

Deliberazione n. 139/2017/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario (relatore)

**Adunanza del 12 settembre 2017
Comune di Bologna (BO) - Rendiconto 2014
e Bilancio di previsione 2015**

Visto l'articolo 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, e modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148-bis del citato testo unico, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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;

Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle sezioni



regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci di previsione ed ai rendiconti degli enti medesimi;

Visto l'articolo 6, comma 2, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

Viste le linee-guida predisposte dalla Corte dei conti per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2014, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR del 9 marzo 2015, depositata il 31 marzo 2015;

Vista la deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR del 30 novembre 2015, depositata il 16 dicembre 2015 recante "Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata";

Considerato che dette linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei sindaci dei comuni dell'Emilia-Romagna e, per il loro tramite, degli organi di revisione economico-finanziaria con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 4600 del 01/10/2015 e prot. n. 1890 del 23/02/2016;

Presa visione della relazione predisposta dall'Organo di revisione del comune di **BOLOGNA (BO)**;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 62/2016/INPR del 30 giugno 2016 con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi forniti dall'Ente in sede istruttoria con nota n. 4428 del 07 agosto 2017;

Considerato che dall'esame della relazione e dall'attività istruttoria svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non sono emerse gravi irregolarità contabili di cui all'art. 148-bis, comma 3, del Tuel;

Ritenuto, pertanto, di deferire le conclusioni alla definitiva pronuncia della Sezione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 54 del 07 settembre 2017 con la quale è stata convocata la Sezione per la camera di consiglio del 12 settembre 2017;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti una tipologia di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli enti locali. Tale controllo si svolge sulla base di relazioni - redatte in conformità alle linee guida

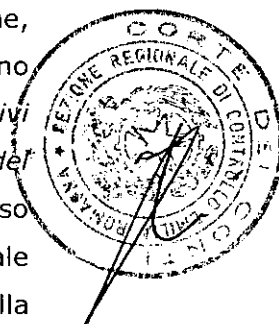
approvate in sede centrale - nelle quali gli organi di revisione danno conto del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed evidenziano eventuali irregolarità contabili o finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Detto controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, si affianca, completandolo, al controllo sulla gestione in senso stretto che ha ad oggetto l'azione amministrativa nel suo complesso. Oggetto del controllo ex art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 9 febbraio 2011, n. 37) sono gli aspetti di natura finanziaria, la struttura e la gestione del bilancio.

Qualora dall'esame delle relazioni pervenute o eventualmente anche sulla base di altri elementi, le sezioni regionali accertino che l'ente abbia assunto comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero che non abbia rispettato gli obiettivi posti dal patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'ente locale, delle necessarie misure correttive.

Tanto l'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, quanto la segnalazione di irregolarità non gravi ovvero di sintomi di criticità, hanno lo scopo di riferire all'organo elettivo e di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità potrà essere valutata dalla Sezione nell'ambito del controllo sull'intero ciclo di bilancio.

In tale quadro legislativo, l'articolo 6, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 ha rafforzato il controllo reso dalla Corte dei conti, stabilendo che, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive, la sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (c.d. *dissesto guidato*). Come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione 2/AUT/2012/QMIG), l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. citato conferma le attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da provocarne il dissesto, non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'articolo 1, comma 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento



entro un termine determinato dalle sezioni stesse (punto n. 4 della deliberazione).

Inoltre, l'art. 148-bis del Tuel, inserito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha ulteriormente potenziato la vigilanza sull'adozione delle misure correttive prevedendo che *"l'accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spesa, 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

DELIBERA

dalla relazione dell'Organo di revisione del Comune di BOLOGNA (BO) sul rendiconto 2014 e sul bilancio di previsione 2015 e dall'esito dell'attività istruttoria svolta non emergono gravi irregolarità contabili.

La Sezione, avvertendo che l'assenza di uno specifico rilievo su alcuni profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva, ritiene doveroso segnalare la presenza delle seguenti criticità, riscontrate sulla base del questionario e dell'attività istruttoria, che vanno attentamente vagliate nella gestione del bilancio degli esercizi futuri.

Accertamenti per permesso di costruire.

Il nuovo principio applicato concernente la contabilità finanziaria contenuto nell'allegato n. 4/2 al d.lgs 118/2011, al punto 3.3 ha previsto che: *"sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi alla lotta all'evasione ecc."*; inoltre, *"per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento a fondo crediti"*

di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione".

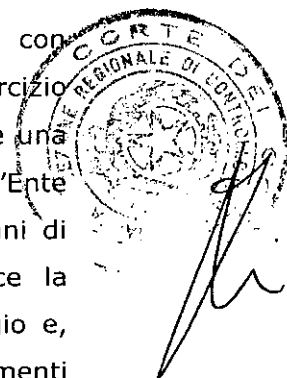
Per quanto concerne, in particolare, l'obbligazione per i permessi di costruire, il punto 3.11 del citato principio contabile specifica che questa "è articolata in due quote. La prima (oneri di urbanizzazione), è immediatamente esigibile, la seconda (costo di costruzione) è esigibile nel corso dell'opera ed, in ogni caso, entro 60 giorni dalla conclusione dell'opera. Pertanto, la prima quota è accertata e imputata nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso, la seconda è accertata a seguito di comunicazione di avvio lavori e imputata all'esercizio in cui, in ragione delle modalità stabilite dall'ente, viene a scadenza la relativa quota".

In proposito, a seguito di apposita richiesta istruttoria, con particolare riferimento all'accertamento del contributo per permessi di costruire è emerso che tali entrate vengono accertate in relazione all'entità delle riscossioni "utilizzando il principio della prudenza, diretto a conservare l'equilibrio di bilancio essendo la particolare natura di tali entrate articolate e strettamente collegate agli interventi edilizi". La Sezione nel rilevare, pertanto, che l'Ente non si è conformato al principio contabile sopra citato, richiede di individuare strumenti organizzativi idonei al fine di poter assicurare, per il futuro, il pieno adempimento all'obbligo normativo in argomento riservandosene il relativo riscontro in occasione dell'esame dei rendiconti degli esercizi successivi.

Rapporti finanziari tra Comune e organismi partecipati.

L'articolo 6, comma 4, decreto-legge 95/2012, convertito, con modificazioni dalla legge 135/2012 ha previsto che "a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto di gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio e, comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie".

In ordine al profilo della mancata asseverazione dei dati da parte dell'organo di revisione delle società partecipate si sottolinea che è intervenuta la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 2/2016/QMIG, ove si è precisato che, sia nel vigore della vecchia disciplina prevista nel richiamato art. 6, comma 4, d.l. 95/2012 che alla luce di quella nuova, dettata dall'articolo 11, comma 6, lett. j, d.lgs. 118/2011, è sempre necessaria la doppia asseverazione dei debiti e dei crediti da parte dell'organo di revisione dell'ente territoriale e di



quello dell'organismo controllato, al fine di evitare eventuali incongruenze e garantirne una piena attendibilità.

Il Comune di Bologna ha allegato al rendiconto relativo all'esercizio 2014 la nota informativa di cui alla citata disposizione normativa, peraltro asseverata soltanto dal proprio organo di revisione.

Dall'esame del questionario e dalla nota allegata inoltre, sono emerse alcune discordanze tra i crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate.

Sono stati, quindi, richiesti aggiornamenti in merito a tali discordanze e all'asseverazione dei crediti e debiti da parte dell'organo di revisione di ciascuna società, nonché le specifiche azioni poste in essere per sopperire a tale ultima carenza. Dalla risposta dell'Ente è emerso che le discordanze *"sono state in gran parte allineate nel corso dell'esercizio 2015"* e che *"stante le difficoltà riscontrate nel reperire le asseverazioni da parte dei rispettivi organi di revisione dei singoli organismi/società partecipate"*, si è provveduto ad inviare ai singoli soggetti la citata delibera della Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2016/QMIG ove è specificato *"che è necessaria la doppia asseverazione al fine di evitare eventuali incongruenze e al fine di garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori"*.

La Sezione prende atto delle azioni intraprese e si riserva, in occasione dell'esame dei rendiconti dei successivi esercizi, di verificarne il buon esito.

Conto economico

Il risultato economico dell'esercizio 2014, depurato della parte straordinaria (classe E), presenta un saldo di € - 33.857.797,08 in peggioramento rispetto all'esercizio precedente. Il risultato economico della gestione ordinaria dell'esercizio, quando negativo, attesta uno squilibrio che rende necessaria l'adozione di provvedimenti tesi a ripristinare nell'arco temporale più breve il relativo pareggio, da considerarsi un essenziale obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo.

Tutto ciò premesso, la Sezione

INVITA L'ENTE

alla corretta gestione del bilancio in relazione alle criticità evidenziate;

INVITA L'ORGANO DI REVISIONE

a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'Ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa;

DISPONE

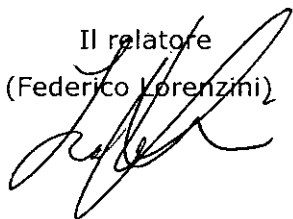
che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo S.I.Qu.E.L., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di BOLOGNA;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

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

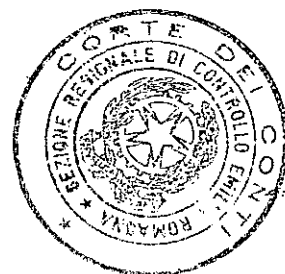
Così deliberato in Bologna, nella camera di consiglio del 12 settembre 2017.

Il relatore
(Federico Lorenzini)



Il presidente

(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 12 settembre 2017

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

