

**Deliberazione n. 107/2022/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 22 luglio 2022**

**Comune di Cattolica (RN)**

**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 di Cattolica (RN);

VISTA la nota prot. n. 1321 in data 28 marzo 2022, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire con nota del 28 aprile 2022 a firma dell'Organo di revisione;

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

UDITO il relatore, referendario 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

2021/2023 e al rendiconto per l'esercizio 2020 del Comune di Cattolica, 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. e 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 Cattolica.

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	€ 3.468.724,17
Equilibrio di parte capitale	€ 1.370.794,72
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
<b>Equilibrio finale</b>	<b>€ 4.839.518,89</b>

La costruzione degli equilibri nel rendiconto 2020 rispetta quanto stabilito dal d.lgs. 118/2011 e il Comune di Cattolica ha conseguito un risultato di competenza positivo (€ 4.608.682,44), così come prescritto dall'art. 1 comma 821 della legge n. 145/2018. Il saldo della gestione residui risulta negativo (- € 1.423.028,26) a fronte dell'eliminazione di minori residui attivi per € 1.663.393,57 rispetto a quelli passivi eliminati per € 203.084,56. Gli equilibri, nell'ambito della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, risultano rispettati anche in sede previsionale.

## RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020
Fondo cassa	€ 11.487.014,39
Residui attivi	€ 14.708.675,57
Residui passivi	€ 5.111.752,65
FPV per spese correnti	€ 193.820,25
FPV per spese in conto capitale	€ 3.954.633,95
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>€ 16.935.483,11</b>
Totale accantonamenti	€ 9.299.195,80
<i>di cui:</i> FCDE	€ 7.550.505,67
Totale parte vincolata	€ 4.100.469,29
Totale parte destinata agli investimenti	€ 425.818,02
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>€ 3.110.000,00</b>

Dall'analisi dei dati contabili, rispetto al rendiconto 2019, si evince un incremento, riguardante interventi in conto capitale, dei residui sia attivi che passivi (residui attivi € 13.625.505,37 nel 2019 e € 14.708.675,57 nel 2020 e passivi € 4.432.518,74 nel 2019 e € 5.111.752,65 nel 2020).

Con riferimento ai fondi posti all'interno del risultato di amministrazione, l'accantonamento a FCDE supera la percentuale minima prevista dalla norma e rappresenta il 95 % dei residui attivi interessati al calcolo. Nel questionario risultano eliminati crediti riconosciuti inesigibili pari ad € 1.239.065,90, iscritti tra i residui attivi da oltre tre anni dalla loro scadenza e non riscossi anche se non ancora prescritti e l'Ente, nella propria relazione sulla gestione, specifica che in occasione del riaccertamento ordinario dei residui ha proceduto, a seguito di comunicazioni degli agenti della riscossione, alla cancellazione di crediti riconosciuti inesigibili derivanti da sanzioni derivanti da violazioni al Codice della strada risalenti principalmente ad annualità anteriori al 2016, mantenendoli nello Stato Patrimoniale. L'accantonamento a FCDE nell'avanzo 2020 pari ad € 7.550.505,67, per effetto dello stralcio dei residui, si è quindi ridotto rispetto alle risultanze 2019 dove risultava essere pari ad € 7.996.851,57. L'Ente non si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis, d.l. n. 18/2020, che consentiva di calcolare il fondo delle entrate dei titoli 1 e 3 computando la percentuale di

riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020.

Relativamente al fondo contenzioso, l'accantonamento, pari ad € 1.555.932,48, è dichiarato congruo nella propria relazione dall'Organo di revisione secondo il quale l'Ente ha operato in un'ottica prudentiale per la salvaguardia del bilancio avendo incrementato l'accantonamento a rendiconto 2020 rispetto al rendiconto dell'esercizio 2019, il cui fondo risultava di € 1.230.667,53.

Con la precedente deliberazione n. 204/2021/PRSE, relativa all'esame del questionario sui rendiconti per il 2018 e 2019, la Sezione aveva preso della non congruità, dichiarata dall'Organo di revisione, delle quote accantonate per la copertura degli oneri da contenzioso in essere rispetto al valore del contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, in quanto l'ente era coinvolto in un importante contenzioso avente ad oggetto contratti derivati stipulati in esercizi precedenti le cui quote accantonate non coprivano integralmente il potenziale rischio, sebbene l'ente negli ultimi anni avesse aumentato l'accantonamento e la quota di avanzo libero del 2018 fosse stata integralmente dedicata ad integrare il fondo.

In data 12 maggio 2020 è stata notificata al Comune la sentenza della Corte di Cassazione che lo ha visto parte vittoriosa nel suddetto contenzioso con la BNL, avente ad oggetto IRS/SWAP, e per cui il Comune ha svincolato, con il rendiconto 2019, € 4.250.000,00 di fondi vincolati allocandoli nella parte disponibile del bilancio.

L'Ente, inoltre, sempre durante l'istruttoria relativa ai rendiconti 2018 e 2019, con propria nota del mese di agosto 2021, aveva trasmesso un puntuale aggiornamento sui principali contenziosi in essere del Comune.

Tra le risorse vincolate dell'avanzo di amministrazione 2020, quali vincoli formalmente attribuiti dall'Ente, vi sono altri fondi legati a passività potenziali di € 959.486,86 riferiti al contenzioso Villa Fulgida e € 23.928,56 legati a patrocini per cause pregresse.

Tra gli altri accantonamenti sono stati previsti anche fondi per indennità di fine mandato del Sindaco per € 17.757,65 nonché per i rinnovi contrattuali del personale dipendente e del Segretario comunale per € 175.000,00 mentre nulla è stato accantonato a fondo perdite società partecipate non ricorrendone la fattispecie.

Il fondo per il salario accessorio risulta costituito e certificato dall'Organo di revisione e l'accordo decentrato integrativo, sottoscritto, reca il parere positivo dell'Organo di revisione.

### **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)	€ 4.952.152,44	€ 872.556,63	17,62%
Tit.1 competenza	€ 10.329.269,85	€ 9.695.166,27	93,86%
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 3.445.649,71	€ 734.771,27	21,32%
Tit.3 competenza	€ 5.292.719,45	€ 4.346.947,53	82,13%

L'ente mostra, nell'anno 2020, una bassa percentuale di riscossione delle entrate iscritte al titolo 1 e 3 in conto residui, in parte attribuita all'emergenza sanitaria che, in tale esercizio, ha prodotto diminuzione di alcune voci del gettito comunale e dei relativi flussi di cassa.

Si rammenta che l'Ente, a riscontro della nota istruttoria di questa Sezione sui rendiconti 2018 e 2019, ha fatto pervenire, il 5 agosto 2021, chiarimenti in merito alla bassa capacità di riscossione in conto residui riguardante le entrate da recupero evasione tributaria, il ruolo ordinario della Tari e le sanzioni derivanti da violazioni al Codice della strada. Il Comune, dopo aver premesso di avvalersi di Sorit S.p.A. per la riscossione coattiva delle poste tributarie ed extratributarie, ha dimostrato, tramite relazione sullo stato di riscossione delle entrate dal 2017 al 2020 prodotta dal concessionario in occasione del rendiconto 2020, percentuali di recupero mediamente superiori a quelle dei rendiconti precedenti.

In merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria, dal questionario sul rendiconto 2020 si evince che l'attività di recupero evasione ha portato accertamenti complessivi per € 710.441,30 e riscossioni per € 76.337,72 con un accantonamento a FCDE in conto competenza di € 505.366,20 e a rendiconto per € 3.195.801,04.

### **SITUAZIONE DI CASSA**

	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	€ 11.487.014,39
Anticipazione di tesoreria	NO
Cassa vincolata	€ 249.532,58
Tempestività dei pagamenti	-5,57 gg

L'Organo di revisione dichiara la corrispondenza tra le scritture dell'ente e quelle del tesoriere, la cassa vincolata è stata movimentata e non è stato fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria. La giacenza di cassa finale, rispetto all'anno precedente (il cui valore era di € 8.705.296,50), registra un incremento di € 2.781.717,89, in parte da attribuirsi, come asserito dall'Ente nella relazione al rendiconto, ai ristori erariali ricevuti per l'emergenza epidemiologica, non completamente utilizzati ed allocati nell'avanzo da trasferimenti.

Non vi sono aspetti critici relativi alla tempestività dei pagamenti, in miglioramento rispetto all'annualità precedente (2019) in cui era di +0,43 giorni, e ulteriormente migliorato, nell'anno 2021 (-9,50 giorni).

Circa l'obbligo, introdotto dai commi 858-872 della legge n. 145/2018, a decorrere dal 2021, di costituire a bilancio preventivo un fondo garanzia debiti commerciali con riferimento alla situazione rilevata per l'esercizio 2020, nel caso non sia stato ridotto il debito commerciale residuo almeno del 10 per cento rispetto a quello del secondo esercizio precedente (2019) e non siano rispettati i tempi di pagamento, l'Organo di revisione, nella sua relazione sul rendiconto 2020, afferma che l'ente in tale esercizio, avendo ridotto del 10 per cento lo stock di debito commerciale al 31 dicembre 2019 ed avendo rispettato i tempi di pagamento, non è tenuto ad applicare nel bilancio di previsione 2021/2023 il fondo garanzia debiti commerciali.

### **INDEBITAMENTO**

	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020

Debito complessivo a fine anno	€ 20.321.623,04	€ 19.363.802,14
--------------------------------	-----------------	-----------------

L'Ente ha inoltre rispettato il limite all'indebitamento disposto dall'art. 204 del Tuel e, nel corso dell'esercizio considerato, ha contratto nuovo debito mentre non ha effettuato operazioni di rinegoziazione mutui né ha in essere garanzie (quali fideiussioni o lettere di patronage) o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati, o di soggetti diversi da tali organismi, o negoziazioni in strumenti di finanza derivata.

In merito agli effetti connessi all'emergenza sanitaria nella gestione finanziaria 2020, l'Ente ha dichiarato non ricorrere la fattispecie di contabilizzazione ed utilizzo delle somme derivanti dalla sospensione dei mutui (mutui MEF) ex art. 112 d.l. n. 18/2020 o da altre operazioni di sospensione mutui.

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

- nelle domande preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- il rendiconto 2020 e il bilancio di previsione 21/23 sono stati approvati con delibere consiliari n. 23 del 29 aprile 2021 e n. 84 del 17 dicembre 2020, nei termini di legge;
- la trasmissione dei dati alla BDAP è avvenuta nei termini di legge, anche se ha dato esito dei controlli negativo;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2017, 2018, 2019 e 2020 ma il fondo risulta imputato esclusivamente all'esercizio successivo;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL anche se nel corso dell'esercizio 2020 si è reso necessario attuare nuovi investimenti finanziati da debito. In corso d'anno l'Ente non ha effettuato operazioni di rinegoziazione di mutui ed anche a bilancio preventivo 2021/23 l'Ente ha previsto l'accensione di nuovi prestiti per l'intero triennio;
- non sono state concesse garanzie a favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati e non sono in essere garanzie o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati;
- l'ente non ha ricevuto anticipazioni di liquidità nel 2020;

- a rendiconto 2020, dai dati risultanti dalla tabella dei parametri di deficiarietà strutturale, emerge che l'ente non è da considerarsi strutturalmente deficitario.

- nel questionario sul rendiconto 2020 l'ente dichiara di aver accantonato fondi per passività potenziali;

- prima della chiusura dell'esercizio, sono stati riconosciuti e finanziati, nell'esercizio 2020, debiti fuori bilancio per € 24.975,08 per sentenze esecutive. Dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per € 5.837,00 derivanti da sentenza del TAR dell'Emilia-Romagna per spese relative alla difesa tecnica a seguito di rigetto di istanza di annullamento in autotutela di concessione edilizia. Al finanziamento del debito si è provveduto con applicazione della quota di avanzo accantonato per contenzioso;

- l'Organo di revisione attesta 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, nel limite del valore della soglia di riferimento;

- la contabilizzazione dei servizi per conto terzi rispetta il relativo principio contabile;

- l'Ente ha provveduto alla tenuta dell'inventario e della contabilità economico-patrimoniale;

- in relazione agli organismi partecipati, l'Organo di revisione ha dichiarato, nel questionario sul rendiconto, 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. 118/2011, hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini dell'adempimento e che la nota informativa allegata al rendiconto risulta corredata della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo ma che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e i suddetti organismi;

- in ordine alle partecipazioni societarie, come per l'anno 2019 anche per l'esercizio 2020 l'Organo di revisione rinvia a due contenziosi, "*relativamente ad AERADRIA S.p.A. [...] al contenzioso in atto con Carim S.p.A. In merito alla FONDAZIONE REGINA MARIS [...] al contenzioso in atto con la Cassa di risparmio di Cesena*";

- l'Ente, nel corso dell'anno 2020, non ha effettuato dismissioni di organismi partecipati né costituito nuove società o acquisito partecipazioni societarie;

- l'Ente ha avviato tre operazioni di partenariato pubblico-privato (*Project financing*) per il cui corretto inquadramento giuridico-contabile si rinvia alle raccomandazioni della precedente deliberazione 204/2021/PRSE e il cui stato, al 31 dicembre 2020, è il seguente:

- per la riqualificazione del centro tennistico di Via Leoncavallo, avendo il privato dimostrato il possesso di idonea capacità finanziaria (attraverso contrazione di mutuo con ICS), l'Amministrazione ha avviato, nel secondo semestre 2020, i lavori che dovrebbero presumibilmente terminare entro la fine del 2021;

- per l'efficientamento energetico della piscina comunale, mediante una operazione di tipo ESCO (Energy Service Company), il collaudo si è concluso nel mese di gennaio del 2020, esercizio nel quale ha avuto corso la fase gestionale della concessione limitatasi alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti oggetto di efficientamento;

- per la realizzazione della passeggiata in fregio alla darsena esterna, nel mese di settembre 2020, l'Amministrazione Comunale ha ritenuto non sussistere elementi di pubblico interesse legati al PPP sufficienti per la prosecuzione dell'intervento;

- nel parere sul rendiconto 2020 l'Organo di revisione ha indicato gli effetti dell'emergenza sanitaria sulla gestione finanziaria 2020. In particolare, ha attestato la corretta contabilizzazione e utilizzazione delle somme derivanti dai fondi Covid-19 per minori entrate e per maggiori spese e le somme derivanti dal Fondo Funzioni Fondamentali di cui agli articoli 106 del D.L. 34/2020 e 39 del D.L. 104/2020;

- dal bilancio di previsione per il triennio 2021-23 emerge il rispetto del saldo di competenza d'esercizio non negativo ai sensi dell'art. 1 comma 821, legge n. 145 /2018 con riferimento ai prospetti degli equilibri modificati dal DM 1° agosto 2019.

**3.** Il bilancio di previsione per il triennio 2021-23 del Comune di Cattolica è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 84 del 17 dicembre 2020 e l'Organo di revisione, nella relazione prodotta ai sensi dell'art. 239 del T.U.E.L., ha verificato che il bilancio è stato redatto nell'osservanza delle norme di legge, dello statuto dell'ente, del regolamento di contabilità, segnatamente

delle norme di cui all'articolo 162 del TUEL e al D.lgs. n. 118/2011 e dei principi contabili applicati n. 4/1 e n. 4/2 a questo allegati, rilevando la coerenza interna, la congruità, l'attendibilità contabile delle previsioni di bilancio ed esprimendo perciò parere favorevole.

In relazione al fondo di garanzia dei debiti commerciali, l'Organo di revisione ha verificato che l'ente ha provveduto nel corso dell'esercizio 2020 a pubblicare l'ammontare complessivo dei debiti di cui all'art. 33 del d.lgs. 33/2013 e a trasmettere, alla piattaforma elettronica crediti commerciali (PCC), l'ammontare dello stock di debiti commerciali residui scaduti e non pagati alla data del 31 dicembre 2019 nonché le informazioni relative all'avvenuto pagamento delle fatture. L'ente non ha costituito, nel bilancio di previsione 2021/2023, il fondo garanzia debiti commerciali non essendovene tenuto.

**4.** Si rammenta infine che il Comune di Cattolica (RN) era stato destinatario di specifica pronuncia inerente al rendiconto per gli esercizi 2018 e 2019 (deliberazione n. 204/2021/PRSE) con cui la Sezione aveva rilevato i seguenti profili di criticità: perdita di vincoli a valere sul risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2019, scarsa percentuale di riscossione delle entrate proprie, debiti fuori bilancio, casi di mancata riconciliazione delle partite debitorie e creditorie con le società partecipate, operazioni di project financing.

**5.** In esito agli elementi di potenziale criticità, il magistrato istruttore ha esperito attività istruttoria, chiedendo al Comune, con nota del 28 marzo 2022 (prot. n. 1321), di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- fondo passività potenziali e oneri da contenzioso;
- capacità di riscossione;
- effetti sulla gestione finanziaria 2020 connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

**5.1.** A riscontro della predetta richiesta, il Comune, con note del 28 aprile 2022 (prot. C.d.c. n. 1873 – 1880), ha fornito i seguenti chiarimenti.

**5.1.1.** Sulla richiesta di aggiornamenti in ordine all'andamento dei principali contenziosi in essere, per i quali l'Organo di revisione nella propria relazione a rendiconto 2020 ha definito congruo l'accantonamento rilevando tuttavia il permanere di alcune situazioni di rischio, l'ente ha dichiarato che il

fondo rischi contenzioso, pari ad € 1.555.932,48 al 31 dicembre 2020, è stato rideterminato, sulla base di un'analisi dei contenziosi in essere, in € 2.500.000,00 al 31 dicembre 2021 con un incremento di € 944.000,00 che ritiene congruo sulla base dell'andamento delle principali cause ancora pendenti. E' stato, inoltre, puntualizzato che, all'interno delle quote vincolate del risultato di amministrazione è stata iscritta, quale vincolo apposto dall'ente, anche nel rendiconto 2021 come nel 2020, la quota di € 959.486,86 relativa al contenzioso relativo alla richiesta di risarcimento danni per asserita occupazione illegittima di un'area dell'Hotel Villa Fulgida.

**5.1.2.** In relazione alla bassa percentuale di riscossione delle entrate del titolo 1 e 3 in conto residui, sebbene in miglioramento rispetto all'anno 2019, e alla richiesta di aggiornamenti sull'andamento degli incassi nel corso del 2021, il Comune ha ricordato come gli anni 2020 e 2021 siano stati fortemente segnati dalla pandemia da Covid-19, evento straordinario ed imprevedibile, e come tutta l'attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie, di spettanza degli enti locali, sia stata sospesa *ex lege* dal 9 marzo 2020 al 31 agosto 2021 non potendo pertanto l'ente notificare né ingiunzioni di pagamento né atti relativi a procedure esecutive. Ad ogni buon conto, il Comune ha assicurato che l'attività di riscossione non coinvolta dalla normativa emergenziale è proseguita segnando un incremento dal 2019 al 2021 che dovrebbe consolidarsi anche per l'anno in corso (2022). A decorrere dal 2019 il Comune rappresenta inoltre di aver intrapreso, tramite il concessionario Sorit SpA, un'attività di *contact center* al fine di pervenire alla composizione stragiudiziale dei sospesi e di aver ripreso, a settembre 2021, terminata l'efficacia della normativa emergenziale, le notifiche degli atti fiscali e degli atti esecutivi nonché il recupero dell'attività arretrata relativa al 2020. La riscossione, secondo quanto affermato dall'ente, è proseguita anche sui residui conservati nel conto del patrimonio registrando, nell'esercizio 2021, sopravvenienze attive.

In merito alle sanzioni da violazione del Codice della strada è stata infine evidenziata, quale misura di potenziamento, la stipula da parte del Comune di una convenzione per la notifica di verbali elevati nei confronti di veicoli stranieri.

**5.1.3.** 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 trasmesso i seguenti dati e documenti:

a) ammontare delle risorse ricevute a valere sul Fondo di cui all'art. 106 del citato decreto-legge n. 34/2020 e successive modificazioni e/o integrazioni, ovvero assegnate a vario titolo a ristoro delle minori entrate e/o delle maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19; in particolare nell'annualità 2020 risultano:

- euro 1.719.103,69 (fondo funzioni fondamentali);

- euro 1.098.285,00 (ristori specifici di entrata per Imu, Imposta di soggiorno e Tosap);

- euro 910.606,00 (ristori specifici di spesa);

b) copia della certificazione connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, relativa all'esercizio 2020, che evidenzia un saldo complessivo negativo di - € 879.779, che non incorpora il fondo funzioni fondamentali ma solo i ristori specifici di entrata e di spesa; dalla certificazione emerge, inoltre, che i ristori specifici di spesa non utilizzati ammontano ad € 497.507.

Le somme definitivamente vincolate sotto la voce "vincoli da trasferimenti" nel risultato di amministrazione per l'esercizio 2020, come da allegato a/2 al rendiconto 2020 reperito sul sito dell'ente, ammontano ad € 1.925.980,35 inclusa la quota pari a € 353.025,09 di risorse provenienti dal fondo esercizio funzioni fondamentali (cd. Fondone) che, in base a successiva comunicazione dell'ente riportante le voci di dettaglio di detto avanzo vincolato, sarebbe appunto ricompresa fra "i vincoli da trasferimenti".

c) ricevuta dell'invio della certificazione Covid datata 26 maggio 2021 (nei termini di legge);

Il Comune ha inoltre confermato:

d) di non essersi trovato nella condizione di rettificare gli allegati del rendiconto 2020 concernenti il risultato di amministrazione (allegato a) e l'elenco analitico delle risorse vincolate (allegato a/2) nel risultato di amministrazione a seguito della presentazione della certificazione Covid-19;

e) di non aver ricevuto segnalazioni e/o richieste di modifiche della certificazione Covid 19 da parte della Ragioneria generale dello Stato;

f) che le risorse ricevute negli anni 2020 e 2021 sono state utilizzate per maggiori spese legate alla pandemia nei casi in cui il fondo di entrata aveva destinazione specifica (fondo solidarietà alimentare, fondo straordinario polizia locale, fondo sanificazioni, ecc), per compensare minori entrate dovute alla stessa situazione emergenziale e per far fronte a nuove spese a questa conseguenti in materia di distanziamento sociale e garanzia dei livelli minimi di sicurezza (soprattutto in ambito educativo-scolastico-ricreativo);

g) ha comunicato di aver applicato, nel corso del 2021, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2020, al bilancio di previsione la somma di € 497.507,00 confluita nell'avanzo vincolato 2020 e che, nel corso del 2022, allo stesso modo sarà applicata la somma di € 480.255,36 confluita nell'avanzo vincolato 2021.

**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 Cattolica (RN) 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 della Corte dei conti, 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 stessa Corte. 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"* (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 nella 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 esaminino 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 ad evitare e a 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 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 siano adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in virtù 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.

**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 (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. 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” (in termini sent. Corte cost. 18 del 2019).*

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 nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove e maggiori spese» (Corte costituzionale n. 197/2019):* occorre cioè una stima attendibile delle espressioni numeriche e 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.

**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 8.5 del considerato in 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.

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 nelle previsioni dei citati artt. 186 e 187 del Tuel, esso trova quindi disciplina 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.

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

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 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 volti ad 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, consistenti nel rispetto degli equilibri di bilancio (compendiati nel risultato contabile di amministrazione) e nella 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 e 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 proposito va peraltro sottolineato che nel 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 fondi 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 (cd. "fondone") finalizzato a garantire l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate connessa all'emergenza. 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 e da considerare al netto delle minori spese e delle risorse già assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese conseguenti alla emergenza pandemica.

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 ai ristori di specifiche minori entrate, assegnati e non utilizzati nel triennio 2020-2022.

Già le linee guida sui bilanci di previsione 2021-2023 avevano sottolineato 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 inviata entro il 31 maggio 2021. Parimenti, la previsione delle entrate correnti deve, da un lato, tenere conto delle esenzioni da imposte e da altri obblighi tributari determinate dalla normativa emergenziale e, dall'altro, recepire gli effetti della ripresa dell'attività degli uffici tributari.

Alla luce delle premesse svolte, l'obiettivo fondamentale della verifica della Sezione è pertanto la 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."*

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 altre misure adottate dal decreto «sostegni» che saranno oggetto di un'analogha certificazione riferita al 2021, da trasmettere entro il 31 maggio 2022. Pertanto 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 quindi preso in esame la certificazione Covid trasmessa dall'ente, a fini della verifica della corretta appostazione contabile delle risorse assegnate al Comune e non ancora spese al termine dell'esercizio finanziario 2020.

**1.5.** La rilevazione della situazione finanziaria dell'esercizio in esame potrebbe verosimilmente subire una variazione sul versante dinamico dovuta a una serie di fattori di carattere contingente. L'equilibrio di bilancio potrebbe essere inciso, in altri termini, nell'attuale situazione emergenziale, dall'aumento dei costi dell'energia che impattano sulla tenuta finanziaria dell'ente, segnatamente nell'esercizio in corso (2022). 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, punto 3.2 del Considerato in diritto); di talché, al di là degli interventi *una tantum* previsti dal legislatore in soccorso degli enti locali, diviene doveroso per il Comune apprestare i necessari strumenti atti a garantire

l'indispensabile flessibilità del bilancio. Al principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, consistente nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche, è pertanto funzionale la doverosa adozione di «*appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione*» (Corte cost., sentt. n. 250/2013 e 266/213).

**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 del 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 Cattolica (RN), selezionato in base al criterio 4) "Destinatario di pronunce significative nell'esercizio precedente", si rilevano i seguenti profili di criticità.

### **3.1 Scarsa percentuale di riscossione delle entrate proprie in conto residui.**

(cfr. Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 54/2021/PRSE)

Nell'esercizio preso in esame, il Comune mostra una bassa percentuale di riscossione dei residui relativi ad entrate proprie, anche per quanto riguarda il recupero dell'evasione tributaria.

La Sezione rileva al riguardo che una scarsa capacità di riscossione, rischiando di incidere sull'effettiva disponibilità in termini di cassa delle entrate previste a preventivo per il finanziamento dei programmi di spesa dell'ente, rischia di vulnerare gli equilibri finanziari di questo.

Gli accantonamenti a 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 misure organizzative che consentano l'effettiva affluenza di entrate in bilancio tali da consentire una programmazione delle spese necessarie a soddisfare i bisogni della collettività.

La Sezione ritiene necessario rammentare che l'indefettibile principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria e della non negoziabilità della potestà impositiva serve a garantire risorse al Comune destinate all'espletamento delle sue funzioni fondamentali. Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria e dall'irrinunciabilità della potestà impositiva derivano la non prorogabilità del

recupero delle somme a tale titolo dovute e la necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario.

Deve quindi essere posta in evidenza la censurabilità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare o a non gestire in modo solerte l'adempimento degli obblighi tributari.

Si richiama, pertanto, l'attenzione del Comune a eseguire il costante monitoraggio sull'attività di riscossione delle entrate proprie, potenziando nella specie quella delle entrate in conto residui, nonché ad approntare efficaci misure di contrasto all'evasione tributaria.

### **3.2 Debiti fuori bilancio**

(cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 76/2021/PRSE, n. 139/2021/PRSE).

Nel corso del 2020 il Comune ha provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per € 24.975,08 di cui lettera a) per sentenze esecutive. Dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto 2020, l'ente ha riconosciuto e finanziato ulteriore debito fuori bilancio per 5.837,00 ai sensi della lettera a). Al finanziamento dei debiti fuori bilancio il Comune ha provveduto con l'applicazione di una quota di avanzo accantonato a fondo contenzioso.

Nel corso del 2021 sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per € 11.674,00 sempre per sentenze esecutive, di cui lettera a), ed anche dopo la chiusura dell'esercizio, ma entro la data di formazione dello schema di rendiconto, il dirigente del Settore Patrimonio-Lavori Pubblici ha segnalato debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per € 384.490,00 finanziati, come per l'anno precedente, con l'applicazione di una quota di avanzo accantonato a fondo contenzioso.

In via preliminare occorre ricordare che l'articolo 194 del T.U.E.L. individua, in modo tassativo, le tipologie di debiti fuori bilancio e le relative procedure di riconoscimento. Una risalente definizione di 'debito fuori bilancio' è contenuta nella circolare del Ministero dell'Interno del 20 settembre 1993, n. 21 («Problemi applicativi del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68 e del regolamento concernente le modalità applicative del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto finanziario, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378»), in cui si sottolinea che il debito fuori bilancio è la «*obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di*

*denaro che grava sull'ente, non essendo imputabile, ai fini della responsabilità, a comportamenti attivi od omissivi di amministratori e funzionari, e che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme gius-contabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali».*

In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio, l'ente, senza attendere l'annuale adempimento di cui all'articolo 193 del T.U.E.L. con cui l'organo consiliare provvede a dare atto con delibera del permanere degli equilibri generali di bilancio, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare un danno erariale. L'Amministrazione deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al suo pagamento costituendo l'esatta individuazione e quantificazione dello stesso, nel corso dell'esercizio finanziario, un dovere dell'Organo consiliare il quale, nella relativa delibera accerta le cause che hanno dato luogo al riconoscimento delle passività, cui segue l'accertamento di conseguenti eventuali responsabilità nelle competenti sedi come previsto dall'art. 23, comma 5, legge n. 289 del 2002 ai sensi del quale i provvedimenti di riconoscimento sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti.

Nell'esercizio in esame l'Amministrazione ha in effetti dato luogo alla prescritta procedura di riconoscimento avendo provveduto al finanziamento dei debiti riconosciuti tramite l'applicazione di una quota di avanzo accantonato a fondo contenzioso, accantonando altresì ulteriori risorse al medesimo fondo per gli importi presuntivamente dovuti in caso di soccombenza nei contenziosi ancora aperti.

Inoltre il revisore dei conti, nella propria relazione sulla proposta di rendiconto 2020, ha dichiarato che è stata effettuata la trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti.

La possibilità per l'Ente di riconoscere debiti fuori bilancio, previa deliberazione consiliare e con i dovuti accantonamenti a fondo contenzioso, nella specie effettuati, non esonera tuttavia l'ente dal porre in essere ogni cautela nel prevenire il contenzioso mediante un'azione il più possibile improntata ai canoni di legittimità e, nei casi in cui ne ricorrano i presupposti, anche mediante il tempestivo esercizio dei poteri di autotutela decisoria.

La formazione di debiti fuori bilancio costituisce difatti l'indice della difficoltà dell'ente di governare correttamente i procedimenti di spesa nel rispetto delle norme previste dal T.U.E.L. e, in particolare nei casi di sentenze esecutive, quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate emergendo anche in più esercizi finanziari, è presumibile la difficoltà dell'amministrazione di un corretto esercizio dell'azione amministrativa che dà adito a un probabile o possibile contenzioso con ogni inevitabile conseguenza, anche di aggravio di spesa, in caso di soccombenza.

Per le ragioni esposte si raccomanda all'ente di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere e a prevenire le cause che determinano la formazione delle passività fuori bilancio, invitandosi l'Amministrazione a proseguire nell'attenta ricognizione del contenzioso in essere e in generale delle potenziali passività, ai fini dell'emersione di quelle latenti o della prevenzione del rischio di loro insorgenza, continuando in ogni caso a preservare gli equilibri del bilancio tramite gli specifici accantonamenti nei fondi rischi funzionali ad una sana e corretta gestione finanziaria.

### **3.3 Parte vincolata del risultato d'amministrazione per fondi Covid.**

*(Cfr. Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazioni n.54 /2022/PRSP)*

L'Organo di revisione dell'ente ha dato atto, nella relazione sulla proposta di rendiconto 2020, di aver verificato la corretta contabilizzazione e utilizzazione delle somme derivanti dai fondi Covid-19 per minori entrate e maggiori spese, come riportati nel Decreto MEF del 3/11/2020, e delle somme derivanti dal Fondo funzioni fondamentali di cui agli articoli 106 del D.L. 34/2020 e 39 del D.L. 104/2020.

Tuttavia, dall'esame della documentazione in atti emerge che il Comune ha rappresentato, nella parte vincolata del risultato di amministrazione e in particolare nei vincoli derivanti da trasferimenti, unitamente ai ristori specifici di spesa non utilizzati, il totale delle risorse vincolate e non utilizzate provenienti dal fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

Sul punto, si evidenziano le modalità di compilazione del prospetto a/2 allegato al rendiconto di gestione, riportate dal MEF nella faq n. 38, da ultimo aggiornata in data 8 aprile 2021, in base alla quale *"Le risorse vincolate non utilizzate del fondo per le funzioni ex art 106 del DL 34/2020, sono rappresentate tra i "Vincoli da legge", unitamente alla quota 2021 dei contratti di servizio continuativo oggetto di certificazione e alla quota riconosciuta e non utilizzata per TARI-TARI-Corrispettivo e TEFA, di cui rispettivamente alle Tabelle 1 e 2 del*

*decreto certificazione. I ristori specifici di spesa, non utilizzati, incrementano la quota vincolata e devono essere rappresentati, separatamente per ciascuna tipologia di ristoro, tra i "Vincoli da trasferimenti". Le risorse vincolate derivanti dai ristori specifici di entrata relativi all'IMU-IMI-IMIS ex articolo 177, comma 2 del decreto-legge n. 34 del 2012 (IMU settore turistico) ed ex articolo 9, comma 3, articolo 9 bis, comma 2 e articolo 13-duodecies del decreto-legge n. 137 del 2020, TOSAP-COSAP ex articolo 181, commi 1-quater e 5 del decreto-legge n. 34 del 2020 ed ex articolo 109, comma 2, del decreto-legge 104 del 2020, per i quali non si sono registrate minori entrate, devono essere rappresentate tra i "Vincoli da legge", congiuntamente a quelle del Fondo per le funzioni ex articolo 106 del DL 34/2020. I ristori specifici di entrata per la riduzione dell'imposta di soggiorno, del contributo di soggiorno e del contributo di sbarco ex articolo 40 del decreto-legge n. 104 del 2020, per i quali non si sono registrate minori entrate, devono essere rappresentati distintamente e specificamente nei "Vincoli di legge". In questo caso, nel prospetto a2) si procede ad iscrivere nella colonna c) "Entrate vincolate accertate nell'esercizio N" sia la quota accertata dal Comune sia il ristoro da parte dello Stato. Nella colonna d) "Impegni eserc. N finanziati da entrate vincolate accertate nell'esercizio o da quote vincolate del risultato di amministrazione" si riporteranno gli impegni di spesa finanziati con i proventi dell'imposta di soggiorno."*

In ragione delle prescritte modalità di rappresentazione, nell'allegato al rendiconto relativo alle entrate vincolate, delle risorse ricevute dall'ente sia per l'esercizio delle funzioni fondamentali sia a titolo di ristori specifici, il Comune avrebbe dovuto indicare tali risorse sotto i corrispondenti vincoli: "vincoli di legge" per le risorse derivanti dal fondo funzioni fondamentali e "vincoli da trasferimenti" per i ristori specifici di spesa non utilizzati.

Il Collegio, nel richiamare l'Ente al rispetto delle corrette modalità di rappresentazione delle poste vincolate nel rendiconto - sottolineando l'importanza della "trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge" (Corte cost., sent. n. 274/2017) ai fini del controllo sul rispetto dei principi dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria dell'ente -, osserva che l'utilizzabilità dei fondi Covid ricevuti anche nelle annualità successive (2021 e 2022), con conseguente rendicontazione da presentare alla Ragioneria generale dello Stato, obbliga l'ente all'osservanza delle prescritte regole nella rendicontazione finale, a conclusione dell'utilizzo di tali fondi a destinazione vincolata.

## **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 Cattolica:

- raccomanda all'ente l'osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, che, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., nonché dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, possono essere vulnerati, nella gestione risultante dall'esame sulla documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2020 e 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, 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 considerazione dei 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 di apprestare in corso di esercizio i necessari strumenti di flessibilità del bilancio al fine di dare adeguata copertura alle uscite determinate dalle vicende emergenziali;

- 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 Cattolica.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2022.

Il presidente

Marco Pieroni

*(firmato digitalmente)*

Il relatore

Ilaria Pais Greco

*(firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 28 luglio 2022

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

*(firmato digitalmente)*