

Deliberazione n. 40/2024/PRSE



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario (relatore)
dott. Massimo Galiero	Referendario

Adunanza del 15-16 maggio 2024

Comune di Formigine (MO)

Rendiconto 2022 e Preventivo 2023/25

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 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 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, 166 e ss.;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto l'art. 148-*bis*, c. 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), dell'art. 3, c. 1, D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 213 del 7 dicembre 2012;

Vista la deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee-guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2023-2025, nonché il relativo questionario comprensivo della tabella PNRR;

Viste le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2022, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/2023/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 del 7 agosto 2023 (prot. n. 3633);

Vista la deliberazione n. 94/2023/INPR con la quale la Sezione ha modificato la programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023;

Visti i decreti n. 73/2023 e n. 81/2023 del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna di ripartizione degli enti assoggettati al controllo;

Esaminata la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Formigine (MO);

Viste le deduzioni fatte pervenire dal Comune in risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo, mediante la quale il Collegio è stato convocato per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario Antonino Carlo.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Formigine, nei precedenti cicli di controllo, era stato destinatario della deliberazione n. 146/2018, inerente al rendiconto 2016, con cui questa Sezione regionale di controllo aveva rilevato criticità inerenti al ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'errata indicazione del fondo pluriennale vincolato.

La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2023/25 ed al rendiconto per l'esercizio 2022 del Comune di Formigine, in particolare:

- le relazioni dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione per gli esercizi 2023/2025 e sul rendiconto per l'esercizio 2022, inviate a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1 c. 166, L. 266/2005, redatte in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR e n. 8/SEZAUT/2023/INPR, mediante la compilazione dei questionari ivi allegati (di seguito anche "questionari");
- la tabella PNRR del questionario allegata alle linee guida sul bilancio di previsione 2023/25;
- le relazioni dell'Organo di revisione, prodotte ai sensi dell'art. 239 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 («Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», di seguito TUEL), sulla proposta di bilancio di previsione 2023/25 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2022;
- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) relativi ai suddetti documenti contabili;
- l'ulteriore documentazione presente sul sito internet istituzionale del Comune di Formigine.

Dall'esame della predetta documentazione emerge, quanto all'esercizio 2022, la situazione contabile e finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle.

Equilibri di bilancio.

	Rendiconto 2022
Risultato di competenza di parte corrente	€ 6.205.342,49
Risultato di competenza in conto capitale	€ 1.673.372,12
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Risultato di competenza	€ 7.878.714,61

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il Comune di Formigine ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1 c. 821 della L. 30 dicembre 2018, n. 145.

Risultato di amministrazione.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa al 31 dicembre 2021	€ 14.434.311,13
Residui attivi	€ 16.239.456,44
Residui passivi	€ 13.028.479,94
FPV per spese correnti	€ 744.655,79
FPV per spese in conto capitale	€ 1.995.808,33
Risultato di amministrazione	€ 14.904.823,51
Totale accantonamenti	€ 6.482.327,28
Di cui: FCDE	€ 5.355.907,92
Totale parte vincolata	€ 5.872.042,61
Totale parte destinata agli investimenti	€ 74.131,35
Totale parte libera	€ 2.476.322,27

Relativamente al fondo crediti di dubbia esigibilità **relativo al 2022**, l'Organo di revisione ha dichiarato di aver verificato la regolarità della metodologia di calcolo, e che il Comune non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-*bis*, del D.L. 18/2020, come modificato dall'art. 30-*bis* del D.L. n. 41/2021 che prevede che per il calcolo del fondo siano utilizzati i dati dell'annualità 2019, in luogo di quelli degli anni 2020 e 2021.

Dall'allegato c) Fondo crediti di dubbia esigibilità risulta che l'importo accantonato (euro 5.355.907,92 – colonna e) è maggiore dell'importo minimo da accantonare (euro 5.035.308,22 – colonna d).

L'Ente ha dichiarato inoltre di aver costituito il fondo per indennità di fine mandato, il fondo rischi contenzioso, il fondo per passività potenziali e il fondo per gli aumenti contrattuali, ma di non aver costituito il fondo perdite per le società partecipate in quanto non ricorrono le condizioni.

I residui attivi e passivi sono in aumento rispetto all'esercizio 2021 nel quale ammontavano rispettivamente ad €12.682.707,40 e 10.801.550,37 così come è

in aumento l'FCDE che nel richiamato esercizio ammontava ad € 3.107.976,50.

Capacità di riscossione.

La capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente mostra una buona tendenza relativamente al titolo 1, sia in competenza che a residuo, meno positiva la riscossione sul titolo 3, come esposto nella seguente tabella.

	Rendiconto 2022 Accertamenti (a)	Rendiconto 2022 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 6.218.841,42	€ 4.839.859,67	77,83%
Tit.1 competenza	€ 23.872.889,20	€ 19.150.098,04	80,22%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 4.543.273,94	€ 2.749.664,73	60,52%
Tit.3 competenza	€ 11.879.403,99	€ 6.710.517,31	56,49%

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2022, risultano accertamenti per recupero evasione pari a € 1.250.230,53, riscossioni per € 844.924,94 con accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in conto competenza per € 282.475,20 e a rendiconto per € 193.428,84.

Dal conto del bilancio - gestione delle entrate, sono stati rilevati residui attivi per € 2.273.140,78 al titolo 4 "entrate in conto capitale" dei quali € 304.267,55 si riferiscono alla gestione dei residui.

Situazione di cassa.

	Rendiconto 2022
Fondo cassa finale	€ 14.434.311,13
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 4.062.080,72

Tempestività dei pagamenti	-15,26 giorni
----------------------------	---------------

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture del Comune e quelle del tesoriere.

Durante l'esercizio 2022 si rileva il mancato utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. L'indicatore di tempestività è negativo e nella relazione sul rendiconto 2022, l'Organo di revisione dichiara che l'Ente non è tenuto all'accantonamento obbligatorio del fondo garanzia debiti commerciali, non ricorrendo "le condizioni previste dall'art. 1 cc. 859 e ss., legge n. 145/2018".

Indebitamento.

	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
Debito complessivo a fine anno	€ 12.923.579,15	€ 11.055.140,06

L'indebitamento è in diminuzione rispetto al 2021; durante l'esercizio 2022 non viene contratto nuovo debito (l'Ente ha precisato che nel 2022 non sono stati stipulati mutui) e non sono state effettuate operazioni di rinegoziazione dei mutui.

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del T.U.E.L con un'incidenza percentuale dell'1,42% sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello di assunzione dei mutui.

Il Comune ha concesso garanzie a favore dei propri organismi partecipati e di soggetti diversi ma non ha in essere strumenti di finanza derivata.

In merito alle richiamate garanzie l'Ente ha precisato che:

- non sono state pagate somme a seguito di escussione nel 2022 o in esercizi precedenti;
- non sono stati effettuati accantonamenti nel bilancio di previsione 2023-2025;
- il beneficiario ha sempre fatto fronte in autonomia alle proprie obbligazioni nei confronti degli istituti bancari mutuanti.

L'Ente ha inoltre confermato che nel computo della percentuale del limite di indebitamento di cui al richiamato art. 204 del TUEL "è ricompresa la quota di interessi relativa a tutte le garanzie fideiussorie prestate, sia a favore di organismi partecipati che con partecipati".

Infine, è stato riferito che il Comune di Formigine e la Società patrimoniale *Formigine Patrimonio S.r.l.* (controllata al 100%) hanno perseguito "una rigorosa politica di riduzione dell'indebitamento che ha portato ad un sostanziale abbattimento del debito residuo: dal 2012 non sono più stati stipulati mutui".

Dalla documentazione versata in atti, per l'esercizio 2022 risulta inoltre, in particolare, quanto segue:

- il rendiconto è stato approvato il 26 aprile 2023, entro i termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli artt. 203, 204 e 207 del TUEL;
- a rendiconto 2022 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c'è coerenza nell'ammontare del fondo pluriennale vincolato iscritto nel rendiconto 2022, e si osserva che il FPV risulta imputato a più esercizi;
- durante l'esercizio 2022 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio di cui all'art 194 lett. a) del TUEL per € 3.780,51 al cui finanziamento si è provveduto mediante somme accantonate nel fondo rischi contenzioso e la relativa delibera è stata trasmessa alla competente Procura di questa Corte;
- nell'esercizio 2022, è stato rispettato il vincolo di spesa per il personale dettato dall'art. 1, c. 557 e 562 della L. 296/2006;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- nel corso dell'esercizio 2022, il Comune ha proceduto ad assunzioni di personale a tempo indeterminato rispettando il valore soglia della fascia demografica di appartenenza, alla luce dell'art. 33, c. 2, D.L. 30 aprile 2019, n. 34 e del successivo decreto interministeriale attuativo del 17 marzo 2020 ed è stato previsto un aumento di spesa nel rispetto delle percentuali individuate dall'art. 5, Decreto 17 marzo 2020, del Ministro della pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'Interno;
- in relazione agli effetti sulla gestione finanziaria 2022 connessi all'emergenza sanitaria, l'ente ha trasmesso alla RGS le certificazioni sulla perdita di gettito 2021 e 2022 connessa all'emergenza epidemiologica Covid-19 entro il 31 maggio, rispettivamente, dell'anno 2022 e 2023 e il Comune ha dichiarato che i dati contenuti in queste certificazioni sono concordanti con quelli esposti nel conto consuntivo 2022;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile.

- 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, c. 6, lett. j, D. Lgs. n. 118/2011 hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette, indirette o di controllo; l'organo di revisione dichiara inoltre che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, così come rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG, e che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati;

2. Il bilancio di previsione per il triennio 2023/25 del Comune di Formigine è stato approvato con deliberazione n. 102 del 20 dicembre 2022. Dal relativo questionario emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del TUEL, nonché il rispetto del saldo di competenza d'esercizio, non negativo, ai sensi art. 1, c. 821, L. n. 145/2018, con riferimento ai prospetti degli equilibri di cui al DM 1° agosto 2019 e ss.mm.

Relativamente al PNRR, viene rappresentato che "l'Organo di revisione ha correttamente contabilizzato le risorse PNRR-PNC in base alle indicazioni di cui alla FAQ n. 48 di Arconet nonché ha correttamente perimetrato i capitoli di entrata e di spesa secondo le indicazioni del D.M, MEF 11 ottobre 2021". L'Organo di revisione ha inoltre evidenziato che, "l'Ente non si è avvalso di deroghe assunzionali a tempo determinato per il PNRR" e che "ha potenziato e sta potenziando il sistema di controllo interno alla luce delle esigenze previste dalle indicazioni delle circolari RGS sul PNRR".

3. Sugli elementi di potenziale criticità emersi, il magistrato istruttore ha esperito istruttoria chiedendo al Comune, con nota prot. n. 524 del 8 febbraio 2024, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- accantonamenti;
- garanzie e altre operazioni di finanziamento a favore di organismi partecipati e altri soggetti;
- aumento dei residui attivi e passivi;
- gestione dei residui attivi al titolo 4.
- efficienza della riscossione;
- operazioni di partenariato pubblico-privato;
- rapporti creditori e debitori con l'Unione;

- interventi correlati al PNRR e al PNC.

3.1. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con note prot.n. 744 del 4 marzo 2024 e n. 1160 del 27 marzo 2024 ha fornito i seguenti chiarimenti:

3.1.1 I residui attivi totali ammontano a € 16.239.456,44 in aumento rispetto al 2021 in cui ammontavano ad € 12.682.707,40. Dagli schemi di bilancio è stato rilevato che € 2.273.140,78 sono residui attivi al titolo 4 "Entrate in conto capitale" (dei quali € 304.267,55 derivano dalla gestione dei residui ed € 1.968.873,23 dalla gestione di competenza).

La Sezione ha chiesto al Comune in generale di motivare l'aumento dei residui tra i due esercizi, e di fornire aggiornamenti sulle iniziative intraprese per incrementare la percentuale di riscossione degli stessi negli esercizi successivi (indipendentemente dal titolo) illustrando le principali voci conservate a residuo.

Ha chiesto inoltre di indicare le tipologie di entrata dalle quali derivano i residui del titolo 4 specificando le modalità di contabilizzazione degli stessi, nonché se trattasi di contributi a rendicontazione.

Con riferimento alle motivazioni dell'aumento dei residui attivi totali, il Comune ha evidenziato in primo luogo che è da rintracciarsi in un aumento complessivo delle entrate di competenza e dei relativi residui.

In secondo luogo, l'Ente ha evidenziato le poste a residuo che hanno avuto il maggiore incremento che sono:

- addizionale comunale: per via dell'incremento degli imponibili;
- violazione al codice della strada: l'installazione del nuovo sistema di rilevazione della velocità media ha portato a un significativo incremento delle entrate;
- Contributi da enti finalizzati allo sviluppo degli investimenti: nel 2022 sono stati contabilizzati i primi contributi PNRR.

Relativamente ai residui attivi al titolo 4, Entrate in conto capitale, il Comune ha allegato una tabella, suddividendo le entrate secondo natura e principio di contabilizzazione.

In primo luogo, sono stati segnalati contributi da soggetti che non applicano il principio della competenza potenziata, per un ammontare

complessivo di € 670.845,09 contabilizzati sulla base del punto 3.6 lett. c) secondo punto, dell'allegato 4/2 al D. Lgs 118/2011 "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria".

In secondo luogo, sono stati segnalati Permessi di costruzione, oneri di urbanizzazione e simili, per € 825.835,64, contabilizzati sulla base del richiamato allegato 4/2 al punto 3.6 lett. d) secondo il quale l'accertamento coincide con i termini di pagamento previsti nel permesso di costruire, mentre la registrazione contabile è effettuata al momento del rilascio del permesso.

L'Ente poi evidenzia la "Compartecipazione alla spesa da Comuni in seguito a sottoscrizione di convenzione ex art. 30 del TUEL" per € 12.451,20, contabilizzata sulla base della conferma dell'assunzione degli impegni di spesa da parte degli altri comuni.

Infine, il Comune segnala la presenza di contributi a rendicontazione erogati da soggetti che applicano il principio della competenza potenziata per euro 764.008,85, contabilizzati sulla base del primo punto del già citato art. 3.6, lett. c) di cui all'allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011.

Sui residui al titolo 4, l'Ente evidenzia inoltre che il loro incremento è proporzionale all'incremento dei residui passivi al titolo 2.

Come risposta alla domanda in cui si chiedeva di riferire in merito alle azioni che intendesse intraprendere per migliorare la capacità di riscossione, l'Ente ha dichiarato di avere una buona capacità di riscossione complessiva, comunicando tuttavia alcune iniziative intraprese per incrementare la riscossione, di seguito rappresentate:

- "adozione di protocolli standardizzati per la riscossione delle entrate al fine di semplificare i cicli di gestione delle stesse, utilizzare al meglio le informazioni e dare maggior robustezza alle procedure;
- invii di solleciti bonari al fine di ridurre la dimensione del credito gestito mediante recupero coattivo;
- accorciamento dei tempi che intercorrono tra la prima richiesta di pagamento e le successive fasi di sollecito al fine di ridurre i tempi di recupero delle somme".

Al fine di esaminare l'andamento della riscossione, l'Ente ha allegato delle tabelle dettagliate con le principali voci conservate a residuo, contenente l'evoluzione delle stesse nel 2023. Dalle richiamate delibere si riportano i totali

per ciascun titolo.

Evoluzione dei residui 2022 nel corso del 2023

Tipo di entrata	Residui al 31/12/22	Somma maggiori residui 2023	Somma di incassato 2023	Somma di residuo al 31/12/23	% di incassato
Titolo 1	5.604.549,46	570.024,03	4.615.344,41	1.559.229,08	72,18%
Titolo 2	589.472,31	71.356,71	577.998,58	82.830,44	85,95%
Titolo 3	6.962.495,89	81.031,18	3.250.839,21	3.792.687,86	45,53%
Titolo 4	2.273.140,78	2.020,86	1.009.237,23	1.265.924,41	44,31%

Le somme complessivamente incassate nel 2023 ammontano ad euro 9.453.419,43.

Esaminando i dettagli relativi agli incassi 2023 indicati in ogni singola tabella allegata dall'Ente risulta quanto segue.

Relativamente al titolo 1, per le voci di maggiore importo, risultano le seguenti percentuali di incassato: (addizionale comunale 100%, per € 3.580.844,76, TARI 40,37% per € 621.023,70, Recupero evasione 37,83% per € 413.475,95).

Con riferimento al titolo 2, i residui non ancora incassati nel 2023, (% di incassato pari a zero), riguardano Contributi da privati per € 57.580,73 e Contributi da enti per € 1.076,41. Emergono inoltre le seguenti percentuali di contributi incassati: (Contributi regionali 42,16% per € 17.616,63 e altre entrate 100% per € 560.381,95).

In merito al titolo 3, i residui attivi con la peggiore percentuale di incassato, sono quelli relativi alle Violazioni al codice della strada (31,67%, con residui da incassare per € 2.582.883,20), ai rimborsi per elezioni (0,19% con residui da incassare per € 54.099,96 e ai Canoni (49,99% con residui ancora da incassare per € 64.100,00).

Al titolo 4, risultano residui non ancora incassati (% di incassato pari a zero) in merito a Contributi da Comuni per un importo pari ad € 2.286,78 e per il "Contributo tangenziale sud", per un importo pari ad € 435.040,30. Relativamente al richiamato contributo è stato rilevato nella risposta dell'Ente, anche un residuo passivo dello stesso importo al titolo 2 (al quale si farà riferimento in seguito). I residui con le peggiori percentuali di riscossione risultano

essere: (Contributi da privati 39,02%, con residui da incassare per € 39.075,40 e Contributi dalla Regione 37,30%, con residui da incassare per € 439.820,44).

3.1.2 I residui passivi totali a rendiconto 2022 ammontano a € 13.028.479,94 e sono in aumento, come i residui attivi rispetto al 2021, anno in cui ammontavano ad € 10.801.550,37. Da una tabella inserita nella Relazione dell'organo di revisione relativa all'anzianità dei residui passivi, risultano residui risalenti a esercizi precedenti al 2019 per € 1.658.670,24. Nella stessa relazione si sottolinea che "persistono residui passivi provenienti dal 2019 o da esercizi precedenti".

Sentito sul punto, l'Ente ha fornito una tabella relativa all'incremento dei residui passivi tra i due esercizi che si allega.

Variazione nella consistenza dei residui al 31/12 di ogni esercizio se >0 in crescita	Residui di competenza	Residui da residui	Totale complessivo
Titolo 1 Spese correnti	636.831,08	159.438,66	796.269,74
Titolo 2 Spese in conto capitale	786.470,84	-31.108,87	755.361,97
Titolo 3 Spese per incremento attività finanziarie	-51.497,35	234.021,39	182.524,04
Titolo 4 Rimborso prestiti	456.280,80	0,00	456.280,80
Titolo 7 Spese per conto terzi e partite di giro	-78.346,35	114.839,37	36.493,02
Totale	1.749.739,02	477.190,55	2.226.929,57

Sulla richiamata tabella il Comune precisa: *(nota bene: la tabella riporta gli incrementi sui valori a residuo dal 31/12/2021 al 31/12/2022: lo scopo è quello di identificare i titoli di bilancio che hanno avuto gli scostamenti maggiori dall'esercizio precedente).*

L'Ente allega inoltre alcune tabelle con le variazioni dei residui per ciascun titolo, specificando che "le variazioni esposte sono quelle di maggior dimensione ma nel bilancio è possibile individuarne una pluralità con segni algebrici opposti e minor rilevanza".

Relativamente al titolo 1, Spese correnti, risulta un incremento dei residui per € 796.269,74 e il Comune precisa che la principale variazione in aumento riguarda i residui sul Macro aggregato 3 - Acquisto beni e servizi.

Da una tabella allegata si rileva che le principali variazioni in aumento

riguardano la Missione 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione, la Missione 3 Ordine e sicurezza pubblica, la Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambientale e la Missione 10 Trasporti e diritto alla mobilità.

Relativamente al titolo 2 - Spese in conto capitale, risulta un incremento dei residui per € 755.361,97 e il Comune precisa che le principali variazioni nella consistenza dei residui sono inerenti alla Missione 10 Trasporti e diritto alla mobilità. Nel dettaglio:

- Realizzazione ciclabile finanziata con contributo regionale per € 320.000,00;
- Realizzazione tangenziale sud finanziata con contributo statale per € 435.040,30 (nel merito, a pag. 12 si rileva un residuo attivo al titolo 4).

Con riferimento al titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie, risulta un incremento dei residui per € 182.524,04, correlato a trasferimenti alla società partecipata per varie motivazioni (manutenzione straordinaria strade, fabbricati, interventi per la Smart City).

In merito al titolo 4 - Rimborso prestiti, risulta un incremento dei residui per € 456.280,80 e il Comune riferisce che ciò è derivato da un ritardo nella quota di liquidazione delle rate di mutuo causato da un problema nella valuta di addebito delle stesse da parte della tesoreria.

Infine, l'Ente ha inserito una tabella con i residui *ante* 2019, relativi al titolo-1 Spese correnti, al titolo 4-Spese in conto capitale e al titolo 7-Spese in conto terzi e partite di giro, che rappresenta l'importo più rilevante (€ 1.329.202,02).

Il Comune ha poi evidenziato che le "misure intraprese per ridurre l'ammontare dei residui riguardano principalmente la liquidazione delle somma a residuo di spettanza provinciale per l'addizionale TARI", precisando che tali "somme sono state correttamente riconciliate e liquidate: e tuttora è in corso la liquidazione della rimanente parte che si dovrebbe concludere nell'esercizio in corso. La liquidazione delle stesse porterà ad un abbattimento del 92,41% dei residui passivi".

3.1.3 Dalla tabella relativa all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria inserita nella Sezione II del questionario - Gestione finanziaria - Dati contabili Entrate, è stato rilevato che a fronte di accertamenti per recupero evasione totali pari ad € 1.250.230,53 risultano riscossioni per €

844.924,94.

In particolare, con riferimento al Recupero evasione IMU/TASI, a fronte di accertamenti pari a € 1.201.000,00 risultano riscossioni per € 800.277,32.

Sul punto la Sezione ha chiesto al Comune di fornire aggiornamenti sulle attività di riscossione successive al 31 dicembre 2022.

L'Ente ha riferito che "successivamente al 31/12/2022 sono stati effettuati versamenti nell'annualità 2023 relativi agli accertamenti IMU emessi nel 2022 per un totale di € 73.837,71. Per gli importi relativi all'imposta IMU non riscossi sono stati inviati ai contribuenti i solleciti di pagamento con il riepilogo completo dei debiti tributari riferiti agli avvisi di accertamento emessi, contenenti la scadenza di pagamento, gli importi e le modalità di pagamento. Sono stati quindi inviati 40 solleciti per l'imposta IMU per un importo accertato pari a € 253.664,00".

Il Comune ha precisato inoltre di aver fatto presente la possibilità di rateizzare gli importi come da Regolamento IMU e Regolamento delle Entrate e di aver avviato "le procedure per inviare a recupero coattivo somme non versate a seguito degli accertamenti scaduti".

Con riferimento al recupero evasione IMU/TASI, l'Ente ha predisposto una tabella riepilogativa con i dati evidenziati di seguito.

Residuo al 31/12/2022	400.722,68
Variazioni di accertamento 2023	24.625,26
Riscossioni	73.837,71
Residuo al 31/12/2023 (ante ROR)	351.510,23

L'Ente ha infine comunicato che "successivamente all'invio dei solleciti di pagamento e dopo le riconciliazioni degli eventuali versamenti, si stanno predisponendo le attività necessarie al fine di proseguire con la riscossione coattiva".

3.1.4 Il Comune, con determina n. 658 del 09/12/2011 a seguito di esperimento di gara di appalto mediante procedura aperta, ha affidato la progettazione, la realizzazione dei lavori di completamento impiantistico, l'allestimento e la gestione del servizio di ristorazione scolastica con il sistema della finanza di progetto, procedura a gara unica di cui all'art. 153, c. 1-14 del D. Lgs. 163/2006 e ss.mm.ii, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'allora vigente art. 83 del D. Lgs. 163/2006.

L'Ente ha comunicato che la concessione ha durata 15 anni e che il

concessionario si è impegnato alla progettazione, al completamento edile, impiantistico e dell'allestimento del Nuovo Centro Pasti, della Cucina Momo e della Cucina Bartolini, (presso gli edifici scolastici), all'allestimento di terminali attrezzati (presso gli edifici scolastici del territorio comunale), alla gestione e alla manutenzione.

All'art.5 "FINANZIAMENTO" della concessione trasmessa dall'Ente risulta che **"il Concessionario assicura il finanziamento dell'Investimento con mezzi propri o con risorse finanziarie reperite dal Concessionario stesso sul mercato dei capitali"**.

Il Comune riconosce al Concessionario un contributo pagato annualmente sul titolo 2 della spesa pari ad € 19.996,00 oltre IVA di legge e ha costituito, a titolo oneroso e per tutta la durata della Concessione, diritto di superficie sul fabbricato sede del Nuovo centro Pasti. Il corrispettivo per la concessione del richiamato diritto di superficie è pari a 3.000 euro/anno, oltre IVA di legge e deve essere corrisposto al Comune, in un'unica rata annuale posticipata, entro 90 giorni dal ricevimento della fattura.

Ai sensi dell'art. 17 della Convenzione, al Concessionario è riconosciuto inoltre, "un corrispettivo dato dal numero dei pasti annui effettivamente forniti per il Servizio di Ristorazione, moltiplicato per la Tariffa Pasti". "Il numero dei pasti/anno, potrà subire un incremento/decremento massimo del 10% rispetto ai quantitativi indicati nel Piano Economico Finanziario, senza che questo possa dare origine alla revisione dei presupposti che garantiscono l'Equilibrio Economico Finanziario del PEF stesso". Il "Numero Minimo Pasti, ottenuto applicando l'aliquota massima del 10% di possibile decremento, è pari a 217.108".

La tariffa pasti, indicata a pag. 13 della Convenzione, è pari ad € 4,96, oltre ad IVA di legge.

Con riferimento alla **ripartizione dei rischi tra il Comune e il privato**, l'Ente ha riferito che "non sono stati ripartiti sulla base di una matrice in quanto all'epoca della redazione della gara non era obbligatoria la matrice dei rischi", evidenziando tuttavia che "il contenuto della stessa è ben rappresentato dall'art. 19 del contratto "Equilibrio economico finanziario" nel quale sono indicate le ipotesi al cui verificarsi si può dare atto ad una procedura di revisione del PEF", e che ripartisce i rischi in materia implicita.

Nel richiamato art. 19 vengono elencati una serie di eventi, alcuni anche descritti in altre parti della Convenzione. Tra gli eventi risultano ad esempio (modifiche di norme legislative/fiscali, ritardi, eventi di Forza Maggiore, assunzione di provvedimenti amministrativi che impongano di apportare varianti

alla progettazione, mancato raggiungimento Numero Minimo pasti, altro).

Si riferisce poi che, qualora "si verifichi uno qualsiasi degli eventi sopra descritti, si procederà alla revisione del PEF mediante rideterminazione delle condizioni di Equilibrio Economico Finanziario con le modalità di cui al successivo art. 20". Inoltre, nel caso in cui "le variazioni apportate o le nuove condizioni introdotte o gli eventi determinatisi risultino favorevoli al Concessionario, la revisione del PEF dovrà essere effettuata a vantaggio del Concedente".

Nella risposta ad istruttoria prot. Cdc n. 1160 del 27 marzo l'Ente ha precisato che all'art. 19 sono evidenziati "elementi che possono condurre alla richiesta di revisione dell'equilibrio economico finanziario che sono generalmente inquadabili come eventi non previsti né prevedibili delle condizioni iniziali di affidamento (ad es. variazioni apportate dal Concedente e presupposti e condizioni di base del PEF, introduzione/modifica di norme legislative o regolamentari, sopravvenute successivamente alla data di presentazione dell'Offerta, che comportino maggiori oneri per la realizzazione delle opere etc.". "Resta inteso che i rischi ulteriori rispetto a quelli elencati, ad esempio il rischio derivante da fluttuazioni dei prezzi di mercato delle materie prime o il rischio di impresa gravano interamente sul concessionario e non possono in alcun modo condurre ad una revisione delle condizioni di equilibrio del PEF."

Sempre relativamente ai rischi, nella Convenzione si riferisce all'art. 6 che tra gli impegni, obblighi e responsabilità del Concessionario, vi è quello di "redigere e far pervenire al Concedente, entro 60 giorni dall'inizio del Servizio di Ristorazione, il proprio Documento di Valutazione dei Rischi". Nell'articolo 12 sulle modalità di gestione, si precisa che il "Servizio di Ristorazione varrà eseguito con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio da parte del Concessionario, secondo i termini e nei limiti esplicitamente stabiliti nel presente Contratto".

Dall'art. 23 - risulta che al "**termine della Concessione** (i) il Nuovo Centro Pasti e (ii) la Cucina Momo, la Cucina Bartolini ed i Terminali Attrezzati, verranno, rispettivamente, gratuitamente devoluti al Concedente e restituiti allo stesso, completi di impianti, attrezzature e delle relative certificazioni previste dalla normativa vigente, in stato di efficienza idoneo a consentire il proseguimento dell'attività".

Infine, il Comune ha evidenziato che "il contratto di project per la realizzazione del Centro pasti comunale ha consentito all'amministrazione di rendere fruibile agli alunni delle scuole primarie e di infanzia e i nidi di infanzia (oltre i centri estivi) il servizio di ristorazione" che comprende "produzione,

confezionamento, trasporto o fornitura di pasti pronti", garantendo un servizio pubblico qualitativamente elevato.

3.1.5 Per quanto concerne i rapporti di debito/credito con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico a cui appartiene, il Comune fornisce il dettaglio della situazione al 31 dicembre 2022 dichiarando, altresì, che "si è proceduto alla riconciliazione delle partite creditorie e debitorie" e che "alla data odierna non risultano residui attivi o passivi relativi alle gestioni correnti ante 2023".

3.1.6 L'Organo di revisione, a conclusione delle verifiche eseguite allo scopo di redigere il bilancio di previsione 2023-2025, ha effettuato alcune osservazioni e fornito alcuni suggerimenti all'Ente.

Sul punto, la Sezione ha chiesto al Comune di relazionare in merito all'adozione dei richiamati suggerimenti.

In merito alle entrate, l'Organo di Revisione invitava ad un costante monitoraggio, con particolare riferimento oltre che alle entrate tributarie, alle entrate per sanzioni relative a C.d.s. e alle entrate relative ai permessi da costruire. In relazione a queste ultime, "preso atto della vigente normativa regionale che condurrà ad un probabile calo degli introiti medio tempore", l'Organo di Revisione raccomandava all'Ente "la riduzione dell'utilizzo di tali risorse a finanziamento della spesa corrente".

Con riferimento ai proventi da sanzioni per violazioni al CDS l'Ente ha dichiarato che "si è registrato un incremento negli ultimi due anni, a seguito dell'attivazione a partire dal febbraio 2022, del sistema della rilevazione della velocità media su un tratto stradale". Ciò ha richiesto un "costante monitoraggio dell'andamento delle entrate e dei conseguenti vincoli di spesa, come previsto dagli art. 208 e 142 del D. Lgs. 285/1992, oltre alla previsione, sul bilancio di previsione 2023-2025, di un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità in misura prudenziale."

"Nel corso del 2023, in sede di verifica di salvaguardia degli equilibri di bilancio, e sulla base di accertamenti e incassi, si è proceduto ad una revisione dell'accantonamento all'FCDE, in quanto al momento della redazione del Bilancio di Previsione 2023-2025 (ottobre/novembre 2022) non si disponeva ancora di uno storico di incassi, e in mancanza dei dati erano state utilizzate le percentuali di accantonamento utilizzate per le altre sanzioni al codice della strada".

Per quanto riguarda i permessi di costruire, l'Ente ha dichiarato che

“l’andamento registrato negli ultimi due esercizi 2022-2023 non risente ancora degli effetti della vigente normativa regionale” e che la “quota di proventi da permessi da costruire applicata alla spesa corrente, è prevista, nel bilancio di previsione 2024-2026 in graduale riduzione”.

In merito alle spese, l’Organo di revisione ha raccomandato “il monitoraggio costante dell’andamento delle spese per forniture di beni e servizi, con particolare attenzione alle spese energetiche e per utenze, alla luce delle dinamiche inflattive desumibili dal mercato in funzione del mantenimento degli equilibri di bilancio”. In tal senso l’Organo di revisione suggerisce di “prevedere tempestivamente gli effetti di eventuali richieste di adeguamento contrattuale all’adeguamento degli indici ISTAT”.

L’Ente ha riferito che nel corso del 2023, si è provveduto ad un costante monitoraggio delle spese energetiche e per utenze, “apportando, ove necessario, le opportune variazioni delle previsioni di bilancio, sulla base dell’andamento delle tariffe” e precisando che dal “2020 al 2023 sono stati realizzati su alcuni edifici comunali (sede uffici comunali, palestre, impianti sportivi), interventi di efficientamento energetico degli impianti di illuminazione, oltre a progetti di installazione di impianti fotovoltaici su edifici scolastici.”

Nel corso del 2023, per quanto riguarda le spese per forniture di beni e servizi, si è provveduto inoltre “all’adeguamento degli stanziamenti di spesa relativi ad appalti di durata pluriennale a seguito della richiesta di adeguamento alla rivalutazione ISTAT”, prevista dai contatti stessi.

Con riferimento alla verifica costante dell’andamento dei tassi di interesse debitori, che potrebbero incrementare gli oneri finanziari in virtù dell’andamento del mercato, il Comune ha dichiarato di utilizzare, per la gestione del debito, “un portale che aggiorna in tempo reale i dati relativi alle quote interessi dei mutui in essere”, che consente un costante monitoraggio sull’andamento dei tassi degli interessi passivi.

In merito alla rivalutazione periodica della correttezza dei cronoprogrammi delle opere pubbliche, “che potrebbero subire significativi rallentamenti in seguito alla crisi della reperibilità delle materie prime e del lavoro”, l’Ente ha evidenziato che “nel corso del 2023 sono state apportate variazioni agli strumenti di programmazione (piano investimenti, elenco annuale e triennale) legati in particolare alla modifica dei cronoprogrammi per adozione di varianti”, riferendo che tutte “le opere avviate al momento stanno procedendo secondo la

pianificazione prevista”.

Per la realizzazione delle richiamate opere, allo scopo di prevedere possibili ripercussioni sul costo finale delle stesse, il Comune di Formigine ha riferito di essere “impegnato da diversi anni nella ricerca di fonti di finanziamento da enti esterni (amministrazioni pubbliche, quali Regione, Provincia, e altri soggetti quali ad esempio fondazione Cassa di Risparmio, sponsorizzazioni da imprese) destinate alla realizzazione di interventi sia sul territorio, sia nell’ambito delle attività culturali, sociali, sportive”, dotandosi di un ufficio ad hoc, denominato ufficio Europa.

Nel caso di contrazione di nuovo indebitamento, l’Organo di revisione invitava il Comune a verificare il tipo di finanziamento da assumere e in particolare la durata dello stesso in relazione alla durata dell’investimento da realizzare. Sul punto l’Ente ha riferito che nel corso del 2023 non sono stati contratti nuovi mutui.

3.1.7. Per la contabilizzazione degli interventi correlati al PNRR, in fase di programmazione, l’Ente ha dichiarato di aver garantito “la perimetrazione prevista dall’art. 9 del D. L. n. 77/2021, creando appositi capitoli all’interno del piano esecutivo di gestione e del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l’individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico” e integrando “la descrizione dei capitoli con l’indicazione della missione, componente, investimento e CUP.”

Ha precisato inoltre che:

- “la distinzione tra le quote riconosciute a titolo di anticipazione e a rendicontazione delle risorse PNRR viene effettuata a livello di singolo accertamento nel momento della riscossione in ossequio al principio della competenza finanziaria potenziata” evidenziando che “sono stati utilizzati capitoli differenti per la contabilizzazione delle varie fonti di finanziamento (PNRR, risorse proprie, altro)”;

- “ogni intervento iscritto in parte spesa trova la sua corrispondente copertura per fonte di finanziamento in parte entrata”;

- non ha in carico interventi correlati al PNC.

E’ stato riferito inoltre che l’Organo di revisione ha verificato:

- "la congruenza tra le previsioni del DUP e le previsioni dei capitoli dedicati agli interventi contemplati specificamente nel PNRR e nel PNC come indicato nell'allegato 1.2 del verbale del Collegio dei Revisori n. 32 del 15/12/2023";

- "la congruenza tra le previsioni dei singoli capitoli specificamente destinati e le erogazioni del PNRR e del PNC come indicato nell'allegato 1.2 del verbale del Collegio dei Revisori n. 32 del 15/12/2023";

- "tramite la consultazione delle check list del monitoraggio quadrimestrale interno (approvato con Delibera di GC n. 214 del 29/12/22), se è stato effettuato":

"1. il regolare accertamento delle entrate che finanziano il fondo pluriennale vincolato stesso;

2. l'effettiva sussistenza delle corrispondenti obbligazioni passive o quantomeno, formale avvio delle relative procedure di affidamento di spesa;

3. la coerenza della composizione del fondo pluriennale vincolato con i cronoprogrammi di investimento;"

L'Ente ha inoltre confermato che, "ai fini della corretta programmazione finanziaria delle risorse e dell'erogazione dei contributi concessi per la progettazione e la realizzazione di investimenti relativi a interventi di spesa in conto capitale, limitatamente a quelli indicati all'articolo 1, sono state rispettate le regole dell'art.1-*bis* del D.L. n. 59/2021, nonché la verifica tramite il sistema, di cui al D. Lgs. 29 dicembre 2011, n. 229 dell'avvenuta esecuzione da parte degli enti beneficiari dei relativi adempimenti amministrativi, ivi compresi:

- la presentazione dell'istanza di finanziamento nel rispetto di quanto previsto dall'art. 11 della L. 16 gennaio 2003, n.3;

- l'affidamento dei relativi contratti;

- il monitoraggio fisico della realizzazione dell'intervento;

- la chiusura contabile e di cantiere dell'intervento;"

"Per quanto concerne la chiusura del codice unico del progetto di cui all'articolo 11 della citata L. n. 3 del 2003 l'Ente attualmente dichiara di non aver chiuso nessun CUP."

Con riferimento agli interventi di cui alla tabella Excel compilata dal Comune e trasmessa alla Sezione Regionale di controllo, tramite Con-Te nel luglio

2023, l'Ente ha dichiarato di aver rispettato i termini indicati con scadenza 31/12/2023, come da cronoprogramma.

Il Comune inoltre ha trasmesso "il cronoprogramma contabile per gli interventi riguardanti il progetto di adeguamento Sismico della Scuola Primaria Don Mazzoni e il progetto relativo all'adeguamento sismico delle Scuole Medie Fiori", allegando anche lo "Stato di avanzamento delle liquidazioni", dal quale risulta che tutte le fatture ricevute sono state liquidate.

Relativamente alla Scuola primaria l'Ente ha poi dichiarato che "il 10/02/2024, come da programmazione è stata data fine ai lavori".

Con riferimento all'adeguamento sismico blocco e spogliatoi della scuola secondaria di primo grado "A. Fiori" invece, sono state concesse alcune proroghe, di cui l'ultima ha fissato il termine di ultimazione al 10/03/2024. In data 27/03/2024, la Sezione ha chiesto conferma all'Ente relativamente alla conclusione dei lavori.

Il Comune, ha precisato che con riferimento alla scuola secondaria A. Fiori, le "opere finanziate con fondi PNRR sono state concluse al 27/03/2024".

Ha evidenziato inoltre che "è in corso di approvazione la perizia di variante n. 2 per le necessarie opere relative alla prevenzione incendi finanziate con fondi propri comunali" e che i lavori verranno conclusi entro la fine di aprile 2024.

Nei cronoprogrammi allegati dall'Ente sono state indicate le fonti di finanziamento (contributi PNRR, altri contributi, risorse proprie), e i capitoli di spesa. È stato indicato inoltre, per ciascun anno, il dettaglio sulle entrate provenienti da anni precedenti e delle entrate e delle spese re-imputate a FPV.

Relativamente ai progetti PNRR su digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA, l'Ente ha riferito che "in sede del riaccertamento ordinario dei residui al 31/12/2023 provvederà alla contabilizzazione degli impegni e degli accertamenti relativi ai progetti PNRR sul digitale secondo le regole previste dalla rendicontazione *lump sum* che disciplina questa tipologia di contributi".

Il Comune ha dichiarato inoltre di aver adottato i suggerimenti indicati dall'Organo di revisione nella propria relazione sul bilancio di previsione 2023-2025 e che "il collegio in data 15/12/2023 ha proseguito nel monitoraggio le attività di verifica come risulta dagli esiti del verbale del collegio n. 32 del

15/12/23 ad oggetto Monitoraggio PNRR, invitando l'ente a proseguire nel monitoraggio continuo e costante sulle fasi del processo del PNRR."

Relativamente al potenziamento del sistema dei controlli interni, "con deliberazione di G.C. n. 214 del 29/12/2022 ad oggetto "Indicazioni in merito all'aggiornamento dei controlli interni ai fini del monitoraggio dei progetti finanziati con fondi PNRR", l'Ente ha adottato, un sistema di azioni integrato ed organico ai fini del monitoraggio, del controllo e della verifica dei progetti stessi in conformità alle disposizioni ed agli indirizzi fissati dal Ministero con appositi decreti."

"Il suddetto sistema di controlli prevede l'istituzione di un Tavolo tecnico-finanziario (TTF), nell'ambito del sistema complessivo di governance del PNRR, cui compete la supervisione di tutti i progetti dal punto di vista finanziario al fine di realizzare il necessario allineamento tra la parte tecnica di ogni azione progettuale (opere pubbliche, lavori, servizi e forniture) e la parte economico-finanziaria al fine di garantire le necessarie variazioni agli strumenti di programmazione finanziaria, la corretta contabilizzazione delle risorse e il monitoraggio dei flussi di cassa, assicurando il rispetto dei tempi di pagamento di tutti i debiti commerciali del Comune. Il TTF è composto dal Dirigente Finanziario, o da un suo delegato, dal Dirigente competente in base all'azione progettuale o da un suo delegato, e dal Responsabile unico del procedimento (RUP) del progetto. Il TTF è convocato dal Dirigente Finanziario. Può partecipare al Tavolo il Segretario Generale. Il TTF si riunisce a cadenza quadrimestrale."

Il Comune riferisce poi che alla "data odierna sono stati effettuati nr. 3 controlli quadrimestrali (al 31/05/2023 e al 31/08/2023 e al 31/12/2023) come risulta da appositi verbali del tavolo tecnico, sottoscritti dai componenti dello stesso e depositati agli atti."

4. 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 Formigine all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la L. 5 giugno 2003,

n. 131 (recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») ha introdotto forme di controllo da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali.

La L. 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.

L'art. 3, c. 1, lett. e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis*, 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, che deve ora intendersi riferito alla normativa nazionale inerente al rispetto degli equilibri di bilancio, di cui alla L. 24 dicembre 2012, n. 243;
- dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, della Costituzione;
- della sostenibilità dell'indebitamento;
- dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai sensi dell'art. 148-*bis* in esame, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino 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».

Qualora le criticità eventuale accertate dalla Sezione non integrino invece fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* TUEL, la Sezione regionale di controllo può comunque 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. 23 giugno 2011, n. 118, che, in attuazione della delega contenuta nella L. 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.

2. In conformità alla giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo, anche per il controllo del rendiconto per il 2022 e del preventivo per il triennio 2023/25, il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione e l'indebitamento.

3. Va comunque evidenziato che l'assenza di uno specifico rilievo su profili non inclusi nella odierna pronuncia non può essere considerata quale generale, implicita valutazione positiva dei documenti contabili oggetto di analisi.

La Sezione, infatti, si riserva di procedere a successive ed ulteriori valutazioni in occasione delle verifiche sui documenti contabili (nello specifico, dei rendiconti) relativi agli esercizi successivi. Al riguardo, basterà rammentare *che "il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie"* (Corte cost., 5 marzo 2018, n. 49).

Ciò premesso, in esito alle verifiche svolte sul Comune di Formigine, si rilevano i seguenti profili di criticità.

Problematiche relative ai residui conservati a rendiconto.

Relativamente ai residui al titolo 4 "Entrate in conto capitale" per un ammontare complessivo pari ad € 2.273.140,78, l'Ente ha allegato una tabella, suddividendo le entrate secondo natura e principio di contabilizzazione, dalla quale emerge sia la presenza di contributi contabilizzati sulla base del punto 3.6 lett. c) secondo punto dell'allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011 (contributi da soggetti che non applicano il principio di competenza potenziata), sia di contributi contabilizzati in base al primo punto del richiamato principio (contributi a

rendicontazione da parte di soggetti che applicano il principio della competenza potenziata). Sempre al titolo 4, l'Ente segnala Permessi di costruzione, oneri di urbanizzazione e simili, contabilizzati sulla base del richiamato allegato 4/2 al punto 3.6 lett. d) e la "Compartecipazione alla spesa da Comuni in seguito a sottoscrizione di convenzione ex art. 30 del TUEL".

Il Comune evidenzia inoltre che l'incremento dei residui attivi al titolo 4 è proporzionale all'incremento dei residui passivi al titolo 2.

Da una tabella riportata a pag. 11, nel 2023 risultano poi riscossioni al titolo 4 per € 1.009.237,23.

Sul punto, la Sezione prende atto dell'invio di una tabella con la suddivisione delle entrate secondo natura e corrispondente principio di contabilizzazione, ma, con particolare riferimento ai contributi a rendicontazione erogati da amministrazioni che adottano il principio di competenza finanziaria potenziata rammenta che - in base a quanto previsto al punto 3.6 lett. c) primo punto dell'allegato 4/2 al D. Lgs 118/2011 - nella contabilizzazione di tali tipi di contributi, al fine di garantire l'esatta corrispondenza dell'imputazione nei bilanci dell'amministrazione erogante e di quella beneficiaria, la prima deve impegnare l'intera spesa prevista nella delibera che dispone il contributo con imputazione ai successivi esercizi in cui è prevista la realizzazione delle spese da parte della seconda e quest'ultima ha titolo ad accertare le entrate con imputazione ai medesimi esercizi in cui sono stati registrati gli impegni.

Essenziale allo scopo si rivela il cronoprogramma predisposto dal beneficiario e presentato al finanziatore al punto che, per garantire l'armonizzazione dei bilanci dell'uno e dell'altro, nel caso si realizzino scostamenti dell'andamento della spesa da quella programmata, occorre che il beneficiario dia tempestiva comunicazione all'ente erogante in occasione delle rendicontazioni, aggiornando il cronoprogramma della spesa. Entrambi gli enti dovrebbero così provvedere alle necessarie variazioni degli stanziamenti del bilancio di previsione ed alla reimputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi in cui le entrate e le spese sono esigibili.

Si evidenzia inoltre che, se l'ente erogatore non adotta il principio di competenza finanziaria potenziata, l'Ente beneficiario accerta l'entrata a seguito di formale deliberazione da parte dell'ente erogante, di erogazione del contributo a proprio favore". In questo caso, "l'entrata è imputata agli esercizi in cui l'ente beneficiario stesso prevede di impegnare la spesa cui il trasferimento è destinato (sulla base del cronoprogramma), in quanto il diritto di riscuotere il contributo

(esigibilità), sorge a seguito della realizzazione della spesa, con riferimento alla quale la rendicontazione e resa”.

Quanto rappresentato altro non è che l’espressione del generale principio della contabilità finanziaria potenziata in base al quale possono essere iscritte in bilancio solo obbligazioni che si prevede saranno esigibili nell’esercizio.

Diversamente operando l’ente andrebbe a sovrastimare le entrate relative all’esercizio in cui esse vengono in tal modo anticipatamente imputate, con conseguente rischio per i complessivi equilibri del bilancio attraverso una dilazione della capacità di spesa.

La Sezione, pertanto, nel riservarsi ogni approfondimento istruttorio in futuro, invita l’Ente a conformare il proprio agire al rispetto del principio contabile come sopra esposto.

Capacità di riscossione.

Con riferimento alle azioni intraprese per migliorare la capacità di riscossione, l’Ente ha dichiarato una buona capacità di riscossione complessiva comunicando alcune iniziative intraprese (punto **3.1.1.** del *Fatto*), tra le quali rientrano l’adozione di protocolli standardizzati per la riscossione, gli avvisi bonari e l’accorciamento dei tempi che intercorrono tra la prima richiesta di pagamento e le successive fasi di sollecito.

Il Comune ha inoltre allegato una tabella (pag. 11) con l’evoluzione delle riscossioni nel 2023 dalla quale risultano incassi per € 9.453.419,43 e dal dettaglio sui residui attivi al titolo 1, risultano incassi per addizionale comunale pari al 100%.

Dalla richiamata tabella, tuttavia, così come dalla tabella sulla capacità di riscossione inserita a pag. 5, risulta in generale, una minore capacità di riscossione al titolo 3. Dal dettaglio a pag. 12 relativo ai residui con la peggiore capacità di riscossione risultano le violazioni al codice della strada (31,67%), problematica della quale l’Organo di revisione è consapevole (**3.1.6 del fatto**) e che sta monitorando, i rimborsi per elezioni (0,19%), i Canoni (49,99%).

Dalla stessa tabella a pag. 11, inoltre, emerge una capacità di riscossione pari al 44,31% sul titolo 4, con incassi pari ad euro 1.009.237,23 nel 2023, dei quali tuttavia non si specifica la natura giuridica.

La Sezione, nel prendere atto delle azioni intraprese dall’Ente per migliorare la capacità di riscossione e dei risultati raggiunti con incassi nel 2023 per euro 9.453.419,43 di residui relativi al 2022 (**3.1.1 del fatto**) e considerando che l’Ente si sta adeguando alle indicazioni fornite dall’Organo di Revisione che

invita al costante monitoraggio di alcune tipologie di entrata, **(3.1.6 del fatto)** invita il Comune a proseguire sulla strada intrapresa, prestando attenzione alle entrate che presentano le peggiori capacità di riscossione e, in particolar modo, alle entrate relative ai titoli 3 e 4.

La Sezione prende atto, inoltre, delle misure intraprese dall'Ente per ridurre i residui passivi ante 2019 di spettanza provinciale per l'addizionare TARI.

Sul punto, si rammenta 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.

Contrasto all'evasione tributaria.

Correlativamente al tema della capacità di riscossione, la Sezione si sofferma sul tema del contrasto all'evasione tributaria (punto **3.1.3.** del *Fatto*).

Risultano accertamenti per € 1.250.230,53 e incassi nel 2022 per € 844.924,94. Con riferimento al Recupero evasione IMU/TASI, a fronte accertamenti pari a € 1.201.000,00 risultano riscossioni per € 800.277,32.

L'Ente ha dichiarato che nel 2023 sono stati effettuati versamenti per € 73.837,71. Il Comune ha riferito inoltre in merito a 40 solleciti di pagamento effettuati per un importo accertato pari a € 253.664,00 precisando che successivamente, si proseguirà con la riscossione coattiva. **(3.1.1 del fatto)**

La Sezione ritiene necessario rammentare che, partendo dall'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, c. 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari, si giunge alla considerazione che la riscossione dei tributi diviene attività fondamentale ed indispensabile per garantire le risorse necessarie per l'erogazione dei servizi e, in ultima analisi, per assicurare al cittadino le prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata *ex lege*, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute e della ulteriore necessità che l'azione recuperatoria in capo all'Amministrazione comunale sia esercitata tempestivamente per evitare la prescrizione del credito tributario.

Il tema dei residui attivi e passivi.

Prendendo atto di alcune riscossioni nel 2023 e delle azioni intraprese dall'Ente, la Sezione intende, infine, soffermarsi sul tema dei residui.

È noto 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).

Dalle acquisizioni documentali, con riferimento all'aumento dei residui attivi tra le annualità 2021 e 2022, è emerso che tale aumento è correlato all'installazione di un nuovo sistema di rilevazione della velocità che ha generato un flusso importante di entrate e conseguentemente di maggiori residui e alla contabilizzazione dei primi contributi PNRR. L'Ente ha riferito inoltre che l'aumento degli imponibili ha generato maggiori entrate da addizionale comunale (punto **3.1.1.** del Fatto).

Tuttavia, in termini generali, 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 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.

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

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.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2022 ed al bilancio di previsione 2023/25 del Comune di Formigine (MO):

- raccomanda all'Ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli artt. 81 e 97 Cost., nonché dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione esaminata 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, 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;

- 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 Formigine.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 15 - 16 maggio 2024.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Antonino Carlo
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 23 maggio 2024

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci
(firmato digitalmente)