



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 18 dicembre 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere - relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, così come introdotto

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

VISTE le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al bilancio di previsione 2023/2025, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR;

VISTE le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2023, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/SEZAUT/2024/INPR;

VISTA la deliberazione n. 18/2025/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2025;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 5/2025, con la quale sono stati attribuiti gli incarichi correlati al programma di lavoro per l'anno 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 36/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Vittorio Zappalorto;

FATTO

1. La Sezione ha esaminato la documentazione relativa al bilancio di previsione 2023/2025 e al rendiconto dell'esercizio 2023 del Comune di Badia Polesine (RO), dalla quale emerge la seguente situazione contabile e finanziaria:

EQUILIBRI DI BILANCIO

Gli equilibri del bilancio di previsione 2023/2025, risultanti dagli schemi di bilancio trasmessi dall'Ente alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), rispettano le disposizioni di cui all'art. 162 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

Gli equilibri del rendiconto 2023, risultanti dagli schemi di rendiconto trasmessi dall'Ente alla BDAP in base alle modifiche introdotte dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 1° agosto 2019, sono così rappresentati:

	Rendiconto 2023
O1) Risultato di competenza di parte corrente	158.762,38
O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	156.933,10
O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	145.921,57
Z1) Risultato di competenza in c/capitale	34.364,33
Z2) Equilibrio di bilancio in c/capitale	34.364,33
Z3) Equilibrio complessivo in capitale	34.364,33
W1) Risultato di competenza	193.126,71
W2) Equilibrio di bilancio	191.297,43
W3) Equilibrio complessivo	180.285,90

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Rendiconto 2023
Fondo cassa	0,00
Residui attivi	6.089.063,77
Residui passivi	1.634.835,18
FPV	2.691.151,09
Risultato di amministrazione	1.763.077,50
Totale accantonamenti	1.531.449,11
<i>di cui: FCDE</i>	1.359.521,83
Totale parte vincolata	0,00
Totale parte destinata agli investimenti	208.250,13
Totale parte libera	23.378,26

CAPACITÀ DI RISCOSSIONE

	Rendiconto 2023 Accertamenti (a)	Rendiconto 2023 Riscossioni (b)	% (b/a)
Tit. 1 residui (iniziali + riaccertati)	2.123.105,91	450.847,02	21,24%
Tit. 1 competenza	4.956.930,15	4.455.024,46	89,87%
Tit. 3 residui (iniziali + riaccertati)	381.349,88	348.547,69	91,40%
Tit. 3 competenza	1.102.208,26	843.850,34	76,56%

SITUAZIONE DI CASSA

	Rendiconto 2023
Fondo cassa finale	0,00
Cassa vincolata	0,00
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa	5.694.084,53
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	235
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	1.230.615,53
Importo anticipazione non restituita al 31/12	496.155,50
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	40.041,44
Cassa vincolata non ricostituita	480.107,64
Tempestività dei pagamenti	-7,07 giorni

INDEBITAMENTO

	Rendiconto 2023
Debito complessivo a fine anno	4.490.642,23

2. Il controllo in merito alla situazione finanziaria del Comune di Badia Polesine condotto sul bilancio di previsione 2023/2025 e sul rendiconto relativo all'esercizio 2023 ha richiesto uno specifico approfondimento (nota istruttoria prot. n. 8968 del 7 novembre 2025). In esito alla predetta richiesta, l'Ente ha prodotto le proprie osservazioni con nota del 26 novembre 2025, acquisita al prot. Cdc n. 9248 del 28 novembre 2025.

3. Con riferimento all'esercizio 2022, il Comune di Badia Polesine è stato destinatario della deliberazione n. 286/2024/PRSP, con la quale la Sezione aveva:

- rilevato l'inosservanza del termine di adozione del Piano della *performance*, richiamando l'Ente al rispetto di quanto previsto in materia;

- raccomandato all'Organo di revisione dell'Ente la registrazione al sistema gestionale BDAP;
- invitato l'Organo di revisione ad una più puntuale compilazione della documentazione di propria competenza, al fine di permettere lo svolgimento di una più corretta e spedita attività di controllo;
- invitato nuovamente l'Ente a migliorare la riscossione in conto residui, in particolare quella del titolo I, adottando ogni correttivo necessario e garantendo una scrupolosa gestione dei residui attivi, specie se più risalenti nel tempo, nel pieno rispetto dei principi contabili declinati dal d.lgs. n. 118/2011 e dal Tuel;
- richiamato le raccomandazioni (già contenute nella deliberazione n. 158/2024/PRSP) volte all'adozione di ogni misura organizzativa utile a rendere più fluida la gestione di cassa, al fine di evitare il ricorso in via ordinaria ad anticipazioni di tesoreria;
- rilevato, nuovamente, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale P4, indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari), che ha assunto il valore del 20,75%, superiore al valore soglia stabilito nel 16%;
- richiamato le raccomandazioni inerenti a un attento controllo sull'andamento dei derivati in essere, già contenute nella citata deliberazione n. 158/2024/PRSP;
- raccomandato un puntuale monitoraggio sulla gestione degli organismi partecipati dal Comune;
- richiamate le raccomandazioni su un attento controllo del contratto di *project financing* in essere (già contenute nella predetta deliberazione n. 158/2024/PRSP).

DIRITTO

Dall'esame delle relazioni trasmesse e dagli esiti dell'interlocuzione istruttoria con l'Ente, sono nuovamente emersi elementi di irregolarità gravi, accompagnati da sintomi di criticità e difficoltà gestionali tali da rendere necessaria l'adozione di una ulteriore pronuncia con raccomandazioni e disposizioni specifiche volte a sollecitare l'Ente all'attivazione di più idonei interventi per ricondurre le criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria; ciò al fine di salvaguardare il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, l'Ente ha evidenziato fattori di squilibrio economico-finanziario, quali: la rigidità della spesa, con relativa inosservanza del parametro di deficitarietà strutturale P1; la presenza di anticipazioni di cassa non restituite,

con relativa inosservanza del parametro di deficitarietà P3; lo stock di debito, con relativa inosservanza del parametro di deficitarietà P4; e l'emersione di un disavanzo occulto, che costituiscono il presupposto per una specifica segnalazione in chiave collaborativa, come previsto dall'art. 7, co. 7, della legge n. 131 del 2003.

Analoghi profili di criticità della gestione potranno determinare anche l'attivazione delle verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile previste dall'art. 148, commi 2 e 3, del Tuel, cui potrebbe far seguito, ove non rimossi tempestivamente, l'adozione di una specifica pronuncia di accertamento ai sensi dell'art. 148-bis, co. 3, del Tuel, con possibili esiti preclusivi dell'attuazione dei programmi di spesa.

Tanto si rappresenta, affinché l'Ente, destinatario della presente pronuncia di segnalazione di anomalie contabili e gestionali, possa adottare le necessarie misure correttive di sua esclusiva competenza e ripristinare, tempestivamente, gli equilibri economico-finanziari e le condizioni di sana e corretta gestione che devono caratterizzare l'amministrazione di ogni ente pubblico locale.

Si precisa, altresì, che l'esame della Corte è da intendersi limitato ai profili di criticità ed irregolarità di seguito segnalati, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri aspetti non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

1. Errata composizione dell'equilibrio corrente e superamento del parametro di deficitarietà strutturale P1

1.1 Si osservava l'errata contabilizzazione dei flussi differenziali negativi dei derivati, imputati al titolo I della spesa e non al titolo 3.04 per i contratti *bullet*, come postulato dal punto 3.23 del principio contabile 4/2 concernente la contabilità finanziaria, circostanza che comporta l'errato calcolo degli equilibri di parte corrente e delle partite finanziarie, pur nell'invarianza degli equilibri finali W_1 , W_2 e W_3 .

Inoltre, preso atto di quanto attestato dell'Organo di revisione a pagina 18 della Relazione al rendiconto 2023, che recita *"(...) il macroaggregato 1.7 «Interessi passivi» riportato a consuntivo, per effetto di specifici flussi contrattuali, è comprensivo sia della quota capitale per Euro 497.859,60 che della quota interessi per Euro 68.305,02"*, si rilevava un ulteriore errore nella composizione dei titoli che compongono l'equilibrio di parte corrente.

Tutto ciò premesso, si osservava che il superamento del parametro di deficitarietà P.1 *"Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti"*, che presentava un'incidenza pari al 50,66%, pareva riferibile alle errate imputazioni di cui sopra e non ad un'effettiva rigidità della spesa.

Nella citata nota di risposta, il Comune ha chiarito che *“Nel Rendiconto 2023 si rileva che una parte dei flussi differenziali negativi derivanti dai contratti di finanza derivata è stata imputata al Titolo 1 - macroaggregato 1.7 «Interessi passivi e oneri finanziari», mentre, secondo quanto previsto dal punto 3.23 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011, le componenti di natura capitale devono essere registrate nel Titolo 4 - macroaggregato 4.04 «Rimborso di altre forme di indebitamento»”.*

Questa modalità di contabilizzazione ha determinato una sovrastima della spesa corrente, con effetti sul calcolo dell'equilibrio della parte corrente e, in particolare, sul parametro di deficitarietà strutturale P.1 - «Incidenza delle spese rigide sulle entrate correnti», senza tuttavia modificare gli equilibri complessivi (W1, W2, W3).

L'Organo di revisione, nella Relazione al Rendiconto 2023 (pag. 18), ha chiarito che «Il macroaggregato 1.7 'Interessi passivi' riportato a consuntivo, per effetto di specifici flussi contrattuali, è comprensivo sia della quota capitale per € 497.859,60 sia della quota interessi per € 68.305,02».

Pertanto, la spesa corrente 2023 espone anche la quota capitale dei derivati, che non è tecnicamente una spesa di parte corrente, e ciò comporta un incremento figurativo delle «spese rigide», incidendo sul parametro P.1. [...]

Applicando la corretta imputazione contabile, ossia:

- quota interessi nel macroaggregato 1.7,*
- quota capitale nel macroaggregato 4.04 «Rimborso di altre forme di indebitamento»,*

il parametro P.1 si ridetermina in misura pari a:

- 43,8 % (stima basata sulla riclassificazione del revisore), rientrando pienamente nei limiti di legge.*

Il superamento del parametro P.1 nel Rendiconto 2023 deve essere interpretato come effetto di una non corretta imputazione contabile delle quote capitale dei derivati, e non come indicatore di un reale irrigidimento strutturale della spesa corrente.

La corretta riclassificazione evidenzia che:

- la spesa corrente propriamente detta è in equilibrio,*
- la rigidità strutturale non è aumentata,*
- il parametro P.1, applicando la classificazione prevista dall'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011, rientrerebbe nei limiti normativi.*

Non emergono pertanto profili sostanziali di squilibrio riconducibili alla dinamica dell'indebitamento o ai flussi derivati, essendo l'effetto riscontrato meramente imputabile a un aspetto contabile formale”.

La Sezione, preso atto che i contratti di finanza derivata non rientrano nella categoria dei “bullet/amortizing”, ma in strumenti finanziari sorti con un upfront, concorda con la ricostruzione operata dal Comune in merito all'imputazione delle componenti di natura capitale al titolo IV della spesa, in ossequio al principio contabile di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, che recita: “La quota da registrare come «rimborso di prestiti» è individuata sulla base del piano di ammortamento (definito in considerazione della durata del derivato e del tasso di interesse

del derivato sottostante)".

Tuttavia, le conclusioni cui perviene l'Ente non risultano condivisibili, dal momento che l'imputazione al titolo IV della spesa della *"quota capitale dei derivati, che non è tecnicamente una spesa di parte corrente"* comporta l'invarianza dei saldi O_1 , O_2 e O_3 , considerato che sia il titolo I della spesa che il titolo IV concorrono alla loro determinazione e che la corretta allocazione della spesa in parola si traduce in un mero trasferimento tra voci di spesa all'interno dell'equilibrio corrente.

La Sezione raccomanda, per gli esercizi futuri, una maggiore attenzione nella corretta composizione dei punti O_1 , O_2 e O_3 del rendiconto.

1.2 Analoghe conclusioni sono riferibili al calcolo del parametro di deficitarietà P1 *"Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti"*, calcolato come segue:

[Ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP"- FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate) e trasferimenti in conto capitale per ripiano disavanzi pregressi.

Considerato che tra gli addendi del numeratore compaiono sia gli interessi passivi che il rimborso dei prestiti, il trasferimento da un titolo all'altro della quota capitale dei derivati rimborsata risulta inconferente nel calcolo finale.

L'incidenza delle spese rigide al di sopra del limite di deficitarietà stabilito con d.m. 4 agosto 2023 è imputabile all'ingente debito, che continua a rappresentare un fattore di notevole rigidità del bilancio, i cui margini di manovrabilità rimangono molto stretti e tendono ad azzerarsi in presenza di eventi esogeni che deprimano le entrate (come nel caso della pandemia del 2020) o espandano le spese al di là delle previsioni (come rilevato nel 2022 per i rincari energetici), anche se l'imminente scadenza dei derivati stipulati dovrebbe mitigarne la portata.

Conclusivamente, la Sezione raccomanda l'adozione di ogni iniziativa volta al rientro del parametro deficitario in parola prima della conclusione del naturale ciclo di vita dei derivati in essere.

2. Errata quantificazione del Fondo per la restituzione delle eccedenze di risorse del cd. "Fondone Covid-19" da rimborsare allo Stato

Si osservava che il Comune aveva accantonato (e non vincolato) € 31.200,00 nel risultato di amministrazione 2023 (cfr. all. a1 *"Elenco risorse accantonate al rendiconto"*), corrispondenti ad un quarto del *surplus* di risorse da restituire allo

Stato ai sensi del d.m. 8 febbraio 2024.

Considerato che con l'allegato C del citato decreto era stato quantificato l'intero ammontare del *surplus* di risorse già ricevute dall'Ente e richiamata la natura vincolata di detti trasferimenti, si rilevava che il Comune di Badia Polesine avrebbe dovuto vincolare, al 31 dicembre dell'esercizio in cui aveva accertato/riscosso le relative entrate, le eccedenze delle risorse non spese.

Tale necessità appariva confermata, peraltro, dalla lettura dell'art. 3, co. 2, del successivo d.m. 19 giugno 2024, a mente del quale gli enti in *surplus* di risorse *"(...) provvedono ad applicare in entrata dell'esercizio 2024 il quarto delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023, a copertura della spesa concernente il versamento al bilancio dello Stato"*, e, pertanto, non appariva congruo l'ammontare dell'accantonamento operato al 31 dicembre 2023 (pari a € 31.200,00), da cui discendeva l'indebito utilizzo delle risorse non vincolate per ulteriori scopi, determinando l'insorgenza di un disavanzo di amministrazione, pari ad € 70.098,74, dato dalla differenza tra le somme da vincolare e la quota disponibile del risultato di amministrazione (calcolato come segue: € 124.677,00 - 31.200,00 - 23.378,26).

Nella nota di risposta, il Comune ha contro dedotto riportando i contenuti dell'allegato C del d.m. 8 febbraio 2024, per il Comune di Badia Polesine (*surplus* complessivo pari a € 124.677,00) ed esponendo l'accantonamento operato *"Quota restituzione Fondone COVID-19 (Primo anno di quattro)"*, pari a € 31.200,00, che rappresenta *"la prima rata (arrotondata rispetto al valore teorico € 31.169,25) da applicare nel 2024"*, confermando l'errata appostazione del Fondo tra le risorse accantonate e non tra le vincolate, come invece derivante dalla natura dei trasferimenti statali a destinazione specifica, ai sensi del principio contabile applicato 4/2, allegato al d.lgs. n. 118/2011.

L'Ente ha poi precisato che *"la scelta operata dall'Ente nel Rendiconto 2023 - collocare la somma nella parte «accantonata» dell'avanzo - non ha prodotto alcun effetto sostanziale negativo, in quanto:*

- *la quota è stata comunque integralmente mantenuta indisponibile, come previsto dall'art. 187, comma 1, del TUEL per le risorse accantonate;*
- *non è stata mai utilizzata per finalità diverse da quelle imposte dalla normativa statale;*
- *l'importo è stato regolarmente applicato nel bilancio 2024 a copertura della prima rata di restituzione prevista dal D.M. 19 giugno 2024, art. 3, comma 2.*

In altri termini, pur in presenza di una diversa classificazione contabile, l'Ente ha rispettato integralmente il vincolo di destinazione sostanziale, assicurando che la somma fosse:

- 1. non disponibile e non applicata a spesa corrente o investimenti;*
- 2. interamente destinata alla restituzione allo Stato secondo la rateizzazione quadriennale;*

3. coerente con la finalità imposta dai D.M. 8 febbraio 2024 e 19 giugno 2024.

La classificazione come «accantonamento» ha quindi svolto comunque la stessa funzione sostanziale della quota vincolata, garantendo la massima prudenza nella gestione del risultato di amministrazione e impedendo ogni possibile utilizzo improprio delle risorse, ancorché tale classificazione sostanziale non fosse perfettamente allineata alla modalità più rigorosa suggerita dalla Corte.

Nel Rendiconto 2024 l'Ente non ha riclassificato la quota residua come «vincolo», ma ha mantenuto la medesima impostazione contabile già adottata nel 2023, iscrivendo nell'Allegato A1 «Risorse accantonate» la voce:

- € 31.200,00 - «Accantonamento quota restituzione Fondone COVID-19 (Secondo anno di quattro)» (...).

La Sezione, pur concordando sull'indisponibilità tanto delle risorse accantonate quanto di quelle vincolate, rileva che l'incapienza della quota disponibile del risultato di amministrazione a dare copertura ai 3/4 del *surplus* di trasferimenti erogati per contrastare l'emergenza sanitaria evidenzia un disavanzo di esercizio per il 2023. Tuttavia, considerato che l'Ente, nel periodo 2025-2027, si è parzialmente conformato alle disposizioni sopra indicate e che, nel 2024, la parte disponibile del risultato di amministrazione risulta capiente della residua quota da vincolare, per il principio di continuità dei bilanci, valuta il disavanzo di esercizio 2023 come assorbito dalla parte libera del risultato di amministrazione 2024.

3. Ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria e alla parte vincolata di cassa

Preliminarmente, si osservava il reiterato ricorso, nel corso dell'ultimo quinquennio, all'anticipazione di tesoreria, per importi sempre crescenti, nonostante tale criticità fosse stata stigmatizzata da questa Sezione nei rispettivi cicli di controllo; in particolare, si osservava come nel parere dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2023/2025, a pagina 10, fosse stato certificato il rispetto delle disposizioni contenute nell'art. 162, comma 6, del Tuel (analogamente a quanto certificato l'anno prima, sempre alla stessa pagina, nel parere dell'Organo di revisione sulla proposta di bilancio di previsione 2022/2024).

Ciò premesso, nel 2023, l'importo dell'anticipazione complessivamente concessa era risultato pari a € 5.694.084,53, per 235 giorni di utilizzo, con un importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata pari a euro 1.230.615,53 e una mancata restituzione, a fine anno, di anticipazioni per € 496.155,50 (per le quali risulta correttamente contabilizzato il residuo passivo al titolo 5 "*Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere*" per pari ammontare; ciò determinava la maturazione di somme a titolo di interessi passivi per € 40.041,44. La mancata restituzione aveva comportato, altresì, il superamento del parametro di deficitarietà strutturale P.3 "*Anticipazioni chiuse solo contabilmente*", che

presentava un'incidenza del 14,8% (Fonte: BDAP).

Si invitava l'Ente a relazionare in merito, avendo cura di precisare, in particolare, se nell'esercizio 2024:

- il Comune avesse provveduto alla restituzione dell'anticipazione in parola nella prima data utile;
- la relativa regolarizzazione contabile avesse rispettato le indicazioni fornite dalla Commissione Arconet con la Faq "*Chiusura contabile di fine esercizio delle anticipazioni del tesoriere*" di cui ai punti a) e b);
- il livello massimo dell'anticipazione di tesoreria del nuovo anno avesse tenuto conto, nel rispetto del limite, della quota non restituita al 31 dicembre 2023.

Si chiedevano, poi, i necessari aggiornamenti in merito al ricorso all'anticipazione di tesoreria nel 2024 e sull'eventuale riproporsi della criticità ad oggi, al fine di verificare la capacità dell'Ente di far fronte ai crediti di terzi.

Ulteriormente, l'Organo di revisione aveva attestato che l'Ente, nel corso dell'esercizio 2023, non aveva destinato incassi vincolati al pagamento di spese correnti, ai sensi dell'art. 195, co. 2, del Tuel, circostanza smentita dalla compilazione della tabella 5.1 della sezione II questionario (e nella Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2023, pag. 5), laddove venivano esposti pagamenti a valere su fondi vincolati per € 1.149.499,01 (per n. 6 giorni), reintegrati parzialmente, al 31 dicembre 2023, per complessivi € 734.687,48. Si chiedeva, pertanto, di relazionare in merito:

- 1) alle motivazioni relative alla necessità di attingere ad entrate vincolate per il pagamento di spese correnti;
- 2) alla corretta contabilizzazione dei reintegri mediante la regolarizzazione di tutte le carte contabili secondo il Principio applicato 4/2, punto 10.2;
- 3) alle motivazioni che hanno indotto ad indicare la consistenza della cassa vincolata a fine esercizio in misura pari a zero;
- 4) al reintegro della cassa vincolata al 31 dicembre 2023 con le prime riscossioni di entrate "libere" dell'esercizio 2024, per l'importo di euro 414.811,53 (dato desunto dalla tabella punto 5.1 del questionario, ma indicato in euro 395.519,59 nella relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2023, pag. 4) secondo le indicazioni di cui al principio applicato 4/2, punto 10.2.

A tal proposito, si osservava, altresì, che l'eventuale incasso di anticipazioni concesse a fronte della titolarità di progetti finanziati con fondi PNRR avrebbe costituito un elemento distorsivo per la valutazione della solvibilità dell'Ente, sia in termini di benefici, visto l'incasso di anticipazioni rispetto alla relativa spesa,

ma anche di aggravio, a causa della contribuzione a rendicontazione delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti approvati.

L'Amministrazione comunale ha riscontrato la richiesta istruttoria nei seguenti termini: *“Negli esercizi 2019-2023 l'Ente ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria in modo ricorrente, in relazione a fisiologiche esigenze di cassa derivanti dalla tempistica di riscossione delle entrate e dalla necessità di assicurare la tempestività dei pagamenti. A partire dal 2024, come attestato dalle risultanze del Rendiconto approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 5 del 12.03.2025, si è registrata una inversione di tendenza, con riduzione dei giorni di utilizzo, minore esposizione massima e restituzione completa delle anticipazioni, a conferma del miglioramento strutturale della gestione di tesoreria.*

Pur nel rispetto degli equilibri di competenza e di cassa previsti dall'art. 162 del TUEL, la gestione finanziaria dell'Ente presenta fisiologici scostamenti temporali tra accertamento e riscossione delle entrate e tra impegno e pagamento delle spese, che incidono sulla dinamica di tesoreria e rientrano nella normale operatività della gestione locale.

Le dinamiche di spesa proprie di un comune di medie dimensioni come Badia Polesine non consentono, per caratteristiche strutturali, l'accumulo di consistenti disponibilità di cassa. L'elevata incidenza della spesa corrente per la gestione dei servizi essenziali e per la manutenzione del patrimonio, unitamente agli impegni connessi all'attuazione di investimenti cofinanziati da contributi statali e regionali, comporta un utilizzo regolare e progressivo delle risorse disponibili. Ne consegue che le giacenze di tesoreria assumono un andamento fisiologicamente variabile nel corso dell'esercizio, coerente con la funzione autorizzatoria del bilancio e con l'obbligo di assicurare la tempestiva esecuzione delle obbligazioni assunte.

In tale quadro, il ricorso all'anticipazione di tesoreria costituisce uno strumento ordinario di gestione della liquidità, volto ad assicurare la continuità dei pagamenti e il rispetto dei termini di tempestività, nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 222 del TUEL.

Le più recenti leggi di bilancio hanno autorizzato, in via temporanea e derogatoria, l'innalzamento del limite dell'anticipazione da 3/12 a 5/12 delle entrate correnti, riconoscendo la necessità di maggiore flessibilità nella gestione dei flussi di cassa, soprattutto in presenza di fondi vincolati e risorse PNRR.

È fisiologico che, in determinati periodi, il suo utilizzo possa protrarsi più a lungo in presenza di ritardi nei trasferimenti vincolati o di pagamenti concentrati per lavori pubblici finanziati con contributi regionali o statali, spesso erogati a rendicontazione o per stati di avanzamento.

Tali circostanze, pur incidendo sul parametro P.3 previsto dal D.M. 4 agosto 2023 (parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2022-2024), non configurano di per sé una condizione di deficitarietà strutturale, trattandosi di sfasamenti temporanei di cassa connessi a dinamiche tipiche della finanza locale.

In questo contesto, la gestione dei fondi PNRR rappresenta un ulteriore elemento di temporanea tensione di liquidità, ma di natura analoga e complementare rispetto ai contributi regionali e statali.

Nel 2023 il Comune ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per un importo complessivo di € 5.694.084,53, per 235 giorni di utilizzo, con importo massimo giornaliero di € 1.230.615,53.

Alla chiusura dell'esercizio risultava non restituita la somma di € 496.155,50, correttamente contabilizzata come residuo passivo al Titolo 5 - "Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere", e maturavano interessi passivi per € 40.041,44.

Dalle risultanze contabili del Tesoriere emergono altresì un'anticipazione non restituita pari a € 496.155,50 e un utilizzo di cassa vincolata non reintegrata pari a € 414.811,53, entrambe correttamente rappresentate tra le poste di tesoreria.

Tali importi, aventi natura e disciplina distinte (art. 222 del D.Lgs. 267/2000 e punto 10.2 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011), sono stati regolarizzati nel corso del 2024 mediante l'afflusso delle prime riscossioni libere, come risulta dal Conto del Tesoriere 2024.

Ciò conferma la transitorietà delle tensioni di liquidità e la regolare gestione della tesoreria comunale. Va inoltre evidenziato che una quota rilevante dei versamenti IMU di competenza 2023, pari a € 357.085,03 (circa il 20,5% del totale di competenza), è stata accreditata nel mese di gennaio 2024, in ritardo rispetto alla competenza, per effetto delle tempistiche operative del sistema di riversamento dell'Agenzia delle Entrate.

Tale slittamento ha inciso temporaneamente sul fondo di cassa di fine esercizio, determinando una riduzione della liquidità disponibile rispetto alla situazione che si sarebbe verificata in caso di regolare riversamento delle somme entro l'anno.

Le tensioni di cassa riscontrate nel 2023 derivano pertanto da fattori temporanei e non strutturali, legati a ritardi di riversamento e a esigenze di spesa correlate a lavori finanziati con fondi vincolati e PNRR.

Nel corso del 2024, nonostante le criticità connesse ai progetti PNRR, l'Ente ha conseguito un miglioramento significativo della gestione di cassa, riducendo la durata e l'intensità dell'anticipazione e regolarizzando integralmente la chiusura del 2023.

Come risulta dal Rendiconto 2024, dal Conto del Tesoriere 2024 e dalla Relazione della Giunta al Rendiconto 2024:

- l'Ente ha restituito integralmente l'anticipazione residua di € 496.155,50;*
- l'utilizzo dell'anticipazione nel 2023 è sempre rimasto nei limiti di legge vigenti, con esposizione massima giornaliera entro la soglia autorizzata; analogo rispetto è stato costantemente assicurato anche negli esercizi precedenti, nel quadro del limite ordinario dei 3/12 e delle deroghe temporanee a 5/12 previste dalle leggi di bilancio;*
- il livello massimo giornaliero di utilizzo nel 2024 è risultato pari a € 949.832,00, inferiore al picco del 2023 (€ 1.230.615,53), con conseguente riduzione dell'esposizione media;*
- non risultano anticipazioni residue al 31/12/2024, come evidenziato dal Conto del Tesoriere 2024.*

Nel 2023 l'Ente ha temporaneamente utilizzato € 1.149.499,01 di cassa vincolata per sei giorni, reintegrando € 734.687,48 entro il 31/12/2023; il residuo al 31/12/2023, pari a € 414.811,53, è stato oggetto di regolarizzazione nell'esercizio successivo, secondo quanto

previsto dal punto 10.2 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011.

Al 31/12/2024, dai prospetti del Conto del Tesoriere, risulta una quota vincolata utilizzata per spese correnti non reintegrata pari a € 480.107,64, a fronte di una cassa vincolata di € 38.635,52. Tale dato evidenzia nuove temporanee utilizzazioni intervenute nel 2024, che saranno reintegrate con le prime entrate libere del 2025, in coerenza con il principio contabile applicato sopra richiamato”.

A tale riguardo, la Sezione osserva che l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria, legittimato entro presupposti e limiti predeterminati dall'art. 222 del Tuel, è stato oggetto di numerose pronunce, che hanno stabilito come il ricorso costante e consistente a detto istituto costituisca sintomo di una crescente difficoltà economico-finanziaria dell'ente suscettibile di impatto negativo sull'equilibrio di bilancio nel momento in cui cessa di adempiere alla propria fisiologica funzione di strumento di gestione di sporadici disallineamenti fra entrate e spese e inizia, invece, ad essere utilizzata in modo continuativo nel corso dell'esercizio, per importi sempre crescenti e con difficoltà di integrale restituzione al termine dello stesso.

Quest'ultima evenienza costituisce, infatti, il più importante sintomo della trasformazione dell'anticipazione di tesoreria da strumento di gestione della liquidità a strumento improprio di finanziamento dell'ente. Se, infatti, l'anticipazione utilizzata non viene integralmente restituita, l'ente riceve, nella sostanza, un finanziamento dal tesoriere, in contrasto con le norme che regolano l'indebitamento degli enti pubblici e le finalità dello stesso.

Con riferimento al caso di specie, considerato che l'anticipazione di tesoreria concessa nel 2023 non è stata integralmente restituita a fine anno e che nel 2024 il Comune di Badia Polesine ha fatto ulteriore ricorso all'istituto, richiamato anche il reiterato utilizzo di cassa vincolata, non reintegrato a fine anno, non si condivide l'opinione espressa nella nota di risposta circa la sussistenza di fattori temporanei e non strutturali alla base delle tensioni di cassa riscontrate nell'ultimo quinquennio, ulteriormente acuite dalle esigenze di spesa correlate a lavori finanziati con il PNRR.

In un siffatto contesto, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà P3 *“Anticipazioni chiuse solo contabilmente”*, individuato dal legislatore come elemento da attenzionare per prevenire gravi e permanenti squilibri finanziari, non fa che confermare l'esame prognostico di questa Sezione.

Conclusivamente si richiama ancora una volta il Comune di Badia Polesine alla necessità di ricondurre le anticipazioni di tesoreria ai soli casi di sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata nel breve termine, scongiurando la possibilità che le anticipazioni ricevute vengano a costituire, surrettiziamente, un mezzo di copertura alternativo della spesa; in tal senso, la Sezione continuerà a

monitorare la gestione della liquidità nei successivi cicli di bilancio.

Più in generale, la Sezione ritiene opportuno evidenziare l'importanza della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse e la relativa osservanza nella successiva gestione. L'esigenza che le risorse vincolate, giacenti in cassa, non siano distolte dalla loro originaria destinazione emerge dall'art. 195 del Tuel che, nell'ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone limiti sia quantitativi che procedurali, prevedendo, altresì, la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria. Si rammenta, altresì, che l'art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000, come di recente modificato dal d.l. n. 60/2024, convertito in legge n. 95/2024, prescrive, alla lett. d), che l'ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, *“gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da trasferimenti o da prestiti”*. Allo stesso modo, il successivo art. 185 impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli relativi a trasferimenti o ai prestiti”*.

Inoltre, poiché l'Ente risulta titolare di progetti finanziati con il PNRR, si ritiene opportuno evidenziare che le risorse vincolate del PNRR, per gli enti locali, sono soggette anche al vincolo di cassa. Come, infatti, chiarito con la FAQ n. 3 PNRR, cui si richiama l'attenzione dell'Ente nel caso ne ricorrano i presupposti, *“le risorse relative ai progetti finanziati nell'ambito del PNRR sono gestite secondo quanto previsto dal DM 11.10.2021. Nello specifico, per gli enti locali, l'art. 3 prevede che i trasferimenti di tali risorse debbano confluire sul rispettivo conto di TU. In mancanza del conto di Tesoreria Unica sui rispettivi conti bancari/postali. Ciò premesso si precisa che i soggetti attuatori sono tenuti al rispetto dell'obbligo di perimetrare le risorse del PNRR con l'accensione di appositi capitoli. A tal fine il “Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR” allegato alla circolare del MEF n. 29/2022 e in particolare il paragrafo 10, al quale si fa rinvio per completezza, prevede per gli enti territoriali in contabilità finanziaria l'integrazione della descrizione di tali capitoli con l'indicazione della missione, componente, investimento e CUP. Nel rispetto di quanto sopra richiamato, poiché le risorse vincolate del PNRR per gli enti locali sono soggette anche al vincolo di cassa, si precisa che il d.lgs. n. 118 del 2011 non prevede una specifica modalità di gestione di tale vincolo pertanto gli enti locali, nella loro autonomia, possono autoregolarsi”*.

4. Superamento del parametro di deficitarietà relativo alla sostenibilità dei debiti finanziari

Dall'esame degli indicatori BDAP per il rendiconto 2023 si osservava il superamento del parametro deficitario P4 *“Sostenibilità debiti finanziari”*, che presentava un'incidenza del 25,05%, a fronte di una soglia prevista del 16%.

L'Ente, al riguardo, ha così risposto: *“Il rilievo della Corte dei conti riguarda la*

presunta errata contabilizzazione della quota annua di rimborso dei contratti derivati a rimborso «bullet» e le conseguenti ripercussioni sui parametri di deficitarietà P.1 (incidenza delle spese rigide) e P.4 (sostenibilità dei debiti finanziari).

L'analisi puntuale della documentazione contabile e della Relazione dell'Organo di revisione al Rendiconto 2023 (pag. 17) conferma che l'anomalia rilevata non deriva da un disallineamento sostanziale della gestione finanziaria, bensì da una classificazione contabile non perfettamente coerente con il principio contabile applicato.

Dal prospetto allegato al Rendiconto 2023 - «Calcolo dei parametri di deficitarietà strutturale», si rilevano i seguenti valori ufficiali:

Parametro	Descrizione	Importi considerati (Rend. 2023)	Valore	Limite
P.4	Sostenibilità dei debiti finanziari (interessi +rimborsi prestiti) / entrate correnti)	(€ 812.062,63 + € 1.008.099,17) / € 7.265.568,47	25,05%	16%

Come illustrato dal Revisore dei conti, nel macroaggregato 1.7 («interessi passivi e oneri finanziari») risultano contabilizzate anche quote di rimborso capitale riferite ai contratti derivati «bullet», che avrebbero dovuto essere imputate al Titolo 4 - macroaggregato 4.04 «Rimborso di altre forme di indebitamento».

Tale errata imputazione ha determinato un gonfiamento figurativo delle spese correnti e un incremento artificiale dei due parametri sopra richiamati.

Effettuando la corretta riclassificazione contabile, depurando il macroaggregato 1.7 dalle quote capitale erroneamente incluse, i valori effettivi dei parametri risultano i seguenti:

Parametro	Valore rettificato	Limite di	Esito
P.4 -Sostenibilità debiti finanziari	14%	≤16 %	Conforme

La riclassificazione comporta pertanto il pieno rientro nei limiti previsti dal D.M. 4 agosto 2023, confermando che l'ente non presenta profili di deficitarietà strutturale”.

Anche in questo caso le conclusioni cui perviene l'Ente non risultano condivisibili, dal momento che il titolo IV della spesa compare tra gli addendi al numeratore del rapporto in esame, nell'invarianza del denominatore, che risulta riferito alla somma delle entrate correnti; pertanto l'imputazione al titolo IV della spesa della quota capitale dei derivati non ha alcun effetto sul valore assunto dal parametro P4 (vista la contestuale riduzione di pari ammontare del titolo I della spesa), del quale viene confermato il mancato rispetto.

In merito agli strumenti di finanza derivata, corre l'obbligo di raccomandare la massima attenzione nel monitoraggio di tali contratti, al fine di prevenire ricadute in grado di impattare sugli equilibri e, più in generale, sulla sana gestione finanziaria, adottando, se del caso, le opportune misure correttive.

Si osserva, peraltro, che nel 2023 è venuto a scadenza un derivato e nel 2024 ne sono scaduti altri due. Sulla gestione ed i risultati prodotti dai predetti strumenti

finanziari nessuna indicazione è pervenuta a questa Sezione da parte sia dell'Organo di revisione sia degli Organi di governo dell'Ente.

Richiamate le osservazioni formulate nel precedente punto 1 sugli equilibri di bilancio, il Collegio raccomanda all'Ente di assumere misure più incisive nell'attività di contenimento del debito, al fine di rientrare nei parametri di legge, prestando la massima attenzione alla sostenibilità degli oneri laddove si dovesse ricorrere a nuove forme di indebitamento.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente al bilancio di previsione 2023/2025 e al rendiconto 2023 del Comune di Badia Polesine (RO):

- rileva l'errata composizione degli equilibri di parte corrente, dovuta all'imputazione al titolo I del rimborso della quota capitale dei derivati, e raccomanda per il futuro la massima attenzione alla corretta applicazione dei principi contabili;
- rileva il superamento del parametro di deficitarietà strutturale P1 *"Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti"* e raccomanda l'adozione di ogni iniziativa volta al rientro del parametro deficitario in parola prima della conclusione del naturale ciclo di vita dei derivati in essere;
- rileva l'errata allocazione in bilancio delle eccedenze delle risorse Covid da restituire allo Stato ai sensi del d.m. 8 febbraio 2024, con conseguente emergenza di un disavanzo di € 70.098,74 nell'esercizio 2023, comunque riassorbito al termine dell'esercizio successivo;
- rileva il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, non integralmente restituita, con conseguente superamento anche del parametro di deficitarietà strutturale P3 *"Anticipazioni chiuse solo contabilmente"*, e sollecita, ancora una volta, l'Ente ad adottare misure idonee a rimuovere definitivamente le cause alla base degli squilibri di cassa;
- rileva l'utilizzo della parte vincolata della cassa, senza provvedere alla sua completa ricostituzione al 31 dicembre 2023;
- rileva, infine, anche il mancato rispetto del parametro di deficitarietà P4 *"Sostenibilità dei debiti finanziari"* per via di un'eccessiva esposizione debitoria dell'Ente, imputabile anche all'ingente massa di strumenti di finanza derivata in essere, e raccomanda di assumere misure più incisive nell'attività di contenimento del debito, al fine di rientrare nei parametri di legge.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 33/2013.

Copia della presente pronuncia sarà trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo ConTe, al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Badia Polesine (RO).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2025.

Il Relatore

Vittorio ZAPPALORTO

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 31 dicembre 2025.

Il Direttore di Segreteria f.f.

Luca CASTELLARO

f.to digitalmente