differenza tra i residui attivi e il fondo crediti di dubbia esigibilità, in rapporto ai residui passivi, è maggiore del 200%;
13) Comuni non in Unione con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
14) Comuni critici estratti da *open civitas* (revisione della spesa - quadranti 1, 2 e 3);
15) Comuni non assoggettati ai controlli finanziari negli ultimi cinque anni, con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
16) Comuni con fondo perdite partecipate valorizzato, e cioè riportato con valore superiore a zero e popolazione superiore a 20.000 abitanti;
17) 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 Molinella, si rilevano i seguenti profili di criticità.

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

(Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna delib. n. 79/2018/PRSE)

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2020 (cfr., precedente punto **5.1.2.** del *Fatto*) risulta che il Comune non dispone di un sistema informativo che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le proprie società partecipate

In proposito, la Sezione ritiene opportuno segnalare il mancato rispetto delle disposizioni normative previste dall'art. 147-*quater* del TUEL, introdotte dall'anno 2015 per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il disposto normativo prevede infatti che l'ente locale debba definire un sistema di controlli sulle società partecipate, secondo la propria autonomia organizzativa, individuando pertanto le strutture responsabili di detti controlli. L'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto

delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Infine, sulla base delle informazioni precedenti, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

3.2. Residui attivi conservati a rendiconto

(Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n. 228/2021/PRSE, n. 132/2021/PRSE, n.101/2020/PRSP, n. 6/2020/PRSE, n.61/2021/PRSE)

3.2.1. Dalle acquisizioni documentali, con riferimento ai residui attivi ancora da riscuotere, risulta che la mole dei residui attivi totali è aumentata.

3.2.2. Prendendo atto delle giustificazioni dell'Ente, deve, comunque, rilevarsi che 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).

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

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

3.3. Efficacia del contrasto all'evasione tributaria

(Cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n.

228/2021/PRSE, n. 54/2021/PRSE, 129/2020/PRSE, n. 108/2020/PRSP)

3.3.1. Come si è visto (punto **5.1.4.** del *Fatto*), dalla tabella compilata nel questionario relativo al consuntivo 2020, alla Sezione I.III – Gestione finanziaria – Entrate, è stato rilevato che a fronte di accertamenti per recupero evasione pari ad euro 347.008,25 risultano riscossioni per euro 220.705,62.

L'Ente sul punto ha riferito che, "dopo aver espletato l'attività di riscossione coattiva tramite MUNICIPA S.P.A. ha ulteriormente avviato l'attività per le partite non ancora riscosse tramite ADER Agenzia delle Entrate – Riscossione".

3.3.2. La Sezione pur prendendo atto delle misure intraprese in merito alla riscossione coattiva, rileva che la capacità di riscossione, incidendo sull'effettiva disponibilità, in termini di cassa, delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rileva ai fini della salvaguardia degli equilibri finanziari dell'ente qualora finisca con l'implicare una sovrastima dei crediti e, conseguentemente, del risultato di amministrazione.

Gli eventuali accantonamenti al FCDE conseguenti alle difficoltà sul lato della riscossione, per quanto in grado di neutralizzare tali effetti, non possono essere considerati risolutivi in una prospettiva di lungo periodo, entro la quale l'ente deve provvedere ad azionare opportune leve organizzative che consentano l'effettiva affluenza di entrate in bilancio tali da consentire una programmazione delle spese volta ad approntare le necessarie misure per soddisfare i bisogni della collettività.

3.3.3. Va ulteriormente evidenziato che il versante dell'entrata, in termini di recupero dei crediti, come anche quello della minor spesa in termini di razionalizzazione della spesa, con recupero di "economie organizzative", costituiscono ambiti gestionali da curare con particolare attenzione.

3.4. Fondo pluriennale vincolato (FPV) – Reimputazione ad un solo esercizio

(cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 138/2022/PRSE; delib. n. 157/2022/PRSE)

3.4.1. L'istruttoria ha evidenziato l'imputazione delle spese coperte da FPV ad un solo esercizio, invece che su più annualità.

3.4.2. La Sezione, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti dal Comune (v. punto **5.1.5.** del *Fatto*), sottolinea l'importanza di una scrupolosa

programmazione della spesa di investimento, in coerenza con i relativi cronoprogrammi, che devono essere costantemente aggiornati, e del corretto impiego del FPV, strumento essenziale al fine di avvicinare il momento dell'acquisizione delle risorse a quello del loro impiego secondo il principio della competenza finanziaria potenziata.

Puntuali indicazioni in tal senso sono contenute nel par. 3 delle Linee di indirizzo della citata delibera della Sezione delle Autonomie n. 2/2021/INPR, ove viene esaltato il ruolo fondamentale della fase di programmazione e progettazione degli investimenti pubblici, e viene ribadito, richiamando i precedenti della Sezione, il ruolo strategico del cronoprogramma che implica l'individuazione delle risorse finanziarie, la scomposizione del lavoro in fasi e la determinazione dei tempi di realizzazione di ciascuna fase.

L'articolo 183, comma 3 del T.U.E.L. stabilisce che possono essere finanziate con il FPV tutte le spese degli esercizi successivi relative ad investimenti per lavori pubblici a condizione che la gara sia stata formalmente indetta, con aggiudicazione definitiva entro l'esercizio successivo. In difetto, fatte salve alcune eccezioni di legge (cfr., in particolare, all. 4/1, p. 5.4. decreto legislativo n. 118/2011), l'entrata accertata confluisce nel risultato di amministrazione, sottraendosi al finanziamento del quadro economico di spesa programmato. Come precisato sul punto dalla Sezione delle Autonomie, l'ente locale deve impegnare le sole spese (escluse quelle di progettazione) per le quali possa "(..) dimostrare di avere effettivamente e concretamente avviato il procedimento di impiego delle risorse per la realizzazione del lavoro pubblico" (cfr. deliberazioni n. 23/SEZAUT/2015 e n. 32/SEZAUT/2015).

Sotto tale profilo, la Sezione Autonomie richiama pertanto gli enti locali a programmare la spesa di investimento in coerenza con i cronoprogrammi ed a impiegare correttamente il FPV che deve sempre costituire uno strumento di misurazione della diacronia tra acquisizione di risorse e relativo impiego.

Puntuali indicazioni in tal senso sono contenute nel par. 3 delle Linee di indirizzo della citata delibera della Sezione delle Autonomie n. 2/2021/INPR, ove viene esaltato il ruolo fondamentale della fase di programmazione e progettazione degli investimenti pubblici, e viene ribadito, richiamando i precedenti della Sezione, il ruolo strategico del cronoprogramma che implica l'individuazione delle risorse finanziarie, la scomposizione del lavoro in fasi, e la determinazione dei tempi di realizzazione di ciascuna fase. La componente temporale costituisce l'elemento determinante per l'efficacia del ciclo programmatico e trova uno strumento di monitoraggio nell'istituto del Fondo pluriennale vincolato il quale, a

seguito della modifica dei principi contabili operata con il d.m. 1 marzo 2019, viene costituito sull'intero quadro economico all'atto dell'avvio della fase di progettazione del livello minimo, sulla base della mera prenotazione della spesa, ma con l'obbligo di attivare gli strumenti di controllo sul rispetto dei tempi di progettazione al fine di poter confermare nel rendiconto dell'esercizio successivo le risorse nel FPV evitando di far confluire le somme in economia, con l'obbligo di iniziare nuovamente il ciclo.

In pratica, pur con i complessi tecnicismi che caratterizzano il fondo pluriennale vincolato, le regole contabili contengono strumenti in grado di accompagnare l'intero ciclo dell'investimento (progettazione, procedura di affidamento, contrattualizzazione, esecuzione, collaudo) monitorando il rispetto del cronoprogramma, e fornendo, attraverso l'indicatore n. 14 del rendiconto, indicazioni utili in chiave di controllo strategico e sulla performance e per l'attivazione di misure correttive. Il monitoraggio del ciclo tecnico e del ciclo finanziario della spesa di investimento deve utilizzare, in modo adeguato, tali "indicatori" di andamento gestionale per garantire attendibilità e veridicità alla previsione e alla realizzazione nel ciclo di bilancio.

3.4.3. Nel caso del comune di Molinella, l'Ente medesimo, pur dichiarando di aver correttamente adottato cronoprogrammi di spesa e, in conseguenza, quantificato e gestito le risorse ad esso correlate, nelle annualità in esame risulta aver imputato le relative spese ad una sola annualità, impegnandone solo una quota marginale e mandando in economia le restanti somme.

3.4.4. E' pertanto necessario che l'ente riveda l'organizzazione, soprattutto il canale di comunicazione tra uffici tecnici e ragioneria, impostando la programmazione in coerenza con cronoprogrammi dettagliati e attendibili - anche con riferimento agli importi di spesa previsti, evitando di portare sistematicamente delle quote rilevanti in economia - in funzione dei quali impostare le previsioni di bilancio, e implementando gli strumenti di controllo interno mediante l'applicazione degli indicatori di bilancio di cui al D.M. 22 dicembre 2015; in proposito la Sezione Autonomie, con la delibera citata sottolinea anche che la vigilanza sulla prosecuzione, senza soluzione di continuità, di tutte le attività nel ciclo tecnico e che riguardano sia le fasi di progettazione, sia le fasi di esecuzione dell'opera o lavoro pubblico, comporta una sinergia tra gli uffici tecnici e dei lavori pubblici con il servizio economico- finanziario. Essendo il FPV, come detto, astretto a una funzione essenzialmente programmatoria, diviene evidente che le eventuali patologie si riverberano in termini di necessaria verifica tra quanto delineato negli atti fondamentali dell'ente e, in particolare, nel

programma amministrativo di mandato e quanto effettivamente realizzato, segnatamente per ciò che concerne il controllo strategico e in termini di controllo sulla gestione.

La Sezione vigilerà sul corretto adempimento di quanto indicato.

3.5. Tracciabilità, perimetrazione, cronoprogramma e rendicontazione delle opere finanziate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

(cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 138/2022/PRSE)

3.5.1. In tema di esposizione delle poste contabili, in specie quelle di investimento, si coglie l'occasione per evidenziare un ulteriore fondamentale profilo, quello della tracciabilità, della perimetrazione, della definizione del cronoprogramma e della rendicontazione delle opere finanziate dal PNRR.

3.5.2. In proposito, l'art. 9, comma 4, del d.l. n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, così dispone: "4. *Le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di* audit*.*".

Il principio della tracciabilità e del suo corollario, la perimetrazione delle risorse PNRR, è stato ribadito dalla circolare n. 29 del 2022 datata 26 luglio 2022 del Ministero dell'economia e finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (punto 5, penultimo capoverso).

3.5.3. In proposito, il legislatore non ha finora introdotto puntuali norme circa l'attuazione contabile del principio della "tracciabilità" delle risorse PNRR, né, sul punto, l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali di cui all'art. 154 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ha formulato specifici indirizzi o orientamenti.

3.5.4. Purtuttavia, si ritiene che l'ordinamento offra utili indicazioni per l'attuazione contabile del predetto principio di "tracciabilità": si fa in particolare riferimento al punto 5.4.5. dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, che può essere mutuato per l'esposizione delle risorse finanziarie finalizzate a realizzare progetti PNRR.

Invero, secondo il predetto criterio contabile, "l'esigenza di rappresentare nel bilancio di previsione le scelte operate, compresi i tempi di previsto impiego delle risorse acquisite per gli interventi PNRR, è fondamentale nella programmazione della spesa pubblica locale (si pensi alla indispensabilità di tale previsione nel caso di indebitamento o di utilizzo di trasferimenti da altri livelli di governo)" (v. citato punto 5.4.5.).

3.5.5. Sicché, come anche avviene per l'esposizione del fondo pluriennale vincolato, l'esposizione contabile, da parte dell'Ente, delle risorse PNRR, dovrà rappresentare i vincoli delle risorse PNRR da investimenti, imputandole nell'esercizio in cui si prevede di realizzare l'investimento in corso di definizione, individuando una sicura associabilità del Codice unico di progetto (CUP) con la misura PNRR, riportando altresì la denominazione del progetto, in modo da consentire una trasparente tracciabilità della spesa a beneficio non soltanto degli amministratori ma anche dell'organo di controllo e, soprattutto, del Consiglio comunale che potrà monitorare lo svolgersi in concreto delle linee gestionali stabilite nei propri documenti programmatici (es. art. 151 TUEL).

A tale riguardo, merita ricordare come la FAQ n. 1 (*Frequently Asked Questions* «domande poste frequentemente» nel linguaggio *internet*) del Ministero dell'economia e delle finanze conferma l'obbligo di inserire i riferimenti al CUP ed al Codice identificativo di gara (CIG) in tutti gli atti amministrativi a partire dagli atti di gara, nel contratto, nelle fatture di riferimento e negli atti di pagamento (mandato/bonifico ecc.).

3.5.6. In proposito, va anche ricordato che la FAQ n. 3 del Ministero dell'economia e delle finanze ha precisato che i soggetti attuatori, tra cui i Comuni, sono tenuti al rispetto dell'obbligo di perimetrare le risorse del PNRR con l'accensione di appositi capitoli.

A tal fine, il "Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR", allegato alla circolare del Mef n. 29/2022, e in particolare il paragrafo 10, prevede, per gli enti territoriali in contabilità finanziaria, l'integrazione della descrizione di tali capitoli con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP.

Altresì, la FAQ 5 MEF sottolinea che gli enti territoriali, in contabilità finanziaria, come previsto dal paragrafo 10 del Manuale delle procedure finanziarie degli interventi del PNRR, allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato (RGS) n. 29 del 2022, garantiscono la prevista perimetrazione con l'accensione di appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico e integrano la descrizione dei capitoli

con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP. L'obbligo di perimetrazione si ritiene assolto anche con l'utilizzo delle articolazioni delle unità elementari del piano esecutivo di gestione e del bilancio finanziario gestionale: non solo capitoli, dunque, ma anche articoli.

3.5.7. Per ciò che concerne la gestione di cassa, nel rispetto di quanto sopra richiamato, poiché le risorse vincolate del PNRR per gli enti locali sono soggette anche al vincolo di cassa, si precisa che il d.lgs. n. 118/2011 non prevede una specifica modalità di gestione di tale vincolo; pertanto, gli enti locali, nella loro autonomia, possono autoregolamentarsi e, a differenza di quanto deve essere fatto per la gestione della competenza, per la cassa non è necessario gestire un vincolo per ogni opera. Infatti, anche le risorse del PNRR possono essere gestite, al pari delle altre risorse vincolate, in un'unica cassa che deve essere monitorata extra-contabilmente, costantemente, per ogni categoria di entrata.

3.5.8. Con riferimento ai pagamenti, in linea generale si suggerisce di verificare la possibilità operativa/informatica di indicare il CUP (e il CIG laddove previsto) anche in un campo note della disposizione di pagamento, specificando la quota parte del pagamento riferita al progetto. Laddove ciò sia tecnicamente impossibile (come nel caso di emissione di mandati cumulativi) è necessario ricondurre la specifica spesa, in aggiunta all'idonea documentazione (atti, provvedimenti, relazioni, ecc.), con un'apposita attestazione firmata dal dirigente responsabile.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2021-23 e al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Molinella:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile;

- invita l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate (segnatamente ai punti nn. **3.1.**; **3.2.**; **3.3.**; **3.4.**; **3.5.**) ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente, anche in riferimento ai doveri, compendiati in termini generali dalla previsione dell'art. 147-*quinquies* del TUEL, di attestazione di congruità delle poste di bilancio funzionali al perseguimento degli equilibri di bilancio;

- raccomanda infine al Comune, in ossequio al rispetto del precetto dinamico della gestione finanziaria, di apprestare in corso di esercizio i necessari strumenti di flessibilità del bilancio, al fine di dare adeguata copertura alle vicende emergenziali in particolare di aumento delle spese dell'energia, nonché in relazione alla diminuzione delle entrate;

- 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 Molinella.

Così deliberato nella camera di consiglio del 11 gennaio 2023.

Il presidente relatore
Marco Pieroni
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 23 gennaio 2023
Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)