

Deliberazione n. 219/2021/PRSE



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 Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 19 ottobre 2021
Comune di Borgonovo Val Tidone (PC)
Rendiconti 2018 e 2019

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-*bis*, comma 3, del T.U.E.L., così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/8/2018/INPR e n. SEZAUT/12/2019/INPR;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio preventivo e rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie, rispettivamente, con deliberazione n. SEZAUT/19/2019/INPR e n. SEZAUT/9/2020/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettere di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 71_P del 5 giugno 2018 per i bilanci preventivi 2018-2020, prot. n. 5336 del 24 settembre 2019 per i rendiconti 2018 e nota prot. n. 4687 del 17 dicembre 2020 per i bilanci preventivi 2019-2021 e rendiconti 2019;

VISTA la deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 92/2020/INPR del 6 ottobre 2020, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2018 e 2019 e sul bilancio preventivo 2018 redatte dall'Organo di Revisione del **Comune di Borgonovo Val Tidone (PC)**;

VISTA la nota prot. n. 8260 in data 19 agosto 2021, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione con nota prot. Cdc n. 8602 del 6 settembre 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 112 del 18 ottobre 2021 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 19 ottobre 2021;

UDITO il relatore, referendario Marco Scognamiglio;

Ritenuto in

FATTO

1. Il Comune di Borgonovo Val Tidone, con delibera del Consiglio comunale n. 31 del 30 luglio 2016, ha deciso di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, avendo riconosciuto l'esistenza di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.194, comma 1 lett. b) del T.U.E.L. per gli importi relativi alle perdite dell'ASP "Azalea" degli esercizi 2015 (€ 351.886,23) e 2010-2013 (€ 675.627,02).

Con delibera del Consiglio comunale n.38 del 27 ottobre 2016 è stato quindi adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis c. 5 del d.lgs. n. 267/2000 ricorrendo al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali ex art.243-ter del T.U.E.L.

Questa Sezione regionale di controllo ha approvato, con deliberazione n. 104/2017/PRSP del 6 giugno 2017, ai sensi dell'art. 243-quater comma 3 del T.U.E.L., il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Borgonovo Val Tidone.

L'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2018, relativamente al PRFP, ha dichiarato che il totale delle risorse ha superato il totale degli impieghi per € 153.646,31; pertanto le previsioni del piano per il 2018 sono state rispettate. Dalla tabella degli impegni si evince che in entrambi gli esercizi il Comune ha restituito fondo di rotazione per un importo di € 165.113,22.

Il 2019, ultimo anno interessato dal piano, il totale delle risorse ha superato il totale degli impieghi per un importo di € 326.438,26, pertanto anche durante questo esercizio le previsioni sono state rispettate. L'Organo di revisione ha dichiarato che l'arco temporale quadriennale 2016-2019 si è dimostrato sufficiente per raggiungere gli equilibri di bilancio e assicurare la stabilità dell'ente, e per prevedere prudenzialmente in bilancio congrui fondi per passività potenziali per € 142.000,00 che consentiranno di fronteggiare anche le possibili perdite inattese future di Asp Azalea. Il Revisore ha inoltre affermato che nell'anno 2020 l'ente dovrà proseguire ad assicurare i tagli alle spese previsti da realizzarsi entro un quinquennio dall'accesso alla procedura di riequilibrio.

2. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2021, ha esaminato la documentazione relativa ai bilanci preventivi ed ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Borgonovo Val Tidone, ed in particolare:

- questionari sul bilancio di previsione 2018-2020 e sui rendiconti

relativi agli esercizi 2018 e 2019;

- relazioni dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2018-2020, sulle proposte di deliberazioni consiliari del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per gli esercizi finanziari 2018 e 2019;
- schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche relativi ai consuntivi 2018 e 2019;
- documentazione relativa ai bilanci preventivi e rendiconti 2018 e 2019 presente sul sito internet istituzionale del Comune di Borgonovo Val Tidone.

3. Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiata dalle seguenti tabelle:

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Equilibrio di parte corrente	€ 960.169,09	€ 526.625,12
Equilibrio di parte capitale	€ 1.632.934,07	€ 90.701,94
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 2.593.103,16	€ 617.327,06

La costruzione degli equilibri nei bilanci di previsione 2018/2020 e 2019/2021 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011, sia a preventivo che a consuntivo. Per entrambi gli esercizi, la gestione di competenza a rendiconto esprime complessivamente una situazione di equilibrio.

L'ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica a rendiconto 2018 e gli equilibri di bilancio ai sensi dell'articolo 1, commi da 819 a 830, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) a rendiconto 2019.

Per entrambi gli esercizi, il saldo-obiettivo e gli equilibri, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, risultano rispettati anche in sede previsionale.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa	€ 991.771,33	€ 1.892.829,63
Residui attivi	€ 4.941.665,36	€ 4.476.285,33
Residui passivi	€ 1.404.707,96	€ 1.420.976,41
FPV per spese correnti	€ 45.320,69	€ 44.000,44
FPV per spese in conto capitale	€ 0,00	€ 1.589.709,82
Risultato di amministrazione	€ 4.483.408,04	€ 3.314.428,29
Totale accantonamenti	€ 2.361.474,26	€ 2.572.458,61
di cui: FCDE	€ 2.011.785,54	€ 2.234.338,61
Totale parte vincolata	€ 1.823.205,25	€ 299.436,50
Totale parte destinata agli investimenti	€ 65.234,31	€ 87.560,40
Totale parte disponibile	€ 233.494,22	€ 354.972,78

Oltre al fondo crediti di dubbia esigibilità, calcolato con metodo ordinario in entrambi gli esercizi, nel 2018 risultano accantonati al fondo anticipazioni liquidità (FAL) di cui all'art. 1, comma 11, del d.l. n. 35/2013 € 180.000,00. A rendiconto 2019, il valore del FAL ammonta ad € 160.000,00, anche se dalle domande preliminari di entrambi i questionari, si evince il mancato ricorso al FAL.

Inoltre, sono stati costituiti un fondo contenzioso, che ammonta ad € 11.213,00 nel 2018 e ad € 19.464,00 nel 2019, un fondo per indennità di fine mandato (€ 4.588,00 al 31 dicembre 2018, € 6.598,00 al 31 dicembre 2019), un fondo rinnovi contrattuali (€ 8.091,89 al 31 dicembre 2018, € 24.034,89 al 31 dicembre 2019), e un fondo spese per mandato elettivo di € 16.656,00 (invariato nei due esercizi).

L'accordo decentrato integrativo è stato sottoscritto, con parere positivo dell'Organo di revisione, e il fondo per il salario accessorio è stato costituito, anch'esso con parere positivo del Revisore.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

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

	Rendiconto 2018 Accertamenti (a)	Rendiconto 2018 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2019 Accertamenti (c)	Rendiconto 2019 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	€ 2.643.013,25	€ 1.367.801,17	51,75%	2.489.895,55	1.012.683,07	40,67%
Tit.1 competenza	€ 4.710.892,96	€ 3.340.788,39	70,92%	4.324.038,36	3.386.112,92	78,31%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	€ 492.274,93	€ 231.017,75	46,93%	521.712,72	287.446,21	55,10%
Tit.3 competenza	€ 948.065,53	€ 656.308,75	69,23%	990.232,86	675.307,11	68,20%

Dai dati contabili presenti in tabella, emerge una bassa capacità di riscossione sui titoli 1 e 3 in conto residui.

L'ente ha svolto attività di contrasto all'evasione tributaria, come si evince dalle relazioni del revisore ai rendiconti 2018 e 2019.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Fondo cassa finale	€ 991.771,33	€ 1.892.829,63
Anticipazione di tesoreria	€ 0,00	€ 0,00
Cassa vincolata	€ 49.190,16	€ 419.070,62
Tempestività dei pagamenti	+ 16,77 giorni	- 2,77 giorni

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'ente e quelle del tesoriere e non dichiara problematiche relative alla tempestività dei pagamenti. La cassa vincolata è stata movimentata nel corso di entrambi gli esercizi.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019
Debito complessivo a fine anno	€ 2.819.246,87	€ 2.638.107,17

Il debito complessivo è in calo, anche rispetto al 2017; l'ente dichiara inoltre di non avere in essere né garanzie né altre forme di finanziamento a favore di altri soggetti e/o dei propri organismi partecipati, né strumenti di finanza derivata.

Nel questionario sul bilancio di previsione per il triennio 2018-2020, alla domanda che chiedeva se "nel periodo compreso dal BP risultano soddisfatte le condizioni del 202 Tuel?" è stato risposto no, così come alla domanda "l'ente, nell'attivazione delle fonti di finanziamento derivanti dal ricorso all'indebitamento, rispetta le condizioni poste dall'art. 203 T.U.E.L. come modificato dal d.lgs. 118/2011?".

3.1. Dalla documentazione versata in atti per gli esercizi 2018 e 2019 risulta inoltre in particolare quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- i rendiconti sono stati approvati nei termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla banca dati BDAP è avvenuta nei termini per entrambi gli esercizi;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017-2018-2019, anche se l'imputazione del FPV risulta a un solo anno;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del T.U.E.L.;
- dai documenti di rendiconto non risultano passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- sono presenti debiti fuori bilancio nel 2018, alcuni di competenza del 2017 il cui ripiano è previsto nel 2018 (debiti complessivi da ripianare dell'Asp Azalea € 427.651,16, di cui € 244.986,01 ripianati nel 2017 ed € 182.665,15 ripianati nel 2018), e in aggiunta un debito fuori bilancio che ha origine nel 2018 (€ 35.529,13 - lettera b) coperto con disponibilità del bilancio di parte corrente, sempre relativo all'Asp Azalea. Per l'esercizio 2019 non sono segnalati debiti fuori bilancio, riconosciuti o in attesa di riconoscimento;

- l'Organo di revisione attesta che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale, anche se non ha effettuato politiche di valorizzazione del proprio patrimonio e non ha provveduto a completare la valutazione dei beni patrimoniali. L'ente sta mantenendo la valutazione dei beni patrimoniali al costo storico e secondo i criteri previgenti. Non è stata effettuata la rivalutazione dei beni a valori correnti in quanto l'ente non ha all'interno personale idoneo allo svolgimento di detta attività ed il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario non consente di destinare risorse per conferire incarico esterno all'ente;
- nei questionari relativi ad entrambi gli esercizi l'Organo di revisione dichiara che il sistema informativo consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate, e che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati recano la doppia asseverazione degli organi di revisione. Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, anche se tali discordanze risultano motivate e di entità modesta;
- l'ente ha in corso un contratto di locazione finanziaria: il bene utilizzato è il Palazzetto dello sport, per un canone annuo di € 166.893,84 e il contratto scadrà nel 2034;
- nel sito web istituzionale, dentro ad "Amministrazione trasparente", i rendiconti 2018 e 2019 sono pubblicati solamente in forma sintetica, senza gli allegati obbligatori.

3.2. In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 8260 del 19 agosto 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- conferma del ricorso al FAL e contabilizzazione delle poste;
- fondo pluriennale vincolato imputato ad un solo esercizio;
- crediti inesigibili e non prescritti mantenuti nello stato patrimoniale;
- bassa capacità di riscossione in conto residui, iniziative intraprese e adeguatezza del FCDE;
- chiarimenti sulle operazioni di recupero dell'evasione tributaria;

- chiarimenti sui casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati;
- dettaglio dei crediti e debiti reciproci con la ASP Azalea, e notizie sulla situazione finanziaria della ASP anche in relazione all'emergenza sanitaria;
- trasmissione delle tabelle coi parametri obiettivi di deficitarietà strutturale;
- mancata pubblicazione sul sito istituzionale dei rendiconti 2018 e 2019;
- dettagli in merito alla quantificazione del fondo rischi;
- controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- in relazione al questionario sul bilancio preventivo 2018-2020, chiarimenti sulle domande in merito all'indebitamento;
- in relazione al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2017-2019, chiarimenti sulla contabilizzazione del fondo di rotazione, dettagli sul proseguimento dei tagli alle spese, e trasmissione della tabella col riepilogo risorse-impeghi in formato più leggibile.

Con la medesima nota istruttoria si è chiesto di conoscere se, ed in che misura, l'ente abbia valutato e quantificato gli effetti sul bilancio di esercizio 2020 degli eccezionali eventi che hanno caratterizzato l'annualità in questione.

In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. n. 8602 del 6 settembre 2021 ha fornito i seguenti chiarimenti.

3.2.1. In merito al fondo anticipazioni di liquidità, l'ente ha comunicato che, in seguito all'accesso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'ente ha richiesto al Ministero dell'Interno l'erogazione del "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" ai sensi dell'art.243-ter del T.U.E.L. L'ente ha precisato che è stata richiesta l'erogazione di € 1.651.132,19, importo inferiore di oltre il 30% a quello massimo calcolabile sulla base dell'art.243-ter, comma 3 del T.U.E.L. Detto importo, ai sensi dell'art. 43 del d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, era composto da:

- € 1.451.132,19 per far fronte ai debiti fuori bilancio sopravvenuti;
- € 200.000 per garantire maggiore liquidità all'ente.

Nell'anno 2017 è stato istituito un fondo di anticipazione di liquidità erogato dallo Stato per l'importo di € 200.000,00 non impegnabile, che

confluisce nel risultato d'amministrazione come quota accantonata e che viene ridotto annualmente dell'importo di € 20.000,00.

In merito alla contabilizzazione delle poste, l'ente ha affermato che nel bilancio 2018 e 2019 le quote relative all'anticipazione di liquidità (€ 20.000,00 annue) sono state contabilizzate con la seguente modalità: Pdc 4.03.01.01.001.

3.2.2. In merito al fondo pluriennale vincolato imputato ad un solo esercizio, l'ente ha comunicato che per l'anno 2018 il fondo pluriennale vincolato finanzia solo spese correnti da re-imputarsi al solo anno successivo, mentre per l'anno 2019, oltre al finanziamento delle spese correnti, vengono coperte spese d'investimento relative a due opere i cui cronoprogrammi prevedono la conclusione entro il 31 dicembre 2020.

3.2.3. In merito alla bassa capacità di riscossione in conto residui sui titoli 1 e 3, alle iniziative intraprese ed all'adeguatezza del FCDE, l'ente ha comunicato di aver provveduto a potenziare l'ufficio tributi con l'assunzione di una figura cat. C in data 19 dicembre 2017, e ad esternalizzare l'attività di recupero dei crediti in particolare in ambito tributario, e anche per il recupero dei crediti del tit. 3.

Al 31 dicembre 2018, a fronte di crediti di dubbia esigibilità per € 2.316.916,63, l'ente rappresenta di aver accantonato € 2.011.785,54 pari al 86,92%; durante l'esercizio 2019, con riferimento ai crediti di dubbia esigibilità considerati per l'anno 2018, sono stati riscossi € 409.889,70.

Per l'anno 2019, a fronte di crediti di dubbia esigibilità per € 2.292.133,09 l'ente rappresenta di aver accantonato € 2.234.338,61 pari al 97,48%; durante l'esercizio 2020, con riferimento ai crediti di dubbia esigibilità considerati per l'anno 2019, sono stati riscossi € 376.143,43.

3.2.4. In merito ai chiarimenti sulle operazioni di recupero dell'evasione tributaria, l'ente ha comunicato che nel 2018 è stata effettuata una capillare attività di recupero evasione, che ha impegnato gli uffici per diversi mesi.

Gli accertamenti conseguenti a detta attività sono stati emessi nel mese di dicembre 2018, pertanto gli incassi effettivi dell'anno risultano bassi rispetto agli accertamenti.

L'ente ha rappresentato che a fronte di accertamenti non incassati, pari ad € 577.652,53, è stato accantonato nel rendiconto 2018 un FCDE per € 533.658,00, pari al 92,38%.

In relazione a detta attività di recupero evasione (accertamenti emessi nell'anno 2018), durante l'esercizio 2019 sono stati incassati € 181.171,43, nel 2020 € 15.088,50 e nel 2021 - fino alla data della risposta alla nota istruttoria - € 6.203,79.

3.2.5. In merito ai chiarimenti sui casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, l'ente ha rilevato di non aver compilato correttamente il questionario, ed ha rappresentato che le mancate conciliazioni tra la contabilità dell'ente e quella degli organismi partecipati erano sempre giustificate.

3.2.6. In relazione al dettaglio dei crediti e debiti reciproci con la ASP Azalea, e notizie sulla situazione finanziaria della ASP anche in relazione all'emergenza sanitaria, l'ente ha comunicato di aver provveduto alla riconciliazione dei crediti e debiti reciproci, ed ha trasmesso una tabella con il dettaglio dei crediti e debiti reciproci al 31 dicembre 2019, che si riporta.

	<i>Rendiconto del Comune</i>	<i>Contabilità della ASP</i>
<i>Credito Comune al 31 dicembre 2019</i>	€ 25.129,40	€ 1.073,60
<i>Debito Comune al 31 dicembre 2019</i>	€ 16.396,50	€ 8.409,50

Il Comune ha precisato che:

- con riferimento ai crediti dell'ente, la differenza di € 24.055,80 è dovuta alla rifusione di spese generali anticipate dall'ente per godimento porzione immobile dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2019 (Contratto di comodato di porzione di immobile del 14 giugno 2012).

Allo stato attuale, la somma di € 24.055,80 è stata inserita tra i debiti di ASP Azalea nei confronti del Comune nel bilancio 2020 di ASP Azalea, ed è stata versata al Comune in data 30 marzo 2021.

-con riferimento ai debiti dell'ente, la differenza di € 7.987,00 è dovuta all'accantonamento di fondi effettuato dall'ente per il pagamento del contributo a favore dell'Hospice, che sarà richiesto da ASP dopo la chiusura del bilancio 2019. Infatti, poi l'importo di € 7.987,00 è stato inserito tra i crediti del bilancio 2019 di ASP Azalea nei confronti dell'ente, che ha provveduto a versarlo in data 10 dicembre 2020.

Relativamente al bilancio della Asp Azalea, il Comune ha rappresentato che l'assemblea dei soci della ASP in data 14 luglio 2021 ha approvato il bilancio consuntivo dell'esercizio 2020, bilancio che si chiude con una perdita di € 158.963,77, in parte imputabili alle conseguenze dell'emergenza sanitaria in corso. Tale perdita è ripianata con l'utilizzo di utili degli anni precedenti, e nulla è stato richiesto ai Comuni soci.

Nella stessa data ASP Azalea ha approvato il bilancio di previsione 2021/2023, con il quale si prevede il raggiungimento del pareggio di bilancio.

L'ente ha comunicato di aver previsto nel bilancio 2021/2023 gli stanziamenti necessari per la rifusione dei contributi richiesti ai Comuni soci per quota parte di quanto indicato nel bilancio pluriennale di ASP Azalea, oltre che ad accantonare i fondi necessari per il ripiano di eventuali perdite di ASP Azalea ad oggi non previste.

Da ultimo, l'ente ha sottolineato che l'organo consiliare del Comune in data 19 ottobre 2017 ha approvato il regolamento dell'attività di controllo sull'organismo partecipato ASP Azalea, che prevede la creazione di un nucleo di controllo, nonché la definizione di controlli *ex-ante*, contestuali ed *ex-post* per consentire all'ente di vigilare per quanto possibile sull'attività dell'organismo partecipato e sui riflessi di questa sul bilancio dell'ente.

3.2.7. L'ente ha trasmesso le tabelle coi parametri obiettivi di deficitarietà strutturale, da cui risulta il rispetto di tutti i parametri in entrambi gli esercizi considerati.

3.2.8. In merito alla mancata pubblicazione sul sito istituzionale dei rendiconti 2018 e 2019, l'ente ha comunicato di aver recentemente sostituito il sito istituzionale; pertanto, ha ipotizzato che temporaneamente nella fase di spostamento dei documenti i bilanci non risultassero visibili.

Ad oggi, tutti i documenti risultano pubblicati in "Amministrazione Trasparente", sezione "Bilanci".

3.2.9. Relativamente ai dettagli in merito alla quantificazione del fondo rischi, il Comune ha assicurato che il fondo rischi è stato costantemente monitorato per garantire l'adeguatezza degli accantonamenti in caso di giudizi sfavorevoli, e che sono state valutate le passività potenziali sulla base delle

probabilità di rischio, tenendo conto anche dei contenziosi di modesta dimensione.

3.2.10 In merito al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'ente ha comunicato che il Segretario ha trasmesso le risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile all'Organo di revisione; successivamente, il Revisore ha esaminato dette risultanze e nell'ambito della propria attività di vigilanza ha effettuato approfondimenti sia in merito alla natura che alla rilevanza, condividendo sostanzialmente gli inviti ed i suggerimenti del Segretario al fine di migliorare la qualità degli atti amministrativi.

3.2.11. Relativamente ai chiarimenti su due domande in merito all'indebitamento poste all'interno del questionario sul bilancio preventivo 2018-2020, a cui l'ente aveva dato risposta negativa, (*"Nel periodo compreso dal BP risultano soddisfatte le condizioni dell'art. 202 T.U.E.L.?"*; *"L'ente, nell'attivazione delle fonti di finanziamento derivanti dal ricorso all'indebitamento, rispetta le condizioni poste dall'art. 203 T.U.E.L. come modificato dal d.lgs. 118/2011?"*), il Comune ha chiarito di aver interpretato non correttamente le domande, in quanto non aveva previsto alcun ricorso all'indebitamento nel triennio 2018-2020.

3.2.12. In merito al Piano di riequilibrio pluriennale 2017-2019, per quanto attiene al fondo di rotazione, l'ente ha comunicato che la contabilizzazione della posta in entrata nel 2017 è stata codificata per € 1.451.132,19 al piano dei conti 2.01.01.01.001, e per € 200.000,00 al piano dei conti 6.03.01.01.001.

Le quote restituite nel 2018 e nel 2019 sono state codificate per € 145.113,22 al piano dei conti 4.03.01.01.001, e per € 20.000,00 al piano dei conti 4.03.01.01.001. La somma residua da restituire ad oggi risulta pari ad € 1.073.235,92 e risulta allocata nel bilancio di previsione 2021/2023 per € 145.113,22 annui al piano dei conti 4.03.01.01.001, e per € 20.000,00 annui al piano dei conti 4.03.01.01.001 (per l'anno 2021 è stata versata la prima quota pari ad € 82.556,61). La quota di € 20.000,00 annue erogata per anticipazione di liquidità è finanziata dal fondo anticipazione di liquidità collocato al piano dei conti 4.05.01.01.001.

Relativamente agli ulteriori dettagli sul proseguimento dei tagli alle spese, il Comune ha trasmesso dei prospetti riepilogativi, da cui risulta il rispetto dei tagli alle spese da realizzarsi entro un quinquennio dall'accesso alla procedura del piano di riequilibrio. Infatti, per quanto riguarda l'acquisto di beni e prestazioni di servizi, il Comune riporta la spesa complessiva del 2015 risultante dai dati di consuntivo: € 1.714.093,76. L'obiettivo era il taglio del 10%, e quindi di € 171.409,38, che è stato pienamente rispettato in quanto nel 2020 la spesa complessiva, risultante dai dati di consuntivo, è di € 1.500.793,34 (quindi, € 213.300,42 di riduzione).

Similmente, per quanto riguarda i trasferimenti, è stato ampiamente raggiunto l'obiettivo del taglio del 25% (spesa complessiva del 2015: € 114.885,44, spesa complessiva del 2020: € 68.928,15).

Inoltre, l'ente ha trasmesso come richiesto la tabella col riepilogo risorse-impeghi.

3.2.13. Da ultimo, in merito agli effetti dell'emergenza Covid, l'ente ha comunicato di aver valutato e quantificato gli effetti degli eccezionali eventi legati all'emergenza sanitaria sul bilancio di esercizio 2020/2022. Il Consiglio Comunale ha approvato il rendiconto della gestione dell'esercizio 2020 in data 28 aprile 2021, ed è stata inviata alla Ragioneria generale dello Stato la certificazione Covid-19 per l'anno 2020 in data 25 maggio 2021.

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 Borgonovo Val Tidone (PC) all'esame del Collegio.

DIRITTO

1. Dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* ha introdotto forme di controllo cd. *"collaborativo"* nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114 Cost.), finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle intenzioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno è da ritenere *"ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità"* concorrendo *"alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno"* (ex multis, sent. n. 179 del 2007), affermando altresì che tale nuova attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale - come noto - assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *"sulla gestione del bilancio dello Stato"*, esteso, alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (art. 97, primo comma, Cost.).

1.1. L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle

partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno"*, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sent. n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

Pertanto, tali controlli si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di 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. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 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, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.2. In continuità con il percorso già intrapreso per il passato ed in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

La Sezione evidenzia che "il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci" (Corte cost., sent. n. 247/2017, punto 8.6 del *diritto*) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4 del *diritto*).

Nell'ordinamento contabile degli enti locali, esso è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del T.U.E.L. quale somma del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio, nonché del fondo pluriennale vincolato di uscita. La disciplina dell'istituto in parola trova una sua più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del T.U.E.L., che al comma 1 dispone che: "*Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. I fondi destinati agli investimenti sono costituiti dalle entrate in c/capitale senza vincoli di specifica destinazione non spese, e sono utilizzabili con provvedimento di variazione di bilancio solo a seguito dell'approvazione del rendiconto. L'indicazione della destinazione nel risultato di amministrazione per le entrate in conto capitale che hanno dato luogo ad accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione è*

sospeso, per l'importo dell'accantonamento, sino all'effettiva riscossione delle stesse. I trasferimenti in conto capitale non sono destinati al finanziamento degli investimenti e non possono essere finanziati dal debito e dalle entrate in conto capitale destinate al finanziamento degli investimenti. I fondi accantonati comprendono gli accantonamenti per passività potenziali e il fondo crediti di dubbia esigibilità. Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188".

Appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'ente.

Altro essenziale dato contabile per la verifica della gestione finanziaria è rappresentato dagli equilibri di bilancio che, a norma dell'art. 193 del T.U.E.L., devono caratterizzare la gestione annuale. In particolare, deve essere garantito il pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio al fine del rispetto del principio dell'integrità (art. 162, comma 6, del T.U.E.L.). Il d.lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi ed i prospetti ai quali gli enti locali sono tenuti ad attenersi nella raffigurazione dei dati contabili: in particolare, l'allegato 10 consente di dare rappresentazione agli equilibri della gestione annuale a rendiconto.

Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento.

Con riferimento a tale ultimo parametro, va evidenziato che in un

sistema di contabilità finanziaria il nuovo debito contratto rappresenta una entrata, capace dunque di migliorare il risultato contabile di amministrazione.

È per questa ragione che il legislatore ha previsto vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento: uno di carattere qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite, l'altro di carattere quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento.

Rispetto al primo profilo (vincolo di carattere qualitativo della spesa), l'art. 119, comma 6, della Costituzione, stabilisce che gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del T.U.E.L. detta regole per la contrazione di nuovo indebitamento tali da assicurare che i connessi oneri non assumano dimensioni tali da vulnerare la stabilità finanziaria dell'ente, dovendo tali oneri essere pari ad una percentuale predefinita delle entrate correnti dell'ente.

Le tre dimensioni fondamentali della gestione (risultato contabile di amministrazione, equilibri di bilancio ed indebitamento) sono pertanto tra loro strettamente connesse; sicché, il governo della loro evoluzione è funzionale al mantenimento di una situazione di sana gestione finanziaria da parte dell'ente e su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

2. Il Comune di Borgonovo Val Tidone, con delibera del Consiglio comunale n. 31 del 30 luglio 2016, ha deciso di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, avendo riconosciuto l'esistenza di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.194, comma 1 lett. b) del T.U.E.L. per gli importi relativi alle perdite dell'ASP "Azalea" degli esercizi 2015 (€ 351.886,23) e 2010-2013 (€ 675.627,02).

Con delibera del Consiglio comunale n.38 del 27 ottobre 2016 è stato quindi adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis c. 5 del d.lgs. n. 267/2000, ricorrendo al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali ex art.243-ter del T.U.E.L.

Questa Sezione regionale di controllo ha approvato, con deliberazione n. 104/2017/PRSP del 6 giugno 2017, ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 3 del

T.U.E.L., il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Borgonovo Val Tidone.

Nel 2019, ultimo anno interessato dal piano, secondo quanto riferito dall'Organo di revisione, il totale delle risorse ha superato il totale degli impieghi per un importo di € 326.438,26, pertanto le previsioni sono state ampiamente rispettate. L'Organo di revisione ha dichiarato che l'arco temporale quadriennale 2016-2019 si è dimostrato sufficiente per raggiungere gli equilibri di bilancio e assicurare la stabilità dell'ente, e per prevedere prudenzialmente in bilancio congrui fondi per passività potenziali per € 142.000,00 che consentiranno di fronteggiare anche le possibili perdite inattese future di Asp Azalea. Il Revisore ha inoltre affermato che nell'anno 2020 l'ente dovrà proseguire ad assicurare i tagli alle spese previsti da realizzarsi entro un quinquennio dall'accesso alla procedura di riequilibrio.

3. All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Borgonovo Val Tidone, in relazione ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019, si rileva il rispetto delle previsioni di rientro del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

3.1. Si rilevano, altresì, i seguenti profili di criticità.

Mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con le società partecipate e con l'ASP Azalea.

(cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 204/2021/PRSE, 172/2021/PRSE, 142/2021/PRSE)

Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, anche se tali discordanze risultano motivate e di entità modesta.

Risulta altresì la mancata corrispondenza delle rispettive posizioni creditorie e debitorie del Comune e dell'ASP Azalea, in relazione alle perdite della quale era stato peraltro necessario ricorrere al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

In proposito, la Sezione osserva che al fine di evitare di minare sia l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato, è necessaria la

trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di ciò che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 aveva introdotto relativamente ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 – Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denominata "regole di bilancio numeriche". In proposito è stato già affermato 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"* (Corte costituzionale, sentenza n. 252 del 2015).

A tal fine, l'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dispone che la relazione sulla gestione da allegare al rendiconto dell'ente territoriale debba riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate, aggiungendo che: *"la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Tale disposizione va letta in relazione all'obbligo per gli enti locali di adottare comuni schemi di bilancio (finanziario ed economico e conto del patrimonio), e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi partecipati/controllati. L'adozione di comuni schemi di bilancio costituisce, infatti, momento essenziale del disegno di armonizzazione dei sistemi contabili anche al fine di verificare l'effettiva ricaduta delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti proprietari (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR del 24/02/2015).

L'obbligo informativo, parte della relazione sulla gestione allegata al rendiconto, si innesta dunque nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal d. l. n. 174/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali. Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "gruppo amministrazioni pubbliche" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato

concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

Per gli enti locali, le modifiche al T.U.E.L. apportate dal sopra richiamato d.l. n. 174/2012, hanno richiesto alle amministrazioni di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (art. 147-*quater*, commi 2-3, d.lgs. n. 267/2000); è stato così assegnato al sistema dei controlli interni il compito di verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente (art. 147, co. 2, lett. d, d.lgs. n. 267/2000) e previsto che, nella sezione strategica del documento unico di programmazione (DUP), l'ente locale debba definire gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi di servizio e gestionali che devono perseguire ed alle procedure di controllo di competenza dell'ente (punto 8.1 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011). L'articolo 147-*quinquies*, co. 3, del d.lgs. n. 267/2000, specifica, inoltre, che il controllo sugli equilibri finanziari implica la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde allora all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate. L'illustrazione in sede di rendiconto della gestione dell'ente territoriale degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti degli enti strumentali e delle società partecipate e controllate si iscrive nell'ambito delle operazioni di consolidamento, che costituisce aspetto rilevante e significativo della novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 118/2011 in quanto funzionale all'operazione di elisione dei rapporti infragruppo per la procedura che presuppone la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie, ed è pertanto momento non derogabile nell'ambito della corretta gestione delle risorse pubbliche.

Va osservato peraltro che l'art. 11 comma 6 lett. j del d.Lgs. n. 118/2011, contempla tra i soggetti le società controllate e partecipate, e i propri enti strumentali; va sottolineato l'Unione non ricade peraltro in queste categorie e non soggiace quindi agli obblighi formali di asseverazione intestati in particolare agli organi di revisione dal citato art. 11; purtuttavia, 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: non c'è dubbio infatti che la mancata riconciliazione dei crediti e debiti realizzati anche in questo caso un *vulnus* agli equilibri di bilancio, o quanto meno potrebbe incidere sulla loro parziale inattendibilità, dal momento che le poste iscritte non trovano la necessaria conferma, in termini di richiesta oggettività, 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 sia nella parte finanziaria del bilancio, sia in quella economico-patrimoniale.

Scarsa percentuale di riscossione delle entrate proprie

(cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazioni n. 204/2021/PRSE, 142/2021/PRSE, 141/2021/PRSE)

In entrambi gli esercizi presi in esame, il Comune mostra una bassa percentuale di riscossione dei residui relativi ad entrate proprie, anche per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria.

La Sezione rileva al riguardo che una scarsa capacità di riscossione, rischiando di incidere sull'effettiva disponibilità, in termini di cassa, delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rischia di vulnerare gli equilibri finanziari dell'ente qualora finisca con l'implicare una sovrastima dei crediti e, conseguentemente, del risultato di amministrazione. Gli 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 ritiene inoltre necessario rammentare che, partendo dall'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, Cost.) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari e dalla constatazione che la potestà non appare negoziabile, si giunge alla considerazione che la riscossione dei tributi diviene attività necessaria ed indispensabile per garantire risorse al Comune. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria 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, della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario. Deve quindi essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta non solo a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi ma, anche, la non solerte gestione della riscossione degli stessi. Pertanto, si richiama l'attenzione del Comune ad assicurare l'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria.

Il dato va peraltro considerato unitamente alla elevata mole di residui attivi iscritti in bilancio.

Pur prendendo atto del fatto che il Comune procede ad accantonare il FCDE a rendiconto in misura significativa e che, tenuto conto altresì del valore del FPV, la gestione dei residui non appare complessivamente in disequilibrio, la Sezione deve in ogni caso sottolineare che la quantificazione delle partite attive e passive che non abbiano un obiettivo riscontro finanziario (come avviene invece per il fondo cassa) non può essere priva dell'analitica ricognizione dei relativi presupposti giuridici, poiché la loro applicazione al bilancio costituisce elemento indefettibile per determinarne e verificarne coperture ed equilibri.

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.); pertanto, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie/debitorie finalizzate al

loro progressivo esaurimento.

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

La permanenza in bilancio e la relativa contabilizzazione di un numero rilevante di residui attivi deve trovare pertanto adeguata dimostrazione, poiché diversamente il mero riferimento ad un'aggregazione apodittica e sintetica è suscettivo di alterare le risultanze finali dei conti consuntivi, e di riflesso il conto consolidato di tutte le pubbliche amministrazioni, con conseguente pregiudizio della tenuta dei saldi di bilancio nonché delle correlate finalità di coordinamento della finanza pubblica.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 del Comune di Borgonovo Val Tidone:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente ai rendiconti per gli esercizi 2018 e 2019 svolti 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 Borgonovo Val Tidone.

Così deliberato nella camera di consiglio del 19 ottobre 2021.

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Il relatore

Marco Scognamiglio

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 25 ottobre 2021

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)