



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai seguenti magistrati:

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| dott. Maria Riolo          | Presidente              |
| dott. Mauro Bonaretti      | Consigliere             |
| dott.ssa Vittoria Cerasi   | Consigliere             |
| dott.ssa Maura Carta       | Consigliere             |
| dott.ssa Rita Gasparo      | Referendario            |
| dott. Francesco Liguori    | Referendario            |
| dott.ssa Adriana Caroselli | Referendario            |
| dott. Francesco Testi      | Referendario (relatore) |
| dott.ssa Iole Genua        | Referendario            |

nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023 ha assunto la seguente:

#### DELIBERAZIONE

#### nei confronti del Comune di Edolo (BS)

#### sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, 2019, 2020 e 2021

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

viste le deliberazioni n. 12/SEZAUT/2019/INPR, n. 9/SEZAUT/2020/INPR, n. 7/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2022/INPR con le quali sono state

adottate, rispettivamente per l'esercizio 2018, 2019, 2020 e 2021, le linee guida ed il relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e ss. della l. n. 266/2005;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di Edolo (BS) sui rendiconti 2018, 2019, 2020 e 2021 e la Relazione-Questionario per i medesimi esercizi finanziari;

vista la richiesta istruttoria trasmessa con la nota con nota prot. Cdc n. 10322 del 25 luglio 2023, successivamente integrata con la richiesta prot. Cdc n. 23968 del 27 ottobre 2023;

vista la richiesta da parte dell'Ente pervenuta con nota prot. Cdc n. 12425 del 17 agosto 2023 e la successiva proroga accordata dal Magistrato istruttore con nota prot. Cdc n. 12876 del 25 agosto 2023;

vista la risposta del Comune di Edolo (BS) con nota prot. Cdc n. 13279 del 31 agosto 2023, successivamente integrata con le risposte del 5 e 6 ottobre acclarate rispettivamente ai protocolli Cdc n. 22247 e n. 22428 e la seguente nota del 6 novembre 2023 prot. Cdc n. 24304;

vista la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore e l'ordinanza presidenziale di convocazione della Camera di consiglio per il giorno 6 dicembre 2023, per adottare pronuncia *ex art. 1, commi 166 e seguenti*, della legge 266/2005;

vista l'ordinanza con la quale la Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Francesco Testi.

Ritenuto e considerato in

## **FATTO E DIRITTO**

### **1.- Quadro normativo**

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, prevede che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul

bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo". Tale relazione (nel prosieguo "questionario") è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida definite dalla Corte dei conti.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo della Magistratura contabile sulla gestione finanziaria degli enti locali che, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, risulta ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito 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"), in forza del quale 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'art. 119, comma 6 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. 267/2000, qualora le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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”.

Trattasi di un effetto inibitorio sulla capacità di spesa che assurge a imprescindibile strumento, di natura cautelare, che rinviene la sua legittimazione costituzionale nel superiore interesse alla legalità costituzionale-finanziaria (artt. 81, 119 e 120 Cost.), è volto alla tutela dell’unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e presidia l’equilibrio economico-finanziario dell’intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. nonché artt. 3 e 9 ss. della legge n. 243/2012); per tale motivo, siffatto strumento è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli Enti locali (cfr. C. conti, Sez. controllo per le Marche, deliberazione n. 121/2021/PRSE).

Come precisato dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 60/2013 cit.), l’art. 1, commi da 166 a 172 della legge n. 266/2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e) del decreto-legge n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo estese alla generalità degli enti locali, strumentalmente volte ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio: controlli di terza generazione che si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. 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 i vincoli

derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, comma 1, Cost.). Entro tale cornice costituzionale, pertanto, si colloca il vaglio sull'equilibrio economico finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche intestato alla Corte dei conti, quale Magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato collettività (cfr. anche sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40 del 6 marzo 2014; nonché n. 279/2016 e n. 115/2020).

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, la portata del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili meno gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso il Comune interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e ad attuare gli interventi idonei per addivenire al loro superamento.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio, più volte enunciati nelle linee guida della Sezione delle Autonomie di questa Corte, la verifica dei rendiconti è stata svolta in termini comparativi su una pluralità di esercizi contabili, in modo da evidenziare fenomeni significativi ricorrenti e potenzialmente in grado di incidere sugli equilibri di bilancio, con specifico riguardo agli aspetti della gestione finanziaria connessi all'armonizzazione contabile.

## **2.- Attività istruttoria dispiegata dalla Sezione ed irregolarità della gestione finanziaria dell'Ente.**

L'esame del quadro finanziario del Comune di Edolo nell'arco temporale 2018-2021 ha evidenziato alcune irregolarità sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria rispetto alle quali si formulano le seguenti considerazioni, con riserva di

altri eventuali ed ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi, collegati fra loro “in modo ordinato e concatenato” alla luce del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici.

In forza di tale principio, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell’equilibrio pluriennale del bilancio di cui all’art. 81 Cost., ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell’esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie (in tal senso, *ex plurimis*, Corte cost. 5 marzo 2018, n. 49 e Sezione delle Autonomie in sede di elaborazione delle linee guida sui rendiconti 2018 e 2019, approvate rispettivamente con le già richiamate deliberazioni n. 12/2019/INPR e n. 9/2020/INPR).

A seguito dell’esame del questionario sul rendiconto di gestione per gli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021 è stata svolta una puntuale attività istruttoria al fine di verificare, nelle annualità citate, la sana gestione finanziaria dell’Ente. In particolare il Magistrato istruttore ha ritenuto opportuno richiedere informazioni e precisazioni, corredate da eventuale documentazione di supporto, in merito ai seguenti aspetti della gestione economico-finanziaria del Comune: *i*) fondi ricevuti per far fronte all’emergenza epidemiologica da Covid-19 assegnati dallo Stato; *ii*) utilizzo della cassa vincolata; *iii*) debiti fuori bilancio deliberati nel corso dell’esercizio 2020; *iv*) parametri di deficiarietà strutturale 2019; *v*) limite indebitamento per l’esercizio 2021; *vi*) garanzia prestata a favore dell’Unione Alpi Orobie Bresciane per l’importo di 1.742.951,42 euro; *vii*) verifica crediti e debiti reciproci tra l’Ente e gli Enti Strumentali e le società partecipate e controllate, asseverate dai rispettivi Organi di revisione (art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011) e verifica delle discordanze; *viii*) risultati di esercizio al 31/12/2020 e 31/12/2021 delle società partecipate dirette.

Esaminata la risposta istruttoria e le successive integrazioni, nonché la documentazione allegata in ordine a ciascuno dei punti sopra descritti, è emersa la necessità di ulteriori chiarimenti, con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio deliberati nel corso del 2020; allo squilibrio di parte capitale risultante nell’esercizio

2021 (fonte: “verifica equilibri” di BDAP - consuntivo 2021) pari a -301.777,81 euro; alle certificazioni asseverate relative agli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020 e 2021 (cfr. art. 11, comma 6, lett. “j”, d.lgs. n. 118/2011).

Il Magistrato istruttore ha proceduto, quindi, ad integrare l’istruttoria con la nota prot. Cdc n. 23968 del 27 ottobre 2023, chiedendo al Comune di Edolo, relativamente alla **delibera di C.C. n. 6 del 30 giugno 2020**, avente ad oggetto “*Riconoscimento debito fuori bilancio a seguito sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche del 14 ottobre 2015 n. 260. Approvazione definitiva tra il Comune di Edolo ed ENEL produzione Spa in modifica dell’accordo approvato in data 03/06/2020*”, di:

- i) relazionare in merito alla tempistica circa l’adozione del provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio di cui alla DCC n. 6 del 30.6.2020, stante “*il contenzioso incardinato dalla società Enel produzione nei confronti dell’Amministrazione comunale avente per oggetto il pagamento di sovracanone per gli impianti idroelettrici di accumulo per pompaggio*” avviato nel 2001 e che, dopo alterne vicende, si concludeva con la sentenza n. 260 del 14 ottobre 2015 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, con la condanna dell’Amministrazione comunale alla restituzione delle somme indebitamente versate a suo favore da Enel, maggiorate degli interessi e con la rifusione delle spese legali sostenute da Enel. Contro tale sentenza l’Amministrazione comunale presentava successivo ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, respinto, infine, con la sentenza n. 15383 del 6 giugno 2019;
- ii) illustrare partitamente le reciproche concessioni *ex art. 1965 c.c.* contenute nell’accordo transattivo intervenuto tra le parti, specificando altresì le modalità di finanziamento del debito riconosciuto nonché le modalità del relativo pagamento;
- iii) riferire, alla luce del contenzioso instaurato con Enel e delle risposte fornite con i Questionari consuntivi 2018, 2019, 2020, 2021, nonché dei dati trasmessi attraverso la piattaforma “Banca Dati Amministrazioni Pubbliche” della RGS, sulla metodologia di valutazione del rischio di soccombenza e sul relativo fondo rischi del quadriennio in esame, specificando l’importo e criteri utilizzati per la determinazione di ciascun accantonamento nei rispettivi risultati di amministrazione;

*iv)* trasmettere la delibera di C.C. n. 3 del 3 maggio 2020, avente ad oggetto “Riconoscimento debito fuori bilancio a seguito di sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche del 14 ottobre 2015 n. b e contestuale approvazione accordo transattivo Comune di Edolo/ENEL”.

Con la stessa nota del 27 ottobre 2023, è stato chiesto inoltre, in relazione alla DCC n. 38 del 20.11.2020, relativa all'intervento di somma urgenza per il ripristino del collegamento viario tra il capoluogo e la località Lazzaretto (del valore complessivo di 98.182,17 euro - spesa finanziata da contributi regionali), di:

*i)* indicare lo stato dei lavori, dei pagamenti effettuati e del finanziamento regionale ricevuto, inviando la relativa documentazione;

*ii)* di aggiornare al 2023 l'elenco di eventuali debiti fuori bilancio già riconosciuti, da riconoscere o da finanziare.

Sono state chieste, infine, precisazioni in merito allo squilibrio di parte capitale risultante nell'esercizio 2021 pari a -301.777,81 euro, indicando l'evoluzione nell'esercizio 2022 e alle certificazioni asseverate *ex art. 11, comma 6, lett. j)*, d.lgs. n. 118/2011, rese dagli Enti Strumentali e le società partecipate e controllate, asseverate dai rispettivi Organi di revisione, per gli esercizi finanziari 2018, 2019, 2020 e 2021.

Analizzata la successiva risposta istruttoria, nonché la documentazione allegata in ordine a ciascuno dei punti sopra descritti, il Magistrato istruttore ritiene di sottoporre ad approfondimenti in sede collegiale i profili relativi: alla **valorizzazione della cassa vincolata** per i fondi/ristori legati alla pandemia non utilizzati entro il 31.12 dell'anno di competenza; al **riconoscimento del debito fuori bilancio** di cui alla deliberazione del Consiglio comunale n. 6 del 30 giugno 2020, **alla verifica degli equilibri economico patrimoniali; garanzie; alla discordanza** tra i debiti dell'Ente ed i crediti certificati ai sensi dell'art. 11 comma 6 lett. j), d.lgs. n. 118/2011, ritenendosi conseguentemente conclusi i restanti punti di indagine.

Il Magistrato istruttore, pertanto, ha richiesto al Presidente della Sezione, con nota del 29 novembre 2023, il deferimento delle questioni sopra indicate all'esame collegiale della Sezione che si è riunita nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

## **2.1.- Cassa Vincolata.**



Dalla verifica documentale, risulta che l'Ente ha chiuso l'esercizio 2018 con una cassa finale pari a 1.796.153,56 euro; l'esercizio 2019 con un valore complessivo di 1.344.620,59 euro; l'esercizio 2020 con un valore complessivo di 2.758.360,74 euro; l'esercizio 2021 con un fondo cassa finale pari a 2.739.578,61 euro e il 2022 con un valore pari a 3.477.552,64 euro. La consistenza della cassa vincolata al 31.12, pari a 0,00 nel 2018 si è via via incrementata fino a raggiungere il valore complessivo di 2.343.420,24 euro nel 2022.

Di seguito l'andamento della cassa nell'ultimo quinquennio:

**Tabella 1 – Fondo cassa al 31.12**

| DESCRIZIONE                      | 2018         | 2019         | 2020         | 2021         | 2022         |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Fondo cassa complessivo al 31.12 | 1.796.153,56 | 1.344.620,59 | 2.758.360,74 | 2.739.578,61 | 3.477.552,64 |
| di cui cassa vincolata           | 0,00         | 99.000,00    | 856.909,87   | 1.214.201,66 | 2.343.420,24 |

Fonte: Questionario consuntivo e Relazione del Revisore degli esercizi 2018, 2019, 2020, 2021, 2022.

Il Comune a partire dal 2019 ha apposto vincoli di cassa, ma con specifico riferimento negli esercizi successivi alle risorse provenienti dai fondi Covid-19 *“non è stata vincolata cassa per i fondi covid in quanto la cassa vincolata al 30.12.2020 pari a 856.909,87 ed al 31.12.2021 pari a 1.214.201,66 era molto capiente rispetto ai contributi da vincolare”* (come risposto nella nota prot. Cdc n. 13279 del 31 agosto 2023).

A fronte di ciò, tuttavia, giova rammentare che le risorse ricevute per far fronte all'evento pandemico sono state *“caratterizzate da uno specifico vincolo “di scopo” espressamente previsto da una norma di legge”*, e pertanto avrebbero dovuto *“confluire nella cassa vincolata (oltre che essere vincolate nel risultato di amministrazione), nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 180, comma 3, lett. d), all'art. 185, comma 2, lett. i) e agli artt. 195 e 222 del TUEL”* (cfr. C. conti, Sez. regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 93/2022/PRSE).

Si osserva che l'esigenza di non distogliere dalla loro originaria destinazione le somme vincolate giacenti in cassa emerge chiaramente dalla lettera dell'art. 195 del TUEL, nonché dalle *“Linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate”* di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR e da ultimo la deliberazione n. 17/2023/QMIG.

In quest'ultima sede, invero, la Sezione delle Autonomie ritiene *“non percorribile l'opzione ermeneutica secondo cui una medesima voce di entrata possa essere considerata vincolata per competenza in ragione della sua specificità, ma libera per cassa in ragione dell'assenza del requisito della sua ulteriore cogenza”*, dal momento *“nell'ordinamento giuscontabile ... la norma fondamentale di riferimento è rappresentata dall'art. 187 comma 3-ter che, come già visto, tuttavia, individua come unico requisito, il vincolo di destinazione specifica (sulla competenza e di lì sul risultato di amministrazione), senza offrire alcun ulteriore argomento per operare il proposto irrigidimento sul versante della gestione di cassa...”* (cfr. deliberazione n. 17/2023/QMIG).

Nella stessa deliberazione viene precisato inoltre che, qualora *“una determinata entrata prevista dalla legge (o dai principi contabili) debba essere considerata specifica e quindi suscettibile di generare vincoli di competenza e di cassa”* e sia destinata *“in via alternativa o cumulativa ad una pluralità di spese, talora eterogenee”*, *“assumono un ruolo determinante le scelte di programmazione degli enti che tengano in considerazione le specifiche esigenze del contesto di riferimento, stabilendo come utilizzare in concreto le entrate oggetto del vincolo. In tal modo si rende possibile introitare nella concreta gestione le finalità indicate dal Legislatore statale che vengono così a coincidere con quelle programmate dall'ente...”* (ibidem).

Conclude la Sezione delle Autonomie affermando che *“il libero utilizzo per cassa di risorse che andrebbero vincolate, negli enti in crisi di liquidità, determinerebbe di contro la concreta probabilità di pretermissione o, nei casi più critici, di impossibilità a dar corso a pagamenti di spese vincolate e scadute con evidente frustrazione della voluntas legis”* (cfr. ancora una volta deliberazione n. 17/2023/QMIG).

Sul punto, si richiama infine l'art. 180 del TUEL, laddove la lett. d) stabilisce 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”*; e il successivo art. 185 alla lett. i) prevede che il mandato di pagamento attesti *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

## **2.2.- Debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2020.**

Il Revisore del Comune di Edolo, nella Relazione al Rendiconto 2019, ha precisato che l'Ente *“non ha provveduto nel corso del 2019 al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per euro 1.825.846,38, oltre a interessi e spese legali relativi ad una sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite e detti atti non sono stati trasmessi alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5. Nonostante gli inviti dello scrivente e del responsabile della funzione l'ente ha procrastinato nella convocazione del consiglio comunale avente quale ordine del giorno il riconoscimento del debito fuori bilancio. L'Ente ha riconosciuto il debito fuori bilancio con il consiglio comunale n. 3 del 3/6/2020, trovando la copertura integrale al debito fuori bilancio attraverso una transazione con il creditore”*.

Dalle informazioni acquisite dal Questionario consuntivo 2020 e dall'annessa Relazione del Revisore, nonché dalle delibere di approvazione dei debiti fuori bilancio trasmesse dall'Ente sulla piattaforma ConTe è risultato che l'Ente nel corso dell'esercizio 2020 aveva deliberato due debiti fuori bilancio per un valore complessivo di 2.301.375,57 euro.

In particolare, con la delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020 il Comune di Edolo aveva deliberato di *“riconoscere ai sensi dell'art. 194, comma 1 lettera a) del TUEL n. 267/2000 la legittimità del debito fuori bilancio a seguito di sentenza del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche n. 260 del 14 ottobre 2020 per l'importo complessivo di 2.203.193,40 euro”*, approvando l'allegato accordo transattivo che stabiliva all'articolo 2 la ripartizione in 10 anni del debito del Comune nei confronti della società.

Mette conto evidenziare che sulla delibera ha espresso parere di regolarità tecnica *contrario* il Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria dell'Ente, rappresentando che *“ai sensi dell'art. 194, comma 2, del TUEL è possibile rateizzare il pagamento dei debiti riconosciuti in tre anni finanziari compreso quello in corso, mentre l'accordo transattivo proposto prevede una dilazione in 10 anni”*. Parere contrario viene espresso anche dal Revisore contabile dell'Ente.

Con la precedente DCC n. 3 del 3 maggio 2020, avente ad oggetto *“Riconoscimento debito fuori bilancio a seguito di sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche del*

14 ottobre 2015 n. 260 e contestuale approvazione accordo transattivo Comune di Edolo/ENEL” era stato approvato una prima versione dell’accordo, successivamente “sostituito” con la delibera n. 6/2020.

### **2.2.a.- DCC n. 6 del 30.6.2020.**

Con la nota prot. Cdc n. 24304 del 6 novembre 2023, il Comune di Edolo ha riferito che *“il contenzioso incardinato dalla Società Enel produzione nei confronti dell’Amministrazione comunale ha avuto per oggetto il pagamento di sovracanone per gli impianti idroelettrici di accumulo per pompaggio; in relazione a tale impianto sono state notificate ad Enel tre ingiunzioni aventi ad oggetto il pagamento dei sovracanoni di pompaggio. Con la prima, in data 21 dicembre 2001, i comuni di Edolo e di Sonico hanno intimato ad Enel di pagare la somma di £ 1.891.895 074, di cui £ 1.773.651.632 a favore del Comune di Edolo e £ 118.243.442 a favore del comune di Sonico. Con la seconda, in data 18 luglio 2002, il solo comune di Edolo chiese il pagamento di € 1.299.978,47, oltre interessi legali. Con la terza, in data 5 maggio 2003, sempre il Comune di Edolo chiese il pagamento di € 1.854.572,21, precisando che l’importo comprendeva tutti i sovracanoni relativi agli anni 1999-2003; nei confronti di tutte e tre le ingiunzioni ha proposto opposizione Enel con distinti ricorsi al Tribunale delle acque di Milano (R.G. 3/2002, 14/2002 e 9/2003) poi riuniti in un unico giudizio. Nel corso della causa il Comune di Edolo ha chiesto ed ottenuto un pignoramento immobiliare della centrale idroelettrica di cui al giudizio ed Enel ha chiesto ed ottenuto la conversione del pignoramento e, in definitiva, ha pagato al Comune la somma di € 2.086.612,78, della quale è stata richiesta la restituzione nel giudizio proposto al Tribunale regionale delle acque milanese. Con le sentenze 23 settembre 2011-10 febbraio 2012 n. 510 il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Milano ha rigettato le domande di Enel; questa sentenza è stata impugnata da Enel innanzi al Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche; con la sentenza n. 260 del 14 ottobre 2015 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, il Comune di Edolo è stato condannato alla restituzione delle somme indebitamente versate a proprio favore da Enel, maggiorate degli interessi e con rifusione delle spese legali sostenute da Enel; per la riforma di questa sentenza il Comune di Edolo ha proposto ricorso innanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, con sentenza 6 giugno 2019 n. 15383 lo hanno rigettato.*

ii) *In questi anni l'amministrazione comunale ha intercorso numerosi incontri per raggiungere un accordo sulla restituzione del debito, tale da mantenere da un lato gli equilibri di bilancio e dall'alto non incidere sulla pressione tributaria dei cittadini di Edolo; infatti nell'accordo sottoscritto è evidenziata la definitiva rinuncia di Enel agli interessi a partire dal 2015 (ovvero dalla 1° sentenza sfavorevole al comune).*

*In data 18 giugno 2020 è pervenuto al protocollo dell'Ente l'accordo definitivo proposto da Enel; tale accordo prevede la corresponsione da parte del Comune ad Enel di € 2.203.193,40 in dieci anni con le seguenti modalità:*

- *euro 120.000,00 (centoventimila) annui da corrispondere entro- il 30 giugno di ogni anno, per gli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024;*
- *euro 241.711,40 (duecentoquarantunoseptecentoundici,40) annui da corrispondersi entro il 5 marzo di ogni anno, per gli anni 2025, 2026, 2027; 2028 e 2029;*

*La restante somma di euro 394.636,19 (trecentonovantaquattroseicentotrentasei,19) a titolo di interessi e spese legali riconosciuti in sentenza sarà corrisposta con le seguenti modalità:*

*39.463;60 (trentanovemilaquattrocentosessantatre,60) da corrispondersi entro il 30 giugno di ogni anno, per gli anni 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024, e da corrispondersi entro il 5 marzo di ogni anno per gli anni 2025, 2026, 2027, 2028 e 2029.*

*Ad oggi sono state. pagate regolarmente le prime 4 rate.*

iii) *In merito al finanziamento del dbf non sono stati effettuati accantonamenti nel risultato di amministrazione in quanto gli accordi con Enel prevedevano rate costanti e in linea con le possibilità dell'ente; piuttosto sono state effettuate manovre per liberare la parte corrente (es : rinegoziazioni del mutuo, intensificazione dell'attività di accertamento)".*

Il Comune di Edolo ha trasmesso, come richiesto dalla Sezione, anche la deliberazione n. 3 del 3 maggio 2020, relativamente all'approvazione della prima versione dell'accordo transattivo tra l'Ente e la società Enel precisando che la stessa è stata sostituita dalla già citata DCC n. 6 del 30 giugno 2020 "in quanto è stato modificato l'accordo transattivo proposto al consiglio comunale".

## **2.2.b.- Rilievi della Sezione.**

I) In ordine ai profili su esposti, rileva la Sezione anzitutto che l'Ente ha atteso ben cinque anni prima di riconoscere il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza *de*

qua del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, ossia dal 2015 fino al 2020, senza neppure aver iscritto a bilancio il debito scaturitone.

A fronte di ciò, è appena il caso di rammentare che in forza dell'art. 205, comma 3, R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 (recante "Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), *"le sentenze emesse dal Tribunale superiore in grado di appello sono esecutive a norma dell'articolo 554 del codice di procedura civile; il ricorso per cassazione non ne sospende la esecuzione"*, sicché anche in pendenza del ricorso in Cassazione la sentenza TSAP n. 260/2015 era esecutiva.

A tal riguardo, occorre inoltre tenere conto di quanto rappresentato dalla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali presso il Ministero dell'economia e delle finanze (Commissione Arconet), nella riunione del 30 marzo 2016, allorché è stata data risposta ad alcuni quesiti formulati dalle Autonomie speciali su debiti fuori bilancio in relazione all'applicazione della disposizione normativa di cui al punto 5.2, lettera h), dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni.

Segnala la Commissione che *"l'esistenza o meno dell'accantonamento al fondo spese o rischi futuri non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma costituisce lo strumento che: a) consente di iscrivere e registrare l'obbligazione giuridica fornendo le necessarie coperture, evitando la formazione di debiti fuori bilancio (per impossibilità di individuare la copertura), nei casi in cui i procedimenti di spesa sono stati regolarmente avviati; b) consente il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, fornendo le necessarie coperture, nei casi in cui il procedimento di spesa non è stato regolarmente avviato a seguito della formazione di una obbligazione giuridicamente perfezionata. In ogni caso si rappresenta che l'accantonamento al fondo contenzioso non è facoltativo, ma è un preciso obbligo dell'ente disciplinato dai principi contabili"* (così Commissione Arconet, del. 30.3.2016, richiamata anche da C. conti, Sez. controllo Marche, del. n. 20/2018/PAR).

Peraltro poi, ad avviso del Collegio la perdurante condotta omissiva dell'Ente *in subiecta materia* va stigmatizzata anche sotto altra angolazione.

Come ha osservato altra pronuncia del Giudice contabile, invero, *“ai fini di una corretta gestione finanziaria l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'Ente per l'adozione dei necessari provvedimenti ai sensi dell'art. 194, comma 1, TUEL, restando, pertanto, in capo all'Amministrazione l'onere di procedere con la massima sollecitudine. Tale obbligo decorre, in un'ottica prudenziale, dalla data del deposito della sentenza di condanna cioè dal momento del giuridico perfezionamento della relativa pubblicazione (art. 133, comma 1, c.p.c.). È in questo momento infatti che sorge l'obbligazione giuridica, vincolante (almeno in via provvisoria) e non programmata nell'ambito del ciclo del bilancio dell'ente. Tenuto conto che per l'avvio delle procedure di esecuzione forzata nei confronti delle P.A. norma dell'art. 14, D.L. n. 669/1996, è richiesto il decorso di 120 giorni dalla notifica della sentenza esecutiva, tale lasso di temporale segna anche il termine massimo entro il quale il riconoscimento può dirsi fisiologicamente e non tardivamente disposto dal Consiglio comunale”* (C. conti, Sez. contr. Valle d'Aosta, delibera n. 7/2022/PAR).

Sempre a tal proposito, già da tempo la Sezione delle Autonomie ha avuto modo di evidenziare *“come «in una corretta gestione finanziaria l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione debba essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, e il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, commi 2 e 3» ammonendo nel contempo che, laddove vi sia un ritardo che comporti il rinvio del riconoscimento ad esercizi successivi a quello in cui il debito è emerso, si produrrebbe una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente”* (così C. conti, Sez. Autonomie, del. n. 27/SEZAUT/2019/QMIG, che richiama la pregressa deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG).

**II)** Fermo quanto sopra, occorre soggiungere ulteriori criticità derivanti dalle modalità e dalle tempistiche di rateizzazione del debito fuori bilancio *de quo*.

Sul punto, giova fare riferimento alla normativa vigente al momento di approvazione della delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020, secondo il principio di legalità ed il notorio corollario costituito dal principio *“tempus regit actum”* (cfr. infatti Cons. Stato, Sez. VI, 8.6.2022, n. 4683, secondo cui *“la pubblica Amministrazione, sulla quale a norma dell'art.*

97 Cost. incombe più pressante l'obbligo di osservare la legge, deve necessariamente tener conto, nel momento in cui provvede, della norma vigente e delle qualificazioni giuridiche che essa impone").

Orbene, proprio con riferimento alla rateizzazione dei debiti fuori di bilancio, la formulazione *pro tempore* vigente dell'art. 194 TUEL ammetteva *esclusivamente* una rateizzazione a carattere triennale in virtù del comma 2, secondo il quale "per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori".

Come ha osservato la giurisprudenza contabile, in linea generale "il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio. (...) L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale). Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art. 193 e 194 del D.Lgs. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL" (cfr. C. conti, Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 180/2014/PRSP).

Pertanto, "il limite temporale entro cui deve avvenire il riequilibrio della gestione rimane il triennio (l'anno in corso e i due successivi)" con la conseguenza che "alla luce del vigente quadro ordinamentale, non è consentito rinviare" oltre la prospettiva triennale l'onere finanziario di poste debitorie maturate in un dato esercizio, posto che "tale contabilizzazione, infatti, determinerebbe un inammissibile trasferimento della spesa di competenza a carico delle amministrazioni future che vedrebbero diminuire, in misura corrispondente, la quantità di risorse a disposizione per la realizzazione delle proprie politiche di spesa" (così C. conti, Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 39/PRSP/2015).

Va altresì rammentato che l'orientamento formatosi con riferimento agli art. 194, comma 2, ed art. 193, commi 2-3 TUEL *pro tempore* vigenti non lascia "spazio alla possibilità per il comune di riconoscere un debito fuori bilancio senza garantire, anche in parte



(se ricorrono le condizioni di cui al citato comma 2), la copertura ed il pagamento dello stesso nell'esercizio in cui il debito è riconosciuto; invero, la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo ha già avuto modo di esprimersi in tale senso: "Quanto alla modalità di iscrizione in bilancio, ritiene la sezione che se la rateizzazione riguarda la copertura finanziaria del debito per mancanza di risorse, in ciascun bilancio va iscritta la parte di competenza; invece, se la rateizzazione riguarda i tempi del pagamento per far fronte ad esigenza di cassa, ma la copertura è prevista in unico esercizio finanziario, va iscritto l'intero importo nel bilancio di competenza ed il pagamento avverrà materialmente negli esercizi successivi" (cfr. Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 354/PAR/2013)" (in termini, C. conti, Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 60/PRSP/2015).

**III)** Tanto premesso, dunque, la Sezione accerta che, con delibera del 30.6.2020 n. 6, l'Amministrazione ha sostanzialmente violato i canoni di legalità finanziaria dettati dagli artt. 193-194 TUEL *pro tempore* vigenti, posto che:

- per un verso, ha proiettato gli oneri derivanti dall'accordo transattivo su un arco di tempo *decennale* (non già triennale);
- per l'altro, ha previsto la copertura finanziaria all'interno della previsione del solo triennio relativo al Bilancio 2020-2023 (cfr. il parere di regolarità contabile rilasciato dal Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria dell'Ente).

Si tratta di profili certamente noti all'Amministrazione, tanto più perché debitamente segnalati dal parere di regolarità tecnica *contrario* a firma del Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria del Comune, nonché dal parere contrario dell'Organo di revisione, entrambi allegati alla delibera C.C. n. 6/2020 cit.

Sotto diversa angolazione, va aggiunto che in tal modo si assiste al rinvio del termine definitivo di restituzione del debito, i cui oneri dovranno essere scontati fino al 2029 dalle future amministrazioni e generazioni.

**IV)** Fermo quanto sopra, si dà atto che solo *successivamente* all'approvazione della delibera C.C. in esame (n. 6 del 30.6.2020), il Legislatore ha modificato l'art. 194, comma 3 TUEL tramite l'art. 53, comma 6, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Segnatamente, l'attuale formulazione del comma 3 è la seguente: *“ Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti, nonché, in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2, può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse”*.

In relazione alla normativa sopravvenuta, peraltro, si osserva che nella delibera C.C. n. 6/2020 l'Ente non dà atto della *“impossibilità di utilizzare altre risorse”*, come tassativamente prescritto dalla legge, limitandosi invece a richiamare in via generica la scelta di *“non incidere sulla pressione tributaria dei cittadini di Edolo”*.

V) Conclusivamente, in relazione alla delibera C.C. n. 6 del 30.6.2020, questa Sezione dispone la trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti dell' art. 23 comma 5, Legge n. 289/2002.

### 2.3.- Verifica Equilibri fino al 2022.

La seguente Tabella mostra l'andamento più che positivo del risultato di amministrazione conseguito dal comune di Edolo nel quinquennio 2018-2022 e la sua suddivisione tra parte accantonata, parte vincolata, parte destinata agli investimenti e parte disponibile.

**Tabella 2 – Risultato amministrazione 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022**

|  | 2018       | 2019       | 2020         | 2021         | 2022         |
|--|------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Risultato d'amministrazione (A)                | 726.085,46 | 849.997,15 | 2.577.051,83 | 1.722.370,81 | 4.388.005,70 |
| Composizione del risultato di amministrazione: |            |            |              |              |              |
| Parte accantonata (B)                          | 323.128,18 | 436.939,60 | 548.341,90   | 666.664,66   | 817.067,54   |
| Parte vincolata (C)                            | 11.651,25  | 102.139,00 | 1.110.016,55 | 445.686,03   | 3.285.562,20 |
| Parte destinata agli investimenti (D)          | 250.000,00 | 67.511,00  | 421.920,00   | 67.511,00    | 67.511,00    |
| Parte disponibile (E= A-B-C-D)                 | 141.306,03 | 243.407,55 | 496.773,38   | 542.509,12   | 217.864,96   |

Fonte: BDAP - All. a): Risultato d'amministrazione

A tal proposito, giova anzitutto rammentare che, a seguito dell'art. 1 comma 821, L. 145/2018<sup>1</sup> (che ha introdotto il concetto di "equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo"), il Ministero dell'Economia e Finanze ha adottato il decreto del 1.08.2019<sup>2</sup>, volto a modificare il prospetto degli equilibri (All. 10 del d.lgs. n. 118/2011), e per l'effetto ha introdotto i nuovi saldi: W1 Risultato di competenza; W2 Equilibrio di bilancio; W3 Equilibrio complessivo.

Parimenti, deve osservarsi che per l'esercizio finanziario 2018 il Comune di Edolo registrava: un Equilibrio di parte corrente pari a 202.282,26 euro; un Equilibrio di parte capitale pari a 68.743,69 euro; infine, un Equilibrio finale pari a 271.025,95 euro (come si rileva dai dati trasmessi dall'Ente attraverso la piattaforma BDAP).

Nella successiva Tabella 3, si riporta in sintesi la verifica degli equilibri economico-finanziari relativi agli esercizi dal 2019 al 2022.

**Tabella 3 – Equilibri in parte corrente e in c/capitale**

| EQUILIBRI IN PARTE CORRENTE E IN C/CAPITALE   | 2019       | 2020         | 2021         | 2022                |
|---|------------|--------------|--------------|---------------------|
| <b>O1) Risultato di competenza di parte corrente</b>                                | 316.006,34 | 784.166,45   | 577.012,62   | 542.143,98          |
| Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio N       | 114.870,00 | 543.503,34   | 130.505,14   | 210.920,92          |
| Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio                                    | 100.000,00 | 136.955,20   | 114.798,01   | 14.633,82           |
| <b>O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente</b>                                 | 101.136,34 | 103.707,91   | 331.709,47   | 316.589,24          |
| Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto(+)/(-) | 8.436,22   | - 432.101,04 | 924,58       | - 50.625,00         |
| <b>O3) Equilibrio complessivo di parte corrente</b>                                 | 92.700,12  | 535.808,95   | 330.784,89   | <b>367.214,24</b>   |
| <b>Z1) Risultato di competenza in c/capitale</b>                                    | 123.535,57 | 1.035.329,74 | 21.880,26    | <b>2.667.179,17</b> |
| Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio dell'esercizio N           | -          | -            | -            | -                   |
| Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio  | 2.139,00   | 970.922,35   | 323.658,07   | 3.073.914,18        |
| <b>Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale</b>                                     | 121.396,57 | 64.407,39    | - 301.777,81 | <b>406.735,01</b>   |
| Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto(+)/(-)     | -          | -            | -            | -                   |
| <b>Z3) Equilibrio complessivo in capitale</b>                                       | 121.396,57 | 64.407,39    | - 301.777,81 | <b>406.735,01</b>   |

Fonte: Verifica equilibri – BDAP

Orbene, da un'attenta lettura dei valori iscritti nella suddetta Tabella 3, si rileva in corrispondenza del rendiconto 2021 un risultato di competenza in c/capitale (Z1) positivo

<sup>1</sup> Cfr. legge n. 145/2018, art. 1, **comma 820**: "A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"; cfr. anche **comma 821**: "Gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

<sup>2</sup> D. Ministero dell'Economia e delle Finanze Decreto 1° agosto 2019: Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011" (19A05169) (in G.U. Serie Generale n. 196 del 22 agosto 2019).

e pari a 21.880,26 euro; ma un *equilibrio di bilancio in c/capitale* (Z2) e un *equilibrio complessivo in c/capitale* (Z3) negativo per -301.777,81 euro.

Anche l'esercizio 2022 chiude con un *risultato di competenza in c/capitale* (Z1) positivo (2.667.179,17 euro), mentre l'*equilibrio di bilancio in c/capitale* (Z2) e l'*equilibrio complessivo in c/capitale* (Z3) registrano un valore negativo (-406.735,01 euro). Nonostante questi risultati parziali negativi, anche negli esercizi 2021 e 2022, l'ente consegue un risultato di competenza "non negativo" (Tabella 4), nel rispetto del dettato normativo della L. 145/2018 art. 1 comma 821.

**Tabella 4 – Verifica dell'equilibrio economico-finanziario dal 2019 al 2022**

| Verifica dell'equilibrio economico-finanziario                    | 2019       | 2020         | 2021       | 2022         |
|---|------------|--------------|------------|--------------|
| W1) Risultato di competenza                                       | 439.541,91 | 1.819.496,19 | 598.892,88 | 3.209.323,15 |
| Risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio N       | 114.870,00 | 543.503,34   | 130.505,14 | 210.920,92   |
| Risorse vincolate nel bilancio                                    | 102.139,00 | 1.107.877,55 | 438.456,08 | 3.088.548,00 |
| W2) Equilibrio di bilancio  | 222.532,91 | 168.115,30   | 29.931,66  | - 90.145,77  |
| Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto(+)/(-) | 8.436,22   | - 432.101,04 | 924,58     | - 50.625,00  |
| W3) Equilibrio complessivo  | 214.096,69 | 600.216,34   | 29.007,08  | - 39.520,77  |

Fonte: Verifica equilibri – BDAP

Con la risposta del 6 novembre 2023 l'Ente – nel segnalare il venir meno nel corso dell'esercizio 2021 di "alcune entrate previste in conto capitale", coperte da avanzo libero – ha sottolineato il permanere di tale criticità anche nel Rendiconto 2022, che come verificato, non solo registra un equilibrio complessivo in c/capitale (Z3) negativo per -406.735,01 euro, ma risulta negativo anche l'equilibrio di bilancio W2 (-90.145,77 euro) e l'equilibrio complessivo W3 (-39.520,77 euro).

A fronte di ciò, si richiama la risposta fornita dalla commissione ARCONET nella riunione dell'11 dicembre 2019, a proposito del rispetto da parte degli Enti locali degli equilibri ai sensi dell'art. 1, comma 820 e 821 L. n. 145/2018: "In merito al quesito posto, con riferimento alle modifiche apportate dal DM del Ministero dell'economia e finanze del 1 agosto 2019 al prospetto degli equilibri di cui all'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si rappresenta che, il Risultato di competenza (W1) e l'Equilibrio di bilancio (W2) sono stati individuati per rappresentare gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'Equilibrio complessivo (W3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

*Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un Risultato di competenza (W1) non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell'Equilibrio di bilancio" (W2) che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che agli impegni e al ripiano del disavanzo, anche ai vincoli di destinazione e agli accantonamenti di bilancio. Ciò premesso, si segnala, in ogni caso, che a legislazione vigente non sono previste specifiche sanzioni in merito al mancato rispetto".*

Nella risposta istruttoria, a fronte dei chiarimenti il Comune di Edolo riconosce la criticità e si riserva di monitorare l'andamento degli equilibri in parte capitale.

In relazione ai su esposti profili, dunque, la Sezione accerta per l'anno 2022:

- un equilibrio di bilancio (W2) *negativo* per -90.145,77 euro;
- un equilibrio complessivo (W3) *negativo* per -39.520,77 euro.

Su entrambi i profili, si richiama l'attenzione dell'Ente, anche in relazione al *decisum* di ARCONET danzi illustrato.

#### **2.4.- Limite di indebitamento.**

L'art. 204 del TUEL (dedicato alle "Regole particolari per l'assunzione di mutui") statuisce al comma 1 che l'Ente locale, per assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato debba verificare che "l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi ..." non superi "(...) **il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.**

Con la nota istruttoria del 25 luglio 2023, il Magistrato istruttore aveva altresì chiesto di chiarire un'apparente discordanza tra il calcolo del limite dell'indebitamento, di cui al citato art. 204 del TUEL, riportato rispettivamente nella Relazione del Revisore 2020 (3,98%) rispetto al valore indicato nel Questionario consuntivo 2020 (4,82%), entrambi comunque ben al di sotto del limite del 10% calcolato sui *primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'esercizio 2018* (cfr. *infra* Tabella 5).

**Tabella 5 – Calcolo del limite di indebitamento / Debito complessivo**

|   | Questionario<br>2020 | Relazione del<br>Revisore 2020 |
|---|----------------------|--------------------------------|
| ENTRATE DA RENDICONTO 2018  |                      |                                |
| 1) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)   | 3.236.992,72         | 3.236.992,72                   |
| 2) Trasferimenti correnti (Titolo II)   | 1.162.415,39         | 1.162.415,39                   |
| 3) Entrate extratributarie (Titolo III)   | 1.079.399,41         | 1.079.399,41                   |
| <b>A) TOTALE PRIMI TRE TITOLI ENTRATE RENDICONTO 2016</b>   | <b>5.478.807,52</b>  | <b>5.478.807,52</b>            |
| <b>B) LIVELLO MASSIMO DI SPESA ANNUA AI SENSI DELL'ART. 204 TUEL (10% DI A)</b>   | <b>547.880,75</b>    | <b>547.880,75</b>              |
| ONERI FINANZIARI DA RENDICONTO 2018   |                      |                                |
| C) Ammontare complessivo di interessi per mutui, prestiti obbligazionari, aperture di credito e garanzie di cui all'articolo 207 del TUEL al 31/12/2018 (1) | 263.921,72           | 218.083,62                     |
| D) Contributi erariali in c/interessi su mutui  | 0,00                 |                                |
| E) Ammontare interessi riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento   | 0,00                 |                                |
| <b>F) Ammontare disponibile per nuovi interessi (F=B-C+D+E)</b>   | <b>283.959,03</b>    | <b>329.797,13</b>              |
| G) Ammontare oneri finanziari complessivi per indebitamento e garanzie al netto dei contributi esclusi (G=C-D-E)  | 263.921,72           | 218.083,62                     |
| Incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate rendiconto 2016 (G/A)*100   | 4,82%                | 3,98%                          |

Fonte: Questionario consuntivo 2020 e Relazione dell'Organo di Revisione allegata al Rendiconto 2020.

Con la risposta del 31 agosto, l'Ente ha illustrato che *“il prospetto del rispetto del limite di indebitamento 2020 compilato nel questionario è discordante rispetto a quello indicato nella relazione del revisore in quanto il primo tiene conto anche dei mutui sottoscritti dall'Unione dei Comuni a favore del Comune di Edolo, mentre il secondo indica solo i mutui sottoscritti direttamente dal Comune. La differenza di € 45.838,10 è la quota interessi trasferita dal comune all'unione”*.

Al riguardo, mette conto evidenziare che il Comune di Edolo con la del. C.C. n. 44 del 7 ottobre 2016 aveva previsto l'attivazione di garanzia sussidiaria per un valore complessivo di 1.963.241,650 euro a favore dell'Unione delle Alpi Orobie Bresciane, ai sensi dell'art. 62, comma 6 del Regolamento di Contabilità dell'Ente.

Con riferimento alle garanzie fideiussorie, dal combinato disposto dall'art. 207 del TUEL e dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria, punto 5.5 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, discende che *“al momento della concessione della garanzia, in contabilità finanziaria non si effettua alcuna contabilizzazione; nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia,*

*l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i 'Fondi di riserva e altri accantonamenti'. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito".*

Come già richiamato da questa Sezione con la deliberazione n. 162 /2020/PRSE, in difetto dell'accantonamento previsto dal principio contabile appena richiamato, *"l'esistenza di una garanzia debitoria comporterà l'obbligo di computare gli oneri per interessi nel limite stabilito dall'art. 204 TUEL (vd. ex multis, Sezione Regionale di controllo per la Puglia, delibera 89/2017/PRSP, Sezione Regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, delibera n. 6/2019/PRSE, Sezione Regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 36/2020/PAR, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, delibere nn. 132 e 146 /2020 PRSE)"* (C. conti, Sez. controllo Lombardia, del. n. 162/2020/PRSE cit.).

Infine, lo stesso principio contabile stabilisce che *"lo schema di stato patrimoniale di cui all'allegato n. 10, tra i conti d'ordine, prevede l'indicazione delle garanzie prestate a favore di terzi"*. Peraltro, si rammenta che tale obbligo di appostamento contabile degli impegni derivanti da garanzie fideiussorie è disposto anche dal principio contabile della contabilità economico-patrimoniale, punto 7.2 dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011. Dalla verifica documentale effettuata sul conto economico patrimoniale pubblicato dal Comune di Edolo sul proprio sito internet (si v. specificamente la pagina *web* [https://www.comune.edolo.bs.it/Pages/amministrazione\\_trasparente\\_v3\\_0/?code=AT.D0.10](https://www.comune.edolo.bs.it/Pages/amministrazione_trasparente_v3_0/?code=AT.D0.10)), non risulta che l'Ente abbia provveduto fino all'esercizio 2022 all'iscrizione della garanzia tra i conti d'ordine di cui all'allegato n. 10.

In relazione a quanto sopra, la Sezione invita l'Ente al rispetto della normativa vigente, verificando costantemente che le garanzie prestate siano conteggiate ai fini della determinazione del limite di indebitamento, a meno che il Comune stesso non accantoni un importo pari all'ammontare del debito garantito tra i *"Fondi di riserva e altri accantonamenti"* delle spese correnti.

## **2.5.- Certificazioni crediti e debiti ex art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011.**

Il Comune di Edolo al 31.12.2021 risulta partecipare ai seguenti organismi:

**Tabella 6 – Partecipazioni al 31.12.2021**

| PARTECIPAZIONI al 31.12.2021                               | Codice fiscale | Diretta/<br>Indiretta | Quota di<br>partecipazione<br>% | Tipo controllo                                       |
|--|----------------|-----------------------|---------------------------------|--|
| > VALLE CAMONICA SERVIZI Srl                               | 02245000985    | D                     | 0,38                            | controllo analogo congiunto                          |
| > BLU RETI GAS Srl   | 03737190987    | I                     | 100                             | controllo congiunto per effetto di patti parasociali |
| > VALLE CAMONICA SERVIZI VENDITE Spa                       | 02349420980    | I                     | 100                             | controllo congiunto per effetto di patti parasociali |
| > SERVIZI IDRICI VALLE CAMONICA Srl                        | 03432640989    | D                     | 3,116                           | controllo congiunto per effetto di norme statutarie  |
| > SOCIETA' IMPIANTI TURISTICI - S.I.T. - Spa               | 00277270179    | D                     | 0,01                            | nessuno  |
| > CONSORZIO ADAMELLO SKI PONTEDILEGNO-TONALE               | 00881780175    | D                     | 19,6                            | -  |
| > CONSORZIO FORESTALE ALTA VALLE CAMONICA                  | 01810800985    | D                     | 20,36                           | -  |
| > CONSORZIO IDROELETTRICO DI EDOLO-MU' - SOCIETA' COOP arl | 00362450173    | D                     | 22,55                           | nessuno  |

Fonte: Portale partecipazioni del MEF.

Con la risposta del 6 novembre 2023, l'Ente ha trasmesso, per gli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021, le certificazioni asseverate dei crediti e debiti trasmesse dagli Enti strumentali e società partecipate direttamente, *“ad eccezione del gruppo VCS o Consorzio VCS il cui direttore ha risposto che le società di revisione non inviano asseverazioni precedenti all'approvazione del bilancio che avviene entro il 30 giugno di ogni anno”*.

Con la stessa nota, l'Ente ha confermato la discordanza tra il credito del Consorzio Adamello Ski ed il proprio debito, per 8.500,00 euro.

In particolare, il credito iscritto per 5.000,00 euro dalla società per sponsorizzazione Feralpi Salò – ritiri estivi, non troverebbe alcun riscontro negli atti deliberativi del Comune di Edolo, mentre il servizio *nevibus* iscritto per 3.500,00 sarebbe stato deliberato dall'Amministrazione solo nel 2022, risolvendo parzialmente la discordanza tra credito della società e debito dell'Ente.

Siffatta discrasia viene corroborata dal contenuto della Relazione del Revisore allegata al Rendiconto 2022, laddove, nella sezione dedicata alla verifica rapporti di credito e debito, si riporta che *“non risultano coincidenti i debiti col Consorzio Adamello Ski”*.

A fronte di tale discordanza, preme rammentare la portata vincolante dell'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, laddove impone di scrutinare *“gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione”*, con la conseguenza che *“in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.



Conclusivamente, la Sezione accerta la mancata coincidenza dei debiti dell'Ente col Consorzio Adamello Ski per 5.000,00 euro, e per l'effetto invita l'Amministrazione ad ottemperare immediatamente e senza indugio all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 cit., assumendo i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

### **3.- Osservazioni conclusive.**

Alla luce dei rilevati su esposti, la Sezione prende atto di un risultato di competenza (W1) positivo per gli anni dal 2019 al 2022 (cfr. Tabella 4 *sub* § 2.3).

Ciò nondimeno, ritiene il Collegio di riportare i principali punti critici, emersi dall'istruttoria condotta nei confronti dell'Ente.

**3.1)** Anzitutto, è stata acclarata la mancanza di cassa vincolata, con specifico riferimento alle risorse provenienti dai fondi Covid-19, per gli anni 2020-2021 (§ 2.a).

**3.2)** Quanto alla delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020, si osserva che l'Ente ha atteso ben cinque anni prima di riconoscere il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche del 14 ottobre 2015 n. 260, ossia fino al 2020, omettendo frattanto di iscriverlo a bilancio il relativo debito (cfr. § 2.2.b *sub* I).

**3.3)** Sempre al riguardo, la disamina ha dimostrato che la transazione a carattere *decennale* stipulata dal Comune con Enel – connessa alla citata delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020 – si pone in violazione dei canoni di legalità finanziaria dettati dagli artt. 193-194 TUEL *pro tempore* vigenti, laddove da un lato si proiettano gli oneri derivanti dall'accordo transattivo su un arco di tempo *decennale* (non già triennale); e dall'altro, viene contemplata la copertura finanziaria all'interno della previsione del solo triennio relativo al Bilancio 2020-2023, come attesta il parere di regolarità contabile rilasciato dal Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria dell'Ente (cfr. § 2.2.b *sub* II-III).

**3.4)** Inoltre, relativamente alla verifica degli equilibri, emerge un equilibrio di bilancio (W2) *negativo* per l'anno 2022, pari a -90.145,77 euro, nonché un equilibrio complessivo (W3) *negativo* per l'anno 2022, pari a -39.520,77 euro: per entrambi i punti, si veda § 2.3.

**3.5)** Ancora, la Sezione accerta la mancata iscrizione fino al 2022, nei conti d'ordine dello stato patrimoniale, dell'attivazione di garanzia sussidiaria per un valore complessivo di 1.963.241,650 euro a favore dell'Unione delle Alpi Orobie Bresciane, ai sensi dell'art. 62, comma 6, del Regolamento di Contabilità dell'Ente (cfr. § 2.4).

**3.6)** Da ultimo, è stata acclarata la mancata coincidenza dei debiti dell'Ente con il Consorzio Adamello Ski per 5.000,00 euro, in violazione dell'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 (cfr. § 2.5).

**3.7)** Fermo quanto sopra, si rammenta comunque che, come questa Sezione ha già avuto modo di evidenziare, l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva da parte della Sezione, la quale, pertanto, alla luce del principio di continuità della gestione economico finanziaria e dei bilanci, si riserva ulteriori approfondimenti in occasione del controllo sui rendiconti degli esercizi successivi (cfr. C. conti, Sez. controllo Lombardia, del. n. 134/2023/PRSE).

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia

#### **ACCERTA**

- la mancanza di cassa vincolata per gli anni 2020-2021, con specifico riferimento alle risorse provenienti dai fondi Covid-19 (§ 2.1);
- la violazione dei canoni di legalità finanziaria dettati dagli artt. 193-194 TUEL *pro tempore* vigenti, in relazione alla delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020, giusta quanto rilevato in parte motiva *sub* § 2.2.b;
- l'assenza di iscrizione fino al 2022, nei conti d'ordine dello stato patrimoniale, dell'attivazione di garanzia sussidiaria per un valore complessivo di 1.963.241,650 euro a favore dell'Unione delle Alpi Orobie Bresciane, ai sensi dell'art. 62, comma 6, del Regolamento di Contabilità dell'Ente (§ 2.4);
- la mancata coincidenza dei debiti dell'Ente con il Consorzio Adamello Ski per 5.000,00 euro con Consorzio Adamello Ski, in violazione dell'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 (§ 2.5).

#### **RACCOMANDA**

al Comune di Edolo (BS):

- di attenzionare e monitorare costantemente i valori sottesi agli equilibri *sub* W2/W3 (§ 2.3);
- di verificare che le garanzie prestate siano sempre conteggiate ai fini della determinazione dei limiti di indebitamento, a meno che l'Ente stesso non accantoni un importo pari all'ammontare del debito garantito tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti" delle spese correnti (§ 2.4).

### **RICHIEDE**

per il futuro all'Ente:

- di attenersi scrupolosamente ai principi contabili relativi alla valorizzazione e movimentazione della cassa vincolata (§ 2.1);
- di garantire il rispetto della normativa *pro tempore* vigente, *ex* artt. 193-194 TUEL, e l'applicazione dei principi contabili in tema di transazioni e debiti fuori bilancio (§ 2.2);
- di appostare nello stato patrimoniale di cui all'Allegato n. 10, tra i conti d'ordine, l'indicazione delle garanzie prestate a favore di terzi, come previsto dai principi contabili di cui agli Allegati 4/2 e 4/3 al d.lgs. n. 118/2011 (§ 2.4);
- di attivarsi al fine di risolvere la discordanza tra le partite debitorie e creditorie con Consorzio Adamello Ski, in ottemperanza all'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011 (§ 2.5);

### **DISPONE**

- la trasmissione alla Procura regionale di questa Corte, in relazione alla delibera di C.C. n. 6 del 30.6.2020, giusta i profili in parte motiva *sub* § 2.2;
- che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, affinché ne informi l'assemblea, e all'Organo di revisione, attraverso il sistema Con-Te;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione (sezione "Amministrazione trasparente") ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33;

- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi 30 giorni.

Così deciso nella camera di consiglio del 6 dicembre 2023.

Il Relatore

(Francesco Testi)



FRANCESCO TESTI  
CORTE DEI CONTI  
07.12.2023  
17:55:07  
GMT+01:00

Il Presidente

(Maria Riolo)



MARIA  
RIOLO  
07.12.2023  
05:40:01  
GMT+00:00

Depositata in Segreteria

l'11 dicembre 2023

Il Funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)



SUSANNA PAOLA DE  
BERNARDIS  
CORTE DEI CONTI  
11.12.2023 13:13:43  
GMT+02:00