

Deliberazione n. 122/2020/PRSE*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott. Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilenia Pais Greco	referendario

Adunanza del 9 dicembre 2020**Comune di Lizzano in Belvedere (BO)****Rendiconto 2017**

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 dall'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

CONSIDERATO che dette Linee-guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza dei comuni dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. n. 780 del 28 febbraio 2019;

VISTA la deliberazione n. 1/2019/INPR del 21 gennaio 2019 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2019;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 43/2019/INPR del 14 giugno 2019, con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo;

ESAMINATA la relazione sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2017 redatta dall'Organo di Revisione del **Comune di Lizzano in Belvedere (BO)**;

VISTA la nota prot. 3.724 in data 02 ottobre 2020, con la quale il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti al suindicato Comune;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dal Sindaco con nota prot. 3892 del 19 ottobre 2020;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 9 dicembre 2020;

UDITO il relatore, Presidente Marco Pieroni;

FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2020, ha esaminato la documentazione relativa al rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Lizzano in Belvedere, ed in particolare:

- il questionario sul rendiconto relativo all'esercizio 2017, di cui Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

- la relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di

deliberazione consiliare del rendiconto della gestione e sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2017;

- gli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche.

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

EQUILIBRI DI BILANCIO

Equilibrio di parte corrente	214.635,58
Equilibrio di parte capitale	32.976,15
Saldo delle partite finanziarie	0,00
Equilibrio finale	247.611,73

L'Ente rispetta il saldo-obiettivo di finanza pubblica a rendiconto 2017.

Dal prospetto relativo alla verifica degli equilibri, risulta un utilizzo di avanzo di amministrazione per spese correnti per un importo di euro 36.616,25 ed un utilizzo di avanzo per spese di investimento pari ad euro 41.552,00.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Fondo cassa	578.088,22
Residui attivi	1.808.706,22
Residui passivi	1.644.458,53
FPV	55.632,44
Risultato di amministrazione	686.703,63
Totale accantonamenti	578.488,92
Di cui: FCDE	552.488,92
Totale parte vincolata	198,20
Totale parte destinata agli investimenti	25.276,30
Totale parte libera	82.740,21

CAPACITA' DI RISCOSSIONE

Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente, si osserva in particolare quanto esposto nella seguente tabella (estrapolata dalla pag. 29 del questionario):

Entrate	accert. c/comp (A)	incassi c/comp (B)	% incassi/accert c/competenza (B/A * 100)	incassi c/residui
Titolo I	2.581.747,15	1.850.920,15	71,69	154.753,54
Titolo III	766.922,69	538.316,23	70,19	233.609,40

Quanto all'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di riscossione e versamento, si rileva al punto 2.1 della Sezione I.III del questionario, che la percentuale tra quanto riscosso e quanto accertato, risulta essere pari al 30,80%.

A tal proposito, l'Organo di revisione osserva, a pag. 19 della propria relazione, *"una certa difficoltà di riscossione bilanciata dall'accantonamento all'FCDE nel risultato di amministrazione"*.

Dalle risultanze contabili emerge la permanenza di residui attivi vetusti, pari a € 587.379,86.

Sul punto l'Organo di revisione, a pag. 14 della propria relazione, raccomanda la necessità di tenere monitorati i residui attivi in quanto rappresentano il 16,7% della somma delle entrate dei titoli I, II e III.

SITUAZIONE DI CASSA

Fondo cassa finale	578.088,22
Anticipazione di tesoreria	0
Cassa vincolata	0
Tempestività dei pagamenti	+31

L'Ente dichiara di aver indicato le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge, tuttavia l'indicatore di tempestività dei pagamenti, da quanto riferito nella relazione dell'Organo di revisione e da quanto riportato sul sito dell'Ente è pari a + 31 per l'esercizio 2017. Da ulteriore verifica sul sito dell'Ente è risultato che l'indicatore di tempestività è pari a + 49 nel 2018 e a + 14 nel 2019.

Il questionario attesta la corrispondenza tra le scritture dell'Ente e quelle del tesoriere.

Non vi sono anticipazioni non restituite.

INDEBITAMENTO

Il debito complessivo, a fine anno, ammonta ad € 5.571.637,15. Nel corso dell'esercizio non è stato contratto nuovo debito.

L'Ente dichiara di non avere in essere garanzie o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati o a favore di altri soggetti, né strumenti di finanza derivata.

Dalla documentazione versata in atti risulta inoltre, rispetto ad ulteriori elementi della gestione quanto segue:

- con riferimento alle risposte relative ai quesiti preliminari del questionario non sono segnalati elementi di criticità;
- il rendiconto 2017 è stato approvato con deliberazione n. 27 del 18/05/2018, quindi oltre i termini di legge;
- sussiste coerenza nell'ammontare del FPV iscritto nei bilanci degli esercizi 2016-2017-2018;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUEL, nonché la soglia stabilita dal relativo parametro di deficitarietà;
- non vi sono passività potenziali non coperte da apposito accantonamento di avanzo;
- non sono segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento;
- la spesa per il personale rispetta i vincoli sanciti dalla normativa vigente;
- l'organo di revisione ha accertato l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni di spesa dei capitoli relativi ai servizi per conto terzi;
- l'ente non ha provveduto alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale, in quanto il Consiglio ha deliberato di applicare il rinvio della contabilità economico-patrimoniale ai sensi dell'art. 232, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 alla luce della FAQ di Arconet n. 30 del 12 aprile 2018;
- non sono segnalate situazioni di criticità in ordine alle partecipazioni societarie;

- in relazione alla capacità del sistema informativo di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, l'ente dichiara che "non ricorre la fattispecie";
- risulta la mancanza di cassa vincolata e non movimentata nel triennio (Punti 3 e 4 Sezione I.I del questionario - Gestione finanziaria - Cassa);
- il FPV per spese in conto capitale accantonato al 31 dicembre 2017 risulta pari ad € 0,00;
- al punto 12, nella Sezione IV - Organismi partecipati, in cui si chiede se il sistema informativo del Comune consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente locale e le società partecipate, la risposta risulta essere: "non ricorre la fattispecie".

1.2. Si rammenta che il Comune di Lizzano in Belvedere era stato destinatario di una pronuncia, inerente al Rendiconto per l'esercizio 2012, con cui la Sezione nella delibera n. 151/2015 aveva rilevato criticità in merito alla sostenibilità dell'indebitamento, all'adeguatezza del sistema contabile ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate, e allo sforamento dei parametri n. 4 e n. 7 di cui al decreto del Ministro dell'Interno 24 settembre 2009.

2. In risposta alla nota istruttoria prot. 3.724 in data 02 ottobre 2020 del magistrato istruttore, il Comune, con nota prot. 3892 del 19 ottobre 2020, ha trasmesso la tabella dei parametri di deficitarietà strutturale, dalla quale risulta che il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I è stato superiore nell'esercizio 2017 al 40% degli impegni della medesima spesa corrente (parametro n. 4) mentre tutti gli altri parametri sono stati rispettati e ha fornito i seguenti chiarimenti in merito alla tardiva approvazione del rendiconto. In merito alla tardiva approvazione del rendiconto, l'Ente ha riferito che *"il nuovo Responsabile dell'Area Economico Finanziaria e Gestionale è stato nominato in data 28 febbraio 2018 a seguito di concorso pubblico. Il passaggio di consegne ha comportato un rallentamento nell'attività di redazione del Rendiconto 2017 dovuto alla necessità di effettuare i controlli più approfonditi possibili"*.

Quanto alle misure adottate per incrementare la percentuale di riscossione e i risultati ottenuti negli esercizi successivi, l'Ente ha riferito quanto segue: *"Al fine di migliorare le riscossioni, il personale dell'Ufficio Tributi provvede, con discreti risultati, a sollecitare telefonicamente in via bonaria i*

contribuenti. Al fine di velocizzare le riscossioni l'Ente con recente deliberazione di Consiglio ha modificato il Regolamento generale delle entrate comunali, portando il periodo di rateizzazione dai precedenti mesi per importi superiori ai 200 euro, ad un sistema a scaglioni di importo per un massimo di 36 rate mensili, così come introdotto dalla legge stabilità 2020.

L'Ente ha stipulato apposita convenzione, prima direttamente e successivamente per il tramite dell'Unione dei Comuni Appennino Bolognese con Cosea Tariffa e Servizi s.r.l., ora Cosea Consorzio Servizi Ambientali, la quale fornisce servizi di supporto, assistenza tecnica e supporto operativo alle attività di liquidazione, accertamento, riscossione dei tributi locali, ciò al fine di potenziare ed accrescere l'attività di riscossione.

Si specifica che, per gli avvisi di accertamento inerenti alle entrate tributarie ICI/IMU e TARSU/TARES/TARI notificati relativamente agli anni dal 2014 al 2017, sono state attuate tutte le modalità al fine della corretta riscossione e, pertanto, la notifica dell'avviso di accertamento, il sollecito scritto e in alcuni casi anche telefonico ed, infine, l'iscrizione a ruolo coattivo.

La criticità per quanto concerne la riscossione coattiva, nello specifico, è data da alcuni casi per i quali sono state avviate procedure esecutive, quale ad esempio iscrizioni di ipoteca e/o interventi in esecuzione immobiliari, procedure per le quali il lasso temporale e il concreto incasso non possono essere stimati.

Si aggiunge, altresì, che la maggior parte degli avvisi di elevato importo presentano criticità e problematiche tali da rallentarne la definizione dell'incasso in breve tempo; tali procedure sono ad oggi ancora in corso; queste pratiche vengono tutt'oggi seguite e monitorate in quanto la definizione di tali procedure, se portate a buon fine, garantiranno incassi notevoli e sostanziali.

In merito alla tempestività dei pagamenti, l'Ente ha riferito che "Per rispettare i termini di pagamento l'Ente, attraverso il Servizio Finanziario, richiama costantemente i vari Responsabili dei servizi a porre attenzione alla liquidazione tempestiva delle fatture. L'Area Economico Finanziaria e Gestionale, alla quale è stato assegnato in particolare la gestione del bilancio, delle entrate tributarie, delle entrate del servizio acquedotto, dei servizi assicurativi generali del Comune, ha una dotazione di 3 dipendenti compreso il Responsabile. Nel corso degli anni 2018 e 2019 il dipendente addetto ai pagamenti ha avuto gravi problemi di salute che hanno portato anche a una assenza di 5 mesi. Questo ha comportato significativi problemi organizzativi che hanno richiesto una nuova distribuzione interna delle mansioni, con ripercussioni sull'attività ordinaria dell'ufficio compreso l'effettuazione dei pagamenti. Contattati i fornitori, questi

si sono dimostrati molto comprensivi. Sono stati pagati interessi di mora ad una sola società per un totale di € 2,79 nell'anno 2017, e € 3,08 nell'anno 2018 ed € 0,87 nell'anno 2019. L'Ente nell'anno 2020 ha portato i termini di pagamento previsti dalla legge a valori negativi. Nel 1° trimestre l'indicatore di tempestività dei pagamenti è pari a -3, nel 2° trimestre a -5 e nel 3° trimestre a -18".

In merito alla cassa vincolata, l'Ente ha riferito che:

"Le entrate vincolate nel Comune di Lizzano in Belvedere [...] sono registrate nei capitoli di entrata:

- 140/3 Contributo libri di testo DPCM 320 con incasso per importi sull'ordine massimo di € 2.000;*
- 140/5 Trasferimenti da Regione per SCUOLA MATERNA PARITARIA con incasso per importi sull'ordine massimo di € 12.000;*
- 415/0 CONTRIBUTI DA STATO PER BARRIERE ARCHITETTONICHE con incasso per importi sull'ordine massimo di € 10.000".*

"Per quanto riguarda le entrate derivanti da prestiti, a partire dal 2015, vi è stato solo un mutuo contratto con CdP nel 2018 per € 150.000, sul quale è stato applicato corretto vincolo di cassa. Attualmente L'ente si è dotato di un sistema di rilevamento e ha messo in essere tutte le procedure necessarie per la rilevazione della cassa vincolata e ha, comunque, per il passato, utilizzato i fondi vincolati per le ragioni per cui gli stessi furono assegnati".

In merito alla mancata presenza del FPV in conto capitale, l'Ente ha riferito che essa *"è dovuta all'assenza di opere di investimento che ne richiedessero la costituzione in base a crono programma in quanto concluse nel 2017"*, riportando altresì l'elenco delle spese di investimento impegnate e concluse nell'anno 2017.

In merito alla riscossione delle entrate, l'Ente ha richiamato la sopracitata convenzione, stipulata anche al fine di potenziare l'attività di riscossione, specificando che l'Ente *"per gli avvisi di accertamento notificati relativamente agli anni successivi al 2017 ha provveduto e sta procedendo con solleciti di pagamento e alla iscrizione a ruolo"*, specificando inoltre che *"vi sono in essere rateizzazioni concesse che allungano i tempi di riscossione e, conseguentemente, le sue successive fasi. Per la riscossione coattiva, nel caso specifico, sono state adottate misure cautelari, esecuzioni forzate, azioni esecutive al fine di potenziare l'incremento della riscossione, i cui esiti non possono essere definiti in breve tempo"*.

4. Ciò posto, il Magistrato istruttore, dopo aver instaurato in via cartolare il contraddittorio con l'Ente e avendo ritenuto che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha sottoposto all'esame del Collegio le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Lizzano in Belvedere.

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 - in coerenza con la funzione di ausiliarietà intestata alla Corte dei conti dalla Carta costituzionale (art. 100 Cost.) - 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.

1.1. 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.).

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

Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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

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

ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

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

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal d.lgs. n. 118 /2011 che, in attuazione della delega contenuta nella legge 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.2. In relazione al delineato quadro normativo di riferimento, vanno richiamate le linee guida della Sezione delle Autonomie per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, laddove è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema contabile armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità economico-finanziaria di medio-lungo termine. Pertanto, 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 questionario ha

privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

La Sezione premette, al riguardo, 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"*.

1.3. Dalle considerazioni che precedono, appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'Ente.

Altro essenziale dato contabile per la verifica della gestione finanziaria è rappresentato dagli equilibri di bilancio che, a norma dell'art. 193 del TUEL,

devono caratterizzare la gestione annuale. In particolare, deve essere garantito il pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio al fine del rispetto del principio dell'integrità (art. 162, comma 6, del 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.

Con riferimento a tale ultimo parametro, va evidenziato che in un sistema di contabilità finanziaria il nuovo debito contratto rappresenta una entrata, capace dunque di migliorare il risultato contabile di amministrazione.

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

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

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio ha, dunque, inteso rafforzare il divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del 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 tre dimensioni fondamentali della gestione (risultato contabile di amministrazione, equilibri di bilancio ed indebitamento) sono pertanto tra loro strettamente connesse; sicché, il governo della loro evoluzione è funzionale al mantenimento di una situazione di sana gestione finanziaria da parte dell'ente e su di esse si concentra il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Lizzano in Belvedere si rilevano i seguenti profili di criticità.

2. Residui attivi vetusti e andamento della riscossione

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 98/2020/PRSE)

2.1. Dalle risultanze contabili emerge la permanenza di residui attivi vetusti, pari a € 587.379,86.

Sul punto l'Organo di revisione di raccomandava la necessità di tenere monitorati i residui attivi in quanto rappresentano il 16,7% della somma delle entrate dei titoli 1,2 e 3.

A tal proposito il Comune ha illustrato le azioni intese ad aumentare la riscossione dei residui degli anni precedenti:

a) ha modificato il Regolamento generale delle entrate comunali, riducendo il periodo di rateizzazione;

b) ha stipulato apposita convenzione al fine di potenziare ed accrescere l'attività di riscossione;

c) ha dichiarato di aver sollecitato telefonicamente in via bonaria i contribuenti, *"con risultati discreti"*;

d) ha riferito che in alcuni casi sono state avviate procedure esecutive, quali ad esempio iscrizioni di ipoteca e/o interventi in esecuzione immobiliari;

e) ha riferito che *"la maggior parte degli avvisi di elevato importo presentano criticità e problematiche tali da rallentare la definizione dell'incasso nel breve tempo; tali procedure sono ad oggi ancora in corso"*.

2.2. Su un piano strettamente contabile, la Sezione sottolinea che il legislatore, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'ente, ha stabilito che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento, che, in relazione a quelli attivi, consiste nel

riesame delle ragioni creditorie dell'ente, al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228 del TUEL). Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. L'ente deve verificare che persistano: a) il titolo giuridico del credito; b) l'esistenza del debitore; c) rimanga inalterata la quantificazione del credito; ma deve anche accertare d) l'effettiva riscuotibilità dello stesso; e) le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o, comunque, riscuotibile, deve essere stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in apposita voce dell'attivo patrimoniale, fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del TUEL, così come ripreso anche dai Principi contabili); dopodiché f) deve essere eliminato anche dal Conto del patrimonio, con contestuale riduzione del patrimonio.

2.3. È del resto noto che il mantenimento di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità è idoneo ad influenzare il risultato di amministrazione e la sussistenza degli equilibri di bilancio, nonché la stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, e configura dunque un'irregolarità contabile alla quale occorre porre rimedio, anche perché, come si è detto, può incidere sull'esistenza stessa dell'avanzo di amministrazione che deve essere effettivo e reale.

2.4. La Sezione sottolinea altresì che solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso) può preservare l'ente locale dall'irregolare "accumulo" di residui attivi che, se di rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente, rendendo maggiormente difficoltoso l'obiettivo del perseguimento di una duratura sana gestione.

2.5. La Sezione, conclusivamente, invita il Comune a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione e, dunque, a cascata, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto dell'ente, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi contabili, postulati dall'armonizzazione contabile.

3 Fondo cassa vincolato di importo pari a zero nel triennio

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. n. 82/2020/PRSE; n. 83/2020/PRSE; n. 76/2019/PRSE)

3.1. Dall'analisi del questionario, punti 2-4 relativi alla consistenza del fondo cassa e all'utilizzo delle entrate vincolate, Sezione I.I, emerge che l'Ente, al 31 dicembre 2017 presentava nel triennio una giacenza di cassa vincolata di importo pari a zero, tale da destare perplessità in riferimento alla corretta applicazione dei dettami di cui al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (paragrafo 10), di cui all'allegato 4/2 approvato con d.lgs. n. 118/2011.

3.2. L'Ente, in risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori, ha precisato che le entrate vincolate *"sono state e sono in numero ed entità ridotte"*, indicando i capitoli di entrata nei quali sono registrate. Il Comune ha poi dichiarato che per quanto riguarda le entrate da prestiti, è stato contratto un mutuo nel 2018, *"sul quale è stato applicato corretto vincolo di cassa"*. Infine, il Comune ha dichiarato che: *"Attualmente l'ente si è dotato di un sistema di rilevamento e ha messo in essere tutte le procedure necessarie per la rilevazione della cassa vincolata e ha, comunque per il passato, utilizzato i fondi vincolati per le ragioni per cui gli stessi furono assegnati"*.

3.3. In proposito, la Sezione rammenta e sottolinea l'importanza, in termini generali, ai fini dell'attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse, nonché della relativa osservanza nella successiva gestione (che, fisiologicamente, può investire vari esercizi finanziari). L'esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione (impressa dalla legge o dalla volontà di terzi finanziatori) emerge dall'art. 195 del TUEL che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone, tuttavia, limiti quantitativi e procedurali nonché, dopo la novella apportata dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (cfr., anche, Corte conti, Sez. aut., delib. n. 31/2015/INPR). A tal fine, l'art. 180 del citato TUEL prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti"*. Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *"il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti"*.

Inoltre, la determinazione della giacenza di cassa vincolata al momento dell'avvio della nuova contabilità armonizzata, disciplinata dal d.lgs. n. 118 del

2011, è stata oggetto, come già anticipato, del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, paragrafo 10), le cui indicazioni (alle quali si fa rinvio) risultano funzionali al corretto avvio, anche sotto il profilo della cassa (oltre che della competenza) del nuovo sistema contabile (oltre che, naturalmente, della riferita attenuazione dei rischi di successiva emersione di carenza di risorse per il finanziamento delle spese a cui le entrate vincolate erano destinate).

4. Esiguità dell'ammontare dei vincoli a valere sul risultato amministrazione.

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 76/2019/PRSE)

4.1. La quota vincolata del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 risulta essere pari ad € 198,20.

A tale proposito si ricorda, in ogni caso, che, a norma dell'art. 187 del TUEL, costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio:

a) nei casi in cui la legge o i principi contabili generali e applicati individuano un vincolo di specifica destinazione dell'entrata alla spesa;

b) derivanti da mutui e finanziamenti contratti per il finanziamento di investimenti determinati;

c) derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'ente per una specifica destinazione determinata;

d) derivanti da entrate accertate straordinarie, non aventi natura ricorrente, cui l'amministrazione ha formalmente attribuito una specifica destinazione. È possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio, compresi quelli di cui all'art. 193. L'indicazione del vincolo nel risultato di amministrazione per le entrate vincolate 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.

Quanto al punto a), si ricorda che rappresentano vincoli derivanti da legge o dai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, a titolo esemplificativo:

- l'eventuale differenza positiva derivante dalla regolazione annuale di differenze dei flussi finanziari derivanti dai contratti derivati, destinata a garantire i rischi futuri del contratto;

- l'accantonamento dei proventi derivanti dall'estinzione anticipata di un derivato, nel caso di valore di mercato positivo (cd. *mark to market*), per un valore corrispondente alle entrate accertate: il vincolo permane fino a completa estinzione di tutti i derivati contratti dall'ente, a copertura di eventuali *mark to market* negativi futuri e, in caso di quota residua, per l'estinzione anticipata del debito;

- una quota pari al credito IVA maturato per operazioni di investimento finanziate con il debito: il vincolo è destinato alla realizzazione di investimenti;

- la quota del risultato corrispondente ai residui passivi non classificati correttamente in bilancio, eliminati dalle scritture per essere reimputati alla competenza dell'esercizio in gestione, correttamente classificato.

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, da iscriversi come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188.

4.2. È pertanto necessario che l'Ente verifichi accuratamente la sussistenza o meno di ognuna delle ipotesi descritte, affinché non confluiscono nell'avanzo libero somme che avrebbero dovuto essere vincolate, in tal modo generando una fittizia capacità di spesa.

4.3. La Sezione richiama l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio delle entrate che debbano confluire in avanzo vincolato finalizzata ad una corretta contabilizzazione delle stesse.

5. Efficacia del contrasto all'evasione tributaria

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. nn. 87, 88, 6/2019/PRSE)

5.1. Dall'esame della tabella 2.1 della Sezione I.III del questionario – Gestione Finanziaria, Entrate – e da pagina 19 della relazione dell'Organo di revisione, la percentuale tra quanto riscosso e quanto accertato in materia di recupero IMU e TARI, risulta essere pari al 30,80%. Nel dettaglio, con riferimento all'IMU a fronte di un accertamento di € 166.317,00 risultano riscossioni per € 53.518,49 e un accantonamento a rendiconto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) pari a € 163.679,70, con riferimento Alla TARI a fronte di un accertamento di € 110.931,00 risultano riscossioni per € 31.879,12

e un accantonamento a rendiconto del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) pari a € 3.901,80. In merito, l'Organo di revisione *"osserva una certa difficoltà di riscossione bilanciata dall'accantonamento al FCDE nel risultato di amministrazione"*.

Sul punto, l'Ente ha richiamato l'apposita convenzione per potenziare la riscossione citata al punto 1.2 della presente deliberazione. Ha specificato inoltre che *"per gli avvisi di accertamento notificati relativamente agli anni successivi al 2017 ha provveduto e sta procedendo con solleciti di pagamento e alla iscrizione a ruolo"*. Con riferimento alla riscossione coattiva inoltre, *"sono state adottate misure cautelari, esecuzioni forzate, azioni esecutive al fine di potenziare l'incremento della riscossione, i cui esiti non possono essere definiti in breve tempo"*.

5.2. La Sezione sottolinea, in via generale, che solo un'accurata e ponderata attività di previsione "a monte" e di accertamento nel corso dell'esercizio (e non alla fine dello stesso), può preservare l'ente locale dall'irregolare "accumulo" di residui attivi che, se di rilevante consistenza e difficile, se non impossibile, riscuotibilità, possono incidere in maniera determinante sull'effettiva disponibilità di cassa dell'ente.

Le carenze del momento accertativo del recupero dell'evasione tributaria, possono dunque divenire un comportamento censurabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla carta costituzionale: osta a ciò, del resto, il principio della indisponibilità dell'obbligazione tributaria - riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione).

6. Ritardi nei pagamenti

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. nn. 36, 24/2020/PRSE)

6.1. L'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti del Comune di Lizzano in Belvedere, nel 2017, era pari a + 31 giorni. Da ulteriore verifica sul sito dell'Ente è risultato che l'indicatore di tempestività era pari a + 49 giorni nel 2018 e a + 14 nel 2019. Com'è noto, il valore di tale indice rappresenta, se positivo, il ritardo medio dei pagamenti effettuati dall'Amministrazione, rispetto alla scadenza, espresso in giorni. Nello stesso questionario il Comune dichiara di avere indicato *"le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge"*. Dalla risposta ai chiarimenti istruttori, emerge che *"Per rispettare i termini di pagamento l'Ente, attraverso il Servizio Finanziario,*

richiama costantemente i vari Responsabili dei servizi a porre attenzione alla liquidazione tempestiva delle fatture". Il Comune riferisce inoltre che una lunga assenza del dipendente addetto ai pagamenti per motivi di salute, "ha comportato significativi problemi organizzativi". Della richiamata risposta ad istruttoria risulta poi che, risultano pagati ad una sola società interessi di mora per un totale di € 2,79 nel 2017, € 3,08 nel 2018 ed € 0,87 nel 2019. Infine, l'Ente dichiara che "nell'anno 2020 ha portato i termini di pagamento previsti dalla legge a valori negativi. Nel 1° semestre 2020 l'indicatore di tempestività dei pagamenti è pari a - 3, nel 2° trimestre a - 5, e nel 3° trimestre a - 18".

6.2. La Sezione, pur prendendo atto dei miglioramenti intervenuti sottolinea, in via generale, che il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, emanato in "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", reca disposizioni che si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo nelle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1° gennaio 2013 (art. 1 del d.lgs. n. 231/2002 e art. 3, co. 1, del d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192).

Il ritardo nei pagamenti registrato nel 2017 e il contestuale pagamento di interessi di mora per esercizi precedenti esige pertanto che l'Ente provveda ad attuare tutte le misure necessarie a garantire costantemente il rispetto dei termini di pagamento.

6.3. Si richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto delle regole in tema di pagamenti, evidenziando che la loro inosservanza non solo espone l'ente alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma viepiù alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento, palesando altresì un 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.

7. Sforamento del parametro n. 4 di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale di cui al d.m.18 febbraio 2013

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delibb. nn. 24/2020/PRSE; 76 e 12/2019/PRSE)

7.1. In relazione al profilo anzidetto, deve essere rilevato lo sforamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4, in tema di residui passivi di cui all'apposita tabella approvata con decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 18 febbraio 2013: volume

dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente.

7.2. Il Collegio osserva a riguardo che una corretta rappresentazione della gestione esige la puntuale osservanza delle regole e delle disposizioni dettate in materia di bilanci pubblici ed in particolare di quelli comunali. Con specifico riferimento ai residui passivi, è da sottolineare come essi concorrano a formare il risultato di amministrazione (art. 186 del T.U.E.L.). Al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, infatti, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui passivi, l'ente debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni debitorie.

L'ente cioè, non può limitarsi a verificare la ragione, il titolo giuridico, la giustificazione dei debiti esistenti, ma deve accertare l'effettivo obbligo di pagare il debito, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento. Il mantenimento in bilancio dei residui passivi datati nel tempo incide, dunque, sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione.

In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui passivi, risalenti anni indietro nel tempo e di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni debitorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

7.3. La Sezione, pertanto, non può non richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui passivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali il pagamento possa essere previsto con un ragionevole grado di certezza e ciò a garanzia di una piena attendibilità dei dati contabili e, in definitiva, della corretta rappresentazione del risultato di amministrazione.

8. Fondo pluriennale vincolato.

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 3/2020/PRSE)

8.1. Essendo stato rilevato che il fondo pluriennale vincolato in c/capitale (investimenti) accantonato al 31 dicembre 2017 era pari a zero, è stato richiesto di fornire le motivazioni della mancata valorizzazione.

8.2. L'ente ha rappresentato che, *"la mancata presenza del FPV in conto capitale è dovuta all'assenza di opere di investimento che ne richiedessero la*

costituzione in base a cronoprogramma in quanto concluse nel 2017".

8.3. La Sezione, sul punto, prende atto di quanto richiamato dall'Ente.

9. Mancanza di un sistema informativo che consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente locale e le società partecipate

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 6/2020/PRSE)

9.1. L'importanza del rispetto delle regole sull'armonizzazione contabile appare viepiù accentuata nel caso di specie, dal momento che, dal questionario, emerge un ulteriore potenziale vulnerazione del principio dell'equilibrio di bilancio, in riferimento alla circostanza che il Comune di Lizzano in Belvedere, nella Sezione IV – Organismi partecipati, al punto 12, in cui si chiede se il sistema informativo del Comune consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente locale e le proprie società partecipate, risponde che *"non ricorre la fattispecie"*.

Al riguardo, la Sezione rammenta, preliminarmente, che «tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale» (Corte cost., sent. n. 6/2019), dovendosi sottolineare (sentt. n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017) che, ai sensi dell'art. 97, primo comma, Cost., l'equilibrio complessivo «deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato». (Corte cost., sent. n. 6/2019).

Sicché, in questo quadro, diviene indispensabile che *"nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo"* (Corte cost., sent. n. 252/2015).

Ciò tanto più nel caso in cui la riconciliazione dei crediti e debiti tra ente locale e società costituisce lo strumento di corretta verifica dei crediti e debiti reciproci proprio per evitare incongruenze ed eventuali discordanze, e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori (Corte conti, Sez. Autonomie, delib. n. 2/2016).

9.2. In proposito, la Sezione ritiene opportuno segnalare altresì il mancato rispetto delle disposizioni normative previste dall'art. 147-*quater* del TUEL, introdotte dall'anno 2015 peraltro per gli enti locali con popolazione

superiore a 15.000 abitanti. Il disposto normativo prevede infatti che l'ente locale debba definire un sistema di controlli sulle società partecipate, secondo la propria autonomia organizzativa, individuando pertanto le strutture responsabili di detti controlli.

In tale contesto, l'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Infine, sulla base delle informazioni precedenti, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Peraltro, l'art. 147-*quinquies* del TUEL, che contempla un controllo interno - a prescindere dal numero degli abitanti - sugli equilibri finanziari, svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, richiede altresì la necessaria valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

In questo quadro, in cui è essenziale il ruolo di *governance* dell'ente locale, appare chiaro altresì che ove la partecipazione sia "infinitesimale", come nella specie, diviene logico inferire l'assenza di un effettivo ruolo di guida e comando della società partecipata, con i conseguenti riflessi sull'effettivo perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente (art. 4, comma 1, Tusp); il che non può che indurre l'ente a comportamenti coerenti in occasione dell'adempimento annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

10. Approvazione del rendiconto oltre il termine di legge

(Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 4/2020/PRSE)

10.1. Dall'esame del questionario è emerso che la delibera di approvazione del rendiconto è stata emanata in data 18 maggio 2018, e dunque oltre il termine di approvazione del rendiconto stabilito dalla legge, fissato dall'art. 227 del TUEL al 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Sentito sul punto l'Ente ha riferito che il nuovo responsabile dell'Area Economico Finanziaria e Gestionale è stato nominato in data 28 febbraio 2018 ed il passaggio di consegne ha comportato un rallentamento nell'attività di predisposizione del rendiconto.

10.2. In proposito, la Sezione evidenzia, comunque, l'importanza del puntuale rispetto della scansione temporale normativamente fissata per l'adozione dei documenti contabili fondamentali in funzione del processo di pianificazione dell'attività e controllo del Comune, presupposto della sana gestione finanziaria e amministrativa dell'Ente.

Il Collegio rammenta che il rendiconto, in base alla vigente legislazione, è atto obbligatorio, da redigere tempestivamente; dal ritardo dell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del d.lgs. n. 267/2000 in ossequio dell'art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione, e cioè l'esercizio di poteri sostitutivi attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario *ad acta*.

10.3. Va qui rimarcato che per il periodo dell'inadempimento previsto dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, conv., con mod., dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Lizzano in Belvedere:

- raccomanda all'Ente una attenta verifica delle condizioni per il mantenimento dell'iscrizione in bilancio dei residui;
- sollecita l'Ente a monitorare l'efficacia delle misure organizzative finalizzate a garantire la riscossione dei crediti tributari dovuti;
- 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 2017 svolto da questa Sezione che proietta i suoi effetti sulle gestioni degli esercizi successivi - in relazione alle criticità sopra evidenziate;

- invita l'organo di revisione, in relazione alle criticità riscontrate, ad una più 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, compendiati 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;

- 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 Lizzano in Belvedere.

Così deliberato in Bologna nella camera di consiglio del 9 dicembre 2020.

Il Presidente relatore
(Marco Pieroni)
(firmato digitalmente)

Depositata in
segreteria nella data di apposizione
della firma del funzionario preposto

Il Funzionario preposto
(Rossella Broccoli)
(firmato digitalmente)