



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

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

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 16 marzo 2022

Comune di Jolanda di Savoia (FE)

Monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del T.U.E.L.

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3»;

VISTI in particolare gli artt. 243-*bis* del T.U.E.L. introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. del 10 ottobre 2012 n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni e 243-*quater*, commi da 1 a 7-*ter*, del T.U.E.L., come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle

funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR, avente ad oggetto "Approvazione delle Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater*, co. 1-3, T.U.E.L.)";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 36/SEZAUT/2016/QMIG;

VISTO il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, oggetto di deliberazione 19 giugno 2018, n. 16, del Consiglio comunale di Jolanda di Savoia (FE) e l'adozione del piano da parte del Consiglio comunale, avvenuta con deliberazione del 24 ottobre 2018, n. 28;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 30/2019/PRSP del 13 maggio 2019, mediante la quale è stato approvato il piano di riequilibrio;

VISTE le deliberazioni della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 19/2021/PRSP e n. 211/2021/PRSP, di esame dello stato di attuazione del piano di riequilibrio;

VISTA la relazione del 15 gennaio 2022, redatta dall'Organo di revisione del Comune;

VISTA la nota di risposta, pervenuta a firma del Sindaco del Comune di Jolanda di Savoia in data 3 marzo 2022, nonché la nota, pervenuta a firma dell'Organo di revisione in data 4 marzo 2022, in esito alle richieste istruttorie di questa Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo mediante la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, Referendari Marco Scognamiglio e Ilaria Pais Greco.

Ritenuto in

FATTO

1. Il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la sua attuazione.

Il Comune di Jolanda di Savoia (FE), chiusa la gestione dell'esercizio 2017 con un disavanzo di 2.361.034,12 euro (incrementato, nel corso dell'esercizio 2018, di ulteriori passività generate da debiti fuori bilancio, così conducendo alla successiva quantificazione di un disavanzo presunto pari ad 2.854.589,12 euro) non più risanabile con gli ordinari mezzi di riequilibrio, nel 2018 ha fatto ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito anche PRFP o Piano).

Il PRFP, adottato con deliberazione consiliare del 24 ottobre 2018 n. 28, è stato approvato da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 30/2019/PRSP del 13 maggio 2019, tenuto conto delle previsioni del Comune di recupero del disavanzo, come compendiate nella seguente tabella.

Tabella 1. Quote di recupero del disavanzo e dettaglio delle azioni prospettate nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Anno	Quota di disavanzo da ripianare	Vendita azioni Hera	Quota parte risparmi derivanti da			
			Contratto di gestione asilo nido e scuola dell'infanzia	Costo servizio mensa	Costi per utenze	Risparmio mutui
2018	€ 210.000	€ 210.000				
2019	€ 70.000	€ 39.850	€ 30.150			
2020	€ 30.000		€ 30.000			
2021	€ 45.000		€ 45.000			
2022	€ 150.000		€ 150.000			
2023	€ 120.000		€ 120.000			
2024	€ 180.000		€ 180.000			
2025	€ 225.000		€ 223.000	€ 2.000		
2026	€ 250.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	
2027	€ 250.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	
2028	€ 255.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 5.000
2029	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2030	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2031	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2032	€ 229.589,12		€ 223.000	€ 6.589,12		

2. Il monitoraggio dello stato di attuazione del piano di riequilibrio della Sezione.

Questa Sezione regionale di controllo ha così deliberato in esito al monitoraggio periodico sullo stato di attuazione del PRFP, ai sensi dell'art. 243-*quater* del T.U.E.L.:

- con deliberazione n. 19/2021/PRSP del 17 febbraio 2021 la Sezione ha rilevato il formale raggiungimento degli obiettivi intermedi di recupero delle quote annuali di disavanzo al termine degli esercizi 2018 e 2019, riscontrando al contempo il permanere di criticità legate all'elevata mole di residui attivi, in forte aumento, nonché ulteriori carenze, in particolare sotto il fronte della lotta

all'evasione tributaria e della complessiva organizzazione amministrativa dell'ente, esortando pertanto il Comune al perseguimento dell'equilibrio della gestione ordinaria e alla rigorosa e attenta verifica delle voci classificate nei residui;

- con deliberazione n. 211/2021/PRSP del 6 ottobre 2021, è stato accertato il formale recupero del disavanzo previsto dal PRFP per l'esercizio 2020 e, inoltre, il progressivo allentamento delle tensioni di cassa che, unitamente alla realizzazione di parte delle misure di razionalizzazione previste dall'ente, ha consentito di ritenere il Comune in grado di continuare a sostenere gli obiettivi di rientro; tuttavia, la Sezione ha altresì rilevato il permanere della scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie e il possibile futuro emergere di passività fuori bilancio, in esito al prelievo da capitoli di spesa, inizialmente destinati a differenti finalità, per dare copertura a sopravvenuti oneri da contenzioso.

3. La relazione dell'organo di revisione relativa al rendiconto dell'esercizio 2020.

In data 11 dicembre 2021, è stata trasmessa alla Sezione la relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2020, redatta ai sensi dell'art. 1 co. 166, legge 23 dicembre 2005, n. 266, dal cui esame emergono difficoltà di compilazione, dovute in alcuni casi alla non corretta interpretazione dei quesiti che ha portato a fornire risposte negative laddove la risposta esatta sarebbe stata "non ricorre la fattispecie", nonché asserite carenze informative nella fase di acquisizione dei dati, lamentate dall'organo di revisione.

Dall'analisi dei dati contabili presenti nel questionario si evince la sostanziale conformità coi dati desunti dal rendiconto 2020 e illustrati nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 211/2021/PRSP.

Si riporta a questo proposito l'evoluzione del risultato di amministrazione nell'ultimo triennio.

Tabella 2. Riepilogo dei risultati di amministrazione degli ultimi tre esercizi, posti a confronto.

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Fondo cassa	€ 969.679,70	€ 768.415,12	€ 532.957,07
Residui attivi	€ 1.990.826,15	€ 2.744.189,67	€ 2.677.713,05
Residui passivi	€ 3.280.802,57	€ 3.019.676,61	€ 2.690.370,65
FPV	€ 389.030,03	€ 823.134,55	€ 374.602,59
Totale accantonamenti	€ 486.331,33	€ 580.068,02	€ 809.205,39
Di cui: FCDE	€ 461.531,33	€ 545.018,02	€ 772.955,39
Totale parte vincolata	€ 759.184,36	€ 788.836,37	€ 925.312,01

Totale parte destinata agli investimenti	€ 39.896,13	€ 39.896,13	€ 39.896,13
Disavanzo	€ 1.994.729,57	€ 1.739.006,89	€ 1.628.716,65

Nella relazione sono inoltre evidenziati alcuni elementi di criticità; segnatamente:

- l'alta percentuale di residui attivi del titolo III, con particolare riferimento alla tipologia 500 (rimborsi e altre entrate correnti, che ammontano a complessivi 1.438.959,02 euro, di cui 1.033.085,60 euro provenienti da esercizi precedenti e coperti da FCDE per il 44,32%, e di cui fanno parte i crediti per indennizzo ambientale dovuti da Area impianti S.p.A.);
- il ritardo medio nei pagamenti dei debiti commerciali che, pur in miglioramento, è pari a 54 giorni.
- l'accantonamento nel risultato di amministrazione per oneri da contenzioso (15.000 euro) definito "non congruo" dall'organo di revisione.
- la carente attività di recupero dell'evasione tributaria, come compendiate dalla sottostante tabella:

Tabella 3. Attività di recupero evasione tributaria – anno 2020

	Accertamenti	Riscossioni	FCDE Accantonamento	FCDE
			Competenza Esercizio 2020	Rendiconto 2020
Recupero evasione IMU/TASI	€ 50.000,00	0,00	€ 25.000,00	€ 116.983,47
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES/TARI	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione COSAP/TOSAP	0,00	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione altri tributi	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	€ 50.000,00	0,00	€ 25.000,00	€ 116.983,47

- una giacenza di cassa a fine esercizio in diminuzione rispetto alle due annualità precedenti;
- incongruenze fra quanto dichiarato dall'organo di revisione e quanto indicato nella relazione di Giunta in merito all'importo della quota di cassa vincolata;
- il mancato rispetto del parametro obiettivo P4 - "sostenibilità dei debiti finanziari";

Infine, risultano segnalate la carenza nei contenuti pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale del Comune e la mancata

attuazione del disposto di cui al Punto 13.10.3 dell'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento ai contenuti della relazione sulla gestione, in merito alle attività svolte nel corso dell'esercizio per il ripiano del disavanzo.

4. L'ultima relazione semestrale sullo stato di attuazione del PRFP.

La sesta relazione dell'organo di revisione sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal PRFP, pervenuta il 15 gennaio 2022, ha messo in luce ancora una volta la difficile comunicazione tra organo di revisione e responsabile del servizio finanziario, in quanto il primo asserisce di non aver ricevuto i dati completi dall'ente.

Nella relazione vengono descritte le variazioni di bilancio che hanno permesso di coprire i 155.000,00 euro in favore del Consorzio RES, a seguito della sentenza del T.A.R. per l'Emilia-Romagna n. 623 del 2021, ed i 30.000,00 euro per riferite spese di patrocinio legale.

Relativamente alla delibera di Consiglio n. 23 del 30 settembre 2021, avente ad oggetto alcune variazioni di bilancio, l'organo di revisione ha espresso parere favorevole con riserva, per via di alcune variazioni che non avrebbero riportato adeguata documentazione giustificativa.

Sulla convenzione tra il Comune di Copparo e il Comune di Jolanda di Savoia per l'intervento del ponte sul canale Leone, con il verbale n. 51 del 29 settembre 2021, l'organo di revisione, visto il contributo regionale riconosciuto all'ente, ha espresso parere favorevole con riserva, in quanto non è stato individuato come l'importo, dato dalla differenza fra il preventivo dei lavori e il contributo regionale ricevuto, sarebbe sostenuto dal Comune.

La relazione descrive in dettaglio l'assestamento di fine novembre 2021 e la situazione dei residui passivi, rilevando una riduzione della capacità di smaltimento di questi ultimi rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto concerne la situazione di cassa, l'organo di revisione ha riportato che, dal relativo riepilogo, emerge un saldo al 31 dicembre 2021 non verificabile, per l'impossibilità a reperire il modello 56 T della Banca d'Italia più volte sollecitato all'ente.

L'organo di revisione ha evidenziato che, durante l'esercizio 2021, l'ente per il terzo anno consecutivo non risulta aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Per quanto attiene alla capacità di riscossione, l'organo di revisione ha rappresentato che l'ente sta proseguendo con gli sforzi per incrementarla, anche se la percentuale di riscossione delle entrate extra-tributarie per sanzioni da violazione del Codice della strada permane bassa (56,82% per le entrate di

competenza, 30,65% per i residui degli anni pregressi, di poco superiore all'esercizio precedente).

L'organo di revisione, lamentando lo scarso dato di dettaglio dei riscontri contabili forniti, ha rilevato un aumento delle spese correnti nel 2021 nonostante l'ente abbia rappresentato di aver programmato provvedimenti di riduzione della spesa.

Infine, nella relazione viene comunicato che alla proclamata revisione della programmazione del fabbisogno del personale, a seguito del parere positivo in data 25 novembre 2021 del Ministero dell'Interno, è conseguita l'assunzione di tre figure professionali, come da determinazioni n. 147 e n. 148 del 27 dicembre 2021 e n. 209 del 30 dicembre 2021.

Nessuna specifica attuazione degli obiettivi posti dal PRFP risulta indicata nella relazione, in quanto l'ente non avrebbe fatto pervenire all'organo di revisione notizie sul punto.

5. L'istruttoria della Sezione

In ordine agli elementi di potenziale criticità, i magistrati istruttori hanno esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota in data 10 febbraio 2022, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- recupero del disavanzo realizzato nell'annualità 2021;
- dinamica della spesa corrente;
- situazione del contenzioso pendente;
- residui del titolo 3 delle entrate;
- servizio di Polizia municipale ed entrate da violazione codice della strada;
- riscossioni e pagamenti delle entrate in conto capitale;
- spese di personale;
- gestione patrimonio immobiliare e rimborso utenze società I.Dacca;
- gestione dei servizi socio-sanitari tramite ASP e dinamiche di spesa;
- rapporti creditori e debitori con l'Unione Terre e Fiumi;
- mancata pubblicazione in "Amministrazione trasparente" delle delibere su organismi partecipati, del rendiconto 2020 e del bilancio preventivo 2021-2023;
 - accantonamenti a FCDE entrate titolo 3, tipologia 200 "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti";
 - determinazione e utilizzo delle risorse derivanti dal Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali;
- finanziamento dei lavori di costruzione del ponte sul canale Leone;
- corrispondenza tra saldo di cassa e risultanze del tesoriere;
- elevata mole di residui attivi e passivi;

- tempi previsti per l'approvazione del bilancio di previsione 2022-2024.

5.1. Con nota del 3 marzo 2022, il Sindaco ha riscontrato la richiesta istruttoria della Sezione rappresentando i seguenti elementi:

- il recupero del disavanzo al termine dell'esercizio per il 2021 dovrebbe risultare maggiore di quanto previsto a preventivo, precisando tuttavia di non avere ancora provveduto, al momento della risposta, al riaccertamento ordinario dei residui;

- la spesa corrente nel 2021 sarà superiore rispetto al 2020, dal momento che nel 2021 sono state effettuate assunzioni di personale e si è verificata l'anomalia del pagamento del servizio asilo nido, su cui tuttora pende un contenzioso con la ditta erogatrice, che ha portato il Comune all'esborso di oltre 150.000 euro; al bilancio per il 2021, inoltre, sono state applicate quote del c.d. "fondone" non utilizzate nel 2020; vi è poi stata spesa per nuovi contributi legati al contesto emergenziale, come quello relativo al trasferimento sul fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali o il contributo per la solidarietà alimentare; dalla risposta dell'ente sembra doversi dedurre il riferimento a spese interamente finanziate dallo Stato;

- per i contenziosi segnalati con nota prot. n. 7987 del 17 settembre 2021, si riferisce di attendere la fissazione della data d'udienza relativa al grado d'appello innanzi al Consiglio di Stato, mentre sono in fase di verifica due posizioni sollevate da altrettante ditte che hanno provveduto, in annualità antecedenti il 2018, a prestare un servizio e una fornitura a favore del Comune;

- in relazione al credito nei confronti della società Clara S.p.A., stante la rilevanza dell'importo, con determinazione n. 96 del 28 settembre 2021 ne è stata autorizzata la rateizzazione a cadenza mensile fino al mese di dicembre del 2022;

- quanto alle entrate da violazione codice della strada, sono forniti i dati relativi all'avvenuta riscossione delle stesse;

- quanto alle riscossioni e ai pagamenti delle entrate in conto capitale, viene evidenziato che il Comune è stato beneficiario nel corso del 2021 di contributi il cui accertamento è stato effettuato nel medesimo esercizio (2021) ma la cui riscossione avverrà gradatamente nei prossimi anni, quando i lavori saranno eseguiti, circostanza - questa - dalla quale deriverebbe la bassa percentuale di riscossione;

- il personale neoassunto è stato assegnato alla segreteria, al servizio anagrafe/elettorale/cimiteriale e al servizio finanziario; in merito alla certificazione della contrattazione integrativa del 2018 e del 2019 viene evidenziato che, al momento della risposta, il revisore non si è ancora espresso;

- in merito al rimborso delle utenze da parte della società I.Dacca, si

starebbe procedendo a concedere una rateizzazione del debito, maggiorato degli interessi;

- per quanto concerne la convenzione con ASP "Centro Servizi alla Persona", valutato positivamente il miglioramento dello standard di servizio reso, si riferisce di un lieve aumento di spesa (circa 12mila euro) rispetto all'annualità 2020;

- la conciliazione dei rapporti di debito credito con l'Unione non è ancora avvenuta;

- le carenze riscontrate in merito alla pubblicazione dei documenti sul portale istituzionale sono motivate con la mancanza di personale;

- in merito agli accantonamenti a FCDE relativi al titolo 3, viene rettificata l'informazione fornita dal revisore e si precisa che, essendo state riscosse tutte le sanzioni da codice della strada relative al 2020, non è stato eseguito alcun accantonamento;

- tutto l'avanzo derivante dal c.d. "fondone" è stato applicato al bilancio di previsione per il 2021 come quota vincolata;

- quanto ai lavori di rifacimento del ponte sul canale Leone viene allegata la determinazione n. 109 del 14 dicembre 2021, da cui si evince che per il Comune di Jolanda di Savoia la quota da finanziare con fondi propri è pari a 137.633,54 euro (data dal 50% dell'opera, condivisa con il Comune di Copparo, meno il contributo regionale ricevuto) a fronte dei quali vi sono stati distinti impegni, a valere sugli esercizi 2021 e 2022, sulla missione 10 – programma 5 e sulla missione 1 – programma 6, non risultando tuttavia espressamente individuate le relative fonti di finanziamento;

- vi sarebbe corrispondenza tra saldo di cassa e risultanze del tesoriere;

- la consistenza dei residui attivi al titolo III sarebbe spiegata in gran parte dai crediti nei confronti di Clara S.p.A. e Area Impianti S.p.A. e quella al Titolo IV da contributi concessi per lavori che sono ancora in corso di esecuzione e che quindi saranno introitati a rendicontazione dei lavori stessi; quanto ai residui passivi, essi deriverebbero, al titolo I, da quote di debito nei confronti dell'Unione e nei confronti di Clara spa e Area Impianti e, in c/capitale, da lavori che devono essere ancora ultimati;

- una bozza del bilancio di previsione 2022/2024 sarebbe ormai in chiusura, confidando l'ente di approvarla entro i termini di legge.

5.2. Con nota del 4 marzo 2022, l'organo di revisione ha fatto pervenire alla Sezione proprie osservazioni sulla risposta data dal Sindaco, essenzialmente motivando in ordine alle perplessità manifestate nella propria relazione, asseritamente derivanti da incompletezza delle informazioni fornitegli dall'ente. Inoltre, in relazione alla certificazione degli oneri della contrattazione decentrata

integrativa, ha reso noto di aver fornito un primo parere negativo il 23 settembre 2021 e una conferma sempre negativa il 31 gennaio 2022; in merito ai lavori di rifacimento del ponte sul canale Leone, ha rimarcato la mancata individuazione delle fonti di finanziamento della quota di 137.633,54 euro che l'ente dovrà finanziare con fondi propri.

I magistrati istruttori hanno chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito anche PRFP o Piano) interviene in fase di accesso, in fase di attuazione e in fase di scadenza del termine finale del PRFP.

Il controllo comporta, in tutte le ipotesi contemplate, un giudizio di accertamento sulla situazione contabile dell'ente e sulla congruità della procedura di salvaguardia intrapresa e, in caso di esito negativo (qualificato in termini di incongruità, grave e reiterato inadempimento, mancato raggiungimento dell'obiettivo finale nel tempo previsto), determina l'avvio della procedura di dissesto guidato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

L'approvazione del PRFP da parte del Comune determina specifici obblighi per l'ente che vi ha fatto ricorso, attraverso la previsione e la quantificazione di determinati obiettivi intermedi.

L'odierno controllo si inserisce nella fase di esecuzione del Piano.

Come chiarito dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 36/2016/QMIG, l'obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario va individuato nell'attuazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente, imposto dall'art. 243-*bis*, comma 1, del T.U.E.L ed atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che possono condurre allo stato di dissesto.

Conseguentemente, particolare attenzione deve essere rivolta, durante la fase attuativa del Piano, alle eventuali fattispecie di concreto aggravamento del quadro complessivo della finanza dell'ente e che possano compromettere l'essenziale finalità di risanamento evidenziando un *trend* negativo difficilmente reversibile: è proprio al verificarsi di tale stato di aggravamento che si riferisce «il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano» contemplato dal legislatore tra le fattispecie legali tipiche di dissesto definite dall'art. 243-*quater*, comma 7, del T.U.E.L.

L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può, quindi,

limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale ma deve prendere in esame la situazione complessiva, valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto.

2. Il Comune di Jolanda di Savoia prosegue, sebbene con numerose incertezze, nel percorso di riequilibrio finanziario pluriennale, come sintetizzabile dal dato relativo al disavanzo di amministrazione. La relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2020, inviata ai sensi dell'art. 1 co. 166, legge 23 dicembre 2005, n. 266, e la sesta relazione dell'organo di revisione sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal PRFP, inviata ai sensi dell'art. 243-*quater*, co. 6, del T.U.E.L., confermano i dati già rilevati da questa Sezione regionale di controllo nella precedente deliberazione n. 211/2021/PRSP, i quali mostrano un formale recupero del disavanzo, nel triennio 2018-20, superiore alle previsioni del PRFP.

Tuttavia, la reale attendibilità del dato risulta minata dal persistere di situazioni di incertezza in ordine alla reale conoscenza, da parte dell'ente, della propria effettiva esposizione debitoria. Rilevano a tal fine sia la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori con l'Unione sia la costante emersione di passività non precedentemente iscritte in bilancio.

La Sezione ha, del resto, già rilevato che le modalità operative seguite dal Comune, che trova copertura agli impegni di spesa quando essi inaspettatamente si manifestano, distogliendo risorse da precedenti stanziamenti, generano forte incertezza sulle capacità prospettiche di trovare copertura alle future spese. Come già osservato, infatti (cfr. deliberazione 211/2021/PRSP cit., punto 3 del "considerato in diritto") in tali fattispecie, qualora si verifici che l'ente per il pagamento abbia attinto a capitoli destinati a dare copertura a differenti posizioni debitorie, è evidente che, una volta che le risorse originariamente stanziare per differenti finalità siano state in tal modo distratte, si verificherebbe l'emergere di un debito fuori bilancio e/o la necessità di una nuova variazione, nel momento in cui i creditori avanzassero proprie ragioni derivanti dagli originari impegni. Il verificarsi di tale seconda ipotesi sarebbe quindi foriera di futuri squilibri ove emergessero posizioni debitorie che, non preventivamente rilevate in bilancio, si manifesterebbero nell'emersione di un maggior disavanzo. In altri termini, operando in tal modo l'ente non farebbe altro che spostare in avanti nel tempo l'emergere di un disavanzo già effettivo, in quanto derivante da debiti che, non rappresentati in bilancio, non troverebbero, nello stesso, adeguata compensazione dal lato entrate.

2.1. Quanto poi più specificamente in merito alla non ancora avvenuta conciliazione dei rapporti creditori e debitori con l'Unione, va richiamata la costante giurisprudenza di questa Sezione che ha sempre evidenziato come, al fine di preservare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa, è necessaria la trasparenza dei rispettivi bilanci, il che implica che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo. Pertanto, sebbene l'art. 11 comma 6 lett. j del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non contempli l'Unione di Comuni fra i soggetti tenuti all'asseverazione dei rapporti creditori e debitori da parte dei rispettivi organi di revisione, l'esigenza di garantire la necessaria corrispondenza tra le poste iscritte a bilancio dell'ente con quelle dell'Unione assume in ogni caso una sua autonoma rilevanza, in quanto la mancata riconciliazione dei crediti e debiti determina la parziale inattendibilità del bilancio, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma, in termini speculari e oggettivi, della loro iscrizione. Alla luce dei principi sopra enunciati, l'ente dovrà quindi assumere senza indugio i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie. La verifica necessita quindi di un doppio livello di analisi e andrà effettuata nella parte finanziaria del bilancio ma anche in quella economico-patrimoniale (cfr. ex *multis*: Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 267/2021/PRSP, 224/2021/PRSE, 219/2021/PRSE, 95/2021/PRSP, 91/2021/PRSE; si veda anche Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 52/2021/PARI).

Alla luce dei principi sopra enunciati, l'ente va invitato ancora una volta ad assumere senza indugio i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con l'Unione.

2.2. Sempre in tema di attendibilità del valore del risultato di amministrazione, va evidenziato come l'ente, al momento della risposta all'istruttoria condotta dalla Sezione (3 marzo 2022), non avesse ancora provveduto al riaccertamento ordinario dei residui. In proposito, questa Sezione regionale di controllo ha più volte rammentato che "al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui, specie se risalenti ad anni addietro e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie finalizzate al loro progressivo esaurimento", richiamando 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 possa essere prevista 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" (cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 225/2021/PRSE, 141/2021/PRSE, 126/2021/PRSE).

Va quindi invitata l'amministrazione ad una attenta revisione delle ragioni del mantenimento dei residui e della loro corretta imputazione in bilancio, ai sensi dell'art. 228 del T.U.E.L.

3. Numerosi errori di contabilizzazione caratterizzano la gestione dell'ente, come risulta dalla documentazione in atti.

3.1. L'ente attesta di aver accertato in entrata per l'intero ammontare di alcuni contributi a rendicontazione. A tale riguardo va rammentato quanto previsto al punto 3.6 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, in base al quale, in caso di trasferimenti a rendicontazione, l'ente beneficiario ha titolo ad accertare le entrate, con imputazione ai medesimi esercizi cui l'amministrazione erogante ha registrato i corrispondenti impegni.

Tale principio contabile altro non è che espressione del generale principio della contabilità finanziaria potenziata, in base al quale possono essere iscritte in bilancio solo obbligazioni giuridicamente perfezionate. Diversamente operando, vale a dire iscrivendo in entrata i contributi a rendicontazione prima del verificarsi della condizione legittimante il maturare del credito nei confronti del soggetto erogante, l'ente andrebbe a sovrastimare le entrate relative all'esercizio in cui esse vengono in tal modo anticipatamente imputate, con conseguente rischio per i complessi equilibri del bilancio attraverso una dilatazione della capacità di spesa (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 259/2021/PRSE, 126/2021/PRSE, 142/2021/PRSE).

Va pertanto richiesto all'ente di operare le necessarie rettifiche in bilancio e darne riscontro a questa Sezione regionale di controllo.

3.2. In merito alla concessione della rateizzazione nel 2021 del credito per indennizzi ambientali vantato dal 2016 dal Comune nei confronti di Clara S.p.A., il Collegio richiama il Comune al rispetto, in sede di riaccertamento ordinario dei residui, del principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, punto 3.5, del d.lgs. 118/2011 per la contabilizzazione di entrate rateizzate, secondo il quale «la rateizzazione di un'entrata esigibile negli esercizi precedenti determina la cancellazione del residuo attivo dalle scritture della contabilità finanziaria e

l'accertamento del medesimo credito nell'esercizio in cui viene concessa la rateizzazione con imputazione agli esercizi previsti dal piano di rateizzazione» aggiungendo che «tali registrazioni possono essere effettuate nel corso del riaccertamento ordinario dei residui».

Qualora l'ente abbia accantonato al fondo crediti di dubbia esigibilità l'intero ammontare del credito, potrà svincolare la quota a mano a mano riscossa ovviamente valutando l'opportunità di effettuare accantonamenti calibrati sulle rate da riscuotere in relazione al loro probabile grado di effettivo realizzo. Va pertanto richiesto all'ente di operare le necessarie rettifiche in bilancio e darne riscontro a questa Sezione regionale di controllo.

3.3. Quanto ai più risalenti residui attivi del 2014 e 2015, rispettivamente pari a 72.720,00 euro e a 103.293,00 euro, già rilevati dalla Sezione nella propria precedente deliberazione n. 211/2021/PRSP e derivanti da un credito maturato a titolo di indennizzo per l'impatto ambientale della discarica presente sul territorio comunale (finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche), la Sezione esorta il Comune a porre in essere ogni utile azione finalizzata alla riscossione del credito e all'interruzione della prescrizione, ed in ogni caso a provvedere agli opportuni accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.

3.4. Quanto alle entrate per violazione del Codice della strada, per cui il Comune afferma di aver conservato in apposito capitolo residui da incassare per 46.057,08 euro, in merito ai quali sussistevano dubbi di regolarità in ragione dell'accertamento effettuato da Organo non competente (nello specifico, il Sindaco) e che, a tutt'oggi, il Comune avrebbe incassato e temporaneamente e prudenzialmente allocato in partite di giro (per un importo quantificato, peraltro, in 51.662,43 euro), si sottolinea che tale allocazione contabile non appare corretta, essendo le partite di giro «transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente» (secondo la definizione riportata al punto 7.1 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria all. 4/2) ed essendo inoltre le entrate da violazione del codice della strada soggette a vincoli di destinazione (articoli 208 e 142, commi dal 12-*bis* al 12-*quater*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) che richiedono la corretta allocazione in specifici, distinti capitoli di spesa.

Va quindi richiesto all'ente di operare le necessarie rettifiche in bilancio, sulla cui correttezza la Sezione si riserva ogni successiva opportuna verifica.

4. Un ulteriore profilo di criticità emerge, come correttamente rilevato

dall'organo di revisione, dalla mancata individuazione delle fonti di finanziamento dei lavori di rifacimento del ponte sul canale Leone, di cui alla determinazione n. 109 del 14 dicembre 2021, versata in atti, da cui si evince che per il Comune di Jolanda di Savoia la quota da finanziare con fondi propri è pari 137.633,54 euro (data dal 50% dell'opera, condivisa con il Comune di Copparo, meno il contributo regionale ricevuto) a fronte dei quali vi sono stati distinti impegni, a valere sugli esercizi 2021 e 2022, sulla missione 10 – programma 5 e sulla missione 1 – programma 6.

Va pertanto richiesto all'ente di riferire a questa Sezione regionale di controllo le proprie valutazioni al riguardo.

5. La documentazione inviata alla Sezione attesta la persistenza di problemi di comunicazione tra il Comune e l'organo di revisione, il quale ripetutamente lamenta la mancata acquisizione di dati e notizie necessari all'espletamento della propria attività di controllo.

La Sezione ritiene in proposito di dover rammentare le responsabilità che gravano sia sugli amministratori sia sull'organo di revisione a fini dell'attuazione del PRFP, necessariamente implicanti rapporti di collaborazione istituzionale che, ove carenti, potrebbero integrare ipotesi di responsabilità sanzionatoria, previste dall'art. 248, co. 5 e 5 -bis del T.U.E.L., laddove comportino omissioni rilevanti ai fini del rispetto del Piano di riequilibrio, così contribuendo alla determinazione del dissesto.

6. In materia di personale, preso atto che, a seguito del parere positivo in data 25 novembre 2021 del Ministero dell'Interno, vi è stata l'assunzione di tre figure professionali, rispettivamente assegnate alla segreteria, al servizio anagrafe/elettorale/cimiteriale ed al servizio finanziario, la Sezione raccomanda un impiego efficiente di tali nuove unità che consenta di contribuire alla realizzazione delle azioni poste a sostegno dell'attuazione del Piano. Sempre in materia di personale, va rilevata la mancata certificazione, da parte dell'organo di revisione, del fondo per il trattamento accessorio, che si protrae dal 2018. A prescindere da ogni altra considerazione, sul punto la Sezione deve rammentare che la mancata sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo impedisce l'erogazione del salario accessorio ed impedisce di utilizzare le risorse di parte variabile, determinandone il trasferimento in economia al bilancio dell'ente e che il fondo, in mancanza di sottoscrizione dell'accordo, va vincolato all'interno del risultato di amministrazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, all'esito al controllo effettuato sull'attuazione del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Jolanda di Savoia (FE):

- ordina all'ente di procedere alle rettifiche contabili di cui al punto 3.1 e 3.2 del considerato in diritto della presente deliberazione, inviando una relazione a questa Sezione, a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione, entro 60 giorni dalla comunicazione di deposito della presente deliberazione, che dia conto delle misure adottate;

- ordina all'ente di indicare le fonti di finanziamento dell'opera di cui al punto 4 del considerato in diritto della presente deliberazione, comunicandole a questa Sezione a mezzo della relazione di cui al punto precedente;

- raccomanda al Responsabile del servizio finanziario e all'Organo di revisione, ognuno per quanto di rispettiva competenza, di monitorare attentamente l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, dando evidenza contabile dei risparmi di spesa conseguiti e del loro mantenimento nel tempo;

- raccomanda all'ente di proseguire con maggiore incisività il percorso di razionalizzazione della propria organizzazione, in modo da garantire una gestione equilibrata ed efficiente, in grado di consolidare i risultati da conseguire attraverso il percorso di risanamento;

- rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale del Comune, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

DISPONE

che, a cura della Segreteria della Sezione, si provveda affinché la presente deliberazione:

- sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;

- sia inviata, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco del Comune di Jolanda di Savoia, al Presidente del consiglio comunale e all'Organo di revisione;

- sia inviata, mediante posta elettronica certificata, alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno, nonché al Consiglio delle autonomie locali;

- sia altresì inviata, mediante posta elettronica certificata, alla Regione Emilia-

Romagna.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 16 marzo 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

I relatori
Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 21 marzo 2022

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)