

Deliberazione n. 42/2023/PRSE



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato

Presidente

dott. Tiziano Tessaro

Consigliere

dott. Marco Scognamiglio

Primo Referendario

dott.ssa Ilaria Pais Greco

Referendario (relatore)

Adunanza del 29 marzo 2023

Comune di Gemmano (RN)

Rendiconto 2021 e Preventivo 2022-2024

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

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 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 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'art. 1, c. 166 e seguenti, della L. 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto l'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dall'art. 3, c. 1 lettera e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella

L. del 7 dicembre 2012, n. 213;

Viste le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/2022/INPR;

Considerato che le suddette linee guida e i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione del 10 ottobre 2022 (prot. n. 6305);

Vista la deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR con la quale la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida per la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2022-2024 nonché il relativo questionario;

Considerato che dette linee guida e i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione del 27 giugno 2022 (prot. n. 3173);

Vista la deliberazione n. 195/2022/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2023;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 190/2022/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 2021 e sul bilancio preventivo 2022-2024 redatte dall'Organo di Revisione del Comune di Gemmano (RN);

Viste le note del 9 e 19 gennaio 2023 (prot. n. 80 e prot. n. 300), con le quali il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti al Comune;

Viste le deduzioni pervenute, a firma dell'Organo di revisione e del Responsabile del servizio finanziario del Comune;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione mediante la quale il Collegio è stato convocato per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario Ilaria Pais Greco.

RITENUTO IN FATTO

1. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2023, ha esaminato la documentazione relativa al bilancio preventivo per il triennio 2022-2024 e al rendiconto per l'esercizio 2021 del Comune di Gemmano, e in particolare:

- le relazioni dell'Organo di revisione sul rendiconto per l'esercizio 2021 e sul bilancio di previsione per gli esercizi 2022-2024, inviate a questa Sezione ai

sensi dell'art. 1, c. 166, della L. 23 dicembre 2005, n. 266, redatte in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR e n. 10/SEZAUT/2022/INPR, mediante la compilazione dei questionari ivi allegati (di seguito anche "questionari");

- le relazioni dell'Organo di revisione, prodotte ai sensi dell'art. 239 del TUOEL, sulla proposta di bilancio di previsione 2022-2024 e sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione per l'esercizio finanziario 2021;

- 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 pubblicata sul sito internet istituzionale del Comune di Gemmano.

2. Dall'esame della documentazione in atti, emerge la situazione contabile e finanziaria compendiate nelle seguenti tabelle relative al rendiconto 2021.

EQUILIBRI DI BILANCIO

	Rendiconto 2021
Equilibrio di parte corrente	€ 132.234,54
Equilibrio di parte capitale	€ 11.008,88
Saldo delle partite finanziarie	€ 0,00
Equilibrio finale	€ 143.243,42

La costruzione degli equilibri nel 2021 rispetta quanto stabilito dal D. Lgs. 118/2011 e il Comune di Gemmano ha conseguito un risultato di competenza non negativo, così come prescritto dall'art. 1, c. 821, della L. n. 145/2018.

RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021
Fondo cassa	€ 357.599,42	€ 282.947,87
Residui attivi	€ 849.201,56	€ 881.738,27
Residui passivi	€ 852.932,39	€ 739.059,71
FPV per spese correnti	€ 0,00	€ 15.879,46
FPV per spese in conto capitale	€ 98.436,17	€ 75.213,89
Risultato di amministrazione	€ 255.432,42	€ 334.533,08
Totale accantonamenti	€ 201.540,56	€ 311.077,30
<i>di cui:</i> FCDE	€ 118.565,54	€ 184.548,48
Totale parte vincolata	€ 62.171,56	€ 40.278,88
Totale parte destinata agli investimenti	€ 0,00	€ 0,00
Totale parte disponibile	- € 8.279,70	- € 16.823,10

Come già rilevato nelle precedenti deliberazioni della scrivente Sezione (n. 259/2021/PRSE e n. 102/2022/PRSE), il Comune di Gemmano ha maturato, al 1° gennaio 2015, un disavanzo da riaccertamento straordinario pari a 177.522,23 euro da ripianare in 30 anni, con quote costanti di 5.917,40 euro.

Il Comune, come negli anni precedenti, presenta la parte disponibile del risultato di amministrazione negativa, sebbene in progressivo recupero e con quote maggiori rispetto a quelle previste nel piano di rateizzazione, riportate nella sottostante tabella.

	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021
Quota annua da recuperare	€ 5.917,40	€ 5.917,40	€ 5.917,40	€ 5.917,40	€ 5.917,40
Disavanzo teorico da piano di rateizzazione	-€ 159.769,80	-€ 153.852,40	-€ 147.935,00	-€142.017,60	-€ 136.100,20
Disavanzo effettivo	-€ 158.677,21	- € 153.852,40	-€ 145.652,45	-€ 8.279,70	-€ 16.823,10

Nell'esercizio 2021 l'Ente ha applicato correttamente al bilancio di previsione la quota annua di disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui pari a 5.917,40 euro.

A seguito delle risultanze del rendiconto dell'anno precedente (2020), il disavanzo residuo atteso a rendiconto 2021, in base al maggior recupero del disavanzo registrato negli anni precedenti, avrebbe dovuto essere pari a - 2.362,30 euro (ossia disavanzo accertato a rendiconto 2020 di - 8.279,70 euro ridotto della quota annua da recuperare pari a 5.917,40 euro) in luogo di quello accertato a rendiconto 2021 pari a - 16.823,10 euro. Il maggiore disavanzo di 14.460,80 euro costituisce pertanto nuovo disavanzo ordinario generato in tale esercizio, da recuperare ai sensi dell'art. 188 del D. Lgs. 267/2001.

Come già riportato nella precedente deliberazione di questa Sezione (n. 102/2022/PRSE), relativa ai controlli sul rendiconto 2020, l'Ente, a seguito di richiesta istruttoria, ha dichiarato di aver approvato, con delibera di Consiglio comunale n. 18 del 18 maggio 2022, il ripiano negli esercizi 2022/2023 della quota di disavanzo di amministrazione di 14.460,80 euro ai sensi dell'art. 188 del TUOEL, applicando la quota annuale di 7.230,40 euro per ciascuno degli esercizi 2022 e 2023, mediante maggiori entrate da recupero evasione IMU e minori spese.

Come evidenziato nella richiamata delibera consiliare, il peggioramento del recupero del disavanzo di amministrazione nel 2021 rispetto al 2020, nonostante l'Ente mostri un trend virtuoso di recupero rispetto al piano, è stato determinato essenzialmente dall'accantonamento nell'esercizio 2021 del fondo garanzia dei debiti commerciali e dalla rinegoziazione dei mutui effettuata nel 2020, che ha comportato una notevole riduzione della spesa per la quota capitale nell'esercizio di adesione alla rinegoziazione (avvenuta nello stesso 2020), prevedendo tuttavia quote progressivamente crescenti per gli esercizi dal 2021 in poi.

Nel bilancio di previsione finanziario 2022-2024, l'Ente ha inserito quindi, con apposita variazione, la nuova quota annuale di disavanzo ordinario di 7.230,40 euro, andata così ad aggiungersi alla quota annuale di recupero di disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui pari a 5.917,40 euro.

Riguardo alla gestione dei residui, l'Organo di revisione nella propria relazione rileva una capacità di smaltimento di quelli attivi pari al 52,74 % e di quelli passivi del 75,21 %.

Nel sottostante quadro riassuntivo è riportato l'ammontare dei residui attivi, ripartiti per titoli di entrata, provenienti dalla gestione residui nonché da quella di competenza e il cui andamento si presenta costante rispetto al 2020.

Titolo entrata Rendiconto 2021	Gestione residui	Gestione competenza 2021
1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	€ 132.338,93	€ 145.599,85
2 - Trasferimenti correnti	€ 12.975,31	€ 58.485,07
3 - Entrate extratributarie	€ 26.168,31	€ 54.184,53
4 - Entrate in conto capitale	€ 182.997,97	€ 253.419,58
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	€ 0,00	€ 0,00
6 - Accensione prestiti	€ 0,00	€ 0,00
7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	€ 0,00	€ 0,00
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	€ 10.243,52	€ 5.325,20
Totale	€ 364.724,04	€ 517.014,23

Fra gli accantonamenti nel risultato di amministrazione, il Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) ammonta a 184.548,48 euro (118.565,54 nel 2020) e nel questionario sul rendiconto 2021 l'Ente dichiara che l'Organo di revisione ha verificato la regolarità della metodologia di calcolo e che il Comune non si è avvalso della facoltà di calcolare, nella quantificazione del fondo da accantonare nel risultato di amministrazione 2021, la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021, ai sensi dell'art. 107 bis del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, come modificato dall'art. 30 bis del D.L. 22 marzo 2021, n. 41.

Oltre al Fondo crediti di dubbia esigibilità, è stata accantonata la quota di 72.619,92 euro al Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) per il contratto di anticipazione stipulato dall'Ente, ai sensi dell'art. 116 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, in data 11 agosto 2020 con Cassa Depositi e Prestiti al fine di far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019. Dal piano di ammortamento, la cui corretta contabilizzazione l'Organo di revisione attesta di avere verificato, risultano 25 rate decorrenti dal 1° novembre 2021 fino al 31 ottobre 2046, con un debito residuo invariato pari ad 72.619,92 euro per gli anni 2021 e 2022 e in costante diminuzione negli anni successivi alla prima scadenza di pagamento della quota capitale, intervenuta nel 2022.

L'Ente ha costituito, inoltre, un accantonamento a fondo rischi di 5.254,56 euro di cui l'Organo di revisione, nella propria relazione, attesta la congruità precisando come l'ente dichiarò di non aver alcun contenzioso in essere e di come l'accantonamento abbia mera natura prudenziale. Ad ogni buon conto, il Revisore invita l'Ente, nonostante l'assenza di contenziosi, ad adottare una deliberazione di Giunta di ricognizione negativa di tali procedimenti.

Ulteriori accantonamenti riguardano l'indennità di fine mandato del Sindaco per 8.399,25 euro e gli aumenti contrattuali del personale dipendente per 12.319,14 euro.

Il Revisore unico ha altresì verificato che l'Ente è tenuto alla previsione del fondo per garanzia dei debiti commerciali che, in effetti, risulta quantificato tra le quote accantonate del risultato di amministrazione nella misura di 27.935,95 euro.

D'altro canto, non risulta costituito il Fondo perdite partecipate non ricorrendone la fattispecie, secondo quanto dichiarato dall'Ente nel questionario.

Dal medesimo questionario sul rendiconto emerge che il fondo per le risorse decentrate non è stato certificato dall'Organo di revisione e che l'ente non ha sottoscritto, entro il 31 dicembre 2021, l'accordo decentrato integrativo del personale dipendente. La motivazione fornita è che l'Ente aveva in corso una revisione del Fondo risorse decentrate, in attesa della quale la contrattazione e la gestione del fondo sono state prudenzialmente congelate. Sul punto l'Ente dichiara di aver accantonato nel risultato di amministrazione le somme concernenti l'accordo decentrato integrativo non approvato entro l'esercizio finanziario ma, da un'analisi dei documenti contabili, tali quote non risultano confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione bensì imputate, per il salario accessorio, a fondo pluriennale vincolato di parte corrente per l'importo complessivo di 15.879,46 euro.

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

La capacità di riscossione delle entrate proprie dell'ente mostra, rispetto al precedente esercizio, un incremento delle entrate sia tributarie sia extratributarie dell'Ente in conto residui (titoli 1 e 3) mentre, in conto competenza, se lo stesso andamento crescente è riscontrabile per il titolo 3, per le entrate del titolo 1 la percentuale di riscossione rimane costante.

I dati riassunti nella seguente tabella restituiscono il quadro della riscossione in rapporto agli accertamenti nell'esercizio considerato.

	Rendiconto 2021 Accertamenti (a)	Rendiconto 2021 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	€ 225.517,57	€ 93.178,64	41,32 %
Tit.1 competenza	€ 860.455,55	€ 714.855,70	83,08 %
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	€ 78.748,97	€ 52.580,66	66,77 %
Tit.3 competenza	€ 192.819,03	€ 138.634,50	71,90 %

Al fine di avere un quadro dinamico dell'andamento della riscossione, come sopra rappresentato, si riportano nella tabella sottostante le percentuali di riscossione in rapporto agli accertamenti dell'esercizio in corso rispetto a quelle del 2020.

	Anno 2020	Anno 2021
Tit.1 residui (iniziali +riaccertati)	39,93 %	41,32 %
Tit.1 competenza	83,59 %	83,08 %
Tit.3 residui (iniziali +riaccertati)	29,88 %	66,77 %
Tit.3 competenza	60,04 %	71,90 %

In merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria, notevolmente incrementata rispetto all'esercizio 2020 nel quale risultavano accertamenti per complessivi 1.776,66 euro, dal questionario sul rendiconto 2021 risultano accertamenti per recupero evasione per IMU/TASI per 100.476,80 euro e per altri tributi (TARSU/TIA/TARES/TARI) per 13.000,00 euro. Nessun incasso è avvenuto nell'esercizio in quanto, come precisato dall'ente, gli avvisi di accertamento sono stati notificati a fine esercizio. L'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) iscritto a rendiconto è pari a 69.652,06 euro.

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2021
Fondo cassa finale	€ 282.947,87
Anticipazione di tesoreria (importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata)	€ 0,00
Cassa vincolata	€ 20.000,20
Tempestività dei pagamenti	+ 35,44 giorni

Il fondo cassa del conto del Tesoriere al 31 dicembre 2021 corrisponde alle risultanze delle scritture contabili dell'ente.

L'ente gestisce la cassa vincolata e dichiara di averla aggiornata correttamente sebbene la stessa non risulti movimentata in corso d'esercizio.

Nel 2021 il Comune non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria a differenza dei precedenti esercizi finanziari nei quali risulta averla utilizzata per 2 giorni (nel 2020) e per 233 giorni (nel 2019).

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ancora positivo, è tuttavia significativamente migliorato rispetto al 2020 in cui era di + 87,96 giorni.

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021
Debito complessivo a fine anno	€ 1.679.741,88	€ 1.634.992,84

L'Ente, nell'esercizio 2021, non ha fatto ricorso a nuovo debito né ha effettuato operazioni di rinegoziazione mutui o ha in essere garanzie (fidejussioni o lettere di patronage) e altre operazioni di finanziamento né a favore dei propri organismi partecipati né a favore di soggetti terzi.

Non sono stati conclusi - o risultano in corso di esecuzione - contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati od operazioni di partenariato pubblico privato di cui al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

2.1. Dalla documentazione in atti per l'esercizio 2021 risulta inoltre quanto segue:

- dalle domande preliminari del questionario non risultano elementi di criticità;
- il rendiconto 2021 è stato approvato, nei termini di legge, con delibera consiliare n. 17 del 18 maggio 2022;
- l'Ente ha trasmesso i dati alla BDAP con esito dei controlli negativo per cui l'Organo di revisione, nella propria relazione, invita ad effettuare per i prossimi adempimenti una prova preliminare di invio al fine di non incorrere in errori;
- c'è coerenza nell'ammontare del FPV con quello iscritto a rendiconto 2020 anche se il FPV 2021 è stato reimputato al solo esercizio 2022;
- l'indebitamento rispetta i parametri sanciti dagli articoli 203, 204 e 207 del TUOEL;
- a rendiconto 2021 risultano rispettati tutti i parametri obiettivi per i Comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- durante l'esercizio 2021 non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio;
- nel medesimo esercizio risultano rispettati il vincolo di spesa per il personale dettato dall'art. 1, c. 557 e 562, della L. 27 dicembre 2006, n. 296, ed è stato altresì accertato dall'Ente, con delibera n. 60 del 10 ottobre 2020, che lo stesso si colloca quale ente virtuoso rispetto alle nuove regole assunzionali previste dall'art. 33, c. 2, del D.L. 30 aprile 2019, n. 34;
- quanto agli effetti dell'emergenza sanitaria sulla gestione finanziaria dell'esercizio in esame, l'Ente ha trasmesso alla Ragioneria Generale dello Stato le certificazioni sulla perdita di gettito 2020 e 2021, connessa all'emergenza, entro il 31 maggio, rispettivamente del 2021 e 2022, e il Comune ha dichiarato che i dati ivi contenuti concordano con quelli esposti nel conto consuntivo 2021. Nel questionario a rendiconto il Comune indica che i ristori specifici di spesa, confluiti al 31 dicembre 2020 nell'avanzo vincolato, sono stati interamente spesi nell'esercizio 2021 come si evince anche dal prospetto di utilizzo delle risorse vincolate confluite del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente che mostra come tali risorse, pari a 62.171,56 euro, risultino totalmente applicate per spese correnti all'esercizio 2021. Parallelamente, infatti, a rendiconto 2020, le somme collegate all'emergenza sanitaria definitivamente vincolate nel risultato di amministrazione, secondo quanto riportato nell'elenco analitico di cui all'allegato a2), ammontano a 62.171,56 euro, di cui 17.933,56 per fondo funzioni

fondamentali, 4.128,00 euro quali ristori di entrata e 40.110,00 euro quali ristori specifici di spesa relativi al Fondo comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza sanitaria di cui all'art. 112 bis, c. 1, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

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

- il Comune ha provveduto alla tenuta dell'inventario, dichiarando, nel questionario sul rendiconto, di essersi avvalso della facoltà di redigere la situazione patrimoniale semplificata secondo le indicazioni del D.M. 10 novembre 2020, trattandosi di ente con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti;

- nel questionario l'Organo di revisione dichiara che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, c. 6, lett. j, del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, hanno riguardato la totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini dell'adempimento - dirette, indirette o di controllo -, confermando il medesimo organo, nel proprio parere, che dal confronto non sono emerse criticità;

- nell'esercizio 2021 non sono state costituite società o acquisite partecipazioni in società già esistenti né sono stati dismessi organismi partecipati.

3. Sul bilancio di previsione per il triennio 2022-2024 del Comune di Gemmano, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 14 del 31 marzo 2022, è stato espresso il parere favorevole dell'Organo di revisione, nella relazione prodotta ai sensi dell'art. 239 del TUEL.

L'impostazione del bilancio preventivo, come confermato nel questionario dall'Organo di revisione, è altresì tale da garantire il rispetto degli equilibri di cui all'art. 162 del TUEL nonché dei risultati di competenza d'esercizio non negativi ai sensi dell'art. 1, c. 821, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019), come da prospetti di cui al D.M. 1° agosto 2019 e successive modificazioni. Dal medesimo questionario emerge inoltre che l'ente ha in corso di attuazione o prevede di attivare interventi di efficientamento energetico, sismico e di digitalizzazione a valere su risorse del PNRR o del PNC, per alcuni dei quali è unico soggetto attuatore ed i cui termini, previsti dai cronoprogrammi approvati, rientrano nel periodo dal 2023 al 2026.

4. Si rammenta, infine, come sopra evidenziato (par. 2), che il Comune di Gemmano è stato destinatario di pronuncia relativa al rendiconto 2020 e al preventivo 2021/2023, nella quale la Sezione ha invitato l'ente al rispetto delle

prescrizioni legislative sulla gestione delle risorse destinate al trattamento retributivo accessorio del personale dipendente e all'espletamento delle fasi prodromiche alla sua corresponsione nonché sottolineato l'importanza della doppia asseverazione nei prospetti dimostrativi dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società partecipate.

5. In esito agli elementi di potenziale criticità, il magistrato istruttore ha avviato l'istruttoria, chiedendo al Comune, con note del 9 gennaio e del 19 gennaio 2023 (prot. n. 80 e n. 300), di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE);
- fondo pluriennale vincolato (FPV) e cronoprogrammi di spesa;
- aumento dei costi delle utenze in relazione alla crisi energetica in corso;
- assunzione o meno della decisione, in base all'art. 1, c. 129, della L. 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023), di non applicare l'annullamento automatico, previsto dall'art. 1, c. 227 e 228, della medesima legge, di debiti di importo residuo fino a mille euro risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015.

5.1. A riscontro delle avanzate richieste istruttorie, il Comune, in data 3 febbraio (note prot. C.d.c. dal n. 694-695), ha fornito i seguenti chiarimenti.

5.1.1. In merito al calcolo del FCDE, l'Ente ha trasmesso il prospetto utilizzato per quantificare l'accantonamento a rendiconto 2021, rappresentando le tipologie di entrate considerate, motivando su quelle escluse dal calcolo, nonché le annualità prese a riferimento (dal 2017 al 2021).

Come già sopra evidenziato, il Comune non si è avvalso della facoltà di quantificare il fondo crediti dubbia esigibilità, da accantonare nel risultato di amministrazione 2021 (entrate titolo 1 e 3), calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021, introdotta dall'art. 107 bis del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, successivamente modificato dall'art. 30 bis del D.L. 22 marzo 2021, n. 41.

Modalità e metodologia di calcolo – quelle rappresentate dall'Ente - che il Revisore dichiara di aver verificato.

5.1.2. A riscontro della richiesta di dare conto della corretta valorizzazione del FPV di parte capitale, pari a 75.213,89 euro, l'Ente precisa che le opere pubbliche in programma sono state realizzate prevalentemente con contributi ministeriali, regionali e provinciali e in parte con oneri di urbanizzazione, avendo riguardato modesti interventi per i quali, in fase di progettazione e/o di realizzazione, era ipotizzabile la conclusione delle opere entro la fine dell'esercizio. Per ogni intervento relativo alle opere pubbliche avviate nell'esercizio 2021 vengono forniti aggiornamenti e precisazioni in merito alle fonti di finanziamento nonché al rispetto delle normative e dei principi contabili vigenti. Un unico intervento, finanziato da contributo ministeriale (intervento di efficientamento energetico e messa in sicurezza per "Completamento interventi di manutenzione straordinaria all'edificio scolastico in Via Circonvallazione"), ha comportato la costituzione del fondo pluriennale vincolato con imputazione all'esercizio 2022 nel quale è diventata esigibile la spesa, mentre per un altro intervento, finanziato prevalentemente da contributi regionali (intervento di riqualificazione delle aree di viabilità comunale), il Comune ha proceduto, in sede di riaccertamento dei residui, alla contestuale reimputazione all'esercizio successivo dei relativi accertamenti e impegni.

5.1.3. Al fine di valutare l'adeguatezza della copertura delle maggiori spese derivanti dall'aumento dei costi energetici, l'Ente ha precisato di aver provveduto a un incremento degli stanziamenti dei capitoli di spesa già in fase di previsione di bilancio 2022, iscrivendo 114.000,00 euro, e di aver provveduto, mediante apposite variazioni di bilancio intervenute in corso d'anno, ad incrementare gli stanziamenti per ulteriori 47.770,24 euro le cui fonti di finanziamento sono fondi statali per la continuità dei servizi erogati per 18.536,23 euro, proventi dalle concessioni edilizie per 16.939,10 euro ed altre risorse proprie dell'ente per 12.294,91 euro.

Nonostante alcuni conguagli non siano ancora pervenuti, l'Ente prevede, in base all'andamento delle spese, l'integrale copertura dei costi segnalando di aver avviato nel 2022 un costante monitoraggio della spesa energetica ed azioni tese alla razionalizzazione e riduzione dei consumi affiancati ad investimenti di efficientamento energetico dei propri impianti di illuminazione pubblica mediante l'utilizzo di fondi statali, ai sensi dell'art. 1, c. 29, della L. 27 dicembre 2019, n. 160, confluiti successivamente nel PNRR, Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 4 Tutela del territorio e della risorsa idrica, Investimento 2.2 Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e

l'efficienza energetica dei comuni, come riportato nella delibera di Giunta comunale n. 72 del 9 dicembre 2022.

5.1.4. In ordine all'annullamento automatico, introdotto dalla legge di bilancio 2023, dei debiti di importo residuo fino a mille euro, risultanti alla data di entrata in vigore della medesima legge dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, il Comune, richiamando la normativa, precisa di non essere fra i destinatari della stessa, individuati esclusivamente in quei Comuni che nell'arco temporale in esame abbiano affidato all'Agenzia Entrate Riscossione il relativo servizio mediante l'emissione di ruoli e non a quegli enti che, come il Comune di Gemmano, abbiano utilizzato, ai fini della riscossione coattiva, le ingiunzioni fiscali e gli accertamenti esecutivi.

6. Il Magistrato istruttore, alla luce del contraddittorio cartolare con l'Ente e delle criticità rilevate *per tabulas*, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria sul Comune di Gemmano all'esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In seguito alla riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la L. 5 giugno 2003, n. 131, concernente "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" ha previsto in capo alla Corte dei conti 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 osservanza dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.). La successiva L. 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 e sul rendiconto dell'esercizio di competenza, in base a 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, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, u.c., della Costituzione nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive

segnalate dall'Organo di revisione. Chiamata a pronunciarsi sulle citate 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), e 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 e 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, C. 1, Cost.).

1.1. L'art. 3, c. 1, lett. e), del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni nella L. n. 213/2012, ha introdotto nel D. Lgs. n. 267/2000 l'art. 148 bis ("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, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché della sostenibilità dello stesso, 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, c. 3, del D. Lgs. n. 267/2000, 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, c. 166-172, L. n. 266/2005 e l'art. 148 bis del TUEL abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate a evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio. Pertanto, tali forme di controllo 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, c. 1, della L. Cost. 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 ai sensi dell'art. 148 bis, c. 3, del TUEL, la Sezione regionale di controllo ritiene comunque necessario 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. 23 giugno 2011, n. 118, che, in virtù della delega contenuta nella L. 42/2009 per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 Cost., ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.2. Con riferimento alla fase di avvio del procedimento di controllo dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie ha precisato che "le Linee guida e il questionario costituiscono un supporto operativo fondamentale e propedeutico agli approfondimenti istruttori di cui le stesse ravvisino la necessità" (del. 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 evidenza che il controllo in esame si pone in una prospettiva non più statica (come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (*ex multis*, sent. 7 giugno 2007, n. 179). Ne consegue che l'attività di controllo deve consentire di rappresentare non solo le gravi irregolarità eventualmente riscontrate, ma anche l'effettiva situazione finanziaria che ne discende, a vantaggio della collettività interessata e degli organi elettivi degli enti controllati, affinché questi ultimi possano responsabilmente assumere le decisioni correttive ritenute più appropriate (*ex plurimis*, Sez. contr. Calabria, del. 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 verifica degli equilibri in chiave dinamica non può pertanto prescindere dalla generale considerazione circa l'effettiva e duratura tenuta degli stessi, come momento di scrutinio del raggiungimento di una situazione stabile di equilibrio del bilancio (Corte cost. n. 18/2019), la quale non può essere condizionata da fattori contingenti. È utile sottolineare che, in relazione agli artt. 81 e 97, c. 1, Cost., sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria, il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde al formale pareggio contabile coincidendo piuttosto con la continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata.

1.3. In continuità con il percorso già intrapreso in passato e conformemente alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per l'esercizio in esame il controllo ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

1.3.1. La Sezione ricorda 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 l'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e il conseguente deficit in termini di chiarezza devono essere necessariamente compensati, nel testo della legge di approvazione del rendiconto, da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle

relative componenti di legge (in termini Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4.4 del considerato in diritto). Nell'ordinamento contabile degli enti locali, il risultato di amministrazione è definito, in termini puramente finanziari, dall'art. 186 del TUOEL quale somma del fondo cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al termine dell'esercizio nonché del fondo pluriennale vincolato in uscita. La disciplina dell'istituto trova una più compiuta definizione nell'attuale formulazione dell'art. 187 del TUEL che, al c. 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 18 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 ai fini dell'equilibrio di bilancio (Corte cost., sent. n. 18/2019). Oltre che nelle citate previsioni (artt. 186 e 187 del TUEL), esso trova indiretta declinazione nell'art. 162 del TUOEL per cui 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 conto 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, c. 6, del TUEL). Il D. Lgs. n. 118/2011 definisce gli schemi e i prospetti ai quali gli enti locali sono tenuti ad attenersi nella raffigurazione dei dati contabili: in particolare, l'all. 10 consente di dare rappresentazione agli equilibri della gestione annuale a rendiconto. La ricerca di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento. È per questa ragione che il legislatore, oltre a delineare nei termini sopra illustrati il principio dell'equilibrio di bilancio, ha previsto anche vincoli ben precisi alla crescita dell'indebitamento: uno di carattere qualitativo, relativo alla destinazione delle risorse in tal modo acquisite, l'altro di carattere quantitativo, relativo alla sostenibilità degli oneri annuali che discendono dall'indebitamento. Rispetto al primo profilo (vincolo di carattere qualitativo della spesa), l'art. 119, u. c., 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, c. 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, c. 16, della L. 350/2003. Sotto il secondo profilo (vincolo quantitativo della spesa), l'art. 203 del TUOEL detta regole per la contrazione di nuovo indebitamento in modo da assicurare che i connessi oneri non assumano dimensioni tali da vulnerare la stabilità finanziaria dell'ente, dovendo essere pari a una determinata percentuale delle entrate correnti di questo.

1.4. La Sezione autonomie, con del. n. 10/2022/INPR, nell'approvare le linee guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province sul rendiconto 2021, per l'attuazione dell'art. 1, c. 166 e ss., della L. 23 dicembre 2005 n. 266, ha evidenziato la necessità di verifica, da parte degli organi interni di revisione e delle Sezioni regionali, della sana gestione degli enti, focalizzando l'analisi sull'esigenza di ripristinare i parametri finanziari di carattere ordinario e sui principali aspetti strutturali a presidio dell'equilibrio di bilancio. Al fine di neutralizzare e/o evidenziare per tempo gli effetti negativi del trascinarsi di componenti finanziarie positive "non ordinarie", annidate nei resti di amministrazione, e il conseguente "mascheramento" di potenziali criticità strutturali di bilancio, si è reso necessario focalizzare l'attenzione sui trasferimenti

statali ricevuti nel corso del biennio 2020/2021, chiedendo conto del rispetto degli obblighi di certificazione, previsti dall'art. 39, c. 2, del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, e dall'art. 1, c. 827, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, e della concordanza dei dati oggetto di certificazione con quelli esposti nel conto consuntivo. La L. 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio per il 2023), al c. 785, ha fornito disposizioni sul conguaglio finale dei ristori Covid modificando l'articolo 106, c. 1, del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, e prevedendo che «Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 ottobre 2023, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono individuati i criteri e le modalità per la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese, provvedendo all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra comuni e tra province e città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti, mediante apposita rimodulazione dell'importo assegnato nel biennio 2020 e 2021. Le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato».

1.5. Del pari la L. 29 dicembre 2022, n. 197, ha introdotto una serie di disposizioni rilevanti per i Comuni in termini di nuove o riconfermate risorse a finanziamento di fondi dedicati e di agevolazioni gestionali previste in via eccezionale per l'anno 2023. La stessa Legge ha inoltre introdotto ulteriori disposizioni per i Comuni in materia di entrate proprie tra cui l'annullamento automatico di carichi affidati all'Agenzia della riscossione, salva la decisione dell'ente di non farvi ricorso da adottare con delibera entro il termine prorogato al 31 marzo 2023 dal D.L. 19 dicembre 2022, n. 198. In fatto di entrate risultano di particolare rilievo i temi dell'evasione fiscale e dell'omissione di versamenti dovuti che hanno una notevole incidenza sui bilanci dal momento che le imposte comunali (IMU e addizionale comunale all'IRPEF) rappresentano entrate ricorrenti idonee a sostenere indistintamente la parte corrente della spesa e a garantire il mantenimento degli equilibri finanziari nel tempo. L'ottimizzazione della riscossione incide positivamente non solo sugli equilibri correnti di competenza attraverso una riduzione nel tempo del Fondo crediti dubbia esigibilità ma anche sugli equilibri di cassa. E' di immediata evidenza, infatti, che una migliore e più efficiente riscossione consente di poter disporre di maggiore liquidità per far fronte in modo tempestivo ai pagamenti dell'ente evitando di effettuare accantonamenti al Fondo di garanzia dei debiti commerciali che, irrigidendo la spesa, rende difficile garantire servizi di buona qualità.

1.6. La situazione finanziaria dell'esercizio in esame potrebbe subire una variazione sul versante dinamico dovuta a fattori di carattere contingente.

L'equilibrio di bilancio potrebbe essere inciso, in altri termini, dall'aumento dei costi dell'energia che impattano sulla tenuta finanziaria dei documenti contabili dell'Ente. Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, infatti, «impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio (Corte cost., sent. n. 250/2013): di talché, al di là degli interventi di carattere *una tantum* disciplinati dal legislatore in soccorso degli enti locali, diviene doveroso per il Comune apprestare i necessari strumenti idonei a garantire l'indispensabile flessibilità del bilancio quali «appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione» (Corte cost., sent. n. 266/2013).

2. Per l'esame del rendiconto relativo all'esercizio 2021 e al bilancio di previsione 2022-2024 questa Sezione ha definito i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo (del. n. 190/2022/INPR del 16 dicembre 2022) e precisamente:

- 1) differenza tra i residui attivi e fondo crediti di dubbia esigibilità, rapportata alla popolazione, maggiore di 2,5 volte del dato medio regionale;
- 2) parte disponibile del risultato d'amministrazione negativa;
- 3) Enti non ricompresi nei criteri precedenti, per i quali si ritengano necessari specifici approfondimenti in ordine a profili di carattere contabile e gestionale.

All'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Gemmano, selezionato in base al criterio n. 2, si rilevano i seguenti profili di criticità.

3. Monitoraggio delle entrate in relazione all'ingente esposizione debitoria dell'Ente.

L'analisi della situazione finanziaria del Comune di Gemmano si innesta su quanto già rilevato dalla Sezione nelle proprie precedenti deliberazioni (259/2021/PRSE e 102/2022/PRSE), relative all'esame dei questionari sui rendiconti 2018, 2019 e 2020, in cui la Sezione ha preso atto del progressivo recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario e, nell'ottica del controllo il più possibile attualizzato all'esercizio di riferimento, ha rilevato il nuovo disavanzo emerso con il rendiconto 2021 e oggetto di recupero a decorrere dagli esercizi 2022/23. La Sezione, in occasione delle precedenti delibere, ha richiamato l'attenzione del Comune a proseguire nel costante monitoraggio

dell'evoluzione del disavanzo, raccomandando la corretta applicazione dei principi contabili che regolano la modalità del suo ripiano.

In sede di successiva istruttoria, svolta in occasione dell'odierno controllo, la Sezione osserva un importante quadro debitorio che impegna il Comune fino al 2043 nel pagamento di una rata annuale, comprensiva di capitale e interessi, di 117.779,15 euro nel 2023 e di 117.414,86 euro negli anni a seguire (con un abbassamento a 116.579,16 euro nel 2040 e a 106.379,76 euro negli ultimi tre anni dal 2041 al 2043).

Di tali mutui, stipulati in passato con Cassa Depositi e Prestiti, l'Ente ha effettuato una rinegoziazione nel 2020 per la quale si sono allungati i tempi di restituzione di capitale e interessi, abbassandosi, d'altro lato, la relativa rata annuale di ammortamento.

Tale rinegoziazione, come già argomentato dal Comune in occasione del controllo esitato nella precedente deliberazione (102/2022/PRSE), è stata una delle cause, oltre all'accantonamento nell'esercizio 2021 del fondo garanzia dei debiti commerciali, del peggioramento del recupero del disavanzo di amministrazione nel 2021 rispetto al 2020, data la riduzione della spesa per la quota capitale nell'esercizio di adesione alla rinegoziazione (avvenuta nello stesso 2020) seguita tuttavia dall'incremento, dal 2021 fino al 2043, delle quote di rientro dal debito rinegoziato.

Non può sottacersi, e anzi si riconosce con particolare favore, il virtuoso recupero operato dall'Ente, rispetto al piano di rientro disposto in seguito al riaccertamento straordinario dei residui, anche sensibilmente superiore, soprattutto negli ultimi due anni (2020 e 2021), alla quota minima di rientro prevista e che ha portato a una forte riduzione del disavanzo nel 2020 e nel 2021 sia pure, in quest'ultimo esercizio, con un minimo incremento del disavanzo rispetto al 2020 dovuto alle ragioni esposte e, in ogni caso, oggetto di ripiano ai sensi dell'art. 188 del TUEL.

Preme solo richiamare l'attenzione del Comune su come, in conseguenza della rinegoziazione, sia impegnato sino al 2043 in onerosi piani di ammortamento di mutui stipulati in passato con Cassa Depositi e Prestiti che, pur soddisfacendo secondo il parere dell'Organo di revisione le condizioni di cui all'art. 202 del TUEL e rispettando le condizioni poste dal successivo art. 203 nonché il limite di indebitamento previsto dall'articolo 204 del medesimo Testo Unico, gravano in modo importante sul bilancio dell'Ente attestandosi, nel 2021, sul 7,25% rispetto al limite del 10% previsto dall'art. 204 ai fini dell'assunzione di nuovi mutui o accensione di altre forme di finanziamento e sul 9,97% rispetto all'indicatore della

sostenibilità dei debiti finanziari fissato in un importo maggiore del 16% dal nuovo impianto parametrico stabilito ai fini della dichiarazione di deficitarietà strutturale dei Comuni.

Con ciò, nel dare atto all'Ente dei risultati ottenuti nel recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario, si vuole esclusivamente richiamare l'ente a mantenere costante il monitoraggio e alta l'attenzione sulla cura delle proprie entrate al fine di garantirne la riscossione, in special modo ai titoli 1 e 3 - nei quali in conto residui non si presenta particolarmente sostenuta - e coprire corrispondentemente le spese, ivi incluse quelle per il pagamento dei debiti finanziari.

4. Costituzione del fondo per il salario accessorio e mancata sottoscrizione del contratto decentrato integrativo.

Come rilevato in fatto, dal questionario sul rendiconto emerge che il fondo per le risorse decentrate non è stato certificato dall'Organo di revisione e che l'Ente non ha sottoscritto, entro il 31 dicembre 2021, l'accordo decentrato integrativo del personale dipendente poiché, secondo quanto affermato dal medesimo ente, era in corso una revisione del fondo risorse decentrate, in attesa della quale la contrattazione e la gestione del fondo sono state prudenzialmente congelate. Sul punto l'ente dichiara di aver accantonato nel risultato di amministrazione le somme concernenti l'accordo decentrato integrativo non approvato entro l'esercizio finanziario ma, da un'analisi dei documenti contabili, tali quote non risultano confluite nella parte vincolata del risultato di amministrazione bensì imputate a fondo pluriennale vincolato di parte corrente per l'importo complessivo di 15.879,46 euro.

Si rinnova l'esortazione al rispetto, *pro futuro*, della sequenza procedimentale già evidenziata nella precedente delibera 102/2022/PRSE (pubblicata in verità successivamente all'approvazione del rendiconto 2021 per cui l'ente non vi si è potuto uniformare in tale sede), funzionale alla corresponsione del trattamento accessorio e costituita in primo luogo dall'individuazione in bilancio delle risorse, in seconda battuta dalla costituzione del fondo con cui è impresso alle risorse un vincolo di destinazione, da ultimo dalla fissazione dei criteri di ripartizione delle risorse mediante la contrattazione decentrata, necessaria ai fini di impegno e pagamento. Pertanto, la sottoscrizione del contratto decentrato rappresenta il presupposto per l'erogazione dei trattamenti economici accessori, costituendo il titolo giuridico legittimante il pagamento.

Qualora alla fine dell'esercizio, la sottoscrizione del contratto non sia ancora intervenuta, nelle more della stessa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo e vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate e, non potendo l'ente assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Tanto premesso, la Sezione richiama l'Ente al rispetto delle prescrizioni legislative sulla gestione delle risorse destinate al trattamento retributivo accessorio del personale dipendente e all'espletamento delle fasi descritte, prodromiche alla corresponsione del suddetto trattamento, nonché l'Organo di revisione a vigilare sulla corretta costituzione del fondo ed espletare le verifiche prescritte dagli artt. 40 e 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2022-2024 e al rendiconto per l'esercizio 2021 del Comune di Gemmano:

- raccomanda all'Ente l'osservanza dei principi, anche di armonizzazione contabile, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio, presidiati dagli artt. 81 e 97 Cost. nonché dalla L. 24 dicembre 2012, n. 243, che possono essere vulnerati, in ragione delle criticità evidenziate in parte motiva, nella gestione risultante dalla documentazione esaminata da questa Sezione;

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

- 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 Gemmano.

Così deliberato in Bologna nella Camera di consiglio del 29 marzo 2023.

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Il Relatore
Ilaria Pais Greco
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 4 aprile 2023

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(*firmato digitalmente*)