

Deliberazione n. 148/2022/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
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario (relatore)

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 3 novembre 2022

Comune di Goro (FE)

Rendiconto 2020 e Preventivo 2021-23

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 TUEL, 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 2020, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/2021/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 prot. n. 8713 del 9 settembre 2021;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2021/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le "Linee di indirizzo" cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2021-2023, non procedendo all'adozione del relativo questionario;

CONSIDERATO che con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 6445 del 24 giugno 2021 si è chiesto agli enti locali dell'Emilia-Romagna la trasmissione della deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 e del relativo parere dell'Organo di revisione;

VISTA la deliberazione n. 11/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 243/2021/INPR, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATE, a seguito delle indicazioni della Sezione delle Autonomie, le relazioni sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2020 e sul bilancio preventivo 2021-23 redatte dall'Organo di Revisione del Comune Goro (FE);

VISTA la nota prot. n. 5032 in data 19 settembre 2022, con la quale il magistrato istruttore ha chiesto notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire con nota ricevuta il 6 ottobre 2022 a firma dell'Organo di revisione, integrata con nota del 17 ottobre 2022;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 75 del 2 novembre 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 3 novembre 2022;

UDITO il relatore, Referendario Ilaria Pais Greco;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2021/23 e al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Goro, e in particolare:

- la relazione dell'organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2020,

inviata a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 1 co. 166, l. 266/2005 cit., redatta in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con deliberazione n. 7/SEZAUT/2021/INPR, mediante la compilazione del questionario ivi allegato;

- le relazioni dell'Organo di revisione, prodotte ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., sulla proposta di bilancio di previsione 2021-23 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2020;

- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) relativi ai suddetti documenti contabili;

- l'ulteriore documentazione relativa al bilancio preventivo e al rendiconto presente sul sito internet istituzionale del Comune di Goro.

2. Dall'esame della predetta documentazione, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiate dalle seguenti tabelle relative al rendiconto 2020.

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2020
Equilibrio di parte corrente	€ 454.031,18
Equilibrio di parte capitale	€ 89.107,59
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 543.138,77

La costruzione degli equilibri nel 2020 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011 e il Comune di Goro ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018.

RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020

Fondo cassa	€ 865.465,94
Residui attivi	€ 3.093.437,63
Residui passivi	€ 1.224.802,41
FPV per spese correnti	€ 64.277,01
FPV per spese in conto capitale	€ 1.860.498,89
Risultato di amministrazione	€ 809.325,26
Totale accantonamenti	€ 125.511,66
di cui: FCDE	€ 119.567,19
Totale parte vincolata	€ 435.833,09
Totale parte destinata agli investimenti	€ 27.955,93
Totale parte disponibile	€ 220.024,58

Il Comune di Goro ha approvato il rendiconto 2020 con deliberazione di Consiglio comunale n. 20 del 26 maggio 2021 e ha provveduto alla riapprovazione per rettificare alcuni allegati obbligatori allo schema di rendiconto, a seguito della definitiva disponibilità dei dati relativi alla certificazione del Fondo Covid-19, con deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 28 luglio 2021.

Il FCDE ammonta ad € 119.567,19 e nel questionario sul rendiconto 2020 l'ente dichiara che l'Organo di revisione ha verificato la regolarità del calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità e il Comune si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis del d.l. n. 18/2020, che consente di calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3, accantonato nel risultato d'amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione, computando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020.

Il Comune di Goro, a rendiconto 2020, non ha previsto accantonamenti a fondo rischi contenzioso, precisando, nella relazione al rendiconto, l'Organo di revisione che il mancato accantonamento per fondo contenzioso risulta essere coerente con l'attuale assenza di liti in corso e con il positivo esito della sentenza Energenesi; il Comune aveva per il 2020 un accantonamento pari a € 43.245 ritenuto adeguato a fronteggiare l'eventuale condanna al risarcimento danni di una importante vertenza in corso (in base ai documenti presentati dalla controparte); in sede di bilancio previsionale l'ente aveva stanziato risorse per € 10.000 ma, in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato n. 02945/2021 che ha

definito la lite accogliendo il ricorso presentato dal Comune, l'accantonamento effettuato nell'anno è confluito nell'avanzo di amministrazione "libero".

L'ente ha inoltre accantonato € 5.944,47 per l'indennità di fine mandato del Sindaco e nell'esercizio 2020 non ha utilizzato il risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, risultando applicato disavanzo d'amministrazione pari a € 63.197,42 pur avendo l'ente registrato la parte disponibile positiva del risultato d'amministrazione 2019.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'ente, si osserva in particolare, dai dati riportati nella seguente tabella, che l'ente mostra una buona capacità di riscossione relativamente ai titoli 1 e 3.

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 289.366,99	€ 209.866,68	72,53%
Tit.1 competenza	€ 1.705.398,95	€ 1.503.929,31	88,19%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 234.655,00	€ 190.281,25	81,09%
Tit.3 competenza	€ 465.498,13	€ 305.151,38	65,55%

In merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria, dal questionario sul rendiconto 2020, risultano accertamenti per "recupero evasione" per IMU/TASI pari a € 30.000,00 e incassi per € 252,18 con accantonamento a FCDE in competenza per € 2.967,00 e a rendiconto per € 13.944,56.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2020
--	-----------------

Fondo cassa finale	€ 865.465,94
Anticipazione di tesoreria	---
Cassa vincolata	€ 78.066,94
Tempestività dei pagamenti	+ 4,15 giorni

La cassa vincolata risulta valorizzata anche se non movimentata nel corso dell'esercizio; l'ente non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria e l'Organo di revisione, nel questionario, dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'ente e quelle del tesoriere. L'indicatore di tempestività dei pagamenti risulta leggermente positivo nell'esercizio 2020 ma nell'esercizio successivo migliora, ammontando l'indicatore annuale 2021 a - 14,27 giorni.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Debito complessivo a fine anno	€ 2.596.484,67	€ 2.586.623,59

L'Ente, nell'esercizio 2020, non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento ma ha effettuato operazioni di rinegoziazione dei mutui.

L'ente non ha concesso garanzie a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati né ha in essere garanzie (quali fidejussioni o lettere di patronage) o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati.

L'ente, inoltre, non ha in corso al 31 dicembre operazioni di partenariato pubblico e privato e non ha in corso contratti relativi a strumenti finanziari derivati.

2.1. Dalla documentazione versata in atti per l'esercizio 2020 risulta inoltre quanto segue:

- nelle domande preliminari dei questionari non sono segnalati elementi di criticità;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nel rendiconto 2020, ma si osserva che il fondo 2020 è reimputato a un solo esercizio;

- la trasmissione a BDAP dello schema di bilancio 2020 approvato dal Consiglio comunale risulta avvenuta nei termini;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- a rendiconto 2020 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, eccetto l'indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%, pur essendo l'ente in avanzo a rendiconto 2019;
- il Comune di Goro non ha riconosciuto debiti fuori bilancio nel corso del 2020;
- dalla relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2020 si evince che la spesa per il personale ha rispettato i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il relativo principio contabile;
- L'ente si è avvalso della facoltà di redigere la situazione patrimoniale semplificata secondo le indicazioni del DM 10/11/2020;
- nel questionario sul rendiconto 2020 l'ente dichiara che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali, tra l'ente e le sue società partecipate ma il Comune di Goro al 31 dicembre 2019 presentava una popolazione pari a 3.644 abitanti;
- 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, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011, hanno riguardo alla totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento; l'Organo di revisione dichiara altresì che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo, così come previsto dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG; si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati ma l'ente ha assunto, comunque, non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

3. Il bilancio di previsione per il triennio 2021-23 del Comune di Goro è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 17 del 31 marzo 2021 e l'Organo di revisione, nella relazione prodotta ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., dichiara che esso contiene stime di entrate correnti congrue sia per la parte

relativa agli accertamenti di entrata per imposte locali sia per gli accertamenti derivanti da servizi a domanda individuale. Gli equilibri in conto competenza sono rispettati e il saldo finale di cassa è positivo ma il revisore osserva e rileva che gli equilibri di bilancio, sia per la parte corrente che per la parte capitale, sono influenzati notevolmente da contributi privati ricevuti da imprese locali e pertanto il bilancio deve essere attentamente monitorato, al fine di evitare che l'ente perda l'equilibrio così difficilmente raggiunto negli ultimi esercizi.

4. Si rammenta infine che il Comune di Goro (FE) era stato destinatario di pronuncia inerente ai rendiconti 2018 e 2019 (deliberazione n. 81/2021/PRSE), con cui la Sezione aveva rilevato irregolarità per il ricorso all'anticipazione di tesoreria, per la mancanza dei cronoprogrammi di spesa, per la mancanza di vincoli a valere sul risultato di amministrazione e per il ritardato invio dei 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 e della doppia asseverazione degli organi di revisione.

5. A fronte degli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 5032 del 19 settembre 2022, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- applicazione disavanzo d'amministrazione nell'esercizio 2020, pur avendo l'ente registrato la parte disponibile positiva del risultato d'amministrazione 2019;
- fondo pluriennale vincolato e cronoprogramma di spesa;
- riconciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati;
- trasmissione della relazione dell'Organo di revisione al bilancio di previsione 2021-23;
- obbligo di pubblicazione sul sito dell'amministrazione di tutti i rilievi mossi dalla Corte dei conti;
- determinazione e utilizzo delle risorse a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e/o assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19;
- crisi energetica e aumento dei costi delle utenze.

5.1. All'esito alla ricezione della nota istruttoria, l'Organo di revisione del Comune, con nota del 6 ottobre 2022 (prot. C.d.c. n. 6218), integrata il 17 ottobre 2022 (prot. C.d.c. n. 6479), ha fornito i seguenti chiarimenti.

5.1.1. In relazione all'applicazione del disavanzo d'amministrazione nell'esercizio 2020, il Comune, pur avendo registrato la parte disponibile positiva del risultato d'amministrazione 2019, ha semplicemente riferito di aver applicato, per l'esercizio 2020, l'ultima quota, pari ad € 63.197,42, del disavanzo 2017 di complessivi € 177.971,78, come da deliberazione di Consiglio Comunale n. 35/2018, comportando - tale applicazione - lo sfioramento del parametro 12.4 della "Tabella dei Parametri Obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di Ente strutturalmente deficitario - Anno 2020".

5.1.2. In relazione al fondo pluriennale vincolato, il Comune ha trasmesso il cronoprogramma di spesa interno, aggiornato in sede di consuntivo 2020 sulla base della ricognizione effettuata congiuntamente dall'ufficio tecnico e dall'ufficio ragioneria dell'ente. Riguardo alle modalità di costituzione e all'analisi del FPV l'ente ha fatto rinvio alle considerazioni svolte nel parere dell'Organo di revisione al riaccertamento ordinario dei residui (sezione n. 4 del verbale n. 74 del 20 aprile 2021) trasmesso in allegato alla risposta istruttoria.

5.1.3. In relazione alle problematiche rilevate dall'Organo di revisione, nel parere sul rendiconto 2020, in ordine alla riconciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, l'ente ha riferito in merito alla partita più consistente rappresentata dal credito per "fatture da emettere", registrato dalla CMV S.p.a. per € 90.182,11 (oltre IVA di legge), per il quale, al momento della chiusura del consuntivo, non risultavano riscontri dall'ufficio tecnico dell'Ente. In seguito a richiesta di puntuale verifica, tesa ad accertare la fondatezza della pretesa creditoria della società, il Responsabile del Servizio lavori pubblici, con propria determinazione n. 610/2021, ha

- accertato che le prestazioni sono state effettivamente rese a favore del Comune da CMV S.p.a. sulla base di quanto statuito nell'allegato A) alla convenzione, Rep. n. 8/2005, di concessione del servizio di Pubblica illuminazione alla medesima CMV S.p.a. dal 1° aprile 2005 al 31 dicembre 2025;

- accertato un ammontare del credito della società, per le prestazioni effettivamente eseguite, pari a € 90.092,64 oltre IVA 22% per un totale omnicomprensivo di € 109.913,02;

- impegnato e liquidato la spesa come sopra accertata e quantificata.

A parere dell'Organo di revisione, la partita è stata di fatto inquadrata e regolata come passività pregressa.

5.1.4. In relazione al parere dell'Organo di revisione al bilancio di previsione 2021-2023, l'ente ha provveduto a trasmetterne una copia in allegato alla risposta istruttoria.

5.1.5. In relazione all'obbligo di pubblicazione sul sito dell'amministrazione di tutti i rilievi mossi dalla Corte dei conti, considerato che la scrivente Sezione, nell'adunanza del 26 maggio 2021, ha adottato la deliberazione n. 81/2021/PRSE che, nonostante l'obbligo, non era stata pubblicata sul sito dell'ente, il Comune ha riferito che tale deliberazione non risulta mai pervenuta alla PEC dell'Ente e quindi mai recapitata ai destinatari istituzionali (Presidente del Consiglio Comunale, Sindaco e Organo di revisione). In ogni caso, avutane notizia durante l'odierna istruttoria, l'ente ha provveduto a pubblicarla nell'apposita sezione del proprio sito internet istituzionale.

5.1.6. In relazione alla determinazione e utilizzo delle risorse a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali e/o assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 l'ente, in risposta alla nota istruttoria di approfondimento da parte della Sezione, ha:

a) comunicato l'ammontare delle risorse ricevute, nelle annualità 2020 e 2021, a valere sul Fondo di cui all'art. 106 del d.l. n. 34/2020 e successive integrazioni ovvero assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19;

b) trasmesso copia delle certificazioni, relative all'esercizio 2020, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 inviate al Mef (Modello CERTIF-COVID-19, Modello COVID-19 e Modello RISTORI COVID-19);

c) indicato la quota della perdita figurativa TARI pari a € 32.055,00 precisando di averne utilizzato, al 31 dicembre 2020, un importo pari a € 7.087,00;

d) comunicato che la certificazione COVID è stata inviata in data 27 maggio 2021;

e) confermato di aver provveduto all'allineamento del risultato d'amministrazione 2020 alle risultanze della certificazione Covid al fine di

imputare ai "vincoli derivanti dalla legge" il valore corretto scaturente dalla certificazione e l'operazione ha assunto particolare rilievo in quanto ha determinato un aumento complessivo della quota vincolata di circa € 7.000,00;

f) comunicato di non aver ricevuto segnalazioni e/o richieste di modifiche della certificazione – Covid 19 (relativa ai fondi 2020) da parte della Ragioneria generale dello Stato;

g) comunicato che le risorse destinate a fronteggiare l'emergenza Covid-19 sono state utilizzate, nel 2020, per più dell'80% del loro ammontare, per trasferimenti alle famiglie (56%) e acquisti di servizi (26%, soprattutto servizi di sanificazione); la restante parte ha coperto trasferimenti a istituzioni sociali private e altri trasferimenti a imprese e privati; nel 2021, l'ente ha provveduto all'applicazione della parte vincolata del risultato d'amministrazione per € 53.527,45 (di cui € 24.968,00 per utilizzo ristori TARI) per finanziare quasi interamente riduzioni di entrata (minori imposte);

h) rappresentato di non aver provveduto a svincolare delle quote di avanzo vincolato a norma dell'art. 109, comma 1-ter, del DL n. 18/2020.

A integrazione della risposta alla nota istruttoria, l'ente ha inoltre precisato che, nella rideterminazione della quota vincolata del prospetto a2 del risultato d'amministrazione, in relazione ai "vincoli derivanti dalla legge", non ha vincolato le risorse di cui al "Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei comuni nelle aree interne di cui all'articolo 1, comma 65-ter, della legge n. 205/2017 - incremento di cui all'articolo 243, comma 1, D.L. n. 34/2020 (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2020)" per complessivi € 39.214, in quanto non accertati nel bilancio 2020; l'ente ha dichiarato, a questo proposito, di essersi avvalso della facoltà concessa dalla RGS la quale, in risposta a specifico quesito, ha ammesso la possibilità di non vincolare nell'avanzo da fondi COVID i ristori di entrata e/o di spesa considerati ai fini della certificazione ma non accertati in bilancio.

5.1.7. In relazione alla crisi energetica e all'aumento dei costi, l'ente ha fornito l'elenco dei capitoli di spesa relativi alle utenze di gas e luce con l'indicazione dello stanziamento iniziale previsto nel bilancio 2022 e dello stanziamento attuale. Il Comune ha altresì precisato che, in sede di bilancio di previsione, gli stanziamenti dei capitoli relativi alle utenze risultavano già incrementati, rispetto al totale impegnato nel 2019, di circa il 23% per la luce e il 40% per il gas. L'ente ha riferito di aver programmato una ulteriore variazione per prevedere l'entrata di € 51.000,00 di fondo statale ex art. 16 del D.L. n.

115/2022; le variazioni intervenute nell'anno hanno riguardato solo il capitolo dell'illuminazione pubblica per € 35.249,23 e sono state finanziate per € 25.500,00 con il fondo di cui agli articoli 27, comma 2, del d.l. n. 17/2022 e 40, comma 3, del d.l. n. 50/2022 e, per la restante parte, con risorse di bilancio, senza utilizzare avanzo e/o risorse da proventi a destinazione vincolata.

6. Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'Ente si è 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 Goro 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 266 del 23 dicembre 2005 (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 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 e 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 a 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 e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali 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, sul federalismo fiscale, 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. Con riferimento alla fase di avvio del procedimento di controllo dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie ha precisato che *"le Linee guida ed il questionario costituiscono un supporto operativo fondamentale e propedeutico agli approfondimenti istruttori di cui le stesse ravvisino la necessità"* (deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR, del 28 maggio 2019), sebbene debba ritenersi che l'interpretazione sistematica della vigente normativa, orientata dai principi costituzionali, non escluda la possibilità di estendere le verifiche contabili, in primo luogo al fine di accertare l'attualità degli equilibri economico-finanziari e la regolarità contabile.

Del resto, da lungo tempo la Corte costituzionale evidenzia che il controllo in esame si pone in una prospettiva non più statica (come, invece, il tradizionale

controllo di legalità-regolarità) ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sent. 7 giugno 2007, n. 179).

Ne consegue che l'attività di controllo deve consentire di rappresentare non solo le gravi irregolarità eventualmente riscontrate, ma anche l'effettiva situazione finanziaria che ne discende, a vantaggio della collettività interessata e degli organi elettivi degli enti controllati, affinché questi ultimi possano responsabilmente assumere le decisioni correttive ritenute più appropriate (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione 8 gennaio 2020, n. 4).

Coerentemente, la Sezione delle autonomie raccomanda alle Sezioni territoriali di *"avvicinare le analisi sui documenti di bilancio all'esercizio finanziario più prossimo a quello in corso di gestione"*, al fine di consentire di *"collegare, nella migliore misura possibile, gli effetti delle pronunce delle Sezioni regionali alla formalizzazione delle decisioni di programmazione/rendicontazione/correzione di competenza dell'ente ed ampliare il concreto margine d'azione di queste ultime"*. La Sezione delle autonomie ha in particolare evidenziato che, nel perseguimento dell'obiettivo di ridurre *"quanto più possibile il disallineamento temporale tra l'esercizio in corso di gestione e le verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo"*, tra le metodologie di controllo adottabili si colloca la possibilità di esaminare *"congiuntamente più annualità, a partire dall'ultimo rendiconto disponibile, qualora non sia stato possibile, per gli esercizi precedenti, portare a completamento l'esame dei documenti contabili di tutti gli enti territoriali di competenza di una Sezione regionale di controllo. Siffatta modalità consente di eliminare il divario temporale di cui si è fatto cenno e di avvicinare le analisi all'attualità nel quadro del ciclo di bilancio (previsione-rendiconto-previsione) e in conformità ai principi contabili e alla giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenza richiamati"* (deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR, del 4 febbraio 2019).

La verifica degli equilibri in chiave dinamica non può pertanto prescindere dalla generale considerazione circa l'effettiva e duratura tenuta degli stessi, come momento di scrutinio *del raggiungimento di una situazione stabile di equilibrio del bilancio*» (Corte cost. n. 18/2019), la quale non può essere condizionata da fattori contingenti. È utile sottolineare come, in relazione agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria, il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale

pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto del realizzato ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È noto, infatti, che la Consulta ha valorizzato la «*articolazione teleologica del precetto costituzionale*», traducibile, «*sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri*», così che il valore preservato non può in quanto tale essere sottoposto "a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva".

Pertanto, un'analisi fondata su una visione dinamica nei termini sopra descritti non può in ogni caso prescindere da una positiva valutazione sulla veridicità e sull'attendibilità dei dati indicati nei documenti contabili dell'ente.

In concreto, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (Corte costituzionale n. 197/2019): occorre cioè una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione (Corte costituzionale, sentenza n. 227/2019) che garantisca il raggiungimento di un equilibrio stabile e duraturo.

Il criterio della dinamicità dei profili contabili che sostengono il bilancio non deve limitarsi a valutare le variazioni, dovute anche a eventi straordinari, della situazione di squilibrio originariamente rappresentata dall'Ente ma deve anche tener conto di eventuali errori o mutamenti esogeni nella previsione.

1.3. In continuità con il percorso già intrapreso per il passato e 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 Tuel 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 Tuel, che al comma 1 dispone: *"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, dal momento che ne rappresenta, come detto, il coefficiente necessario (Corte cost. 18/2019). Oltre che dagli articoli 186 e 187 del Tuel, esso è declinato dall'art. 162 del TUEL: 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 TUEL). Il d.lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi e 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: ciò sia in relazione al parametro del controllo (ovverossia "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") sia ai fini degli esiti del controllo stesso contemplati dall'art. 148 bis, comma 3, del Tuel (per cui il vaglio della Corte, ove si sia concluso con esito negativo, comporta la preclusione dell'"attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").

È per questa ragione che il legislatore, oltre a delineare nei termini sopra illustrati il principio dell'equilibrio di bilancio, ha previsto anche 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 TUEL 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 dimensioni fondamentali della gestione, correlate al rispetto degli equilibri di bilancio (compendiati nel risultato contabile di amministrazione) e alla

sostenibilità dell'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, proprio perché su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti, in chiave necessariamente dinamica (Corte cost. n. 250/2013).

1.4. A tale ultimo riguardo, va peraltro sottolineato che nell'anno 2020, numerosi provvedimenti hanno destinato risorse agli enti locali al fine di contrastare gli effetti dell'emergenza epidemiologica. Tra i primi in tal senso si rammentano: gli artt. 114 e 115 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. «cura Italia»), istitutivi del fondo per la sanificazione degli ambienti e del fondo per lo straordinario della polizia locale, l'ordinanza del capo del dipartimento della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020, relativo al fondo di solidarietà alimentare, gli artt. 112-bis e 177 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, rispettivamente dedicati ai fondo comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria e ai ristori a fronte delle minori entrate da IMU.

L'iniziale logica d'intervento settoriale è stata quindi superata, dal punto di vista della provvista di risorse finanziarie a favore degli enti locali, dall'art. 106 del d.l. 34/2020 citato, il quale ha istituito un fondo finalizzato a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza (il cd. "fondone"). Successivamente, l'art. 39 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, ha incrementato il fondo in esame, finalizzato a ristorare la perdita di gettito, da considerare al netto delle minori spese e delle risorse già assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 827, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli enti locali beneficiari delle risorse in esame sono stati chiamati a trasmettere, entro il termine perentorio del 31 maggio 2021, utilizzando l'apposito applicativo sul portale del Ministero dell'economia e finanze, una certificazione volta a documentare la suddetta «perdita di gettito».

La legge in esame (nel disporre un ulteriore incremento, per l'anno 2021, del fondo funzioni fondamentali: art. 1 co. 822) ha disposto, al comma 823, che «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18».

Successivamente, l'articolo 13 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. «sostegni-ter»), ha stabilito che le risorse del fondo di cui all'articolo 1, comma 822, della legge 178/2020 sono utilizzabili anche nel 2022 per le

medesime finalità. Di conseguenza è stato differito al 31 ottobre 2023 il termine entro cui il Ministero provvederà alla definitiva verifica della perdita di gettito degli enti e sarà quindi effettuato il conguaglio finale, considerando le risorse del fondo funzioni fondamentali 2020 e 2021 non utilizzate alla data del 31 dicembre 2022, unitamente alle risorse assegnate a ristoro di specifiche minori entrate, assegnate e non utilizzate nel triennio 2020-2022.

In questo senso, già le Linee guida sui bilanci di previsione 2021-2023 avevano avuto modo di sottolineare come "All'adempimento degli obblighi di certificazione della perdita di gettito sono correlati significativi effetti sostanziali che incidono sulla gestione, per cui è necessario procedervi con particolare attenzione.

In conseguenza di ciò, la possibilità di utilizzare il surplus delle risorse del c.d. «Fondone» nel 2021, anche tramite l'applicazione dell'avanzo presunto al bilancio di previsione 2021-2023, passa attraverso un'oculata rendicontazione delle minori entrate e delle maggiori spese dovute alla crisi pandemica indicate nell'apposita certificazione in scadenza al 31 maggio 2021". Parimenti, "la previsione delle entrate correnti deve tenere conto, da un lato, delle rinnovate esenzioni da imposte e da altri obblighi tributari, evenienze determinate dalla normativa emergenziale e, dall'altro, recepire gli effetti della ripresa dell'attività degli uffici tributari".

Alla luce delle premesse sin qui svolte, l'obiettivo fondamentale della verifica della Sezione è pertanto volto alla tenuta effettiva dei bilanci degli enti locali, dal momento che, come sottolineato dalle Linee guida, "Nell'impiego di questi fondi non deve mai essere trascurato il fine di mettere in sicurezza i bilanci degli enti, che dovranno adottare le misure di sostegno della propria comunità garantendo la tenuta degli equilibri gestionali e finanziari (...).

In virtù di questa cautela nella programmazione 2021-2023, dovrà essere considerata l'ordinaria composizione delle entrate correnti al netto degli effetti dei ristori che, pur incidendo sul risultato di competenza, hanno natura di entrata straordinaria."

Del resto, la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio (Corte Cost. sentenza n. 250/ 2013). La "necessaria" «contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa con quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata

necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (Corte Cost. n. 213/2008) implica quindi la doverosa disamina di tutte le poste di carattere straordinario, richiedendo un necessario approfondimento istruttorio

L'attenzione della Sezione si è pertanto concentrata, *inter alia*, sulle certificazioni rese dagli organi di revisione le quali "devono trovare piena coerenza con l'evidenza della parte vincolata del risultato di amministrazione 2020, anche tenendo conto, distintamente, di eventuali vincoli per ristori specifici di spesa. La stessa avvertenza riguarda gli ulteriori fondi messi a disposizione per la medesima finalità dall'art. 1, comma 822, della «Legge di Bilancio» 2021 (legge n. 178/2020), come integrati dalle ulteriori misure adottate dal decreto «sostegni» che saranno oggetto di un'analoga certificazione riferita al 2021, da trasmettere entro il 31 maggio 2022. In tali termini la rendicontazione dei fondi Covid-19 (2020-2021) ha carattere biennale e l'eventuale obbligo di restituzione delle somme non utilizzate viene posticipato agli esiti della certificazione 2021.

Nella prospettiva necessariamente dinamica che informa il controllo di cui ai sopra richiamati articoli 1, co. 166, l. 255/2006 e 148-bis del T.U.E.L., l'istruttoria svolta dalla Sezione ha pertanto preso in esame la certificazione Covid trasmessa dall'ente, a fini di verifica della corretta appostazione contabile delle risorse assegnate al Comune e non ancora spese al termine dell'esercizio finanziario per il 2020.

1.5. L'anzidetta rilevazione della situazione finanziaria dell'esercizio oggetto della presente analisi potrebbe verosimilmente subire una intuibile variazione sul versante dinamico dovuta a una serie di fattori esogeni di carattere contingente. L'equilibrio di bilancio così risultante potrebbe essere inciso, in altri termini, nella attuale situazione emergenziale, dall'aumento dei costi dell'energia che impattano sulla tenuta finanziaria dei documenti contabili dell'ente. Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, infatti, «*impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio*» (Corte cost., sent. n. 250/2013): di talché, al di là degli interventi *una tantum* dedicati dal legislatore al soccorso degli enti locali, diviene doveroso da parte del Comune apprestare i necessari strumenti per garantire la indispensabile flessibilità del bilancio. A presidiare il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio che «*consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*» (Corte cost. n.

250/2013), è pertanto funzionalmente necessaria l'adozione di «*appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione*» (Corte cost., sent. n. 266/2013).

2. La giurisprudenza di questa Sezione regionale di controllo ha formulato una serie di criteri campionari volti a individuare le ipotesi di maggior rischio per la tenuta degli equilibri (deliberazione n. 43/2019/INPR del 14 giugno 2019, richiamata dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 9/2020/INPR di approvazione delle linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali). Anche per l'esame dei rendiconti relativi all'esercizio 2020 e al bilancio di previsione 2021-23 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (deliberazione n. 243/2021/INPR del 30 novembre 2021) e precisamente:

- 1) Enti che non hanno inviato il rendiconto 2020 a BDAP e Comuni destinatari di deliberazione per inadempienza all'invio del questionario sul rendiconto 2020;
- 2) Enti oggetto di segnalazione di gravi criticità da parte degli Organi di revisione;
- 3) Enti con verifiche ispettive del MEF in corso di istruttoria;
- 4) Enti destinatari di pronunce con significative criticità nell'esercizio 2020;
- 5) Comuni capoluogo di provincia;
- 6) Comuni con "FAL" valorizzato, e cioè riportato con valore superiore a zero nel risultato di amministrazione;
- 7) Comuni con fondo cassa a zero al 31 dicembre 2020;
- 8) Comuni con "FCDE" uguale a zero;
- 9) Comuni con parte disponibile del risultato d'amministrazione minore o uguale a zero;
- 10) Comuni con "FPV in c/capitale" uguale a zero e con popolazione superiore a 5.000 abitanti;
- 11) Comuni con giorni di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria maggiore di 200;
- 12) Comuni per i quali la differenza tra i residui attivi e il fondo crediti di dubbia esigibilità, in rapporto ai residui passivi, è maggiore del 200%;
- 13) Comuni non in Unione con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- 14) Comuni critici estratti da *open civitas* (revisione della spesa - quadranti 1, 2 e 3);

- 15) Comuni non assoggettati ai controlli finanziari negli ultimi cinque anni, con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
- 16) Comuni con fondo perdite partecipate valorizzato, e cioè riportato con valore superiore a zero e popolazione superiore a 20.000 abitanti;
- 17) Enti non ricompresi nei criteri precedenti, per i quali si ritengano necessari specifici approfondimenti in ordine a profili di carattere contabile e gestionale.

All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Goro, selezionato in base al criterio n. 12, si rilevano i seguenti profili di criticità.

3. Valore deficitario del parametro obiettivo P5.

A rendiconto 2020 si rileva il valore deficitario del parametro P5, relativo alla sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio.

Al riguardo la Sezione preliminarmente rammenta che, ai sensi dell'art. 242, co. 1, T.U.E.L., sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

Il valore deficitario anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 119/2020/PRSP). In particolare, il valore deficitario del parametro P5, qui in esame, indica essenzialmente criticità nella sostenibilità del disavanzo, ma la Sezione rileva che il Comune di Goro, in realtà, risulta rientrato dal disavanzo di amministrazione già a rendiconto 2019 (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 81/2021/PRSE).

4. Verifica degli equilibri.

Dalla disamina documentale emerge che gli equilibri in conto competenza sono rispettati e il saldo finale di cassa è positivo ma il revisore osserva e rileva che gli equilibri di bilancio, sia per la parte corrente che per la parte capitale, sono influenzati notevolmente da contributi privati ricevuti da imprese locali e pertanto il bilancio deve essere attentamente monitorato, al fine di evitare che l'ente perda l'equilibrio così difficilmente raggiunto negli ultimi esercizi.

Si invita il Comune, e per esso gli organi a ciò deputati, a effettuare la periodica verifica degli equilibri generali di bilancio con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente e in ogni caso almeno entro il termine prescritto dall'art. 193, comma 2, del TUEL.

5. Fondo pluriennale vincolato.

In relazione al fondo pluriennale vincolato, il Comune ha trasmesso il cronoprogramma di spesa interno, aggiornato in sede di consuntivo 2020 sulla base della ricognizione effettuata congiuntamente dall'ufficio tecnico e dall'ufficio ragioneria dell'ente. Riguardo alle modalità di costituzione e all'analisi del FPV l'ente ha fatto rinvio alle considerazioni svolte nel parere dell'Organo di revisione al riaccertamento ordinario dei residui (sezione n. 4 del verbale n. 74 del 20 aprile 2021) trasmesso in allegato alla risposta istruttoria. Il revisore ha in tale sede ricordato che il principio contabile 4/2 indica che il FPV è prevalentemente costituito dalle spese in conto capitale ma può essere destinato alla copertura di spese correnti o per attività finanziarie, finanziate da entrate esigibili in esercizi precedenti a quelli di imputazione della spesa.

Per quanto riguarda il FPV finale spesa 2020 di parte corrente pari a € 64.277,01, l'importo di € 60.169,14 riguarda il trattamento accessorio e premiante reimputato su un solo anno successivo mentre il residuo importo di € 4.107,87 concerne incarichi legali esterni su contenziosi ultrannuali.

L'alimentazione del fondo pluriennale vincolato in conto capitale accantonato al 31/12/2020 è invece pari a € 1.860.498,89 ed è costituito da entrate vincolate e destinate a investimenti accertate in conto competenza.

La Sezione, preso atto della valorizzazione del FPV rappresentata, ribadisce l'importanza di una corretta programmazione della spesa di investimento, in coerenza con i relativi cronoprogrammi, 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.

6. Mancata pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente delle delibere di controllo della Corte dei conti.

In fase istruttoria è inoltre emersa la mancata pubblicazione sul sito internet istituzionale del Comune della deliberazione della scrivente Sezione, sopra citata, relativa ai controlli sui rendiconti 2018 e 2019, poi avvenuta in corso d'istruttoria. A fronte della mancata trasmissione a mezzo pec, sollevata dall'ente,

si osserva che le deliberazioni della Sezione regionale di controllo sono trasmesse a Comuni, Province e Città metropolitana, ormai da anni, tramite il sistema informativo ConTe e non più tramite posta elettronica certificata.

Tanto premesso, la Sezione raccomanda all'ente il rispetto dei principi di annualità, trasparenza, certezza e veridicità dei rendiconti, evidenziando l'importanza della corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia contabile degli enti locali e pertanto la necessità di rispettare le disposizioni normative vigenti.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2021-23 e al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Goro:

- accerta l'inosservanza 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 al rendiconto per l'esercizio 2020 e al bilancio di previsione 2021-23 svolto da questa Sezione, in relazione alle criticità sopra evidenziate;

- invita l'Organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, a 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 Tuel, di attestazione di congruità delle poste di bilancio funzionali al perseguimento degli equilibri di bilancio;

- raccomanda infine al Comune, in ossequio al rispetto del precetto dinamico della gestione finanziaria, di apprestare in corso di esercizio i necessari strumenti di flessibilità del bilancio, al fine di dare adeguata copertura alle vicende emergenziali in particolare di aumento delle spese dell'energia, nonché in relazione alla diminuzione delle entrate;

- 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 Goro.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 novembre 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 8 novembre 2022

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)