

Deliberazione n. 67/2025/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 15 maggio 2025

Comune di Sassuolo (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 e successive modificazioni ed integrazioni;

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;

Visto l'art. 1. c. 166 e segg. della L. 23 dicembre 2005, n. 266;

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 T.U.E.L., così come introdotto dalla lett. 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 Sassuolo (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 dott. Antonino Carlo.

RITENUTO IN FATTO

1. Il Comune di Sassuolo, nei precedenti cicli di controllo, era stato destinatario della deliberazione n. 11/2020, inerente al rendiconto 2017, con cui questa Sezione regionale di controllo aveva rilevato criticità inerente all'elevata incidenza dei residui attivi nel risultato di amministrazione, all'assenza di cassa vincolata, alla gestione del fondo pluriennale vincolato e alla capacità programmatoria. La Sezione aveva inoltre ribadito l'esigenza di prestare una attenta e rigorosa azione di monitoraggio della situazione economica e finanziaria della società in house Sassuolo Gestioni patrimoniali (SGP S.r.l.) in concordato preventivo dall'ottobre 2014 (del. n. 114/2016/PRSP). Sul punto, si richiamano le considerazioni riportate nelle del. n. 122/2017, n. 48/2018 e n. 44/2019 e n.

11/2020. 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 Sassuolo, 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 T.U.E.L.), 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 Sassuolo.

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

Equilibri di bilancio

	Rendiconto 2022
Risultato di competenza di parte corrente	€ 7.457.128,24
Risultato di competenza in conto capitale	€ 3.104.077,71
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Risultato di competenza	€ 10.561.205,95

La costruzione degli equilibri nel 2022 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e il Comune di Sassuolo dichiara di aver 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 2022	€ 12.304.358,16
Residui attivi	€ 29.499.491,39
Residui passivi	€ 13.043.646,83
FPV per spese correnti	€ 727.383,31
FPV per spese in conto capitale	€ 9.190.809,40
Risultato di amministrazione	€ 18.842.010,01
Totale accantonamenti	€ 10.195.542,01
Di cui: FCDE	€ 8.804.174,94
Totale parte vincolata	€ 4.875.255,53
Totale parte destinata agli investimenti	€ 87.321,36
Totale parte libera	€ 3.683.891,11

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. n. 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.

Ha evidenziato poi la motivata eliminazione per € 2.829.321,87 dei crediti iscritti tra i residui attivi da oltre 3 anni dalla loro scadenza e non riscossi, ancorché non ancora prescritti, evidenziando l'avvenuto mantenimento nello Stato patrimoniale di detti crediti ai sensi dell'art. 230, c. 5 del T.U.E.L. e la

prosecuzione delle azioni di recupero. Dagli atti emerge che "i crediti sono esposti al valore nominale, ricondotto al presumibile valore di realizzo, attraverso il fondo svalutazione crediti che viene portato in detrazione degli stessi".

Il Fondo crediti di dubbia ammonta ad € 8.804.174,94 e il Comune ha precisato che "come dimostra l'andamento delle riscossioni in conto residui effettuate nel corso dell'anno successivo, l'importo accantonato è stato in realtà superiore alle effettive necessità".

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 di cui all'art.1, c.551 della L. n.147/2013.

Capacità di riscossione

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

	Rendiconto 2022 Accertamenti (a)	Rendiconto 2022 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 9.861.712,22	€ 5.305.120,88	53,80%
Tit.1 competenza	€ 34.825.737,23	€ 28.485.649,14	81,79%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 5.569.504,10	€ 2.674.261,70	48,02%
Tit.3 competenza	€ 7.925.454,38	€ 3.722.558,29	46,97%

In merito all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione, dal questionario sul rendiconto 2022, risultano accertamenti per recupero evasione pari a € 2.022.231,51, riscossioni per € 1.133.640,31 con accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in conto competenza per € 888.591,20 e a rendiconto per € 691.803,80.

Dal conto del bilancio - gestione delle entrate, sono stati rilevati residui attivi per € 4.607.373,30 al titolo 4 "entrate in conto capitale" dei quali €

4.020.167,80 si riferiscono alla gestione dei residui.

Situazione di cassa

	Rendiconto 2022
Fondo cassa finale	€ 12.304.358,16
Anticipazione di tesoreria	--
Cassa vincolata	€ 2.993.171,92
Tempestività dei pagamenti	- 10,93 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 l'insussistenza dell'obbligo di procedere all'istituzione del fondo garanzia debiti commerciali.

Indebitamento

	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
Debito complessivo a fine anno	€ 14.177.440,02	€ 12.652.280,04

L'indebitamento è in diminuzione rispetto al 2021; durante l'esercizio 2022 sono stati effettuati rimborsi per € 1.525.159,98 e non sono stati effettuati nuovi investimenti finanziati da debito.

L'Ente ha rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del T.U.E.L con un'incidenza percentuale del 1,39% sul totale dei primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello di assunzione dei mutui.

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

Nella tabella esplicativa relativa al calcolo del limite dell'indebitamento inserita a pag. 27 della propria Relazione, l'Organo di revisione riferisce che la

lettera C relativa all'ammontare complessivo di interessi per mutui, prestiti obbligazionari, aperture di credito e garanzie di cui all'art. 207 del T.U.E.L. al 31/12/2022, comprende sia l'ammontare degli interessi per mutui, prestiti obbligazionari, aperture di credito e garanzie di cui all'art. 207 del T.U.E.L. autorizzati fino al 31/12/2022 che l'ammontare di quelli autorizzati nell'esercizio in corso.

Relativamente all'indebitamento, la Sezione ha chiesto all'Ente, informazioni in merito alle garanzie prestate, nei confronti di altri soggetti, oltre a quelle prestate nei confronti di SGP S.r.l. e di riferire in merito ad eventuali escussioni.

Il Comune ha comunicato di non aver prestato garanzie nel 2022 ma che ha in essere una garanzia a favore di RSA sede di Formigine. Tale fidejussione, per € 314.859,29, è relativa alla quota di investimento a carico del Comune di Sassuolo per la realizzazione della stessa struttura da utilizzare in convenzione con gli altri comuni del distretto ceramico. La fidejussione si è estinta al 31/12/2024 perché si è concluso il piano d'ammortamento del mutuo a cui era correlata. La RSA ha sempre fatto fronte alle proprie obbligazioni nei confronti dell'istituto bancario mutuante, pertanto, il Comune non ha pagato somme a titolo di escussione della garanzia prestata.

Dalla documentazione versata in atti, per l'esercizio 2022, risulta, 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 T.U.E.L.;
- 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 ad un esercizio e una consistente quota del fondo pluriennale vincolato di inizio anno è stata rinviata all'esercizio 2024 e successivi;
- durante l'esercizio 2022 non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio;
- 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;

- il risultato del conto economico nel 2022 è negativo (€-2.725.041,47);

- 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 convertito dalla L. n.58/2019. Nel rispetto delle percentuali individuate dall'art. 5 del Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno del 17 marzo 2020, l'aumento di spesa è stato dell'8,03%;

- 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 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. Nella relazione dell'Organo di Revisione, si riferiva invece che alcuni organismi partecipati avrebbero inviato le asseverazioni entro i primi 15 giorni di aprile.

2. Il bilancio di previsione per il triennio 2023/25 del Comune di Sassuolo è stato approvato con deliberazione n. 60 del 19/12/2022. Dal relativo questionario emerge il rispetto degli equilibri nei termini previsti dall'art. 162 del T.U.E.L., 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, l'Ente nel questionario ha dichiarato di essersi avvalso della facoltà prevista dall'art. 15 c. 4, D.L. n. 77/2021 e ha quindi accertato le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC sulla base della formale deliberazione di riparto o assegnazione del contributo a proprio favore, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti senza attendere l'impegno dell'amministrazione erogante.

L'Organo di revisione, nella propria relazione ha dichiarato di aver verificato che tutti i progetti siano monitorati e che sia assicurato il rispetto delle scadenze di rendicontazione. Dichiara di aver verificato inoltre: l'avvenuta esecuzione degli adempimenti amministrativi, tramite il sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche/Investimenti disponibile nella piattaforma BDAP, l'avvenuta predisposizione da parte dell'Ente di appositi capitoli di Peg (ai sensi dell'art. 3, c.3, DM 11 ottobre 2021) al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico e, quindi, il tracciamento dei vincoli di competenza e di cassa, di aver effettuato verifiche specifiche sulle modalità di accertamento, gestione e rendicontazione dei Fondi del PNRR, anche tenuto conto delle indicazioni sulle modalità di contabilizzazione indicate nella Faq Arconet 15 dicembre 2021, n. 48, e che in relazione ai progetti previsti la struttura organizzativa fosse adeguata.

Sugli elementi di potenziale criticità emersi, il Magistrato istruttore ha esperito istruttoria chiedendo al Comune, con note prot. n. 578 del 10 febbraio 2025 e prot. n. 876 del 5 marzo 2025, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- crediti e debiti tra l'ente e gli organismi partecipati;
- rapporti creditorî e debitori con l'Unione;
- residui attivi;
- partecipazioni in società in concordato preventivo;
- gestione dei residui attivi al titolo 4;
- residui passivi;
- efficienza della riscossione;
- fondo crediti di dubbia esigibilità;
- fondo pluriennale vincolato;
- conto economico negativo;
- "fondone" Covid 19;
- interventi correlati al PNRR e al PNC.

3.1. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con le

note prot. n. 838 del 28 febbraio 2025, n. 929 del 10 marzo 2025 e n. 1712 del 28 aprile 2025 ha fornito i seguenti chiarimenti:

3.1.1 Relativamente a quanto riferito in merito ai **rapporti creditor e debitori** dell'Ente con i propri organismi partecipati e alle incongruenze tra questionario e relazione dell'Organo di revisione in merito alla doppia asseverazione dell'informativa di cui all'art. 11 co 6, lett. j del D. Lgs 118/2011, la Sezione chiedeva chiarimenti al Comune.

Sul punto, l'Ente ha comunicato che "le partecipate citate (Lepida S.c.p.a., Hera S.p.A, Amo S.p.A) hanno provveduto ad inviare, come indicato nel parere dei revisori, le asseverazioni dei debiti/crediti reciproci con il Comune di Sassuolo", che hanno data antecedente a quella dell'approvazione del rendiconto, allegando copia delle asseverazioni.

3.1.2 Con riferimento ai **rapporti creditor e debitori** con l'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico a cui appartiene, l'Ente ha riferito che la situazione al 31/12/2022 non presentava discordanze.

L'Amministrazione ha evidenziato poi, che alla data di ricezione dell'istruttoria della Corte, tutte le partite creditorie e debitorie nei confronti dell'Unione, relative all'anno 2022:

- 1) risultano tutte chiuse per quanto riguarda i debiti del Comune;
 - 2) risultano nella situazione che si riporta per quanto riguarda i crediti:
- successivamente alla verifica dell'Ufficio Patrimonio, è stata riscontrata un'insussistenza del debito dell'Unione verso il Comune per € 3.360,00 (contabilizzati a titolo di rimborso canoni di affitto). "Conseguentemente gli enti hanno ridotto rispettivamente il residuo passivo da parte dell'Unione e quello attivo da parte del Comune".
 - "confermati i rispettivi residui per € 6.800,00 a titolo di contributi regionali "Norme in materia di politiche per le giovani generazioni ", ai sensi della L.R. 14/2008, in quanto il pagamento da parte dell'Unione, per esigenze di liquidità, potrà avvenire solo quando tale Ente riceverà a sua volta il pagamento da parte della Regione".

3.1.3 Relativamente alla **società in house Sassuolo Gestioni patrimoniali (SGP S.r.l.) in concordato preventivo dall'ottobre 2014**, si ricorda che nell'ambito dei controlli sui rendiconti dal 2012 al 2017, questa Sezione aveva esaminato la situazione relativa alla predetta società *in house* la

quale presentava un andamento stabilmente negativo a partire dal 2009 e successivamente era stata ammessa al concordato in continuità da parte del Tribunale di Modena, Sezione civile e fallimentare, nel mese di ottobre del 2014. Sul punto, si richiamano le considerazioni riportate nelle delibere n. 114/2016/PRSE, n. 122/2017/PRSE, n. 48/2018/PRSE, n. 44/2019/PRSE e n. 11/2020/PRSE.

Dall'ultima delibera della Sezione, relativa all'esercizio 2017, risultava quanto riportato di seguito:

Il Comune "ha regolarizzato tutti i pagamenti commerciali nei confronti di SGP che erano rimasti fermi per via del concordato e che provvede regolarmente al pagamento delle singole scadenze dei nuovi debiti commerciali che maturano annualmente per effetto del contratto di global". Nei primi 5 anni di concordato (2015 - 2019) dichiara inoltre, di aver "versato a titolo di apporto di capitale tutto quanto contenuto nel programma del Piano industriale e nei Patti paraconcordatari siglati con gli Istituti di Credito". Inoltre, nel bilancio di previsione 2020-2022 è stata prevista una quota per il conferimento di capitale, di importo superiore a quanto stabilito nel Piano concordatario.

Per quanto riguarda la Società SGP S.r.l., questa *"nel corso degli ultimi 5 anni ha sempre fatto fronte in autonomia alle proprie obbligazioni nei confronti degli istituti bancari mutuanti". Inoltre, al 31/12/18 ha provveduto a pagare il 10% degli ultimi chirografari, come da programma contenuto dal Piano concordatario". Nel corso degli ultimi esercizi la Società SGP ha sempre chiuso in utile e ci sarebbero buone aspettative di risultato positivo anche al 31/12/2019 per il sesto anno consecutivo.*

Anche con riferimento al consuntivo 2022, è stato chiesto all'Ente locale *de quo* di relazionare in merito al concordato preventivo che, da quanto emergeva dalla Relazione dell'Organo di Revisione, risultava essersi concluso nel 2020.

Sul punto l'Ente ha confermato che:

- 1) "Il Concordato è stato chiuso nel 2020 con leggero anticipo rispetto al cronoprogramma della procedura.
- 2) La società ha sempre fatto fronte in autonomia ai propri debiti con il ceto bancario della procedura.
- 3) La società è sempre stata in territorio positivo per quanto riguarda il proprio conto economico ad esclusione del 2019 per motivi

esclusivamente tecnici legati alla svalutazione di un immobile all'interno della procedura e soggetto a successive aste immobiliari.

- 4) Il Comune ha sempre apportato gli apporti di capitale negli importi e nelle tempistiche indicate negli accordi para concordatari siglati con il suddetto ceto bancario."

3.1.4 I residui attivi totali ammontano a € 29.499.491,39. Sebbene ridotti rispetto al 2021, anno in cui ammontavano ad € 31.233.757,49, nel consuntivo 2022 si rileva un aumento dei residui derivanti dalla gestione dei residui (che passano da € 13.867.003,82 ad € 17.406.662,74).

Su questo primo aspetto la Sezione ha chiesto all'Ente di motivare l'aumento dei residui attivi relativi alla gestione dei residui tra gli esercizi 2021 e 2022 e di fornire aggiornamenti sulle iniziative intraprese o da intraprendere per ridurre l'ammontare.

Il Comune ha allegato una tabella che si riporta di seguito e che "consente l'analisi puntuale dell'andamento tra i due Rendiconti, distintamente per ciascun titolo".

Tit.	Descrizione	Residui da Res. Rend.2021	Residui da Res. Rend.2022	Differenza
1	Entrate correnti di natura tributaria contributiva e perequativa	5.466.089,63	4.556.591,34	-909.498,29
2	Trasferimenti correnti	126.182,78	206.022,23	79.839,45
3	Entrate extratributarie	1.853.224,27	2.895.242,40	1.042.018,13
4	Entrate in conto capitale	3.687.971,46	4.020.167,80	332.196,34
5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.721.906,71	5.717.906,71	2.996.000,00
6	Accensione di prestiti	0,00	0,00	0,00
7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00
9	Entrate in conto terzi e partite di giro	11.628,97	10.732,26	-896,71
		13.867.003,82	17.406.662,74	3.539.658,92

L'Ente evidenzia che, "la gestione dei residui, nel corso degli anni, risente di accadimenti gestionali differenti che rendono ciascuna annualità fisiologicamente diversa, a volte anche con differenze per importi notevoli nel confronto intertemporale".

Il Comune riferisce poi quanto segue: "Nel caso specifico, il confronto tra i rendiconti 2021 e 2022 del Comune", "mostra un andamento delle entrate in controtendenza col dato generale, sostanzialmente compensando il dato del titolo 3. La gran parte della differenza sul dato generale aggregato è da ricollegarsi all'andamento del titolo 5. Come prescrivono i principi contabili, occorre iscrivere in questo titolo i movimenti legati alla riscossione delle varie erogazioni legate a stati di avanzamento lavori finanziati con mutui precedentemente contratti. Pertanto, la dimensione dei residui non è legata alla capacità di riscossione comunemente valida per le altre tipologie di entrate ma è legata alla tempistica di realizzazione delle opere pubbliche finanziate con mutui passivi, tempistica che normalmente supera quella di un anno solare".

Dagli schemi di bilancio è stato inoltre rilevato che € 4.607.373,30 sono residui attivi al titolo 4 "Entrate in conto capitale" (dei quali € 4.020.167,80 derivano dalla gestione dei residui ed € 587.205,50 dalla gestione di competenza).

In merito a questo secondo aspetto la Sezione ha chiesto di indicare le tipologie di entrata dalle quali derivano i residui al titolo 4 specificando le modalità di contabilizzazione degli stessi, nonché se trattasi di contributi a rendicontazione.

Ha chiesto inoltre di motivare la presenza di residui attivi da contributi a rendicontazione precisando le circostanze per le quali non sia avvenuta la riscossione del contributo nell'esercizio.

Preliminarmente l'Ente, ha sottolineato che la propria azione amministrativa "ha stabilmente intrapreso la strada della gestione dei residui attivi secondo i principi contabili per i quali l'esigibilità degli stessi viene allocata nell'anno successivo, insieme alla spesa correlata che sia priva di presupposti per il pagamento entro l'esercizio corrispondente".

Relativamente ai contributi in conto capitale a rendiconto 2022, l'Ente ha riferito quanto segue:

Per quanto riguarda la competenza:

- "la consistenza dei residui attivi da contributi a rendicontazione è pari all'80% del totale; l'Ente dichiara che la spesa correlata è stata sostenuta entro la metà dell'esercizio dell'anno successivo per una percentuale pari al 73%, mentre per la restante parte, in fase di riaccertamento dei residui del 2022, il settore tecnico ha comunicato al settore finanziario il perfezionamento delle lavorazioni ai fini del pagamento delle fatture;

- la consistenza degli altri residui non derivanti da contributi a rendicontazione, pari al 20% del totale, è relativa a oneri ad urbanizzazione. In questo caso l'Ente dichiara che la presenza di residui è fisiologica e non patologica.

Per quanto riguarda i residui da residui:

- il 25% della consistenza degli importi non riguarda contributi a rendicontazione;
- "per la restante quota l'Ente ha dichiarato di aver intrapreso la strada di una gestione dei residui attivi e passivi sempre più fedele al disposto dei principi contabili, secondo i quali, l'esigibilità dei debiti/crediti, in maniera correlata, viene allocata all'anno successivo se non vi siano i presupposti per il pagamento entro l'esercizio corrispondente."

Il Comune ha poi precisato che il servizio finanziario ha proceduto alle movimentazioni economiche sulla base dei cronoprogrammi di investimento comunicati dal settore tecnico, evidenziando che la condizione di esigibilità non sempre risulta chiara in sede di riaccertamento, soprattutto per quanto riguarda la competenza dell'anno che si è appena chiuso (per le partite finanziarie che maturano alla fine dell'anno).

Infine, l'Ente ha riferito che la sua scelta "in ottemperanza ai principi contabili, è stabilmente volta ad una profonda attenzione ed analisi del residuo, come dimostra l'andamento della consistenza degli stessi (in costante diminuzione) e alla cura con la quale questa corretta gestione del residuo venga comunicata, tramite protocollo informatico, a tutti i responsabili dei centri di costo in sede di avvio dell'analisi dei residui. Ciò comporta un impegno sempre crescente nella gestione del residuo nell'intera struttura comunale e non solo nel servizio finanziario". "In conclusione, sia il servizio finanziario che il settore tecnico hanno acquisito una costante buona pratica di gestione del residuo, alla luce dei principi contabili vigenti e nel rispetto delle indicazioni della Corte."

3.1.5 I residui passivi totali a rendiconto 2022 ammontano a € 13.043.646,83 e sono in diminuzione rispetto all'esercizio 2021, anno in cui

ammontavano ad € 18.543.814,64. Sul punto la Sezione ha chiesto all'Ente di illustrare le principali voci correlate a residuo e di indicare le principali misure per ridurne l'ammontare.

Nel merito, l'Ente ha precisato che i residui passivi di competenza ammontano ad € 10.423.158,39 e quelli a residuo ad € 2.620.488,44.

Ha inoltre allegato una tabella con i residui di maggiore entità che si riporta:

10052.02.000000001 - Lavori di manutenzione straordinaria alla viabilità	2021	267.797,08
04022.02.000000001 - Lavori di manutenzione straordinaria edifici scolastici	2021	267.822,74
01051.03.010510303 - Contratto di concessione e servizi di "global service" a SGP	2021	976.000,00

L'Ente ha riferito che il 47% dei residui da residui deriva da impegni dell'anno precedente a quello di rendiconto (2021).

Ha evidenziato poi che di "questo 47%, l'80% dei residui analizzati è formato da importi della quota a saldo relativa al contratto di Global Service vigente tra il Comune e la Sassuolo Gestioni Patrimoniali". Per il pagamento delle quote annuali discendenti dal contratto con la società patrimoniale, il Comune richiede una relazione ai tecnici competenti di SGP, al fine di chiudere l'annualità; "in questo modo, si genera pertanto un residuo che va ad alimentare il totale delle partite passive circolanti".

Infine, il Comune ha comunicato che in data 03/07/2023 ha siglato un nuovo contratto di global con la Sassuolo gestioni Patrimoniali che "ha portato alla semplificazione del suddetto processo di rendicontazione, con la conseguenza di velocizzare anche la fase di liquidazione e pagamento del saldo annuale".

3.1.6 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 € 2.022.231,51 risultano riscossioni per € 1.133.640,31.

Inoltre, da una tabella inserita nel questionario sull'andamento della riscossione in conto residui dell'ultimo quinquennio, emergono riscossioni

modeste.

La situazione riportata nella tabella sottostante rappresenta i casi con le percentuali di riscossione meno elevate.

	Percentuale di riscossione su residui 2020	Percentuale di riscossione su residui 2021
IMU/TASI	24,03%	13,49%
TARSU/TIA/TARI/TARES	23,61%	
Fitti attivi e canoni patrimoniali		26,27%
Sanzioni per violazione Codice della strada	7,42%	15,29%

Sul punto la Sezione ha chiesto al Comune di fornire deduzioni circa la situazione sopra descritta completando il quadro informativo richiesto con l'indicazione di quali azioni specifiche siano state verosimilmente adottate a fronte del quadro della riscossione come sopra riportato.

Relativamente alla capacità di riscossione il Comune ha sottolineato come questa dipenda da tanti fattori, "spesso indipendenti dall'Ente locale".

Ha evidenziato che spesso "fattori socio-economici influenzano molto la capacità di pagamento spontaneo da parte dei contribuenti e, più in generale dei debitori". La realtà del Comune è molto diversa dalla maggior parte dei Comuni della Provincia di Modena con una componente sociale di famiglie a basso o bassissimo reddito, che convive con alte fasce di reddito se non altissimo. La realtà economica vede la presenza, a fianco di grandi imprese spesso molto ricche, di aziende medio piccole e piccole, che possono trovarsi in momenti di crisi economico finanziaria, in crisi che possono condurre a procedure fallimentari.

L'Ente ha dichiarato di essere impegnato in una "costante attività:

- di accertamento per recuperare basi imponibili non dichiarate o dichiarate in modo infedele;
- di contrasto e contestazione di mancato pagamento in modo spontaneo di tributi."

Dall'attività sopra evidenziate emerge che chi non paga in modo spontaneo, spesso dimostra "la mancanza di risorse economiche al momento della scadenza del tributo".

Dopo aver elencato le difficoltà oggettive in merito alla capacità di riscossione, il Comune ha sottolineato che "sta investendo per migliorare la performance della riscossione coattiva", indicando una serie di attività che ritiene

molto incisive, riportate di seguito.

Nel 2019, l'Ente ha stipulato un contratto d'appalto per il supporto alla riscossione coattiva con una ditta specializzata iscritta all'albo di cui all'art. 53 del D. Lgs. 446/1997 individuata con gara regionale. "Parallelamente all'interno del Servizio Entrate dell'Ente, sono state destinate due risorse umane all'attività di recupero coattivo" ..." con l'intento di cominciare a controllare l'operato del soggetto privato". "Nel corso degli anni 2020 e 2021, l'emergenza sanitaria COVID ha determinato sospensioni e rallentamenti delle attività di accertamento e riscossione coattiva, anche per le note sospensioni dei termini di pagamento introdotte dal Legislatore, causando una discontinuità operativa".

Sul punto il Comune ha evidenziato il fatto che tale "discontinuità si riflette nei risultati riportati nel rendiconto 2022", riferendo che tuttavia nel periodo successivo, "l'azione amministrativa dell'Ente, nella consapevolezza dei limiti dell'attività del soggetto privato, ha iniziato ad effettuare l'attività in questione in proprio, anche avvalendosi, saltuariamente, di specifiche ed alte professionalità, ma mantenendo sempre al proprio interno la governance del processo, giungendo a risultati molto interessanti ed in costante miglioramento."

Nel dettaglio il Comune ha riferito che nel secondo semestre 2022 "è iniziato un processo di revisione delle procedure da attivare direttamente ad opera del Servizio Entrate, finalizzato all'emissione degli atti in maniera più celere". Tramite un progetto pluriennale, affidato dalla Giunta al Servizio Entrate, "si è partiti dall'accelerazione di tutte le fasi della filiera dal momento dell'accertamento a quello delle fasi di riscossione coattiva". In merito alla riscossione celere, l'Ente evidenzia che "la percentuale di successo nella riscossione, a parità di tutte le altre condizioni, è una variabile proporzionale a quella della velocità di azione in quanto, al passare del tempo variano le condizioni di salute, finanziarie, di residenza del debitore: il naturale passare del tempo può condurre alla morte del debitore, al suo fallimento od alla emigrazione altrove".

Inoltre, l'Ente ha precisato che decorsi "i tempi entro i quali si prevede il pagamento del credito insoluto, oltre che le spese di notifica, eventuali interessi e sanzioni se previsti, il Servizio Entrate ha svolto un'attività di implementazione della propria banca dati circa le informazioni economico-patrimoniali di ogni debitore.

A sostegno di quanto evidenziato l'Ente ha allegato una tabella con le attività "messe in campo" direttamente dal Servizio Entrate per recuperare i

crediti insoluti dell'Ente nel periodo 2022 2024:

Tipologia atto	Anno 2022	Anno 2023	Anno 2024
	n. Atti	n. Atti	n. Atti
Ingiunzioni di pagamento Sanzioni per violazioni Codici della Strada	816	762	1.564
Avvisi di accertamento esecutivo per recupero entrate patrimoniali (es. rette scolastiche, fitti, canoni patrimoniali, ecc.)	1.204	518	575
Avvisi di accertamento esecutivo per recupero entrate tributarie (TARI – ex liquidazione)	3.951	2.458	817
Avvisi di accertamento esecutivo per recupero entrate tributarie IMU e TASI	985	979	630
Avvisi di accertamento esecutivo TARI (omessa/infedele denuncia)	1.018	718	644
Intimazioni di pagamento (*)	63	107	474
Sollecito di pagamento con scadenza 30 gg (da 1.000,00 fino a 10.000,00 euro) (*)	376	81	426
Sollecito di pagamento con scadenza 60 gg (sotto i 1.000,00 euro) (*)	-	747	1.699
Pignoramento c/o Istituti di credito (*)	-	11	201
Pignoramento c/o Datore di lavoro (*)	-	259	58

(*) Spesso gli atti emessi e notificati cumulano entrate sia tributarie sia patrimoniali

3.1.7 Relativamente al **fondo pluriennale vincolato**, l'Ente ha dichiarato che l'imputazione ad un solo esercizio è strettamente legata ai Cronoprogrammi corrisposti dai tecnici competenti. "I cronoprogrammi in questione vengono prodotti in base allo scadenziario della singola opera, attribuendo così le modalità da seguire sugli anni successivi".

3.1.8 In merito alle motivazioni del **conto economico negativo**, sebbene in miglioramento nel 2023, l'Ente ha dichiarato di avere un patrimonio molto ampio e cospicuo con un valore pari ad € 405.314.938,82 al 31/12/2022. Ha evidenziato poi che "un patrimonio del genere, valorizzato inizialmente secondo i dettami dei principi contabili e annualmente aggiornato, pur non determinando, diversamente da un'azienda privata, dei ricavi, se non in misura molto ridotta, produce invece costi di ammortamento molto alti. Nel conto economico del 2022 tale voce incide per € 11.234.797,59. La componente non immobiliare del conto economico, sostanzialmente riconducibile alla gestione finanziaria, ha avuto un impatto totalmente positivo da ridurre questo valore negativo ad un risultato finale pari ad € 2.725.041,47. Oltre 8 milioni di euro di miglioramento, rendendo

più complicato un saldo d'esercizio migliore senza alienare una parte del patrimonio disponibile, non facilmente collocabile sul mercato.

3.1.9 Sulla base delle risultanze del conguaglio finale correlato all'emergenza sanitaria di cui al DM 8 febbraio 2024, l'Ente risulta essere in **surplus** ma comunica di aver vincolato risorse sufficienti nel rendiconto 2022, in ossequio alle linee guida del MEF. Sentito in merito alla restituzione del surplus da "Fondone Covid", con le procedure indicate a pag. 10 del sopra citato decreto, l'Ente ha dichiarato di aver operato le opportune variazioni a partire dal Bilancio di previsione 2024-2026, per la contabilizzazione delle quote non utilizzate da restituire e che nel 2024 ha predisposto gli atti utili alla contabilizzazione delle entrate e delle spese, come da indicazioni del MEF.

3.1.10. Per la contabilizzazione delle quote relative ai fondi **PNRR**, il Comune ha riferito di aver "istituito capitoli di entrata e di spesa dedicati a ogni progetto". Ha precisato inoltre che, "per le altre fonti di finanziamento, ove previste, l'Ente ha utilizzato capitoli ordinari, classificando poi il finanziamento in questione con codici interni, previsti dal gestionale di contabilità".

Il Comune ha poi precisato che, in caso di anticipazioni, sui capitoli di entrata così definiti, si è proceduto ad accertare ed incassare l'entrata. Ove presenti l'impegno e il pagamento, sono stati allineati ai corrispondenti accertamenti di entrata, in ottemperanza ai principi contabili vigenti.

"Nella casistica opposta, ovvero in assenza di impegno di spesa giuridicamente perfezionato si è proceduto a vincolare le corrispondenti somme".

Relativamente alle quote a rendicontazione, l'Ente in fase di riaccertamento dei residui, nei vari anni, ha dichiarato di procedere come segue:

- "Per ciascuna opera e per ciascuna annualità, l'importo dell'entrata accertata a titolo di PNRR corrisponde all'importo impegnato e pagato nella stessa annualità.

- Nel caso di assenza di un titolo giuridico legittimante il mantenimento della spesa nella competenza corrente (SAL o documento corrispondente), l'entrata e la spesa corrispondente vengono accertate nell'annualità successiva, come previsto dai principi contabili."

L'Organo di Revisione ha dichiarato inoltre di aver provveduto alla verifica:

- "di congruenza delle previsioni dei singoli capitoli destinati dall'incasso, nonché alla verifica di pagamento delle quote PNRR, e alla congruenza di eventuali co-finanziamenti".

- dell'utilizzo del fondo pluriennale vincolato, ove necessario, e della sua corretta imputazione e composizione in coerenza con i cronoprogrammi di investimento redatti dai tecnici del Comune.

Infine, il Comune ha dichiarato di aver provveduto a porre in essere "tutti gli adempimenti amministrativi necessari alla corretta programmazione finanziaria e di utilizzo delle risorse PNRR come previsto dall'art. 1 bis del D.L. n. 59/2001; ha inoltre effettuato le verifiche tramite sistema di cui al D.L. del 29.12.2011 n.229 ponendo in essere tutti gli adempimenti di legge di pari passo allo sviluppo delle opere inserite nel cronoprogramma di investimento"

3. 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 Sassuolo 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 per il 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 T.U.E.L. 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 all'art. 148-*bis*, c. 3, T.U.E.L., 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).

All'esito dell'analisi svolta, l'esame della documentazione in atti fa emergere le risultanze che di seguito si espongono.

I residui attivi. I contributi "a rendicontazione". Problematiche relative ai residui conservati a rendiconto

Relativamente ai residui al titolo 4 "Entrate in conto capitale" per un ammontare complessivo pari ad € 4.607.737,30, (di cui € 4.020.167,80 dalla gestione dei residui ed € 587.205,50 dalla gestione di competenza) l'Ente ha riferito (punto 3.1.4. *della parte del Fatto*) che di questi, rappresentano contributi a rendicontazione l'80% dei residui di competenza e il 75% dei residui da residui.

Il Comune non indica specifici riferimenti normativi in merito alle modalità di contabilizzazione precisando che "Preliminarmente occorre sottolineare che l'azione amministrativa dell'Ente scrivente ha intrapreso la strada della gestione dei residui attivi secondo i principi contabili per i quali l'esigibilità degli stessi viene allocata all'anno successivo, insieme alla spesa correlata che sia priva di presupposti entro l'esercizio corrispondente."

In merito ai residui da residui l'Ente ha evidenziato di essere fedele al disposto dei principi contabili, secondo i quali, "l'esigibilità dei debiti/crediti, in maniera correlata, viene allocata all'esercizio successivo se non vi siano i presupposti di pagamento entro l'esercizio corrispondente", inoltre cita la presenza di cronoprogrammi comunicati dal settore tecnico, evidenziando che l'esigibilità non risulta sempre chiara.

Della risposta dell'Ente si desume un impegno crescente alla gestione dei residui che vengono comunicati a tutti i responsabili dei centri di costo.

Sul punto, la Sezione prende atto di quanto riferito dall'Ente, tuttavia non avendo ulteriori informazioni sulla tipologia specifica di contributo, sulle eventuali rendicontazioni effettuate, sulle motivazioni dei mancati incassi dei singoli contributi, e su eventuali comunicazioni all'Ente erogante in merito a modifiche al cronoprogramma ritiene utile rammentare le modalità corrette di

contabilizzazione.

Con particolare riferimento ai contributi a rendicontazione erogati da amministrazioni che adottano il principio di competenza finanziaria potenziata si rammenta che - in base a quanto previsto al punto 3.6 lett. c) primo punto dell'All. 4/2 al D. Lgs. n. 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 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.

La problematicità relativa della permanenza "in bilancio" dei residui attivi

Da una verifica effettuata su BDAP, sul consuntivo 2023 è emerso un ulteriore aumento dei residui attivi totali (che passano da € 29.499.491,39 ed € 32.902.518,16) mentre i residui derivanti dalla gestione dei residui diminuiscono (passando da € 17.406.662,74 ad € 14.536.874,40).

Pur prendendo atto delle azioni intraprese dall'Ente per migliorare la capacità di riscossione (v. punto 3.1.6. *della parte di Fatto*), e della riduzione dei residui derivanti dalla gestione dei residui nel 2023, la Sezione richiama l'attenzione del Comune sul tema generale della elevata consistenza dei residui attivi.

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 T.U.E.L.).

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

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

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 di 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.

La Sezione, pertanto, nel riservarsi ogni approfondimento istruttorio in futuro, invita l'Ente a conformare il proprio agire al rispetto dei principi come sopra esposti.

Capacità di riscossione

Con riferimento alle azioni intraprese per migliorare la capacità di riscossione, l'Ente ha evidenziato come la capacità di riscossione (v. punto 3.1.6. *della parte di Fatto*), spesso dipenda da fattori indipendenti dall'Ente locale, riferendosi in particolar modo alla realtà del Comune che vede la presenza di grandi imprese molto ricche (e di famiglie ad alto o altissimo reddito) che convive con imprese piccole o piccolissime e famiglie a basso o bassissimo reddito.

L'Ente comunica alcune iniziative (v. punto 3.1.6. *della parte di Fatto*), per aumentare la capacità di riscossione dichiarando di essere impegnato in una costante attività di a) accertamento per recuperare basi imponibili non dichiarate o dichiarate in modo infedele; b) di contrasto e contestazione di mancato pagamento in modo spontaneo dei tributi.

In generale il Comune ha dichiarato che sta investendo per migliorare la riscossione coattiva elencando una serie di attività, tra le quali il processo di revisione delle procedure da attivare direttamente ad opera del Servizio Entrate, finalizzato all'emissione degli atti in maniera più celere nell'ottica di una l'accelerazione di "tutte le fasi della filiera dal momento dell'accertamento a quello delle fasi di riscossione coattiva."

Dalla tabella sulla capacità di riscossione inserita a pag. 5, risulta in generale, una minore capacità di riscossione al titolo 3 sia in competenza (46,97%) che a residuo (48,02%), e una capacità di riscossione migliorabile al titolo 1 in conto residui (53,80%) in aggiunta a quanto segnalato in precedenza sul titolo 4.

La Sezione, nel prendere atto delle azioni avviate dall'Ente per migliorare

la capacità di riscossione, tenuto conto che nel 2023 i residui attivi sono aumentati ulteriormente, invita il Comune a proseguire con determinazione lungo la strada intrapresa, prestando particolare attenzione alle entrate che presentano le peggiori capacità di riscossione e, nello specifico, alle entrate relative ai titoli 3 e 4.

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, 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, il Collegio ritiene di doversi soffermare sul tema del contrasto all'evasione tributaria (punto 3.1.6. *della parte di Fatto*).

Risultano accertamenti per € 2.022.231,51 e riscossioni nel 2022 per € 1.133.640,31.

Nel merito l'Ente ha elencato una serie di azioni (v. punto 3.1.6. *della parte di Fatto*), tra le quali la stipula di un contratto d'appalto per il supporto alla riscossione coattiva ai sensi dell'art. 53 del D. Lgs 446/1997 e contestuale destinazione di due unità di personale del Servizio Entrate dell'Ente, "con l'intento di controllare l'operato del privato", anche avvalendosi saltuariamente di specifiche e alte professionalità ma mantenendo la governance del processo al proprio interno e l'emissione degli atti in maniera celere, come indicato in precedenza.

La Sezione, pur prendendo atto delle azioni intraprese dall'Ente, ritiene necessario rammentare, 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.), che la riscossione dei tributi è attività fondamentale ed indispensabile per garantire le risorse necessarie per l'erogazione dei servizi e 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.

3.3. Fondo pluriennale vincolato (FPV) - imputazione ad un solo esercizio

Relativamente al fondo pluriennale vincolato, alla domanda della Sezione relativa alle motivazioni dell'imputazione ad un solo esercizio, all'utilizzo dei cronoprogrammi e alla corretta gestione, in base alle disposizioni normative vigenti e ai principi contabili dell'armonizzazione, l'Ente ha dichiarato che l'imputazione ad un solo esercizio è strettamente legata ai cronoprogrammi corrisposti dai tecnici competenti.

Dall'esame del rendiconto 2023 del Comune di Sassuolo emerge che il FPV 2023 è re-imputato su un solo esercizio e una consistente quota del fondo pluriennale vincolato di inizio anno è rinviata all'esercizio 2024 e successivi e ciò potrebbe pregiudicare pertanto il profilo funzionale del Fondo pluriennale vincolato - *"programmatorio e di controllo, volto a rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'Ente"* (Corte dei conti, Sez. Aut, n. 4/2015 "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (D. Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D. Lgs. n. 126/2014)" p. 6), il cui scopo invece - come risultante dal D. Lgs. n. 118/2011 - è di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale, in guisa che il vincolo pluriennale sia coerentemente rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte cost., sent. n. 247/2017, Considerato diritto 9) afferenti alle spese che ricadono su più esercizi.

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

La Sezione delle Autonomie richiama gli enti locali a programmare la spesa di investimento in coerenza con i cronoprogrammi ed a impiegare correttamente

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

La costruzione di un adeguato cronoprogramma della spesa (sia per quanto riguarda le fasi di progettazione, sia in occasione della maturazione degli stati di avanzamento dell'intervento) e, in sintesi, l'efficace programmazione a ciò conseguente, dovrà pertanto essere assicurata *"...in un'ottica di salvaguardia degli equilibri generali di competenza e di cassa sia del bilancio sia della gestione"* (Corte dei conti, del. n. 4/SEZAUT/2018/FRG), così come il continuo e costante aggiornamento dei cronoprogrammi degli investimenti dovrà essere effettuato già a partire dallo studio di fattibilità economico-finanziaria e della progettazione.

Alla luce di ciò, nella doverosa sinergia e nella necessaria collaborazione tra gli uffici lavori pubblici e finanziari e dei loro canali di comunicazione (ex art. 147-*quinquies* del T.U.E.L.), il Comune di Sassuolo è chiamato dai principi contabili ad impostare la programmazione in coerenza con cronoprogrammi dettagliati e attendibili - anche con riferimento agli importi di spesa previsti - in funzione dei quali impostare le previsioni di bilancio, implementando altresì gli strumenti di controllo interno mediante l'applicazione degli indicatori di bilancio di cui al D.M. 22 dicembre 2015; in proposito la Sezione Autonomie, con la delibera citata n. 2/2021/INPR sottolinea anche che la vigilanza sulla prosecuzione, senza soluzione di continuità, di tutte le attività nel ciclo tecnico e che riguardano sia le fasi di progettazione, sia le fasi di esecuzione dell'opera o lavoro pubblico, comporta una sinergia tra gli uffici tecnici e dei lavori pubblici con il servizio economico-finanziario. Essendo il FPV, come detto, astretto a una funzione essenzialmente programmatica, diviene evidente che le eventuali patologie si riverberano in termini di necessaria verifica tra quanto delineato negli atti fondamentali dell'ente e, in particolare, nel programma amministrativo di mandato e quanto effettivamente realizzato, segnatamente per ciò che concerne

il controllo strategico e in termini di controllo sulla gestione.

Risultato economico negativo nell'esercizio

(cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna. del. n. 112/2022/PRSE, Sez. contr. Veneto del n. 129/2024/PRSP)

La contabilità economico patrimoniale del Comune ha rilevato per il 2022 una perdita di € 2.725.041,47.

Nel merito, l'Ente ha dichiarato di avere un patrimonio cospicuo pari ad € 405.314.938,82 al 31/12/2022, evidenziando che "un patrimonio del genere, valorizzato inizialmente sotto i dettami dei principi contabili annualmente aggiornato, pur non determinando, diversamente da un'azienda privata dei ricavi, se non in misura molto ridotta, produce invece costi d'ammortamento molto alti."

La Sezione rammenta che l'equilibrio di bilancio comporta il mantenimento (quantomeno tendenziale) anche degli equilibri economici e patrimoniali, da verificare durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione. Un risultato economico negativo si traduce infatti in una riduzione della consistenza patrimoniale e, ove protratto, è destinato prima o poi a manifestare effetti negativi sul fronte finanziario.

Si evidenzia, a mente dell'All. 4/3 al D. Lgs. n. 118/2011, che: «in caso di risultato economico negativo, l'Amministrazione è chiamata a fornire un'adeguata informativa, nella relazione sulla gestione del Presidente/Sindaco dell'Amministrazione:

- sulle cause che hanno determinato la formazione della perdita;
- sui casi in cui il risultato negativo sia stato determinato dall'erogazione di contributi agli investimenti finanziati da debito, erogati per favorire la realizzazione di infrastrutture nel territorio. Tale informativa può essere estesa ai risultati economici negativi di esercizi precedenti».

L'andamento delle grandezze in contabilità economico patrimoniale deve essere attentamente monitorato, in quanto consente di arricchire la base informativa a disposizione dell'ente, intercettando eventuali inefficienze e consentendo opportune azioni correttive, prima che esse si riverberino sugli equilibri finanziari.

La Sezione, pertanto, raccomanda agli Organi dell'Amministrazione e all'Organo di revisione, ognuno per quanto di propria competenza, a monitorare costantemente l'andamento delle grandezze rilevate in contabilità economico-

patrimoniale.

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 Sassuolo (MO):

- accerta il risultato negativo del conto economico nell'esercizio 2022;
- 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, compendati in termini generali dalla previsione dell'art. 147-*quinquies* del T.U.E.L., 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 Sassuolo.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 15 maggio 2025.

Il Relatore

Antonino Carlo

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositato in segreteria il giorno 26 maggio 2025

Il funzionario preposto

Dott.ssa Nicoletta Natalucci