



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

Nella Camera di consiglio del 10 marzo 2021

composta dai magistrati:

Dott.	Antonio CONTU	- Presidente
Dott.	Giuseppe DE ROSA	- Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Referendario
Dott.ssa	Cristiana CREMONESI	- Referendario (relatore)
Dott.	Matteo SANTUCCI	- Referendario

LEGGE n. 266/2005

**RENDICONTO 2018**  
**COMUNE DI FERMO (FM)**

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti" e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificata, dapprima, con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008 e, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni e integrazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148 *bis* del d.lgs. n. 267/2000 rubricato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali";

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti relazioni apposite in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009 n.42", modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 4/2015/INPR con cui sono state dettate le Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 12/SEZAUT/2019/INPR con cui sono state approvate le linee guida per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, delle relazioni di cui alla citata legge n. 266/2005, sui rendiconti dell'esercizio 2018;

Vista la relazione inoltrata alla Sezione da parte dell'Organo di revisione in ordine al rendiconto 2018;

Vista la nota istruttoria del 27 maggio 2020 prot. n. 1454 con cui il magistrato incaricato dell'istruttoria comunicava al Comune di Fermo gli esiti dei controlli effettuati chiedendo chiarimenti ed integrazioni;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente e acquisite al protocollo informatico della Sezione al prot. n. 1804 del 26 giugno 2020;

Vista la nota istruttoria prot. n. 3196 del 7 dicembre 2020 con cui il magistrato incaricato richiedeva al Comune di Fermo chiarimenti ed integrazioni;

Viste le deduzioni formulate dall'Ente con note acquisite agli atti della Sezione con protocolli dal n. 3381 al n. 3390 del 18 dicembre 2020;

Esaminata la documentazione pervenuta e gli elementi emersi in istruttoria nonché quelli ulteriori acquisiti in via officiosa;

Vista la nota con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore Dott.ssa Cristiana Cremonesi;

### **PREMESSO**

Come noto, la funzione di controllo avente ad oggetto i bilanci di previsione ed i rendiconti degli Enti locali, intestata alle Sezioni Regionali della Corte dei conti dall'art. 1, commi 166 e ss. della L. n. 266/2005, è stata significativamente innovata dal D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla L. n. 213/2012, che, disponendo una generale riorganizzazione del sistema dei controlli interni, ha altresì previsto il rafforzamento di quelli esterni mediante l'introduzione di nuovi istituti e l'implementazione di quelli già esistenti, anche al fine di conferire una maggiore effettività agli stessi, e di potenziare la vigilanza delle Sezioni regionali sulla adozione delle misure correttive.

Rilevano, in questa prospettiva, il novellato art. 148 del D.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e, in particolare, l'introduzione dell' art. 148 bis che testualmente dispone: *“Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della Legge 23 dicembre 2005 n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”* precisando, altresì, che nelle verifiche sui rendiconti debba aversi riguardo anche *“alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”*.

Il terzo comma del menzionato articolo reca la disciplina delle c.d. misure correttive e del successivo monitoraggio sulle stesse, disponendo che *“l'accertamento 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 comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare entro 60 gg dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i*

*provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio” e che “tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento”.*

Qualora l’Amministrazione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, ovvero in caso di esito negativo delle verifiche effettuate dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti “è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

La Corte costituzionale in diverse pronunce (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 60/2013; n. 39/2014) ha evidenziato come l’evoluzione del sistema dei controlli esterni intestati alla Corte dei conti e la previsione in favore delle Sezioni regionali di controllo di strumenti di tipo inibitorio siano compatibili con gli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti agli enti territoriali e con il principio di equiordinazione sancito dall’art. 114 della Carta fondamentale in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica.

Tali controlli, infatti, rappresentano un rafforzamento di quelli disciplinati dall’art. 1, comma 166 e seguenti, della L. n. 266/2005, con il quale condividono l’appartenenza alla medesima categoria logico-giuridica del *riesame di legalità e regolarità finanziaria*, finalizzato ad evitare danni agli equilibri di bilancio, sotto il profilo statico e dinamico, la cui rilevanza è sancita al più alto livello ordinamentale (Costituzione articoli nn. 81, 97, 117 e 119).

Siffatto potenziamento peraltro non vale ad inficiare la natura anche collaborativa dei controlli già positivizzata all’art. 7 comma 7 della L. n. 131/2003 ed in maniera univoca ribadita dal Giudice delle leggi (Corte Cost. n. 37/2001, n. 179/2007, n. 198/2012): ne consegue l’opportunità di segnalare all’attenzione degli Enti anche irregolarità non gravi e criticità, che, sebbene inidonee a fondare una pronuncia di accertamento ex art. 148 *bis* TUEL, appaiono suscettive di incidere sulla sana gestione finanziaria, ovvero dar luogo a situazioni di deficitarietà e di squilibrio di bilancio.

Giova rammentare che “secondo l’insegnamento del Giudice delle leggi, peraltro, gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell’esposizione contabile, ma possono persino risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati

dall'art. 81 della Costituzione" (C. Conti, sez. riun. in sede giurisd. in spec. comp., sent. n. 21/2017/EL del 17 luglio 2017, che richiama Corte Costituzionale, sentenza n. 279/2016).

La giurisprudenza costituzionale ha, infatti, in più occasioni evidenziato come *"l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci"* (Corte cost. n. 184/2016, cfr. anche Corte cost. n. 80/2017) sottolineando che *"il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato"* (Corte cost. n. 184/2016 e Corte cost. n. 247/2017); pertanto, la *"sostanziale articolazione"* degli allegati di bilancio *"deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge"* (Corte cost. n. 274/2017).

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si espongono gli esiti delle verifiche svolte, precisando che l'assenza di specifico rilievo non vale ad integrare implicita valutazione positiva.

## **FATTO E DIRITTO**

L'esame della relazione-questionario redatta dall'Organo di revisione, ai sensi dell'art. 1 commi 166 e ss. della L. n. 266/2005, con riguardo ai documenti contabili indicati in epigrafe, ha evidenziato le irregolarità ed i profili critici, di seguito specificati, che permangono tali, all'esito del contraddittorio scritto e dei successivi chiarimenti forniti dall'Amministrazione.

### **1. Risultato di amministrazione**

Specifici approfondimenti sono stati svolti in merito alla composizione del risultato di amministrazione, riportata nella tabella che segue:

Composizione del risultato di amministrazione					
	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Parte accantonata					
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	3.349.931,97	3.895.321,95	3.682.402,09	3.869.698,07	3.432.620,76
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate			0,00	0,00	93.975,00
Fondo contenzioso			344.088,00	498.332,66	732.654,80
Altri accantonamenti			43.467,40	269.103,84	730.800,99
Totale parte accantonata	3.349.931,97	3.895.321,95	4.069.957,49	4.637.134,57	4.990.051,55
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	184.153,85	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		136.279,18	483.867,41	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	100.423,17	0,00	0,00	512.409,06	512.409,06
Altri vincoli		0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata	284.577,02	136.279,18	483.867,41	512.409,06	512.409,06
Parte destinata agli investimenti					
Totale parte destinata agli investimenti	1.406.406,13	1.747.785,65	1.822.454,79	1.623.659,57	2.884.212,63
Totale parte disponibile	-1.174.599,04	-663.256,03	414.443,82	384.299,32	583.995,65

Fonte: Prospetto del risultato di amministrazione e relazione tecnica allegati ai rendiconti 2014 e 2015 - Dati BDAP per le annualità 2016 - 2017 e 2018

### 1.1. Fondo rischi contenzioso

In merito all'accantonamento per "Fondo rischi contenzioso", quantificato in zero euro nell'esercizio 2015, in euro 344.088,00 nell'esercizio 2016, in euro 498.332,66 nell'esercizio 2017, e in euro 732.654,80 nell'esercizio nel 2018, l'Organo di Revisione aveva evidenziato nella propria relazione al rendiconto 2015 (pag. 30), previo confronto con il responsabile del servizio legale (*"che ha dichiarato che non esistono azioni legali che vedono l'Ente soccombente, e che abbiano comportato l'avvio di atti difensivi"*), di aver chiesto formalmente una ricognizione sullo stato del contenzioso dell'Ente al fine di una puntuale verifica nel corso del 2016". Inoltre, nel questionario al rendiconto 2016 (pag. 23) l'Organo di revisione attestava la mancata congruità del fondo rispetto al principio vigente chiarendo che *"come*

*evidenziato nella Relazione allegata al rendiconto, è stata accantonata la somma di euro 344.088,00 a fronte di un valore stimato del contenzioso pendente di Euro 800.000,00. La restante parte è stata coperta per euro 171.278,05 con accantonamenti nei bilanci 2017 e 2018 e per euro 284.633,95 dall'avanzo di amministrazione."*

Nelle relazioni ai rendiconti 2017-2018 l'Organo di revisione evidenziava che all'esito della ricognizione del contenzioso esistente al 31 dicembre 2017 era stata calcolata una passività potenziale probabile di euro 1.100.000,00 in ragione della quale l'Ente aveva disposto, relativamente al 2018, i seguenti accantonamenti:

- Euro 732.654,80 già accantonati nel risultato di amministrazione al 31/12 dell'esercizio;
- Euro 80.000,00 già accantonati sugli stanziamenti di competenza del bilancio dell'esercizio in corso (2019);
- Euro 160.000,00 già accantonati negli esercizi successivi cui il bilancio in corso si riferisce. La differenza di euro 128.000,00 da coprire con avanzo libero 2018.

Nelle citate relazioni 2017-2018 l'Organo di revisione dava atto che il fondo era stato determinato *"secondo le modalità previste dal principio applicato 4.2 alla contabilità finanziaria di cui al punto 5.2 lett. h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze"* attestando esplicitamente la congruità del fondo solamente nel parere al rendiconto 2018 ritenendo *"l'accantonamento effettuato congruo rispetto alle passività potenziali stimate dall'Ufficio legale"* (cfr. pag. 17).

Al riguardo, in sede istruttoria sono stati chiesti elementi conoscitivi in ordine ai risultati della ricognizione sullo stato del contenzioso sollecitata dall'Organo di revisione ed alle valutazioni svolte per la stima degli accantonamenti rispetto alla situazione del contenzioso ed alla sua potenziale evoluzione negli esercizi 2015 e 2016, nonché chiarimenti in relazione alle attestazioni di congruità degli accantonamenti effettuate dall'Organo di revisione per gli esercizi 2016-2017. Il Comune, in riscontro, rappresentava che la stima del contenzioso era stata incisa dal 2015 al 2018 da alcuni contenziosi riguardanti il piano urbanistico di San Michele Terra pendente davanti al Tar con una *"richiesta di risarcimento danno ipotetica che risultava impossibile stimare"*. Ribadendo che, *"come già dichiarato dal servizio legale dell'ente non esistevano tuttavia all'epoca azioni legali che vedevano l'Ente soccombente. Il contenzioso dell'Ente, fatta eccezione per alcune vertenze relative ad indennità di esproprio, poi riconosciute come debiti fuori bilancio ed alla già menzionata*

*problematica del piano urbanistico di San Michele Terra, non presentava e non presenta tutt'ora grandi criticità".*

Per quanto riguarda l'esercizio 2016 l'Ente ha evidenziato una discrepanza tra questionario al rendiconto (*nel quale l'Organo di revisione attestava la non congruità del fondo contenzioso*) e la relazione redatta dal medesimo Organo di revisione, nella quale il medesimo organo attestava al contrario che *"la quantificazione della passività potenziale probabile derivante dal contenzioso è stata effettuata dall'avvocatura e dal responsabile finanziario incaricati di seguire la vertenza ed in relazione a tale determinazione e agli accantonamenti effettuati l'organo di revisione ritiene sia congrua tale previsione"*. L'Ente sottolineava inoltre che *"l'avanzo libero di quell'esercizio, non applicato all'esercizio successivo, era di euro 414.443,82 per cui sommando l'accantonamento e l'avanzo libero si sarebbe comunque riusciti a coprire 758.000 euro sugli 800.000 stimati come potenziali"*.

In riscontro alla richiesta di elementi conoscitivi in ordine all'attestazione di congruità del fondo contenzioso per l'esercizio 2017, l'Ente precisava che la vicenda relativa al piano urbanistico di San Michele in Terra riguardava il contenzioso proposto dalla ditta E.I. S.r.l. ex art. 30 C.P.A. avanti al TAR Marche (R.G. n.814/13) avente ad oggetto la richiesta di complessivi € 6.960.908,00 per risarcimento per danni asseritamente subiti dalla ditta a seguito di mancata sottoscrizione di una convenzione urbanistica.

L'Ente rappresentava difficoltà nell'attestare la congruità di qualsivoglia accantonamento nel rendiconto 2017, in ragione della *"domanda iniziale così elevata, potendo ipotizzarsi, fra l'altro, anche lo svolgimento di una CTU estimativa considerando tra l'altro che erano in corso tra le parti accordi per possibili ipotesi transattive"*.

Nel 2018 a seguito dell'approvazione da parte della Giunta comunale di una *"transazione a costo zero per l'amministrazione contenente il solo impegno a ripianificare il P.P.6 San Michele"* e in seguito all'adozione della nuova pianificazione, si verificava la cessazione della materia del contendere che, secondo quanto asserito dall'Ente avrebbe *"consentito nel rendiconto del 2018 all'organo di revisione di attestare la congruità dell'accantonamento del fondo rischi"*.

Nel richiamare il principio contabile applicato 4/2, punto 5.2, lettera h, allegato al D.Lgs. n. 118 del 2011, che impone l'obbligo dell'accantonamento al fondo rischi in caso di presenza di contenzioso all'esito del quale l'ente abbia significative probabilità di soccombere, o di sentenza di condanna non definitiva e non esecutiva, il Collegio evidenzia che siffatto accantonamento rappresenta il portato del principio contabile della prudenza,

in quanto volto a neutralizzare gli eventuali effetti pregiudizievoli dell'insorgenza di oneri da contenzioso, risultando essenziale al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e dei principi di sana e prudente gestione (cfr. Sezione Autonomie deliberazione n. 14/2017/INPR).

In particolare, *"...in presenza di contenziosi di ingente valore l'Ente deve valutare il grado di possibilità/probabilità/quasi certezza dei medesimi, al fine di procedere ai necessari accantonamenti per evitare pregiudizio agli equilibri di bilancio in caso di soccombenza dell'Ente. Tali accantonamenti devono, necessariamente, essere già posti in essere nel corso del giudizio di primo grado e, soprattutto, prima della sentenza di condanna la quale, essendo de iure esecutiva, non rientra più tra le fonti delle c.d. passività potenziali, ma tra quelle dei debiti da riconoscere fuori bilancio, in assenza di una specifica copertura finanziaria"* (cfr. deliberazione Sezione Controllo Liguria 103/2018/PRSP).

Pur prendendo atto di quanto rappresentato dal Comune in merito alla cessazione della materia del contendere che avrebbe, secondo quanto rappresentato dall'Ente *"consentito nel rendiconto del 2018 all'organo di revisione di attestare la congruità dell'accantonamento del fondo rischi"* non può non evidenziarsi che siffatta circostanza rileva unicamente sul piano meramente fattuale, e che la congruità del fondo contenzioso deve necessariamente essere valutata *ex ante*, e non determinata *ex post* in seguito a eventuali sopravvenienze, in questo caso fortunatamente con esito favorevole per il Comune. La pendenza del contenzioso, risalente sin dall'anno 2013, rappresenta una circostanza che dimostra incontrovertibilmente la sussistenza di rilevanti criticità in ordine all'attività di ricognizione delle pendenze posta in capo all'Amministrazione, nonché delle valutazioni svolte dallo stesso Organo di revisione.

Il Collegio rimarca che l'omessa o parziale ricognizione del contenzioso pendente e la conseguente incongrua previsione degli accantonamenti a fondo rischi, non soltanto costituisce una palese violazione dei principi contabili, ma è suscettibile di privare di attendibilità il risultato di amministrazione.

Sulla scorta di tali considerazioni - anche alla luce delle pronunce della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 9/2016/INPR e n. 14/2017/INPR - la Sezione, nel ribadire che gli adempimenti di cui sopra configurano un obbligo in capo all'Ente e non una mera facoltà, sollecita il Comune al compimento di una esaustiva ricognizione e costante

aggiornamento della situazione del contenzioso, nonché alla conseguente puntuale quantificazione dell'accantonamento al relativo fondo rischi.

### 1.2 Altri accantonamenti - fondo rischi

Nel parere al rendiconto 2018 dell'Organo di revisione (cfr. pag. 20) e nella "Relazione sulla gestione anno 2018" (cfr. pag. 150), si elenca l'unica garanzia fideiussoria concessa dall'Ente a beneficio della Onlus Croce Verde Assistenza per la somma pari ad euro 948.337,11 (*debitamente conteggiata ai fini del rispetto del limite dell'indebitamento ai sensi degli artt. 204-207 del TUEL*). Al riguardo, in sede di risposta ai chiarimenti richiesti, l'Ente ha rappresentato di non aver ritenuto necessario effettuare alcun accantonamento nel risultato di amministrazione in quanto la Onlus non presenterebbe problemi di solvibilità. In ossequio ai principi di attendibilità, veridicità del bilancio e di copertura finanziaria, sul punto non può non richiamarsi quanto già evidenziato nella deliberazione n. 148/2017/PRSE, in merito alla sussistenza dell'obbligo di predisporre adeguati accantonamenti a fondo rischi a fronte del rilascio di garanzie fidejussorie o atipiche, come disposto dall'All. 4/2 al d.lgs 118/2011 punto 5.5: *"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. Si ricorda, infine, 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 [...]"*

Pertanto, pur prendendo atto che ad oggi l'Ente non ha ricevuto alcuna chiamata in garanzia, si raccomanda la costituzione di specifici accantonamenti sul risultato di amministrazione per far fronte al possibile verificarsi dei relativi rischi.

### 1.3 Fondo crediti dubbia esigibilità

L'evoluzione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel periodo 1/1/2015 - 31/12/2018 ha evidenziato il seguente andamento:

Descrizione	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	3.349.931,97	3.895.321,95	3.682.402,09	3.869.698,07	3.432.620,76

Secondo quanto attestato dai questionari, il FCDE è stato costituito nelle annualità 2015 (punto 1.2.7) e 2016 (punto 1.5.1) con il metodo semplificato introdotto dal D.M. 20 maggio 2015; nelle successive tre annualità con il metodo ordinario pieno con l'applicazione della media semplice.

L'accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione 2018, calcolato con il metodo ordinario, ammonta ad euro 3.432.620,76, in diminuzione rispetto al rendiconto 2017. Sono stati richiesti elementi conoscitivi in merito alla metodologia di calcolo adottata per la determinazione degli accantonamenti al fondo, nonché alle voci di entrata non considerate nel calcolo del fondo e alle motivazioni alla base di tale scelta. In risposta, l'Ente, fornendo i prospetti elaborati dal software gestionale Halley che indicavano tutte le tipologie di entrata di dubbia e difficile esazione comprese nel calcolo, ha evidenziato che, per il Titolo III non sono state considerate di dubbia e difficile esazione alcune entrate (es. quelle inerenti alla metanizzazione) che hanno come debitore la società in house del Comune di Fermo Asite S.r.l., in quanto, come rappresentato dall'Ente, *“in forza dell'originario contratto, prevedono il pagamento nell'esercizio successivo con entrate che vengono comunque regolarmente incassate”*.

Sul punto va, tuttavia, sottolineato, che il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (paragrafo 3.3 All 4/2 – esempio n. 5 D.Lgs n. 118/2011, nell'escludere dal novero delle entrate da comprendere nel calcolo del Fondo alcune tipologie di entrata (*quali i crediti verso le PP.AA., quelli assistiti da garanzia fideiussoria, ecc.*), rimette all'ente locale la valutazione circa la dubbia esigibilità dei propri crediti. L'esclusione delle entrate che l'Ente non considera di dubbia e difficile esazione deve essere oggetto di adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio, unitamente alle modalità di calcolo della media. In tal senso, si rileva la mancata appostazione nella BDAP della nota integrativa al bilancio, nonché la mancanza di informazioni al riguardo nella *“Relazione sulla gestione 2018”* e, conseguentemente, l'impossibilità di acquisire gli elementi conoscitivi in merito alle valutazioni effettuate dall'Ente.

L'esame del prospetto dimostrativo del fondo accantonato nel risultato di amministrazione all'esito dell'esercizio 2018 pervenuto in riscontro all'istruttoria (cfr. prot. 31220 del 26/06/2020 *“Allegato 3”*) ha evidenziato che l'Amministrazione ha adottato il

metodo ordinario utilizzando la media semplice calcolata sulle annualità 2014/2018. Il riscontro dei dati sulla banca dati BDAP, per le annualità 2016 - 2018, ha evidenziato, con riferimento ad alcune tipologie/categorie relative al Titolo III, una sottostima dei valori, in ragione dell'estromissione di poste che tipicamente vengono considerate nel calcolo del Fondo. Nello specifico, si fa riferimento sia ai proventi da trasporto scolastico, che alle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada rispetto alle quali, pertanto, in sede istruttoria, ne è stata richiesta la modalità di accertamento. Dalla banca BDAP risultavano accertamenti alla voce del piano dei conti "Proventi da multe, ammende, sanzioni e oblazioni a carico delle famiglie" per euro 326.058,45 di cui incassati per euro 307.381,48 con una percentuale di incasso pari al 94,27%. Il relativo residuo al 1/1/2018 risulta pari ad euro 12.749,23 - peraltro completamente incassato nell'esercizio 2018 - nonché nuovi residui originati dalla competenza per euro 18.676,97. L'Ente riferisce che *"per le sanzioni del codice della strada oltre al capitolo ordinario 3200 è stato istituito un capitolo 3200/2 in cui è iscritta l'entrata derivante dagli accertamenti per i verbali di violazioni al codice della strada ed altre attività di controllo e repressione che non risultano pagati e che vengono sollecitati e poi inviati al concessionario esterno per la riscossione. La cifra si aggira sui 40/50.000 euro annui."* I dati così rappresentati nella risposta dell'Ente, non trovano corrispondenza con i dati desunti dalla BDAP, in ragione del disallineamento della somma del residuo ricavato dalla banca dati, pari ad euro 12.749,23 e la cifra riferita dall'Ente, pari ad euro 40/50.000, facendo sorgere perplessità in merito alla corretta appostazione a bilancio in ossequio al dettato del principio contabile applicato. L'analisi dell'allegato inviato concernente il prospetto dimostrativo dell'accantonamento al FCDE (cfr. ns. prot. 31220 del 26/06/2020 "Allegato 3") ha acclarato che il calcolo dell'FCDE non considera tale posta contabile in quanto il capitolo 3200/2 non risulta presente nei prospetti inviati.

L'esempio n. 4 del citato Allegato n. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 *"Accertamento proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada"* prevede che *"nel rispetto del principio contabile generale n. 9 della prudenza, il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.3 prevede che le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, sono accertate per l'intero importo del credito (ad es. le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.). Pertanto, per tali entrate è escluso il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione."*

L'esempio specifica, inoltre, chiaramente, che l'accertamento delle sanzioni avviene alla data di notifica del verbale, in quanto la notifica del verbale, come la contestazione immediata, rende l'obbligazione esigibile, consentendo l'accertamento per cassa qualora invece il trasgressore provveda al pagamento immediato (ossia in assenza di notifica).

Nell'ipotesi, pertanto, in cui il pagamento avvenga successivamente alla notifica del verbale l'accertamento deve essere contabilizzato nel rispetto di quanto sopra precisato dal principio contabile e pertanto la posta di entrata deve necessariamente confluire nel calcolo del FCDE. Per la corretta applicazione del principio contabile, poiché l'obbligazione giuridica perfezionata costituisce il presupposto per l'accertamento della relativa entrata di competenza, nell'esercizio finanziario di esigibilità, è indispensabile una stretta e coerente aderenza nella temporalità dei flussi di rappresentazione degli estremi dell'accertamento delle sanzioni, per una efficiente imputazione contabile e per la corretta eventuale svalutazione di tali crediti. (Cfr. *Deliberazione Controllo Veneto n. 60/2020/PRSE*). Infine, dal prospetto inviato vengono considerati altri crediti denominati "Introiti e rimborsi diversi" tra i quali si annoverano "proventi compartecipazione utenti casa famiglia", "proventi da famiglie centro estivo Monte Pacini", "compartecipazione privati rette case di riposo" per un importo di residui totale al 31/12 di euro 13.678,88; le verifiche nella banca dati BDAP hanno fatto emergere nella voce di bilancio "Rimborsi e altre entrate correnti" residui al 31/12 per un importo totale di euro 1.608.258,05.

In merito alla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (paragrafo 3.3 All 4/2 - esempio n. 5 D.Lgs n. 118/2011) specifica che l'ente locale deve individuare le categorie di entrate che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione, procedendo, con riferimento a quelle escluse per le quali non si provvede all'accantonamento a fondo crediti, a dare "adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio". Pertanto, il Comune non è libero di individuare quali siano le entrate di dubbia esigibilità, limitando l'accantonamento ad alcune di esse, ma deve motivare la relativa scelta, facendo riferimento alla natura dell'entrata, all'andamento storico della percentuale di pregresse riscossioni e al suo importo. In tal senso, non si sono rinvenute informazioni di dettaglio nella Relazione sulla Gestione acquisita dalla BDAP.

Il principio contabile elenca tassativamente i crediti che, in ragione della loro natura, possono considerarsi di sicura realizzazione e che, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione:

- a) i crediti di altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante;
- b) i crediti assistiti da fidejussione;
- c) le entrate tributarie che, sulla base del principio contabile di cui al paragrafo 3.7, sono accertate per cassa.

Lo stesso principio citato stabilisce che *“sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”* e che *“per tali entrate è escluso il cd. accertamento per cassa ed è obbligatorio effettuare un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”*.

Ferma restando la scelta tra i vari metodi di quantificazione dell'accantonamento che è rimessa al singolo ente nell'ambito della predisposizione e della gestione del bilancio di esercizio, ciò che rileva è che l'ammontare del fondo venga determinato in modo da soddisfare l'esigenza di garanzia non soltanto in senso formale, attraverso il rispetto delle disposizioni che ne disciplinano la costituzione e le modalità di accantonamento, ma anche in senso sostanziale, attraverso la effettiva parametrizzazione dell'accantonamento medesimo alla prevedibile incertezza di riscossione delle entrate a disposizione dell'ente.

Va, altresì, evidenziato come l'adeguatezza del FCDE costituisca una componente fondamentale nella costruzione di un equilibrio di bilancio stabile e duraturo.

Infatti, il FCDE (*al pari degli altri fondi e accantonamenti*) costituisce *“uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione. La previsione di dette poste deve essere congrua per due ragioni: da un lato affinché la copertura del rischio sia efficacemente realizzata, dall'altro affinché lo stanziamento in bilancio non sottragga alla gestione risorse in misura superiore al necessario”* (cfr. *deliberazione Sezione delle Autonomie, n. 9/2016*).

In conclusione, gli esiti dell'istruttoria, anche alla luce dei riscontri documentali forniti dal Comune, hanno confermato il mancato rispetto dei dettami della disciplina armonizzata e

corroborato la probabilità che gli accantonamenti a FCDE possano essere stati definiti in misura inferiore rispetto a quella imposta dai principi contabili.

Alla luce delle predette considerazioni e tenuto conto di quanto riferito e prodotto, il Collegio, nell'ambito di una effettiva trasparenza contabile, sollecita l'Ente a provvedere per gli esercizi futuri alla redazione di documenti contabili con metodologie e criteri che favoriscano la tendenziale simmetria dei dati e la relativa confrontabilità, privilegiandone, in tal senso, la conoscibilità, così come una più puntuale applicazione dei principi contabili armonizzati.

Nel rimarcare la funzione strategica del FCDE nel sistema di contabilità finanziaria potenziata, mirando lo stesso a garantire l'effettiva sostenibilità delle spese sia nella fase di programmazione (*nel bilancio preventivo*) sia nel rendiconto della gestione, si evidenzia che la gestione del bilancio deve essere necessariamente improntata al generale principio della prudenza.

Nel richiamare l'attenzione dell'Ente sulle conseguenze di una scorretta o insufficiente quantificazione del FCDE agli effetti dell'attendibilità e veridicità del risultato di amministrazione, si raccomanda per il futuro un'attenta valutazione della procedura di calcolo del FCDE, nonché delle poste da includere ai fini della quantificazione, ferma restando la necessaria verifica da parte dell'Organo di revisione, che, nell'ambito della propria attività di vigilanza, dovrà assicurare il pieno ed efficace rispetto dei principi contabili.

## 2. Equilibri di bilancio

Nel periodo 2015 - 2018 il Comune di Fermo ha destinato una consistente quota dei contributi per permessi a costruire e relative sanzioni al finanziamento della spesa corrente, come evidenziato nel prospetto seguente:

<b>Contributi per permessi a costruire e relative sanzioni destinati a spesa corrente</b>		
<b>Annualità</b>	<b>Importo</b>	<b>% per spesa corrente</b>
2015	750.000,00	74,41%
2016	610.798,80	90,60%
2017	645.902,40	69,16%
2018	694.948,61	70,81%
2019	554.984,93	67,97%

Fonte: Relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019

Elementi conoscitivi sono stati richiesti in ordine alle azioni dell'Ente volte a raggiungere l'obiettivo di una situazione di equilibrio finanziario strutturale, in riscontro ai quali il Comune indicava la destinazione dei menzionati oneri (€ 100.000,00 circa per manutenzione patrimonio; € 140.000,00 per manutenzione scuole; € 150.000,00 per manutenzione strade e fossi; € 305.000,00 per interventi di riqualificazione ambientale, per un totale complessivo di € 694.948,61), evidenziando che per anni la manutenzione delle scuole non era stata più effettuata, e che "il grosso sforzo fatto consentirà probabilmente di abbassare nei prossimi esercizi finanziari le spese necessarie per le manutenzioni diminuendo quindi l'utilizzo dei contributi per permessi a costruire in parte corrente." In ragione della consolidata prassi dell'Ente di ricorrere al cospicuo contributo di entrate non ricorrenti al fine di conseguire l'equilibrio di parte corrente, come già evidenziato con precedente deliberazione n. 148/2017/PRSE, il Collegio, pur rilevando la riduzione nell'esercizio 2019 dell'utilizzo dei permessi a costruire per finanziare spese correnti, non può esimersi dal rimarcare che il ripetuto ricorso al finanziamento di spese ripetitive attraverso entrate di natura straordinaria è suscettibile di profilare seri pericoli per i futuri equilibri di bilancio (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte n. 49/2015). Si raccomanda pertanto al Comune di porre in atto le necessarie azioni tese a perseguire l'equilibrio di parte corrente provvedendo a contenere l'utilizzo di entrate straordinarie per il finanziamento di spese correnti.

### 3. Indebitamento

Approfondimenti inoltre sono stati svolti con riferimento all'incidenza dello stock del debito rispetto al volume delle entrate correnti, come di seguito evidenziato:

TOTALE DEBITO CONTRATTO		2015	2016	2017	2018
1) Debito complessivo contratto al 31/12	+	48.566.989,00	46.813.396,00	44.769.352,00	43.323.102,00
2) Nuovi prestiti	+	0,00	50.000,00	220.000,00	<b>285.000,00</b>
3) Rimborsi mutui effettuati (comprese le estinzioni anticipate) durante l'esercizio	-	1.738.995,00	2.078.610,00	1.666.250,00	2.106.291,00
Altre variazioni +/-		14.600,00	15.434,00	0,00	83.533,00
<b>TOTALE DEBITO</b>	=	46.813.394,00	44.769.352,00	43.323.102,00	41.418.278,00
Entrate correnti		35.425.726,69	33.937.457,32	37.156.261,19	38.251.590,14

Incidenza su entrate correnti in %	132,15%	131,92%	116,60%	108,28%
------------------------------------	---------	---------	---------	---------

si rileva l'elevata percentuale dell'indebitamento rispetto al totale delle entrate correnti, seppure il trend sia in diminuzione; pertanto si rammenta (come precedentemente evidenziato nella deliberazione n. 148/2017/PRSE) ed in ossequio al principio di prudenza, che il rispetto del limite stabilito dall'art. 204 del Tuel e degli altri vincoli di finanza pubblica posti dalla normativa vigente, non esime l'Ente dall'effettuare una valutazione complessiva della situazione economico-finanziaria e debitoria dello stesso che tenga conto della sostenibilità dell'indebitamento, e quindi della capacità di far fronte ai relativi oneri finanziari con risorse di carattere ricorrente sia nell'attualità, sia in un'ottica prospettica, nonché degli effetti sull'irrigidimento della spesa, in funzione della garanzia del conseguimento e del mantenimento dell'equilibrio di bilancio (cfr. questa Sezione, deliberazioni n. 24/2018/PRSP; n. 36/2019/PAR).

#### 4. Risultato di cassa

Negli esercizi considerati il fondo cassa del Comune di Fermo è risultato positivo.

Durante gli esercizi 2015 e 2016 l'Ente ha utilizzato, ai sensi dell'art. 195 del TUEL, fondi aventi specifica destinazione e vincolati per cassa per far fronte al pagamento di spesa corrente, rispettivamente per euro 3.562.834,87 nel 2015 ed euro 1.735.087,73 nel 2016.

Tuttavia, per l'esercizio 2018, si rileva che le entrate di parte corrente complessivamente non sono state sufficienti a far fronte alle spese di analoga natura, infatti la tabella relativa agli equilibri di cassa del questionario al rendiconto 2018 ha evidenziato uno squilibrio in conto competenza di parte corrente pari ad euro -2.077.884,91.

Oltre all'utilizzo del 70,81% dei contributi per permessi di costruire l'Ente ha utilizzato risorse - in termini di cassa - derivanti dalla parte in conto capitale per euro 813.002,67.

Sono stati richiesti chiarimenti sull'origine degli incassi in conto competenza derivanti dalla riduzione di attività finanziarie per euro 1.022.443,84, in risposta ai quali ai quali l'Ente ha fatto presente che l'introito deriva dalla cessione, a seguito di procedura aperta, della quota minoritaria del 49% del capitale sociale della società di vendita gas "Solgas S.r.l." per un prezzo al rialzo, rispetto all'importo a base di gara, di € 5.112.219,22 che ha determinato l'incasso per acconto nel 2016 di € 1.022.443,84, di due rate di pari importo nel 2017, di una rata € 1.022.443,85 nel 2018 e di € 1.022.443,84 nel 2019.

Sebbene l'Ente non abbia fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria o di liquidità, il Collegio invita l'Amministrazione a procedere ad una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, atteso che il consistente utilizzo di entrate di natura straordinaria, quali le alienazioni del portafoglio partecipazioni, potrebbe costituire sintomo dell'esistenza di latenti squilibri gestionali.

#### 4.1. Tempestività dei pagamenti

Specifici approfondimenti in tema di tempestività dei pagamenti sono stati svolti a partire dalle attestazioni rese dall'Organo di revisione che confermava l'adozione da parte dell'Ente delle opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti da parte del Comune di Fermo, compendiate nella tabella che segue:

Annualità	Ritardo medio ponderato rispetto ai termini di scadenza contrattuali	Ammontare complessivo dei debiti	Numero imprese creditrici
2015	40,87 gg.	N.D.	N.D.
2016	31,89 gg.	1.547.091,47	240
2017	20,62 gg.	4.265.325,14	461
2018	8,18 gg.	2.465.862,07	272

Fonte: Elaborazioni Cdc – Indicatore sulla tempestività dei pagamenti desunto dal sito dell'Ente

Alla stregua delle verifiche svolte sul sito istituzionale dell'Ente, è emerso che l'indicatore per il 2018, sebbene in miglioramento nell'arco temporale considerato, rileva comunque un ritardo medio nel pagamento delle fatture rispetto ai termini di scadenza pari a 8,18 giorni, con un ammontare complessivo di pagamenti posteriori alla scadenza piuttosto consistente pari a euro 2.465.862,07.

Elementi conoscitivi sono stati richiesti sulle misure adottate dall'Ente al fine di monitorare e migliorare i tempi di pagamento in risposta ai quali l'Ente ha rappresentato discrasie tra l'ammontare pubblicato nel sito e quello certificato nella Piattaforma dei Crediti Commerciali emerse a seguito di successiva verifica (debito commerciale al 31/12/2018, certificato inizialmente a € 1.373.759,07, successivamente rettificato in € 963.756,63, comprendente fatture emesse nei mesi di novembre e dicembre 2018, pagate, pertanto nei primi mesi del 2019).

Rappresentava inoltre difficoltà dovute alla diminuzione di una unità di personale per pensionamento e prossimo avvicendamento per l'espletamento del concorso, e alla gestione di cassa sofferente dovuta a ritardi della riscossione dei contributi da parte di Enti Pubblici debitori come la Regione o il Ministero degli Interni, *“finanziatori di importanti e cospicui progetti per i quali L'Ente si è trovato ad anticipare l'erogazione, in attesa di ricevere le somme dovute”*.

Nel prendere atto dei miglioramenti rappresentati, il Collegio richiama la particolare pregnanza della disciplina in tema di tempestività dei pagamenti recata dal D.Lgs n. 231/2002 recante l'attuazione della direttiva 2000/35/CE, come modificato dal D.Lgs n. 192/2012, che ha recepito la direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, nonché le specifiche prescrizioni poste dall'art. 9 del D.L. n. 78/2009, in forza delle quali *“al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa”*.

Il Collegio rammenta, altresì, che a norma dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 231/2002 *“gli interessi moratori decorrono, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine per il pagamento”* e che, pertanto, *“la reiterazione di prassi non orientate al rigoroso rispetto delle scadenze di pagamento, potrebbe costituire fonte di responsabilità amministrativa a carico dei funzionari coinvolti”* (cfr. Sezione Regionale Controllo Marche, deliberazione n. 5/2018/PRSE, cit. ove si evidenzia altresì che *“il raffreddamento della circolazione dei flussi finanziari incide negativamente sulle prospettive economiche generali e sulla solvibilità delle imprese”*). o

Alla luce di quanto sopra, si sollecita l'Ente a predisporre azioni mirate a riportare il valore dell'indice di cui sopra nei limiti di legge, monitorando attentamente i tempi di pagamento delle proprie obbligazioni passive, anche in vista dell'entrata in vigore, a partire dal bilancio di previsione 2021 (cfr. art. 1, comma 854, lett. a) della L. n. 160/2019), delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 862 della L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), che introducono un nuovo accantonamento destinato a confluire nella quota libera del risultato di amministrazione denominato *“Fondo di garanzia debiti commerciali”* parametrato all'entità del ritardo dei pagamenti relativi alla spesa per acquisto di beni e

servizi, e alla percentuale di riduzione dello stock del residuo debito commerciale dell'Ente.

## 5. Gestione dei residui

A chiusura dell'esercizio 2018, relativamente alla gestione dei residui attivi si evidenziano i seguenti risultati:

Descrizione	Residui attivi al 1/1/2018 (A)	Riscossioni in c/residui (B)	Riaccertamento residui	Residui attivi al 31/12	Tasso di smaltimento residui (B/A)	Residui della competenza C	Percentuale di formazione residui (C/D)	Totale residui
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	6.351.264,28	2.950.931,16	-176.267,61	3.224.065,51	46,46%	2.941.111,39	17,30%	6.165.176,90
accertamenti (D)						17.001.694,84		
Titolo 2: Trasferimenti correnti	3.523.027,83	1.827.651,74	-110.145,72	1.585.230,37	51,88%	2.671.001,95	19,99%	4.256.232,32
accertamenti (D)						13.360.429,17		
Titolo 3: Entrate extratributarie	4.548.040,09	3.560.479,31	-91.927,76	895.633,02	78,29%	3.283.859,46	41,62%	4.179.492,48
accertamenti (D)						7.889.466,13		
Titolo 4: Entrate in conto capitale	3.317.732,14	1.218.825,95	-351.032,34	1.747.873,85	36,74%	1.475.517,92	22,98%	3.223.391,77
accertamenti (D)						6.421.219,69		
Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.215.234,05	471.532,93	0,00	743.701,12	38,80%	241.040,00	17,13%	984.741,12
accertamenti (D)						1.407.443,84		
Titolo 6: Accensione prestiti	1.856.868,93	1.856.868,93	0,00	0,00	100,00%	0,00	0,00%	0,00
accertamenti (D)						385.000,00		
Titolo 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
accertamenti (D)						0,00		
Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di giro	149.890,47	74.058,32	-12.416,39	63.415,76	49,41%	1.052.373,83	9,54%	1.115.789,59

accertamenti (D)						11.032.770,69		
Totale Titoli ENTRATA	20.962.057,79	11.960.348,34	-741.789,82	8.259.919,63	57,06%	11.664.904,55	20,29%	<b>19.924.824,18</b>
Accertamenti Totali(D)						57.498.024,36		

Fonte: Elaborazione Cdc dati BDAP 2018

Relativamente ai residui passivi i dati presenti in BDAP al 31/12/2018 mostrano i seguenti esiti:

Descrizione RESIDUI PASSIVI	Residui passivi al 1/1/2018 (A)	Pagamenti in c/residui (B)	Riaccertamento residui	Residui passivi al 31/12	Tasso di smaltimento residui (B/A)	Residui della competenza (C)	Percentuale di formazione residui (C/D)	Totale residui
Titolo 1: Spese correnti	7.519.258,50	7.032.833,45	-41.726,25	444.698,80	93,53%	5.587.657,46	15,96%	6.032.356,26
impegni (D)						35.018.109,68		
Titolo 2: Spese in conto capitale	1.281.258,91	1.021.046,93	-9.226,44	250.985,54	79,69%	630.648,38	13,85%	881.633,92
impegni (D)						4.554.207,74		
Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie	1.856.868,93	1.856.868,93	0,00	0,00		0,00		0,00
impegni (D)						392.500,00		
Titolo 4: Rimborso di prestiti	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00%	0,00
impegni (D)						2.106.291,25		
Titolo 5: Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00		0,00
impegni (D)						0,00		
Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro	995.126,12	403.163,84	-546.695,32	45.266,96	40,51%	1.631.712,05	14,79%	1.676.979,01
impegni (D)						11.032.770,69		
Totale Titoli USCITE	11.652.512,46	10.313.913,15	-597.648,01	740.951,30	88,51%	7.850.017,89	14,78%	8.590.969,19
impegni (D)						53.103.879,36		

Fonte: Elaborazione Cdc dati BDAP 2018

Pertanto, i dati riportati darebbero evidenza di una eccedenza dei residui attivi finali (euro 19.924.824,18) rispetto ai passivi finali (euro 8.590.969,19) e mostrerebbero un valore percentuale di smaltimento dei residui attivi inferiore rispetto a quello degli omologhi passivi (57,06% contro 88,51%). Si rileva una elevata formazione di residui attivi del Titolo III - Entrate extratributarie (41,62%) e un basso tasso di smaltimento dei residui del Titolo

I - Entrate tributarie (46,46%) mentre nota positiva è rappresentata dall'elevato tasso di smaltimento (93,53%) dei residui passivi del Titolo I (Spese correnti).

Alle richieste istruttorie concernenti le variazioni medio tempore intervenute, l'Ente ha evidenziato che l'importo dei residui attivi del Titolo I assommante ad € 6.165.176,90 comprende € 4.092.804,24 di residui attivi per Tarsu, Tia, Tari di cui 937.197,20 maturati nella competenza 2018, mentre nel Titolo III l'importo di € 4.179.492,48 è formato da somme importanti pari ad euro 722.787,15 per riversamento quota danno ambientale, euro 654.713,19 per metanizzazione da contratti risalenti ad anni or sono, che vengono pagati nell'esercizio successivo dall'Asite spa, società interamente partecipata dal comune e con affidamento di servizi in house; infine euro 1.051.303,75 per utili di società comunali di cui € 800.000,00 maturati nella competenza 2018.

#### 5.1 Residui "con anzianità superiore ai 5 anni"

L'analisi della relazione sulla gestione ha fatto emergere l'esistenza di residui piuttosto datati, alcuni dei quali risalenti agli anni '90 e ai primi anni del duemila, come di seguito esposto:

Tabella 1

<b>Residui attivi Titolo I con anzianità superiore ai 5 anni</b>	
<b>Tributi</b>	
<b>Annualità</b>	<b>Importi</b>
2001	45.138,10
2002	13.235,39
2003	25.237,30
2004	22.606,01
2005	16.265,64
2006	42.341,51
2007	60.310,68
2009	225.043,07
2010	144.676,77
2011	116.251,80
2012	195.808,50
2013	458.413,59
2014	432.249,22
<b>TOTALE</b>	<b>1.797.577,58</b>

Fonte: Elaborazione Cdc - Allegato 3: Relazione sulla gestione 2018 allegato al rendiconto 2018 desunto dal sito dell'Ente (pag. 138)

Tabella 2

Residui attivi Titolo III Entrate extratributarie con anzianità superiore ai 5 anni							
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni		Proventi derivanti dalla gestione dei beni		Interessi attivi		Rimborsi e altre entrate correnti	
Annualità	Importi	Annualità	Importi	Annualità	Importi	Annualità	Importi
1992	6.646,48	1999	345,95	2008	244,90	2003	15.609,58
1998	260,29	2002	849,24	2009	322,46	2005	400,00
2000	2.249,17	2003	11.088,65	2010	306,30	2007	1.249,29
2001	1.806,69	2004	5.572,52	2012	85,22	2009	8.566,10
2002	2.983,20	2005	18.931,28	<b>TOTALE</b>	<b>958,88</b>	2011	123.521,29
2003	6.693,96	2006	5.416,77			2014	10.000,00
2004	2.340,00	2007	5.283,35			<b>TOTALE</b>	<b>159.346,26</b>
2005	5.599,29	2008	12.706,63				
2006	1.740,00	2009	9.418,93				
2007	72,00	2010	11.432,49				
2008	920,00	2011	18.125,17				
2009	8.226,00	2012	26.822,20				
2010	5.472,60	2013	21.129,84				
2011	5.039,10	2014	29.334,83				
2012	2.007,41	<b>TOTALE</b>	<b>176.457,85</b>				
2013	6.774,37						
2014	17.776,11						
<b>TOTALE</b>	<b>76.606,67</b>						

Fonte: Elaborazione Cdc - Allegato 3: Relazione sulla gestione 2018 allegato al rendiconto 2018 desunto dal sito dell'Ente (pagg. 139, 140, 141)

per un importo totale di **euro 2.210.947,24**; per i menzionati crediti è stato chiesto riscontro della motivazione del mantenimento in bilancio e l'oggetto degli stessi.

L'Ente riferisce che i residui attivi con anzianità superiore ai 5 anni comprendono esclusivamente introiti della tassa inerente lo smaltimento dei rifiuti con i vari nomi pro-tempore individuati. Viene precisato che la riscossione dei ruoli di tale tassa - affidata in principio ad Equitalia poi Agenzia delle Entrate e dal 2011 attribuita ad un concessionario risultato assegnatario dopo gara ad evidenza pubblica - avviene molto lentamente, con il servizio ragioneria che procede ad effettuare le dovute cancellazioni sui residui attivi. L'Ente specifica, inoltre, che "poiché questo tipo di tributo è quello che presenta maggiori difficoltà di riscossione tutti i residui di questa tipologia di entrata sono inseriti nel calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità."

Con riferimento ai crediti concernenti i rimborsi ed altre entrate correnti la voce più consistente risultava un residuo di euro 123.521,29 del 2011 che è stato incassato nel 2019: *“si trattava di un’entrata che doveva essere versata dalla Pharma.com società a totale partecipazione dell’ente che gestisce la ex farmacia comunale. Per tutte le altre entrate sono presenti ruoli presso Equitalia/Agenzia delle Entrate o ingiunzioni ed atti esecutivi in corso predisposti dall’ufficio legale dell’ente e per questi motivi non è possibile alcuna eliminazione fino a quando non saranno concluse le procedure di recupero.”* L’Ente assicura che sull’importo totale di euro *“2.210.947,24 di residui attivi con anzianità superiore ai 5 anni, euro 1.797.577,58 sono relativi a Tari, Tia -Tarsu, con capitoli inseriti tutti nel calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità”* i restanti euro *“76.606,67 sono relativi a vendita di beni e servizi ed euro 176.457,85 a gestione dei beni. La quasi totalità dei capitoli inseriti in questi due livelli sono anche essi compresi nel calcolo fondo crediti dubbia esigibilità.”* Si rileva, tuttavia, che l’accantonamento è sempre parziale in quanto facente riferimento alla media semplice degli incassi del quinquennio precedente, pertanto non congruo in ragione della vetustà ultraquinquennale dei residui interessati. Da ultimo, con riferimento all’importo di euro 159.346,26 derivante da rimborsi ed altre entrate correnti di cui alla tabella 2 sopra riportata, l’Ente eccepisce di non aver provveduto a inserirlo nel calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità in quanto per la maggior parte incassato. Sul punto la Sezione non può esimersi dal rilevare che l’incasso del credito in questione, pari ad euro 123.521,29 dovuto al Comune dalla società farmaceutica partecipata è avvenuto nell’esercizio 2019, pertanto l’Ente non era esentato dall’accantonare risorse nell’esercizio precedente.

## *5.2 Residui stralciati*

Dall’esame dei questionari ai rendiconti 2017-2018 risulta che sono stati stralciati dal conto del bilancio crediti inesigibili rispettivamente per euro 186.691,68 ed euro 281.348,54; l’elenco di tali crediti non risultava allegato ai rispettivi rendiconti.

Nel questionario al rendiconto 2017 (pag. 10, punto 6.2.1.1) al quesito in merito alla sussistenza di adeguata motivazione circa il riconoscimento formale dell’assoluta inesigibilità o insussistenza del credito prodromica allo stralcio, l’Organo di revisione forniva risposta negativa, mentre nel 2018, pur fornendo risposta positiva al medesimo quesito, nel prosieguo peraltro non esplicitava la motivazione. (pag. 10, punto 6.2.1.1.1)

Si rilevava inoltre il disallineamento tra i valori suesposti e il totale di 11.962,81 euro riportato nell' allegato previsto dall'art. 11 c.4 lett. n) Dlgs n. 118/2011 (elenco dei crediti inesigibili, stralciato dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione) pubblicato in BDAP.

Nella nota di risposta, l'Ente riferendo che *"in effetti, le motivazioni che hanno determinato l'inesigibilità degli stessi non sono state dettagliatamente indicate"*, provvedeva a fornire ex post riscontro delle stesse, ma non inviava (sebbene ne fosse stata fatta esplicita e reiterata richiesta) l'elenco dettagliato di tali crediti, bensì la tabella riepilogativa che segue:

DESCRIZIONE	IMPORTO CREDITI STRALCIATI 2018
CREDITI DA RISCOSSIONI TASSA SMALTIMENTO DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI	106.457,20
CREDITO DA RISCOSSIONI TARIFFA IGIENE AMBIENTALE	119.710,17
CREDITO DA RISCOSSIONI TRIBUTO COMUNALE SUI RIFIUTI E SUI SERVIZI	37.159,05
CREDITI DA FITTI, NOLEGGI, LOCAZIONI	6.396,17
CREDITI DIVERSI	11.625,95
<b>TOTALE</b>	<b>281.348,54</b>

Fonte: nota di risposta Ente prot. 1804 del 26/06/2020 e prot. 3381 del 18/12/2020

L'Ente riferiva che *"la quasi totalità dei crediti è riferita a crediti tributari da riscossioni, tassa smaltimento rifiuti relativi a cartelle esattoriali inferiori a 1.000,00 euro; un credito di € 10.222,81 è stato dichiarato inesigibile dall'ufficio legale, l'importo di euro 1.546,51 riguarda crediti stralciati a seguito di una transazione ed euro 4.983,54 sono relativi ad una diversa imputazione della natura del credito, considerata non come entrata da locazione ma come TOSAP"*.

Sebbene l'Ente abbia provveduto a fornire (*ex post*) le motivazioni circa l'inesigibilità dei detti crediti, il Collegio ritiene che il dettato normativo non sia stato correttamente rispettato per le motivazioni di seguito esplicitate.

Si ritiene *in primis* opportuno rammentare la distinzione, in base al grado di riscuotibilità, tra crediti di dubbia esigibilità (di incerta riscossione, e per i quali, a copertura del suddetto rischio, viene accantonato l'FCDE; decorsi tre anni dalla scadenza, previa valutazione, stralciati dal conto del bilancio e iscritti nello stato patrimoniale); crediti inesigibili (seppur sussistenti, caratterizzati da una probabilità di riscossione praticamente nulla, conservati

nello stato patrimoniale sino al compimento del termine di prescrizione) e crediti insussistenti (per i quali il diritto alla riscossione è venuto meno).

Sul punto, giova altresì richiamare il disposto del punto 9 dell'Allegato 4/2 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria: “ *Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione..... Al fine di rendere possibile seguire l'evoluzione delle attività di esazione affidate a terzi e di procedere alla loro definitiva cancellazione una volta che sia stata dimostrata l'oggettiva impossibilità della loro realizzazione parziale o totale, è opportuno che i crediti riconosciuti di dubbia o difficile esazione, stralciati dalle scritture finanziarie, siano identificati negli elenchi allegati al rendiconto annuale indicando il loro ammontare complessivo. I crediti formalmente riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio attraverso la delibera di riaccertamento dei residui. Il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza dei crediti deve essere adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione, rimanendo fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie.”*

Pertanto si osserva che, ai sensi dell' art. 11 c.4 lett. n) Dlgs n. 118/2011 l'allegato n) da caricarsi in BDAP, deve comprendere tutti i crediti inesigibili, (ammontanti, come da tabella prodotta dall'Ente, ad un totale di euro 281.348,54) e non solamente, come riscontrato, i crediti insussistenti, inseriti dall'Ente per la minor somma di 11.962,81; ciò non solo al fine di ricostruire il procedimento valutativo seguito, ma soprattutto per mantenere traccia dei residui costituiti da obbligazioni scadute, nei cui confronti è necessario attivare le necessarie azioni di recupero.

In conclusione, si richiama l'Ente all'osservanza delle disposizioni recate dal principio contabile applicato sopra evidenziato, sollecitando la massima cura nell'aggiornamento costante dell'elenco di tutti i crediti, sia di dubbia esigibilità che inesigibili, cancellati dal

conto del bilancio e mantenuti nello stato patrimoniale, sino al compimento del termine di prescrizione.

A tale riguardo, il Collegio invita l'Organo di revisione a vigilare sulle motivazioni del mantenimento o stralcio dei residui attivi nel conto del bilancio, onde assicurare la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione. Si riservano ulteriori controlli nei futuri esercizi al fine di valutare l'evoluzione dei residui, con specifico riferimento alla percentuale di formazione e alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente.

## 6. Debiti fuori bilancio

Questa Sezione con proprie deliberazioni n. 4/2013/PRSE e n. 148/2017/PRSE pronunciandosi rispettivamente sui rendiconti 2010 e 2013 - 2014, riscontrava l'esistenza di debiti fuori bilancio, sollecitandone il costante monitoraggio, un tempestivo riconoscimento nonché l'adozione di idonee misure organizzative al fine di assicurare il continuo controllo dell'evoluzione del contenzioso e dei relativi oneri finanziari. Dalle attestazioni dell'Organo di revisione e a seguito di verifiche dal sito dell'Ente si sono riscontrati debiti fuori bilancio anche nei successivi esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, compendiate nella seguente tabella:

<b>DEBITI FUORI BILANCIO</b>				
<b>Descrizione</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Debiti fuori bilancio	238.488,91	275.763,73	256.305,10	166.865,45
<b>Tipologia</b>				
a) Sentenze esecutive		261.913,63	47.904,87	89.939,00
b) Disavanzi aziende speciali da ripianare				
c) Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica				
d) Espropri			208.400,23	
e) Acquisizione di beni e servizi	238.488,91	13.850,10		76.926,45
<b>TOTALE</b>	<b>238.488,91</b>	<b>275.763,73</b>	<b>256.305,10</b>	<b>166.865,45</b>

Fonte: Rielaborazione Cdc relazioni dell'Organo di revisione per le annualità 2015, 2016, 2017, 2018 - Questionario DFB per gli esercizi 2017 e 2018.

Sono stati chiesti specifici chiarimenti in ordine alle tipologie di beni e servizi acquisiti in assenza della procedura prevista dall'art. 183 TUEL, alle motivazioni che ne hanno precluso la compiuta osservanza e ai provvedimenti che l'Ente intenderebbe assumere o abbia già assunto per evitarne la formazione. In riscontro l'Ente rappresentava spese per incarichi legali (euro 80.888,73 nel 2015, euro 13.850,10 nel 2016 ed euro 23.511,51 nel 2018).

Con riferimento all'esercizio 2018 gli incarichi risalivano a delibere di giunta del 2014 e del 2015, (periodo nel quale l'Ente sperimentatore, avrebbe dovuto applicare i nuovi principi armonizzati). Nella nota di risposta l'Ente specificava che all'epoca *"veniva conferito l'incarico impegnando solo un fondo spese. Successivamente sulla scorta del mutato orientamento della Corte dei Conti (2/2007 Sezione Sardegna, n. 7/2008 Sezione Veneto) che sancì il principio in base al quale ogni maggiore spesa per le parcelle, eccedente rispetto all'impegno originario, generava un debito fuori bilancio da riconoscere con la procedura di cui all'art 194 D.Lgs 267/2000, gli incarichi legali sono stati conferiti stanziando l'importo complessivo per l'intera causa, sulla scorta del preventivo presentato dal professionista."*

Sul punto si richiama l'Ente al rispetto del principio contabile applicato di cui al paragrafo 5/2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/11 che testualmente dispone: *"gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del presente decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato e dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto"*.

Con riferimento alle altre tipologie di debiti fuori bilancio, l'esame della documentazione inerente al riconoscimento evidenziava che alcune poste riguardavano spese di natura ordinaria e dunque agevolmente preventivabili come, ad esempio, il versamento di contributi obbligatori a favore dell'IFEL relativi alle annualità 2002/2011 per un importo di euro 37.211,00, dovuti ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 comma 5 del D.Lgs 504/1992 ss.mm.ii. (sebbene l'Ente motivi la mancata previsione in bilancio in ragione

della mancanza di conoscenza dell'obbligatorietà del pagamento); spese riguardanti fatture datate per l'acquisto di riviste specialistiche di urbanistica e polizia locale per € 400,00; altre spese per euro 15.035,42 concernenti il servizio impiantistico di gestione degli ascensori comunali per interventi di manutenzione straordinaria, eccedenti il contratto, vale a dire i c.d. "extra canone", effettuati negli esercizi 2010 e 2012. La Sezione richiama l'attenzione dell'Ente sulle conseguenze pregiudizievoli di comportamenti reiterati forieri di generare l'insorgenza di "debiti fuori bilancio", spesso produttivi di oneri finanziari *extra ordinem* a carico dell'Ente, suscettibili di inficiare gli equilibri di bilancio e l'attendibilità delle risultanze del rendiconto dell'Ente.

## **7. Organismi partecipati**

Per quanto attiene ai vincoli di asseverazione rivenienti dall'art. 11, comma 6, lett. j) D. Lgs. 118/2011, l'Organo di revisione attesta la sussistenza di casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, chiarendo in dettaglio che *"i prospetti inviati dagli organismi partecipati a riscontro della nota inviata dall'ente riportano l'asseverazione degli organi di revisione della società, ove esistenti. All'eccezione istruttoria che la nota informativa (allegato n. 13 al rendiconto 2018) risulterebbe asseverata solo dall'Organo di revisione dell'Ente, ma non dall'Organo di controllo delle società, l'Ente rappresenta di aver "acquisito le dichiarazioni delle Società debitamente asseverate dagli Organi di controllo delle società" che invia con nota in data 27 maggio 2020, prot. n. 1454 (Allegato 7). Tuttavia, evidenzia che "ogni organismo di controllo ritiene dover asseverare quanto di sua competenza; in sintesi il Collegio dei revisori assevera la dichiarazione del Comune, il Collegio Sindacale quello della Società. La conciliazione viene effettuata controllando le due dichiarazioni ambedue depositate agli atti."*

A seguito dell'esame della documentazione pervenuta agli atti (all. n. 13 "raccordo dati bilancio comunale con contabilità società partecipate" e all. n. 7 riguardanti alcune attestazioni dei revisori delle società partecipate) è emerso che alcune note informative risultavano prive della sottoscrizione, e che le note di asseverazione riguardanti le società indirettamente partecipate dal Comune non risultavano prodotte. Pertanto, con riferimento alle predette società, le prescrizioni previste dall'art. 11, comma 6, lett. j) D. Lgs. 118/2011 non possono considerarsi rispettate.

La Sezione evidenzia che l'adempimento normativo di cui all'art. 11 comma 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 riguarda i rapporti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal comune sia dirette che indirette (cfr. *Sezione Regionale Controllo Lombardia, n. 479/2013/PAR*). Qualora emergano discordanze non giustificabili (ad esempio in ragione della pendenza in contenzioso, o per fisiologici disallineamenti dei valori dovuti ai diversi regimi di contabilità, finanziaria per l'Ente ed economica per la società) tra debiti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate (illustrate dalla informativa asseverata dai rispettivi organi di revisione), l'ente, senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, adotta i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite.

Pertanto, la necessità della doppia asseverazione da parte dell'Organo di revisione dell'ente territoriale e del corrispondente Organo dell'organismo partecipato, risulta necessaria al fine di evitare eventuali incongruenze e garantire piena attendibilità, ai rapporti debitori e creditori (cfr. *Sezione Autonomie deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG*) assicurando la veridicità e la trasparenza dei bilanci e attenuando il rischio di emersione di passività latenti per gli enti territoriali (cfr. *Sezione Regionale Controllo Sicilia, deliberazione n. 394/2013/PAR, Sezione Regionale Controllo Marche deliberazione n. 56/2018/PRSE, Sezione Regionale Controllo Marche n. 56/2018/PRSE*).

Alla luce di quanto sopra, il Collegio, sollecita l'Amministrazione a porre in atto le necessarie azioni al fine di assicurare l'adempimento delle disposizioni dettate dalla normativa richiamata.

#### *7.1 Società "in house" Pharma.com srl*

Richiamando quanto rilevato nella deliberazione di questa Sezione n. 148/2017/PRSE in merito alla situazione della società controllata Pharma.com srl (avente al 31/12/2014 un patrimonio netto negativo di euro -35.226,00), in sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in merito agli intendimenti dell'Amministrazione, considerando che nel DUP relativo al 2017/2019 era stata riconfermata la volontà di proseguire l'attività aziendale della menzionata società - *"per un periodo adeguato comunque relativamente breve (uno/due anni) per valutare la possibilità del mantenimento in equilibrio economico e finanziario e con un'estensione dei servizi offerti alla cittadinanza prima di ogni valutazione di cessione societaria"*. Nella nota di risposta l'Ente ha confermato l'intendimento di proseguire l'attività aziendale della società, considerata la solvibilità della stessa denotata dal rispetto della

rateizzazione a suo tempo concessa. Dal bilancio di esercizio al 31/12/2019 (allegato 7 Prot. 3388 del 18/12/2020) emergerebbe un miglioramento del patrimonio netto, una diminuzione del totale debiti, ed un aumento dell'utile di esercizio (euro 58.924).

La rateizzazione concessa alla Pharma.com srl dal Comune di Fermo con deliberazione C.C. n. 110 del 18/12/2014, riguardava i corrispettivi derivanti dalla cessione da parte del Comune alla società del ramo d'azienda relativo alla gestione della farmacia comunale. Il piano di rateizzazione prevedeva "quote annuali di € 50.000,00 dal 2012 al 2014 e poi dal 2020 al 2027 ed una rata finale 2028 di € 57.639,50" (Cfr. Allegato 2 prot. 3383 del 18/12/2020), per un totale di euro 457.639,50.

Sono stati richiesti chiarimenti inerenti le modalità di accertamento degli importi rateizzati sia per gli esercizi passati sia sugli esercizi futuri. L'Ente con riferimento agli esercizi passati (2006 - 2014) ha fatto presente che gli importi erano stati collocati ed incassati al Titolo III delle entrate, ma comunque destinati al finanziamento di spese in conto capitale - elencando in maniera puntuale le risorse utilizzate per il finanziamento del Titolo II dell'uscita - convenendo sulla circostanza che sarebbe stato più corretto classificare le entrate Pharma.com in conto capitale ma di non poter *"intervenire a posteriori su una classificazione potenzialmente errata ma risalente a molti anni prima."* Di contro, per le rate future l'Ente si è limitato a comunicare che *"gli importi sono stati imputati e accertati in base al piano di rateizzazione concordato, con sospensione dall'anno 2015 all'anno 2019"*.

Il Collegio, prendendo atto che le menzionate entrate, erroneamente registrate in parte corrente, sono state invero correttamente di fatto destinate a spese in conto capitale, richiama l'Ente al rispetto dei principi contabili che prescrivono la registrazione dei suddetti incassi (in quanto derivanti da una cessione di ramo d'azienda) al Titolo IV dell'entrata "Entrate in conto capitale" - Tipologia 400 "Entrate da alienazione di beni materiali ed immateriali" così come definiti dall'art. 199 del TUEL, disponendo inoltre il comma 1-bis del medesimo articolo la destinazione "delle entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali" esclusivamente al finanziamento di spese di investimento.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per le Marche,

## **RACCOMANDA**

- una corretta gestione dei residui e l'adozione di ogni opportuna iniziativa al fine del recupero delle partite creditorie conservate, soprattutto di quelle risalenti;
- l'adozione di misure in grado di assicurare la celerità di gestione dei procedimenti di spesa onde evitare l'accumulo di residui passivi e migliorare i tempi di pagamento;
- di porre in atto le necessarie azioni tese a perseguire l'equilibrio di parte corrente provvedendo a contenere l'utilizzo di entrate straordinarie per il finanziamento di spese correnti;
- una costante ed attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa;
- l'attenta osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile volti alla prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio;
- un compiuto assolvimento degli adempimenti previsti dalla normativa vigente in tema di organismi partecipati con precipuo riguardo alla nota informativa su debiti e crediti reciproci, all'assolvimento dell'obbligo di asseverazione e alla riconciliazione delle partite debitorie/creditorie.
- l'attenta osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile inerenti alla classificazione delle entrate in conto capitale;

## **INVITA**

- l'Ente a considerare attentamente le modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, tenuto conto dei rilievi formulati in parte motiva sulla sua quantificazione;
- l'Ente ad analizzare e monitorare approfonditamente l'intero contenzioso pendente prestando massima attenzione alla stima del rischio soccombenza;

## **RISERVA**

ulteriori controlli in ordine alla corretta applicazione dei principi contabili sugli esercizi successivi a quelli in esame;

## **DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Fermo.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet della Amministrazione comunale secondo le modalità di legge. Così deciso nella Camera di consiglio del 10 marzo 2021, tenuta da remoto ai sensi dell'art. 85, e, in particolare, il comma 8-*bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall'art. 26-*ter* del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, nonché del D.P. n. 287 del 27 ottobre 2020.

Il Relatore

Cristiana Cremonesi

f.to digitalmente

Il Presidente

Antonio Contu

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 12 marzo 2021

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente