

**Deliberazione n. 66/2022/PRSP**



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

**Adunanza del 9 giugno 2022**

**Comune di Poviglio (RE)**

**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 Poviglio (RE);

VISTA la nota prot. n. 1383 in data 31 marzo 2022, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire con nota del 6 maggio 2022 a firma del responsabile dei servizi finanziari e dell'Organo di revisione;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna la camera di consiglio;

UDITO il relatore, cons. Tiziano Tessaro;

## **FATTO**

**1.** La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, ha analizzato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio

2021/23 ed al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Poviglio, ed 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 Poviglio.

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	-187.464,984
Equilibrio di parte capitale	521.758,99
Saldo delle partite finanziarie	-
<b>Equilibrio finale</b>	<b>334.294,01</b>

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

### **RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE**

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 è esposto sinteticamente nella seguente tabella:

	Rendiconto 2020
Fondo cassa	248.141,18

Residui attivi	4.389.698,89
Residui passivi	3.025.982,77
FPV per spese correnti	22.145,43
FPV per spese in conto capitale	662.020,17
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>927.691,70</b>
Totale accantonamenti	2.537.983,75
di cui: FCDE	2.006.893,28
Totale parte vincolata	13.349,98
Totale parte destinata agli investimenti	3.419,06
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>- 1.627.061,09</b>

Il rendiconto 2020, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 31 maggio 2021, registra un disavanzo di amministrazione pari ad euro 1.627.061,09. Tale disavanzo, emerso in sede di rendiconto 2019, derivante dal ricalcolo del FCDE con il metodo ordinario (anziché con il metodo semplificato, il cui utilizzo era consentito fino all'esercizio 2018) e quantificato in euro 1.942.968,69 al 31 dicembre 2019, era da ripianare, con le modalità previste dall'art 39-quater del d.l. 162/2019, in quindici anni, a rate costanti pari ad euro 129.531,25, con decorrenza dall'esercizio 2021. In realtà, con un anno di anticipo, l'Ente ha ripianato una quota pari ad euro 315.907,60.

Nel questionario, tab. punto 2, relativa all'*Utilizzo delle risorse del RdA dell'esercizio n-1 - Sez. I "Risultati della gestione finanziaria"*, si indica l'utilizzo di una quota pari ad euro 9.975,00 di parte disponibile (mentre la parte disponibile del Rda 2019 è incapiente, in quanto negativa); l'Ente, in sede istruttoria, ha chiarito trattarsi di errore di compilazione, apportando le conseguenti rettifiche al questionario.

A rendiconto 2020 torna ad aumentare la forbice fra residui attivi e passivi conservati mentre l'ammontare dell'accantonamento a FCDE diminuisce; si rammenta che a rendiconto 2019 si era verificata una significativa flessione dei residui conservati, a seguito dell'accurata operazione di ricognizione sulla effettiva sussistenza dei residui, sia attivi che passivi, realizzata su impulso della Sezione, che aveva portato alla cancellazione di residui attivi per oltre 1.300.000 euro.

Il FCDE è stato calcolato con il metodo ordinario della media semplice, applicando un correttivo prudenziale: nella relazione dell'organo di revisione a rendiconto, pag. 12, si legge che, per i residui di dubbia esigibilità con anzianità

di oltre tre anni, è stato accantonato l'intero importo, e, nel prospetto riguardante il calcolo del FCDE a rendiconto 2020, risultano accantonamenti corrispondenti al 100% delle entrate del tit. 3, tipologia 100.

Il comune di Poviglio ha inoltre usufruito nel 2020 dell'anticipazione di liquidità ai sensi degli artt. 115 e 116 dl 34/2020 e art .55 dl 104/2020 per euro 521.758,47, disponendo correttamente un accantonamento di pari importo nel RdA; si rammenta, in proposito, che l'Ente aveva comunicato, in precedente sede istruttoria, che "tale importo, da ripianare in 30 anni a partire dal 2022 (termine in linea con il piano di rientro dell'extradeficit pari a 15 anni a partire dal 2021), come deliberato con atto della Giunta Comunale n. 49 del 24/06/2020, ha permesso di saldare a metà agosto 2020 tutte le fatture residuali riferite a S.A.BA.R. Servizi Srl e a Asp".

Nessun accantonamento è stato previsto per possibili oneri derivanti dal contenzioso e l'organo di revisione, nella relazione al rendiconto, dichiara che l'assenza di accantonamenti è correlata all'assenza di contenziosi alla data del 31 dicembre 2020.

Ulteriori accantonamenti si riferiscono all'indennità fine mandato del Sindaco e ai rinnovi contrattuali per complessivi euro 9.332,00.

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

Nessun accantonamento a fondo perdite partecipate in quanto la casistica non sussiste.

## **CAPACITÀ DI RISCOSSIONE**

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

	Rendiconto 2020 Accertamenti (a)	Rendiconto 2020 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	2.414.880,22	858.098,09	35,53
Tit.1 competenza	4.149.579,47	2.911.977,65	70,18

Tit.3 residui (iniziali +riaccer- tati)	438.290,37	239.692,65	54,69
Tit.3 competenza	1.002.214,21	588.614,20	58,73

L'ente registra un generale peggioramento della capacità di riscossione, con particolare riferimento alla gestione di competenza del tit. 3 (passata dal 75,94% al 58,73%).

L'attività di contrasto all'evasione tributaria sembra registrare addirittura una battuta di arresto; dal questionario sul rendiconto 2020 risultano accertamenti per euro 58.500,00, esclusivamente riferibili a recupero evasione Imu, interamente non incassati nell'annualità e accantonati a FCDE.

### **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	248.141,18
Anticipazione di tesoreria non restituita	-
Cassa vincolata	5.732,11
Tempestività dei pagamenti	<b>114, 87</b>

L'Ente nel corso dell'esercizio ha fatto, come sempre, ricorso ad anticipazione di tesoreria, per 358 gg, per un importo complessivo di euro 5.772.991,00, interamente restituito a fine anno; gli interessi passivi maturati ammontano ad euro 16.877,16. Inoltre, la giacenza di cassa vincolata, pari ad euro 5.732,11, derivante dagli esercizi pregressi, risulta reintegrata, secondo quanto attestato dall'Organo di revisione nella relazione a rendiconto.

Il parametro annuale 2020 relativo al ritardo medio dei pagamenti dei debiti commerciali pubblicato nel sito del comune, sezione "amministrazione trasparente" era pari a + 132,54, mentre in sede istruttoria sui consuntivi 2018-19 il Comune aveva comunicato un valore di + 114,87; l'Ente ha chiarito (vedi infra, punto 5.3.) che quest'ultimo è il valore esatto.

### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
--	-----------------	-----------------

Debito complessivo a fine anno	1.165.076,24	1.121.794,74
--------------------------------	--------------	--------------

Il debito complessivo è in diminuzione; nessun nuovo prestito è stato acceso nel 2020, né l'Ente non ha proceduto alla rinegoziazione di mutui in essere.

Il Comune ha concesso garanzia fidejussoria a favore della propria partecipata Poviglio Fiera sc; il debito residuo al 31 dicembre 2020 ammonta ad euro 508.529,63 mentre nella relazione di Giunta al rendiconto, pag. 26, è indicato un importo da restituire di euro 485.634,50.

Il Comune non detiene strumenti di finanza derivata.

**3.** 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 in entrata a rendiconto 2020, con quanto registrato sul fronte spesa a rendiconto 2019.

Al 31 dicembre 2020, la somma imputata in spesa sul FPV riguarda, quanto ad euro 22.145,43 della parte corrente, a salario accessorio ed oneri riflessi dovuti al personale dipendente e per la somma di euro 662.020,17 della parte in conto capitale è riferita ai trasferimenti dovuti per lavori di realizzazione di messa in sicurezza edifici religiosi, finanziati con fondi regionali; l'intero importo risulta imputato sulla prima annualità successiva;

- il rendiconto 2020 è stato approvato nei termini di legge, prorogati al 31 maggio 2021;
- 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 deficiarietà;
- a rendiconto 2020 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficiente;
- dall'analisi del questionario sui debiti fuori bilancio relativi all'esercizio 2020 è emerso che il Comune non ha debiti fuori bilancio, né riconosciuti né da riconoscere;
- dalla relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2020 si evince che la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;

- nel corso dell'esercizio 2020 l'ente ha modificato la programmazione del personale dopo il 20 aprile 2020, alla luce dell'art. 33, co. 2, d.l. n. 34/2019 e del successivo D.P.C.M. 17/03/2020, senza prevedere aumenti di spesa;
- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il principio contabile;
- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;
- 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 Poviglio non soggiace all'obbligo di cui all'art 147-quater del Tuel, poiché ha una popolazione inferiore ai 15.000 ab;
- 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 la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, dirette, indirette o di controllo, che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo e che non si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati; di particolare evidenza, il debito residuo con Asp Progetto Persona per euro 95.945,65 e con SABAR Servizi srl per euro 611.184,36. Persistono inoltre debiti nei confronti dell'unione Bassa Reggiana di appartenenza, quantificati al 31 dicembre 2019 in oltre 1,2 milioni di euro, in merito ai quali il comune ha concordato un piano di rateizzazione a carico delle annualità 2021-22.

**3.** Il bilancio di previsione per il triennio 2021-23 risulta approvato nei termini di legge e correttamente inviato a Bdap.

Nella relazione dell'Organo di revisione, prodotta ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., sulla proposta di bilancio di previsione 2021-23, viene evidenziato, in particolare, che l'ente ha calcolato il FCDE con il metodo ex art 107 dl 18/20 per il calcolo del quinquennio e che risulta correttamente istituito il Fondo garanzia debiti commerciali ex comma 854, l 160/2019 (euro 42.357,00, stanziati sul 2021).



**4.** In esito agli elementi di potenziale criticità il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 1383 del 31 marzo 2022, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- Recupero disavanzo ex art 39-quater del d.l. 162/2019;
- utilizzo dell'anticipazione di tesoreria;
- tempestività dei pagamenti;
- garanzia fidejussoria a favore di Poviglio Fiera soc. cooperativa a r.l.;
- debiti con Asp Progetto Persona, Unione Bassa reggiana e società Sabar Servizi srl;
- efficienza della riscossione e attività di contrasto all'evasione;
- fondo pluriennale vincolato.

Con la medesima nota istruttoria sono state altresì chieste informazioni in merito alla determinazione e all'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.

**5.**In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, il Comune, con nota del 6 maggio 2022, ha fornito i seguenti chiarimenti.

**5.1.** In relazione al ripiano del disavanzo, il comune di Poviglio ha chiarito che il recupero anticipato di una quota del disavanzo, pari ad euro 315.907,60, è stato possibile grazie "al surplus di avanzo libero registrato in sede di rendiconto 2020". Per ciò che riguarda le risultanze al 31.12.2021, in sede di rendiconto approvato con delibera consigliere n.10 del 10 maggio 2022, il disavanzo da ripianare (corrispondente alla quota libera del Risultato di amministrazione), ammonta ad euro 1.548.185,65; la quota di disavanzo di competenza del 2021 di euro 129.531,25 risulta quindi solo parzialmente ripianata, per un importo di euro 78.875,44. L'Ente chiarisce che "il ripiano parziale è imputabile al maggior accantonamento di euro 156.432,23 resosi necessario per coprire maggiori spese di gestione 2021 dell'ASP - Progetto Persona. La differenza di euro 50.655,81 è recuperata nel rispetto di quanto disposto dall'art.188 del Tuel, nel bilancio 2022-2024, annualità 2022, che presenterà quindi una quota complessiva da ripianare sull'annualità 2022 di euro 180.187,06".

**5.2.** In merito al reiterato utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, l'Ente fornisce il seguente prospetto, da cui si evince un miglioramento, seppur modesto, nell'annualità 2021:

<b>ANTICIPAZIONE DI TESORERIA - TREND ULTIMO QUINQUENNIO</b>					
	2017	2018	2019	2020	2021
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	334	278	320	358	250
Utilizzo medio dell'anticipazione	13.182,83	14.304,30	15.924,06	16.125,67	11.216,36
Utilizzo massimo dell'anticipazione	1.371.608,62	1.779.268,53	1.904.793,10	1.387.977,08	2.087.425,53
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	4.811.734,48	3.976.595,75	5.095.697,97	5.772.991,00	4.093.972,70
Entità anticipazione non restituita al 31/12	-	-	523.135,29	-	-
Interessi passivi maturati sull'anticipazione	15.219,88	19.735,38	25.284,68	16.877,16	3.743,97

**5.3.** In merito alle incongruenze rilevate in merito al dato relativo all'indicatore di tempestività dei pagamenti, il Comune conferma che per il 2020 l'indicatore annuale di tempo medio ponderato di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali certificato è di 114,87 giorni, come risulta da estrazione del dato dalla piattaforma PCC (Piattaforma Crediti Commerciali, piattaforma del Ministero - come da allegato A), e provvede a rettificare il dato errato (+ 132,54) pubblicato sul sito dell'Ente.

Attesta inoltre di non aver riconosciuto e pagato interessi di mora per ritardati pagamenti verso fornitori, né i creditori hanno richiesto interessi di mora su prestazioni di servizi e fornitura di beni e di aver interamente saldato tutti i debiti commerciali maturati al 31.12.2020.

Comunica, infine, che il dato attestato dell'indicatore annuale medio ponderato di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali per il 2021, in miglioramento, è di 93,00 giorni.

**5.4.** Con riferimento alla garanzia fidejussoria a favore di Poviglio Fiera soc. cooperativa a r.l., in relazione alla quale si era chiesto di motivare la rilevata discordanza, in merito alla cifra da accantonare nel RdA 2020, fra quanto indicato

nella Relazione sulla gestione, rispetto a quanto effettivamente iscritto a rendiconto, il Comune ha chiarito che "la discrasia è dovuta al fatto che il dato è stato rilevato in tempi diversi come meglio di seguito specificato. Nel momento in cui è stata approvata la relazione della gestione 2020 (ad aprile 2021) il dato del capitale che la Banca aveva fornito era pari a euro 485.634,50 comprendente la rata in scadenza a giugno 2020; tale rata per effetto delle proroghe concesse causa l'emergenza Covid-19 non è stata versata ma posticipata a fine piano ammortamento mutui - anno 2032", così come quelle in scadenza nel 2021.

L'ente ha inoltre confermato di aver iscritto, nello schema di bilancio 2022/2024, un Fondo per la copertura, in caso di escussione, delle quote di ammortamento del debito garantito, previste sul triennio.

**5.5.** Riguardo alle ingenti somme per debiti pregressi nei confronti di Asp Progetto Persona, Unione Bassa reggiana e società Sabar servizi srl, il comune di Poviglio ha fornito i seguenti aggiornamenti:

- ASP - Progetto Persona: per quanto riguarda la problematica emersa durante l'audizione con il Comune tenutasi in data 15 febbraio 2022, in cui era stato segnalato un probabile maggior onere derivante dalla gestione 2021 di ASP, per una quota parte a carico del comune di Poviglio pari a euro 156.432,23 poi confermato nel prospetto ricevuto da ASP in data 28.03.2022, risulta coperto con quota parte dell'avanzo accantonato nel risultato di amministrazione 2021, approvato come allegato allo schema di rendiconto, con atto di Giunta Comunale n.36 del 12.04.2022; non si rilevano altri debiti.

- Unione Bassa Reggiana: a fronte di un debito, quantificato in euro 1.254.979 a rendiconto 2019, in merito al quale il Comune ha concordato nel 2021 un piano di rateizzazione biennale, l'Ente dichiara di "stare procedendo con i pagamenti secondo le scadenze pattuite; nel corso del 2022 salderà interamente la restante somma di euro 554.979,31 come già dichiarato nel corso del 2021"; non si rilevano ulteriori debiti.

- S.a.ba.r Servizi S.r.l.: le fatture risultano interamente saldate, nessuna posizione risulta aperta per periodi antecedenti e scaduti al 1° gennaio 2022; non si rilevano debiti.

**5.6.** In merito all'attività di recupero evasione tributaria e ai risultati ottenuti in termini di riscossioni il comune ha dichiarato che l'Ufficio Tributi dell'Unione Bassa Reggiana ha proseguito con i controlli a tappeto su tutti i versamenti confrontando il dovuto/versato per le annualità dal 2016 al 2021.

“Sul fronte “cassa” (incasso avvisi già notificati), nonostante la tempestiva emissione degli avvisi di accertamento anni precedenti, nei confronti dei contribuenti inadempienti, purtroppo, per effetto della già ricordata sospensione dei procedimenti di riscossione coattiva, disposta dal legislatore ai sensi dell’art. 38, D.L. 18/2020, dal 08/03/2020 al 31/08/2021, per mitigare le conseguenze economiche provocate dall’emergenza epidemiologica da Covid-19 (cfr. alla Circolare M.E.F. n.5/DF del 8.6.2020) le somme recuperate nel 2021 risultano migliorate, anche se non consistenti. Si rammenta che per la riscossione coattiva, a partire dal 2017, è stato adottato un modello misto, che si basa sulla gestione diretta della riscossione tramite ingiunzione fiscale ai sensi del R.D. 639/1910 per i crediti di modesta entità (in particolare crediti TARI), e sull’affidamento ad AdER Agenzia Entrate Riscossione per i crediti di importo rilevante (soprattutto crediti IMU). Tale scelta deriva da un’analisi statistica delle attività poste in essere e dei dati della Riscossione di AdER, che evidenziava una scarsa capacità di riscossione di crediti di modesta entità, tuttavia migliorata negli ultimi tempi.

Inoltre, occorre tener sempre presente che la riscossione coattiva richiede tempo: le procedure a disposizione dell’Ente per recuperare coattivamente i crediti, rigorosamente delineate dalla legge, sono infatti piuttosto complesse e richiedono spesso diversi anni.

Il modello misto adottato conferma i risultati già evidenziati lo scorso anno, soprattutto per crediti di modesta entità, quali la TARI: la riscossione coattiva diretta tramite ingiunzione del concessionario I.C.A. S.r.l. La Spezia si è dimostrata anch’essa abbastanza rapida e flessibile”.

L’Ente sottolinea, inoltre, che in sede di rendiconto della gestione 2021, si è evidenziato un miglioramento nella percentuale di riscossione complessiva delle somme riportate a residui del titolo 1, che è risultata pari al 46,33% (residui al 1° gennaio euro 2.794.383,95 - residui riscossi euro 1.294.681,73). La differenza riportata a residui da riscuotere è interamente coperta da FCDE. La percentuale rilevata per l’esercizio finanziario 2020 per lo stesso titolo è stata del 32,78% (riscossi euro 858.098,00 su un totale residui riportati ad inizio anno pari a euro 2.617.954).

Infine, in merito alle iniziative intraprese per migliorare la capacità di riscossione, l’Ente richiama la procedura di “accertamento esecutivo” introdotto dalla L. 160/2019, commi 792 e ss, adottata nel corso del 2021 dall’Ufficio tributi dell’Unione, che ha prodotto effetti positivi sulla riscossione, se pur di modesta entità; nei primi mesi dell’anno 2022 l’Ente ha riscosso arretrati per ICI ed IMU datati ante 2015 per un importo di euro 83.523,65.

**5.7.** In merito al il fondo pluriennale vincolato 2020, valorizzato in euro 684.165,60 di cui euro 22.145,43 di parte corrente ed euro 662.020,17 di parte capitale (riferibili a "trasferimenti dovuti per lavori di realizzazione di messa in sicurezza edifici religiosi, finanziati con fondi regionali", come dichiarato dal RSF nella determinazione n.132 del 04/05/2021), che risulta integralmente imputato all'esercizio successivo, il comune di Poviglio ha dichiarato che:

- la quota di parte corrente è stata interamente destinata - impegnata e pagata nel corso del 2021;

- per la quota di parte investimenti, che si riferisce al residuo importo del trasferimento incassato nel 2020 dalla Regione E.R. e destinato a privati per la messa in sicurezza ed adeguamento sismico di edifici religiosi esistenti sul territorio del Comune di Poviglio, l'Amministrazione comunale "non ha competenza per redigere il cronoprogramma, in quanto le procedure di gara sono state espletate direttamente dalla Curia di Reggio Emilia. Nel corso del 2020 e 2021 sono stati trasferiti pagamenti parziali ai privati. Alla data del 31.12.2021 la somma residuale riportata nuovamente a FPV di parte capitale ammonta ad euro 561.923,74".

**5.8.** 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 ha:

a) comunicato l'ammontare delle risorse ricevute a valere sul Fondo di cui all'art. 106 del citato decreto-legge n. 34/2020 e successive integrazioni (euro 340.070,18) e delle somme assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (euro 124.555);

b) trasmesso copia della certificazione relativa all'esercizio 2020 della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19;

c) comunicato che la suddetta certificazione è stata inviata nei termini in data 27 maggio 2021;

d) confermato di non aver ricevuto segnalazioni e/o richieste di modifiche della certificazione covid per i fondi 2020 e quindi non è stato necessario provvedere a rettifiche e variazioni;

e) comunicato che le risorse relative all'anno 2020 sono state utilizzate nell'esercizio, con esclusione di una quota pari ad euro 13.097,66; tale somma è stata vincolata nell'avanzo a rendiconto 2020 secondo il prospetto che segue:

Vincoli derivanti da legge		Vincoli derivanti da trasferimenti	
Fondo funzioni fondamentali - art 106 dl 34/2020	euro 3.300,90		-
Imu	euro 4.143,00		-
Cosap/Tosap	euro 5.653,66		-

ed è stata poi applicata all'esercizio 2021 ai sensi dell'art.1, Legge n.178/2020 comma 823, in sede di variazione al bilancio, approvata con atto consiliare n. 52 del 30 novembre 2021 e destinata a trasferimenti a favore di Asp per le maggiori spese della gestione della casa di riposo e centro diurno, anno 2021, collegate all'emergenza pandemica;

**6.** 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 Poviglio (RE) 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’insistenza 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.** 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 contabili 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 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 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 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, dal momento che ne rappresenta, come detto, il coefficiente necessario (Corte cost.18/2019). Oltre che nelle previsioni dei citati artt. 186 e 187 del Tuel, esso trova quindi un concreto momento di declinazione nella previsione dell'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 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: ciò sia in relazione al parametro del controllo (ovverossia "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"), sia ai fini degli esiti del controllo stesso contemplati dall'art. 148 bis, comma 3, del Tuel (secondo 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 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 fondi comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria ed ai ristoranti 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 alios*, 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 art. 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 e, segnatamente, di quello in corso. 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 di carattere *una tantum* disciplinati dal legislatore in 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 (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), 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., sent. n. 250/2013), è pertanto funzionalmente astretta la doverosità dell'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 ad 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;

**3.** All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Poviglio, selezionato in base ai criteri n. 4 e n. 9, la Sezione rileva come permanga una situazione di precario equilibrio finanziario, correlata ad una condizione di sofferenza di cassa, e, ciò, nonostante le misure adottate dall'ente a seguito dei rilievi e delle raccomandazioni fornite da questa Sezione in occasione dell'esame dei precedenti consuntivi.

In particolare, la Sezione rileva i seguenti profili di criticità.

### **3.1. Criticità relative alla composizione del risultato di amministrazione ai sensi dell'articolo 186 del Tuel.**

In primo luogo, dalla documentazione versata in atti, emergono dei profili che attengono all'esistenza di criticità che riguardano le singole poste che compongono il risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 186 del Tuel e la cui non corretta determinazione potrebbe essere fonte di potenziale squilibrio.

In particolare, permangono criticità, di seguito illustrate, che si pongono in conflitto con la corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile nella loro declinazione funzionale al fondamentale rispetto dei canoni costituzionali e si inscrivono pertanto nel novero dei fattori di possibile perturbazione degli equilibri di bilancio (Corte cost., sent. n. 70/2012).

Un primo problema attiene alla gestione della liquidità, la cui importanza discende nel nuovo sistema dell'armonizzazione contabile dalla rinnovata centralità delle previsioni di cassa: la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4/2015/INPR rimarca anzi come "l'introduzione del bilancio di cassa unitamente ad una corretta applicazione del principio di competenza "potenziata" debbano condurre ad una completa rivisitazione delle modalità di programmazione e di gestione dei flussi di cassa nella pubblica amministrazione" affinché gli enti locali possano riacquisire la governabilità dei flussi di cassa e la vigilanza attiva sulla salvaguardia dei relativi equilibri.

A tal fine, l'individuazione delle deficienze (palesi od occulte) di liquidità, ove si verificano reiteratamente nel tempo, oltre a produrre un aggravio finanziario per l'ente, costituiscono il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza (Corte cost., sent. n.6/2017). Dall'esame della documentazione istruttoria emerge, in particolare, quanto di seguito illustrato.

### **3.1.1. Ricorso all'anticipazione di tesoreria.**

(Cfr. Sez. cont. Emilia-Romagna, deliberazioni n. 81/2021/PRSE, n. 109/2021/PRSE e n. 269/2021/PRSE)

3.1.1.1. Il Comune ha continuato ad affidarsi all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria nell'esercizio 2020, per 358 giorni e restituendola interamente a fine anno. Il fenomeno era già stato rilevato per gli esercizi precedenti (si rimanda, in particolare, alle considerazioni svolte dalla Sezione con deliberazione n. 214/2021/PRSE) e tale circostanza, come già sottolineato, rischia di trasformare tale istituto da strumento di correzione degli squilibri temporali tra riscossioni e pagamenti in una forma d'indebitamento vero e proprio, gestito in alternativa al debito commerciale.

3.1.1.2. La Sezione rammenta che l'art. 222 del Tuel e l'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003 consentono il ricorso all'anticipazione di tesoreria, che è una forma di contrazione di debito a breve termine sottratta ai limiti di destinazione alle spese di investimento posti dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, esclusivamente per "superare una momentanea carenza di liquidità" ed è finalizzato a fronteggiare improrogabili e, comunque, momentanee esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento cronologico che può verificarsi tra pagamenti e riscossioni.

3.1.1.3. Tanto precisato, il Collegio, evidenzia come l'azione del Comune si sia rivelata, fino ad ora, di modesta efficacia nel raggiungimento dell'obiettivo

di affrancarsi dalla necessità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, come confermato dal permanere di tempistiche di pagamento dei debiti commerciali molto elevate - di cui si dirà nel prossimo paragrafo - che costituisce evidente sintomo della persistente sofferenza nella gestione della liquidità del comune.

### **3.1.2. Ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione.**

(Cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazioni n. 102/2020/PRSP e n. 214/2021/PRSE)

3.1.2.1. La constatazione relativa alla criticità sui ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, che influenza l'entità delle giacenze di cassa, appare corroborata dall'esame condotto sui dati contabili forniti dal Comune e alla conseguente verifica istruttoria circa la capacità di onorare tempestivamente i pagamenti afferenti alle obbligazioni assunte dall'ente. Dalla documentazione versata in atti, si conferma, in particolare, che l'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti del Comune di Poviglio, ovvero il valore che restituisce il ritardo medio dei pagamenti effettuati dall'Amministrazione, rispetto alla scadenza, espresso in giorni (si tratta di una media ponderata all'importo delle fatture), si mantiene molto alto anche nel 2020 (+114,87 giorni), e registra un leggero miglioramento nell'esercizio 2021 (+93 giorni), che rappresenta, comunque, un risultato ancora lontano dall'efficienza.

D'altro canto, nel questionario sul cons. 2020 si attesta il corretto adempimento all'obbligo previsto dall'art. 183 tuel al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, e l'Ente riferisce, in sede istruttoria, che non sono stati richiesti, e quindi pagati, interessi per ritardati pagamenti, e che tutti i debiti commerciali al 31 dicembre sono stati saldati.

3.1.2.2. La Sezione, nel richiamare le considerazioni svolte in argomento con le delibere n.64/2020/PRSP e n. 214/2020/PRSE, sottolinea che la disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate.

In merito, occorre evidenziare che il rispetto della tempestività dei pagamenti risponde ad uno specifico obbligo di legge previsto dall'art. 4 del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, con cui è stata data attuazione alla direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, e successivamente sottoposto ai limiti più stringenti introdotti con decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192.

La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulla necessità di adottare soluzioni, anche di ordine organizzativo, finalizzate a garantire l'osservanza delle regole sulla tempestività dei pagamenti, rammentando inoltre che la l. 30 dicembre 2018, n. 145, è intervenuta con un sistema di premi e sanzioni per le amministrazioni, subordinato, da un lato, al rispetto delle regole in tema di tempestività dei pagamenti, dall'altro, alla capacità di abbattere la misura del debito commerciale pregresso (art. 1, commi 849 - 856; 859 - 867; 1015 - 1017, più volte modificati, da ultimo con d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, conv. dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21 e d.l. 6 novembre 2021, n. 152)

In particolare, la norma ha introdotto un nuovo obbligo (differito all'anno 2021 con l'art. 1, comma 854, della legge 27 dicembre 2019 n. 160) di accantonamento di risorse correnti per gli enti che non rispettano i termini di pagamento delle transazioni commerciali, non riducono il debito pregresso o non alimentano correttamente la piattaforma dei crediti commerciali, intervenendo anche sulle modalità di calcolo dei tempi di ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, stabilendo che: "l'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti" è "calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente" (comma 859, lettera b) e "i tempi di ritardo sono calcolati tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare" (comma 861)".

La complessiva disciplina recata, si presenta, pertanto, particolarmente rigorosa, a tutela della tempestività nei pagamenti ai creditori.

3.1.2.3. Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto di tutte le regole più sopra ricordate in tema di pagamenti, evidenziando che la loro inosservanza non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma vieppiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia l'agere licere, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'art. 97 della Costituzione.

### **3.1.3. Efficienza della riscossione e attività di recupero evasione tributaria**

(cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 57/2021/PRSE e delib. n. 68/2021/PRSP)

3.1.3.1. In diretta correlazione con gli anzidetti problemi di liquidità, i dati acquisiti nel corso dell'istruttoria evidenziano il permanere di difficoltà in merito alla realizzazione delle entrate proprie, con particolare riferimento al titolo 3, per

la competenza, e, più in generale, per le poste in conto residui e per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria.

3.1.3.2. La Sezione, nel sottolineare ancora una volta l'importanza di migliorare il grado di riscossione delle entrate correnti, richiama il Comune a prestare particolare attenzione all'attività di accertamento e riscossione dei tributi, con la raccomandazione di attuare, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto, ponendo in essere nell'immediato tutte le attività di vigilanza e di monitoraggio a tutela delle proprie ragioni creditorie.

La Sezione rileva al riguardo che una scarsa capacità di riscossione, incidendo 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.

3.1.3.3. Ai suddetti fini appaiono, peraltro, appropriate, le azioni poste in essere dal Comune (tramite l'Unione Bassa Reggiana, che gestisce il Servizio Tributi) al fine dell'effettivo incameramento delle entrate da recupero dell'evasione tributaria, attraverso una complessiva rivalutazione delle modalità organizzative prescelte per la riscossione ed il recupero delle entrate proprie: si sottolinea, fra l'altro, l'avvenuta adozione, in applicazione delle disposizioni introdotte dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, commi da 784 a 815, l. 27 dicembre 2019, n. 160) dello strumento dell'accertamento esecutivo e delle conseguenti modifiche operative in tema di riscossione coattiva.

D'altra parte, la Sezione rappresenta l'esigenza che l'Ente implementi le misure avviate per fronteggiare le cause alla base delle descritte criticità nella gestione della liquidità, richiamando, altresì, l'Organo di revisione alla scrupolosa verifica dell'andamento delle riscossioni dei residui attivi correnti dell'Ente nell'ambito delle proprie attività di vigilanza sulla gestione finanziaria del Comune.

Tali fattori di criticità, infatti, destano ancora preoccupazione, in relazione a situazioni come quella qui descritta, che evidenzia ormai croniche problematiche sul fronte della liquidità (con il ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria

e il mancato governo della tempestività dei pagamenti).

#### **4. Ripiano del disavanzo**

Il comune di Poviglio chiude l'esercizio 2020 con un disavanzo (parte disponibile del risultato di amministrazione negativa) pari ad 1.627.061,09. Tale disavanzo, emerso in sede di rendiconto 2019 e derivante dal ricalcolo del FCDE con il metodo ordinario, è stato quantificato in euro 1.942.968,69 al 31 dicembre 2019, da ripianare, con le modalità previste dall'art 39-quater del d.l. 162/2019, in quindici anni, a rate costanti pari ad euro 129.531,25, con decorrenza dall'esercizio 2021. In realtà, a rendiconto 2020, con un anno di anticipo, l'Ente ha ripianato una quota pari ad euro 315.907,60, riducendo di pari importo il disavanzo residuo. Dalle risultanze istruttorie emerge peraltro che, al termine dell'esercizio 2021, il Comune non è riuscito a recuperare la quota annuale prevista dalla normativa (euro 129.531,25) limitandosi ad un ripiano parziale di euro 78.875,44: in sede di risposta, l'Ente ha sottolineato che si impegna ad operare l'ulteriore recupero, nel rispetto di quanto disposto dall'art.188 del Tuel, nel bilancio 2022-2024, annualità 2022, in aggiunta alla quota annuale (per complessivi euro 180.187,06).

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dal Comune, chiede all'Organo di revisione e al Responsabile finanziario di produrre in argomento apposita relazione, in esito alle risultanze del rendiconto 2022, una volta approvato, che confermi l'avvenuto recupero.

#### **5.Passività pregresse e assorbimento dei debiti**

Dalle risultanze istruttorie più sopra illustrate emerge l'ulteriore elemento di fragilità degli equilibri di bilancio rappresentato dalla emersione di numerose passività pregresse, per far fronte alla copertura di debiti ,derivanti da annualità precedenti, di importi assai considerevoli; le anzidette passività consistono in particolare:

- nel debito assunto nei confronti dell'Unione Bassa Reggiana, di importo pari a euro 1.254.979 residui al 31 dicembre 2019 ( in merito ai quali nel 2021 l'Ente ha concordato un piano di rateizzazione che si concluderà nel 2022);

- nel debito assunto con la società partecipata SABAR Servizi srl, gestore dei servizi rifiuti, cimiteriali ed energetici, per un ammontare complessivo di euro 1.262,841,12 relativi a fatture 2018 e 2019;

- nei confronti di Asp e altri fornitori per oltre 300.000 euro.

L'anzidetto sforzo di copertura di ingenti passività pregresse rischia tuttavia di essere vanificato, da ultimo, dalla necessità di fronteggiare gli ulteriori oneri, imprevisi, derivanti dalla gestione di Casa protetta e Centro diurno gestiti da Asp Progetto Persona, collegati all'emergenza pandemica (aumento dei costi di gestione e diminuzione degli ospiti delle strutture).

È noto che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (cfr. *ex multis* Sez. contr. reg. Sardegna, delib. n. 33/2021), le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti nel rispetto delle regole contabili ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza, per taluni fatti imprevedibili che sfuggono sia alla volontà che all'autorità del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente. Le stesse, pertanto, possono trovare copertura nel bilancio di competenza, essendo oneri che, per quanto risalenti nel tempo, si sono manifestati in corso di esercizio, ma che proprio per questo rischiano di compromettere gli sforzi intrapresi dal Comune e di minarne il già precario equilibrio finanziario. Ne deriva, in ogni caso, l'esigenza rafforzata di una migliore, tempestiva, più completa e trasparente rappresentazione contabile delle poste che incidono sulla tenuta degli equilibri.

## **6. Considerazioni finali**

La situazione del comune di Poviglio presenta, all'esito dell'analisi dei documenti contabili relativi all'esercizio 2020 nonché dagli elementi integrativi e di aggiornamento forniti dall'Ente e sopra illustrati, le medesime problematiche rilevate nell'esame delle annualità precedenti, riferibili, principalmente, alla mancanza di liquidità, cui fanno da corollario la scarsa efficacia della riscossione (la causa) e i ritardi nei pagamenti (l'effetto).

Pertanto, l'esigenza di far fronte alla copertura di una ingente mole di debiti *medio tempore* emersi, derivanti quindi da annualità pregresse, ha l'effetto, come detto, di compromettere ulteriormente la tenuta dei precari equilibri finanziari del bilancio, rischiando di vanificare gli sforzi intrapresi dal Comune per via degli importi considerevoli che vengono a scaricarsi sull'esercizio oggetto di verifica della Sezione.

A tale proposito, si colgono segnali preoccupanti nelle difficoltà, evidenziate dall'Organo di revisione con nota del 23 dicembre 2021 e confermate nell'audizione del 15 febbraio 2022, nell'approvazione del bilancio di previsione 2022-24; all'esito di una interlocuzione con la Sezione svoltasi per le vie brevi, l'Ente

ha di recente comunicato di poter approvare il bilancio in equilibrio (termine prorogato al 30 giugno); la Sezione si riserva peraltro di esaminare i relativi documenti contabili nell'ambito dei successivi cicli di controlli, mediante modalità che coinvolgono necessariamente l'ausilio dell'organo di revisione.

D'altro canto, anche il rendiconto 2021 presenta non marginali elementi di criticità, come rilevato in precedenza, dal momento che – oltre alle problematiche or ora illustrate - ha registrato un minor recupero della quota annuale di disavanzo da ripianare; ciò è stato motivato dall'Ente, ancora una volta, con l'esigenza di procedere alla copertura di maggiori spese di gestione 2021 dell'ASP - Progetto Persona; il Comune ha peraltro dichiarato, come illustrato in sede istruttoria, che la differenza di euro 50.655,81 è stata recuperata nel bilancio 2022-2024, annualità 2022: anche tale circostanza sarà oggetto di apposita verifica in occasione dell'analisi del prossimo ciclo di bilancio.

Tanto rappresentato, la Sezione raccomanda al Comune di Poviglio di proseguire nelle azioni avviate, volte al miglioramento della capacità realizzativa delle entrate, in particolar modo da evasione tributaria, al fine di risolvere i problemi di liquidità ed evitare così il ricorso a fonti esterne per alimentare la cassa, garantendo pertanto una situazione di stabile equilibrio di bilancio ed evitando allo stesso tempo il formarsi di passività occulte.

### **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 Poviglio

- accerta la persistente situazione di criticità attinente agli equilibri di bilancio in cui versa l'Ente (integrata ,nello specifico, dal reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, dal mancato rispetto della tempistica dei pagamenti dei debiti commerciali, dalla difficoltà di realizzazione delle entrate proprie, con particolare riferimento al titolo 3, per la competenza, dalla difficoltà di realizzazione delle poste in conto residui e di quelle attinenti al recupero dell'evasione tributaria, nonché, infine, dalla descritta situazione di emersione di una ingente mole di passività pregresse), raccomandando allo stesso l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012;

- raccomanda inoltre all'Ente una rafforzata vigilanza preventiva sugli



equilibri di bilancio presidiata in particolare da una migliore, tempestiva, più completa e trasparente rappresentazione contabile delle poste che incidono sulla tenuta degli equilibri, soprattutto di quelle iscritte a residuo o di quelle, comunque, relative ad esercizi precedenti;

- raccomanda altresì 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;

- 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, compendiatosi 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;

-richiede infine all'organo di revisione la produzione entro il termine di 30 gg di apposita relazione afferente le modalità di assorbimento del disavanzo di cui al punto 5, nonché la tenuta degli equilibri in chiave dinamica relativi all'aumento dei costi dell'energia;

-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 e con posta elettronica certificata, al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Poviglio.

Così deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Tiziano Tessaro

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 14 giugno 2022

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*