



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 3 maggio 2022

composta dai magistrati:

Dott.	Vincenzo PALOMBA	- Presidente
Dott.ssa	Fabia D'ANDREA	- Consigliere
Dott.	Mario FIORENTINO	- Consigliere
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Referendario (<i>relatore</i>)
Dott.	Antonio MARSICO	- Referendario

ha emanato la seguente deliberazione concernente il

RENDICONTO 2019
COMUNE DI SAN BENEDETTO DEL TRONTO (AP)

Visti gli artt. 97, 100, comma 2, e 119 Cost.;

Visto l'art. 20 Legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243;

Visti gli artt. 97, 100, comma 2, e 119 Cost.;

Visto l'art. 20 Legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i., recante il "*Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*";

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 del 16 giugno 2000, n. 14, 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 del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 11 giugno 2008, n. 229 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 s.m.i. (TUEL);

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 ss., Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

Visto il Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m.i., 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”*;

Visto il Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l’art. 30 Legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea 2013-bis);

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. 9/SEZAUT/2020/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 sopra richiamata L. 266/2005, concernenti il rendiconto dell’esercizio 2019;

Vista la relazione-questionario inoltrata alla Sezione da parte dell’Organo di revisione del Comune di San Benedetto del Tronto in ordine al rendiconto 2019;

Viste le deduzioni formulate dall’Ente ed esaminata la documentazione pervenuta o acquisita, anche in via officiosa, nel corso dell’istruttoria;

Vista la nota presidenziale di convocazione dell’odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Dott. Fabio Campofiloni;

PREMESSO CHE

“Ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica”, l’art. 148-bis TUEL (interpolato dal D.L. 174/2012) intesta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l’esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica, a mezzo di apposite

relazioni/questionari, compilate degli organi di revisione economico-finanziaria dei medesimi enti e trasmesse secondo le modalità indicate dall'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006), *“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”* o in ordine alle quali *“l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione”*, accertando altresì che *“i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”*. Tale forma di controllo si pone in linea con quella, già a suo tempo introdotta dall'art. 7, comma 7, L. 131/2003, concernente i controlli sulla *“sana gestione finanziaria”* ed è inquadrabile nella più ampia categoria dei riscontri di legalità e regolarità, finalizzati a stimolare l'implementazione delle relative misure correttive ad opera dell'ente controllato.

L'eventuale accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 sessanta giorni dalla (...) pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”* e di trasmetterli alle medesime sezioni regionali *“che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento”*; e qualora l'Ente non vi provveda ovvero in caso di esito negativo del riscontro, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”* (art. 148-bis, comma 3, TUEL).

Tale peculiare effetto inibitorio sulla capacità di spesa è stato giudicato compatibile con i margini di autonomia politica, amministrativa e finanziaria costituzionalmente riservati agli enti locali, in quanto imprescindibile strumento, di natura cautelare, volto alla tutela dell'unità economica della Repubblica (art. 5 Cost.) e alla salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico (artt. 97 e 119 Cost. e artt. 3 e 9 e ss. L. “rinforzata” 243/2012). La preclusione dell'attuazione dei programmi

di spesa sprovvisti di adeguata copertura finanziaria giunge, infatti, all'esito di un controllo di natura magistratuale, esercitato da un organo terzo, neutrale, indipendente ed imparziale (quale, appunto, la Corte dei conti), posto al servizio non dello Stato-apparato, ma dello Stato-collettività (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 5 aprile 2013, n. 60; Id., sent. 6 marzo 2014, nn. 39 e 40; Id., sent. 23 novembre 2016, n. 279; Id., sent. 14 febbraio 2019, n. 18; Id., sent. 19 maggio 2020, n. 115).

Ed anche laddove le irregolarità riscontrate non siano tali da arrecare pericolo agli equilibri economico-finanziari e da giustificare l'irrogazione della suddetta misura inibitoria della spesa, l'ente ha comunque il dovere di rimuoverle, in quanto suscettibili di inficiare non solo il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche l'attendibilità delle rilevazioni contabili, necessaria ad una loro più agevole aggregazione e comparazione a livello macroeconomico, ai fini del monitoraggio sul rispetto dei vincoli e degli obiettivi di finanza pubblica eurounitari, dettati a presidio della stabilità del sistema monetario comune, al cui perseguimento ciascun ente appartenente al perimetro della c.d. "finanza pubblica allargata" (come delineato dall'elenco ISTAT di cui all'art. 1, commi 2 e 3, L. 196/2009, all'interno del c.d. settore S13 del Sistema europeo di contabilità nazionale, SEC 2010, adottato con Reg. 549/2013/UE) è tenuto a concorrere, condividendone le conseguenti responsabilità, "secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (artt. 1 e 8 L. 196/2009).

Per questa ragione, l'art. 20 L. "rinforzata" 243/2012 assegna alla Corte dei conti lo svolgimento del "controllo successivo sulla gestione dei bilanci" degli enti pubblici, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio" ex art. 97 Cost.

Lungo la stessa direttrice, l'art. 30 L. 161/2014 (c.d. legge europea 2013-bis, adottata per l'attuazione della Dir. 2011/85/UE sull'armonizzazione dei "quadri di bilancio nazionali", quale necessario presupposto per "l'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio) assegna alla Corte dei conti, "nell'ambito delle sue funzioni controllo", il compito di verificare "la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni", ricomprese nell'elenco ISTAT, definendo "le metodologie e le linee guida cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile". In tale prospettiva, viene in rilievo quell'accezione di bilancio come "bene pubblico", finalizzato, tra l'altro, a rendere trasparenti le scelte allocative

compiute dall'ente, responsabilizzando giuridicamente e politicamente gli amministratori chiamati a compierle, più volte patrocinata da un'ormai largamente consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sent. 20 luglio 2016, n. 184; Id., sent. 13 aprile 2017, n. 80; Id., sent. 29 novembre 2017, n. 247; Id., sent. 20 dicembre 2017, n. 274).

Così ricostruiti il quadro normativo di riferimento e le finalità del presente controllo, si illustrano gli esiti delle verifiche svolte, precisando tuttavia che la mancanza di specifici rilievi o accertamenti su altri eventuali profili di irregolarità o criticità, non emersi nel corso dell'istruttoria, non equivale ad implicita valutazione positiva, né tantomeno ad implicito accertamento in negativo della loro assenza.

In linea con i principi di avvicinamento tra fase di valutazione e fase di gestione e continuità nelle verifiche di bilancio (cfr., da ultimo, Corte conti, sez. aut., del. 11 giugno 2019, n. 12/INPR e 24 luglio 2019, n. 19/INPR), l'istruttoria è stata condotta incrociando e comparando anche le risultanze contabili registrate negli esercizi pregressi, ove necessarie o utili alla ricostruzione dello stato attuale e del *trend* evolutivo degli equilibri e delle grandezze economico-finanziarie rendicontate nell'ultimo esercizio.

CONSIDERATO CHE

Dall'esame della relazione al rendiconto dell'esercizio 2019, redatta dall'Organo di revisione (d'ora in poi ODR), ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, nonché dei riscontri effettuati, anche *ex officio*, da questa Sezione sulla documentazione contabile dell'Ente, acquisita attraverso l'accesso al sistema integrato delle banche dati delle amministrazioni pubbliche, ai sensi degli artt. 13 L. 196/2009 e 30, comma 3, L. 161/2014, sono emersi i seguenti profili di criticità ed irregolarità, rimasti tali anche all'esito del contraddittorio cartolare e dei successivi chiarimenti forniti dal Comune di San Benedetto del Tronto:

1. Risultato di amministrazione esercizio 2019

I risultati della gestione finanziaria (come riportati in BDAP e certificati dall'Ente sul sito della Finanza locale) evidenziano, per gli esercizi 2017, 2018 e 2019, una parte disponibile negativa così come riportata nel seguente prospetto:

	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione (A)	12.120.645,24	16.578.626,29	26.074.614,51

Composizione del risultato di amministrazione:			
Parte accantonata (B)	9.234.959,78	14.591.828,26	29.950.880,51
Parte vincolata (C)	1.080.042,53	1.426.148,50	2.631.060,00
Parte destinata agli investimenti (D)	98.064,59	397.088,31	2.480.748,02
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	1.707.578,34	163.561,22	-8.988.074,02

Fonte: Finanza Locale, questionario al rendiconto 2019, sito istituzionale dell'Ente.

Le voci che compongono il risultato di amministrazione al 31/12/2019:

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019	
VOCI	GESTIONE/ Totale
Parte accantonata - Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019	26.146.522,28
Parte accantonata - Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche rifinanziamenti	0,00
Parte accantonata - Fondo perdite società partecipate	285.518,79
Parte accantonata - Fondo contenzioso	3.021.540,29
Parte accantonata - Altri accantonamenti	497.299,15
Parte accantonata - Totale parte accantonata	29.950.880,51
Parte vincolata - Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	424.533,78
Parte vincolata - Vincoli derivanti da trasferimenti	1.484.002,72
Parte vincolata - Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	633.353,90
Parte vincolata - Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	89.169,60
Parte vincolata - Altri vincoli	0,00
Parte vincolata - Totale parte vincolata	2.631.060,00
Parte destinata agli investimenti - Totale della parte destinata agli investimenti	2.480.748,02
Totale parte disponibile (Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare)	-8.988.074,02

Fonte: BDAP.

1.1. Parte accantonata

a) Fondo crediti dubbia esigibilità

L'accantonamento al FCDE nei risultati di amministrazione 2018 e 2019 ha avuto la seguente evoluzione:

	31/12/2018	31/12/2019
FCDE accantonato nel risultato di amministrazione	13.172.431,26	26.146.522,28

Fonti: BDAP e Finanza locale

L'ODR, nella relazione al rendiconto 2019, ha attestato la regolarità

dell'accantonamento a FCDE, determinato con metodo ordinario.

Tuttavia, tale fondo sembrerebbe aver subito, rispetto all'anno 2018, per effetto del passaggio dal metodo di calcolo semplificato a quello ordinario, un incremento di euro 12.974.091,02, generando così un disavanzo pari ad euro -8.988.074,02, con delibera consiliare n. 23 del 11.06.2020 fatto oggetto di ripiano in 15 quote annuali di importo costante, a partire dall'anno 2021, secondo quanto previsto dall'art. 39-*quater* D.L. n. 162/2019 (c.d. decreto Milleproroghe).

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, l'Ente ha riferito di aver intrapreso diverse iniziative rivolte al miglioramento della capacità di incasso, tra le quali: l'affidamento all'Agenzia delle entrate del servizio di riscossione coattiva delle entrate proprie di natura tributaria derivanti da accertamenti IMU/TARI/TARES/ICI ed il riassetto, sia organizzativo che operativo, del Servizio Tributi avviato tra il 2019 ed il 2020 (in ottemperanza a quanto stabilito con delibera consiliare n. 66 del 26.08.2017); l'introduzione, nel nuovo regolamento comunale delle entrate proprie (art. 52 D.Lgs. n. 446/97), istitutivo del canone unico patrimoniale (CUP: art. 1, commi 816 e ss., L. n. 160/2019), di specifici meccanismi di concomitante coordinamento procedimentale tra la società *in house* Azienda Multiservizi s.p.a. (che gestisce la riscossione del CUP) ed il Servizio Tributi per il rilascio dei titoli autorizzativi per l'occupazione di suolo pubblico, le affissioni pubblicitarie, l'allestimento di spazi espositivi in fiere e mercati, ecc. o altra autorizzazione comunque denominata; una maggior trasparenza nella redazione degli avvisi di accertamento TARI 2019 e 2020 (secondo le indicazioni riportate nella delibera ARERA n. 444/2019); l'utilizzo, a partire dal 1 gennaio 2020, del nuovo istituto del c.d. atto di accertamento tributario "esecutivo" (art. 1, comma 792, lett. b), L. n. 160/2019). L'Ente riferisce però che le rateizzazioni e le moratorie concesse dal legislatore nazionale in favore dei contribuenti, a causa dell'insorgere dell'emergenza pandemica, potrebbero aver notevolmente attenuato o comunque ridimensionato l'efficacia di tali iniziative, con la conseguenza che le minori entrate continueranno verosimilmente a ripercuotersi sui bilanci degli esercizi successivi, oltretutto già gravati (a partire dal 2021) dall'onere di ripiano delle quote annuali di disavanzo ex art. 39-*quater* D.L. n. 160/2019 cit.

Dai prospetti di calcolo del FCDE, riportati nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2019 (pag. 20-26), è stata rilevata l'immotivata mancata valorizzazione del tasso di

riscossione degli accertamenti IMU emessi nel corso del 2015, che l'Ente, nel corso dell'istruttoria, ha giustificato adducendo che *"il servizio Tributi ha provveduto ad emettere gli atti di accertamenti/liquidazione dall'anno 2015"*. Ma si tratta di giustificazione insoddisfacente: proprio perché emessi nell'esercizio 2015, il principio di competenza finanziaria ne avrebbe infatti imposto la valorizzazione del loro importo ai fini della determinazione del tasso di riscossione dell'esercizio 2015. Stesse considerazioni valgono altresì per l'ingiustificata omessa valorizzazione del tasso di riscossione degli accertamenti TASI relativi alle annualità 2015 e 2016: anche in questo caso, la giustificazione fornita dall'Ente (secondo cui *"i primi atti di accertamento/liquidazione afferenti la TASI sono stati emessi a partire dal 2016"*) non appare idonea, giacché l'annualità 2016 doveva essere valorizzata, per il principio competenza, per il valore degli avvisi emessi e assoggettata ad FCDE. Ed altrettanto inadeguate sono le identiche spiegazioni rilasciate dal Comune per giustificare la mancata valorizzazione, per l'annualità 2015, dei *"Contributi diversi energia ambientale"* (voce E 3.101.01.414 del piano dei conti integrato), del *"Canone concessorio Palariviera"* (voce E 3.103.01.447), dell'*"Entrata per installazione antenna di Via Pasubio"* (E 3.103.01.451) per le annualità 2015, 2016 e 2017 (che l'Ente attribuisce al fatto che *"la voce evidenzia residui iniziali soltanto dal 2018 per il mancato pagamento nell'esercizio precedente dell'ammontare dovuto"*), dei *"Canonici orti urbani"* (E 3.103.01.452) per annualità 2015 e 2016, nonché dei *"Proventi da sanzioni amministrative"* (E 3.203.01.501) per l'annualità 2015 (per i quali, nel corso dell'interlocuzione istruttoria, il Comune ha riferito che i relativi residui *"si sarebbero formati nel 2015 per un importo straordinario inerente gli adempimenti in materia di sanzioni e contenzioso relativo ai verbali elevati dal 2006 al 2013, per le quali sono state emesse ordinanze di ingiunzione ai sensi della Legge 689/81"*).

Per quanto concerne, infine, la mancata valorizzazione dei *"Rimborsi e recuperi diversi"* (E 3.599.99.609) dell'annualità 2015, nel corso dell'istruttoria è stato riferito che ciò sarebbe dipeso da mero errore materiale di compilazione del prospetto, confermando che, per il 2015, l'ammontare dei residui iniziali è stato pari ad euro 28.981,73 e le riscossioni in conto residui pari ad euro 1.432,36. L'errore è stato già debitamente emendato in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2020.

All'esito dell'interlocuzione istruttoria, il Comune ha fornito congruo ed esaustivo riscontro delle motivazioni sottese allo stralcio dei residui (pari a complessivi euro

43.213,90) la cui insussistenza ha influenzato la riduzione dell'importo accantonato a FCDE.

Con riferimento ai crediti riconosciuti come inesigibili, l'Ente riferisce di aver eliminato, in sede di rendiconto 2019, residui attivi di anzianità ultratriennale per un importo complessivamente pari ad euro 387.863,24, corrispondenti alla cifra mantenuta a stato patrimoniale (nell'allegato trasmesso alla BDAP sono altresì contenuti i crediti riconosciuti inesigibili in sede di rendiconto 2018 pari ad euro 7.223,78, ancora iscritti nello stato patrimoniale sino al compimento dei termini di prescrizione).

Dagli stessi prospetti emergerebbe un costante mancato incasso per le voci di bilancio E 3.102.01.30 (*"Conferimento rifiuti in discarica da privati"*) pari ad euro 144.567,58 per ogni annualità, ed E 4.312.99.782 (*"Contributo straordinario CIEP per scuola Paese Alto"*) pari ad euro 30.000,00 per ogni annualità, di cui però, pur trattandosi di entrate debitamente svalutate a mezzo FCDE, non vengono forniti ulteriori elementi conoscitivi, né indicate le azioni intraprese per il recupero delle somme.

b) Fondo contenzioso

Le risultanze contabili attestano che l'accantonamento al fondo rischi contenzioso è stato pari ad euro 214.608,93 nel rendiconto 2017, ad euro 765.360,16 nel rendiconto 2018 e ad euro 3.021.540,29 nel rendiconto 2019, a fronte di passività potenziali dal Servizio Affari legali stimate, nell'aprile 2020, in complessivi euro 9.077.695,45 (escluse le cause con valore indeterminabile), di cui euro 6.000.000,00 riferiti al rischio potenziale indicato per una sola causa. Nel questionario, l'ODR ne ha attestato la congruità, riferendo, da un lato, che l'accantonamento sarebbe stato commisurato al *"valore delle controversie"* (con esclusione quindi di quelle di valore indeterminabile) e, dall'altro, che l'Amministrazione comunale non è stata in grado di accantonare un importo superiore perché ciò avrebbe comportato tagli insostenibili o inopportuni alla spesa corrente, soprattutto nell'erogazione di *"importanti servizi nei Settori del Sociale, Culturale e Turistico"*.

Al riguardo, come già sottolineato in altre occasioni (v. Corte conti, sez. contr. Marche, del. 14 marzo 2022, n. 24/PRSP), appare opportuno ricordare che il principio contabile applicato (§ 5.2, lett. h), dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011) contempla espressamente anche l'eventualità di un *"contenzioso di importo*

particolarmente rilevante”, in presenza del quale *“l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione”* o *“a prudente valutazione”* dell'ente, precisando altresì che le quote da accantonare negli esercizi successivi al primo dovranno essere incrementate, *“in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo”*, al fine di tener conto degli eventuali nuovi contenziosi insorti successivamente alla data dell'approvazione del bilancio; e potranno, viceversa, essere ridotte qualora, *“in occasione dell'approvazione del rendiconto”*, venga vincolata nel risultato di amministrazione una quota di pari importo.

Si richiama, inoltre, il consolidato orientamento giurisprudenziale (*ex plurimis*, Corte conti, sez. contr. Lazio, del. n. 18 e 112/2020/PRSE), che modula l'entità dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso nei seguenti termini: un accantonamento pari ad almeno il 51% del valore della causa (*rectius*: degli oneri finanziari potenzialmente derivanti da un eventuale esito sfavorevole del giudizio), nel caso in cui le probabilità di soccombenza siano stimate superiori al 50% (rischio probabile); un accantonamento massimo del 49%, in caso di probabilità inferiori al 50% (rischio possibile); un accantonamento pari a zero, in caso di probabilità inferiori al 10%. Va da sé che, nel caso in cui il rischio di soccombenza dovesse risultare assolutamente *“indeterminabile”*, l'importo da accantonare dovrebbe esser pari ad almeno il 50% del *petitum* dedotto in giudizio dalla controparte. Alla luce di tali parametri, l'importo di euro 6 milioni circa, accantonato nel rendiconto, non appare sufficiente a coprire i rischi di soccombenza neppure dei contenziosi che l'ufficio legale considera di maggior preoccupazione.

Si precisa infine che il valore indeterminabile della controversia (stimato ai soli fini della commisurazione degli onorari e delle spese di lite oggetto di refusione in caso di soccombenza processuale) non può considerarsi di per sé elemento sufficiente ad esentare l'Ente da qualsiasi onere di accantonamento prudenziale di risorse al fondo rischi contenzioso, il cui importo va comunque congruamente e motivatamente determinato in ragione di una prudente e ragionevole stima degli oneri che l'amministrazione comunale sarebbe chiamata a sostenere in caso di integrale accoglimento della domanda di controparte oppure di integrale rigetto della propria

(in tal senso, v. anche Corte conti, sez. contr. Marche, del. n. 24/2022/PRSP cit.). Nella relazione del 26.01.2021, il Servizio Affari legali riferisce altresì che, nel frattempo, sono state definite in senso favorevole per il Comune la controversia del valore di euro 6.000.000,00, nonché altre controversie pendenti per complessivi euro 2.000.000,00.

È stata acquisita agli atti anche la nota prot. n. 41361 del 17.06.2021, nella quale il Servizio Affari legali riporta, tra l'altro, l'elenco degli impegni confluiti nell'FPV relativi agli incarichi per patrocinio legale e per consulenze tecniche, da cui emergono residui passivi al 31.12.2019 per euro 90.548,63 per spese legali ed euro 6.075,20 per consulenze tecniche di parte. Per tali cifre l'Ente non ha effettuato pagamenti per anni antecedenti il 2019 e non ha movimentato il FPV per la competenza.

c) Fondo perdite organismi partecipati

L'importo accantonato al fondo perdite organismi partecipati (art. 1, comma 551, L. n. 147/2013 e art. 21 TUSP) è stato pari ad euro 285.518,79. L'ODR ne ha attestato la congruità e, nel corso dell'istruttoria, il Comune ne ha esaurientemente dettagliato la composizione.

1.2. Parte vincolata

La parte vincolata del risultato di amministrazione ha registrato, nel corso del triennio 2017-2019, il seguente andamento:

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
Parte vincolata di cui:	1.080.042,53	1.426.148,50	2.631.060,00
Vincoli derivanti da legge e principi contabili	227.651,23	276.388,71	424.533,78
Vincoli derivanti da trasferimenti	628.525,98	1.046.987,41	1.484.002,72
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	52.777,72	0,00	633.353,90
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	171.087,60	102.772,38	89.169,60
Altri vincoli	0,00	0,00	0,00

Fonte: D.C.C. n. 21/2020, BDAP.

E nel corso dell'interlocuzione istruttoria sono stati forniti compiuti ed esauritivi elementi conoscitivi ulteriori in relazione alle voci di importo più significativo che compongono l'elenco delle risorse vincolate riportato nell'All. a2) (ed inserito in BDAP) del rendiconto 2019.

1.3. Utilizzo del risultato di amministrazione

Al netto di alcuni lievi errori compiuti dall'ODR nella compilazione del questionario, è stato appurato che, nel corso dell'esercizio 2019, è stata fatta applicazione di avanzo vincolato per euro 1.181.078,44, di cui euro 1.128.599,68 per spese correnti; e di avanzo libero, per euro 162.427,93, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193, comma 2, TUEL (v. delibera consiliare n. 37 del 15.06.2019).

2. Gestione della liquidità

2.1. Anticipazione di liquidità

Con delibera consiliare n. 16 del 23.03.2019, il Comune di San Benedetto del Tronto ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità ex art. 1, commi 849 e ss., L. n. 145/2018 per complessivi euro 2.173.363,57, interamente rimborsati al termine del medesimo esercizio (come attestato dall'ODR nel questionario).

Nella medesima delibera consiliare viene attestato che il ricorso a tali anticipazioni di liquidità è stato dettato dalla necessità di scongiurare l'insorgere di eventuali sofferenze di cassa, che sarebbero altrimenti insorte per effetto del pagamento di residui attivi già scaduti al termine del precedente esercizio 2018, nonché di non incorrere nell'aggravamento delle conseguenze sanzionatorie (in termini di raddoppio dell'importo da accantonare al Fondo di garanzia dei debiti commerciali, FGDC) inizialmente previsto dall'art. 1, comma 857, L. n. 145/2018 (poi abrogato ad opera del D.L. n. 124/2019) per il mancato rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali da parte degli enti locali che non abbiano tempestivamente attivato le suddette anticipazioni di liquidità o che non l'abbiano tempestivamente utilizzata per il pagamento dei debiti commerciali

Sebbene l'obbligo di accantonamento al FGDC imposto dall'art. 1, comma 862, L. n. 145/2018 (come mod. dal D.L. n. 124/2019, dal D.L. n. 183/2020 e dal D.L. n. 152/2021) a carico degli enti che non abbiano diminuito la mole dei loro debiti commerciali di una certa percentuale minima complessiva rispetto all'esercizio precedente o che comunque presentino un indice di tempestività dei pagamenti (ITP) superiore a quello consentito dalla legge, sia stato successivamente rinviato al 2021 (art. 1, comma 859, L. n. 145/2018, come mod. dal D.L. n. 34/2019 e dalla L. n. 160/2019), tuttavia, è stato comunque mantenuto, sia per il 2019 che per il 2020, l'obbligo per gli enti locali di comunicare alla Piattaforma elettronica di

certificazione dei crediti commerciali (PCC) lo stock complessivo dei propri debiti commerciali scaduti e non pagati alla fine dell'esercizio precedente (art. 1, comma 867, L. n. 145/2018). A decorrere dal 2021, anche la mancata ottemperanza a tale obbligo di comunicazione alla PCC o di pubblicazione ex art. 33 D.Lgs. n. 33/2013 dell'ITP è sanzionata con l'imposizione del suddetto obbligo di accantonamento (art. 1, comma 868, L. n. 145/2018, come mod. dalla L. n. 160/2019 e dal D.L. n. 183/2020). Nell'adempiere a tali obblighi, il Comune di San Benedetto del Tronto ha attestato nei confronti della PCC l'esistenza di uno stock di debiti commerciali scaduti e non pagati pari, al 31.12.2019, a complessivi euro 6.168.572,16 (al 31.12.2018 erano stati invece pari ad euro 10.224.767,77).

2.2. *Tempestività dei pagamenti*

Dai riscontri sul sito istituzionale dell'Ente in ordine all'indicatore annuale sulla tempestività dei pagamenti (ITP), è emerso il seguente andamento:

Annualità	Ritardo medio ponderato rispetto ai termini di scadenza contrattuali	Importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza contrattuale
2017	73,40 gg.	23.533.632,98
2018	95,30 gg.	26.002.487,02
2019	71,14 gg.	28.993.001,11

Fonte: sito *web* Comune San Benedetto del Tronto - Pagamenti dell'amministrazione

Sulla base dei riscontri acquisiti nel corso dell'interlocuzione istruttoria, è stato diffusamente relazionato in ordine alle misure organizzative implementate dall'Ente per il miglioramento dell'ITP e della capacità di riscossione delle entrate proprie: il miglioramento della liquidità ha reso possibile un'accelerazione dei tempi medi di smaltimento dei residui passivi, con conseguente riduzione dell'accumulo dell'indebitamento commerciale, alla quale hanno comunque notevolmente contribuito anche le già menzionate anticipazioni di liquidità accese ai sensi dell'art. 1, comma 849, L. n. 145/2018 cit. e restituite al termine del medesimo esercizio 2019.

Ciononostante, la gestione di cassa continua a presentare evidenti criticità, palesate da un ITP superiore a limite legale e da un considerevole accumulo di residui passivi, anche di parte corrente, il cui lento ritmo di smaltimento sembra tuttavia discendere non tanto da una carenza di liquidità (la cassa libera presenta infatti una buona consistenza ed il ricorso all'anticipazione di tesoreria sembra mantenersi entro limiti

filologici di normalità gestionale), quanto piuttosto a vere e proprie strutturali carenze organizzative e procedurali dell'Ente, come testimoniato proprio dalla tipologia delle misure organizzative implementate per il miglioramento del proprio ITP.

Pur rinviando ai successivi cicli di controllo eventuali approfondimenti e verifiche in ordine all'effettiva efficacia di tali misure, è opportuno comunque ricordare come il deterioramento dell'ITP si traduca in un aggravio degli oneri finanziari a carico dell'Ente, *sub specie* di maggiorazione dell'importo degli interessi moratori da corrispondere ai creditori ai sensi dell'art. 4 D.Lgs. n. 231/2002 e conseguente eventuale insorgere di eventuali profili di responsabilità erariale, nonché di maggior importo da accantonare, a partire dal 2021, al fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC), ai sensi dell'art. 1, commi 848 e ss., L. 145/2018 e s.m.i.

2.3. Anticipazione di tesoreria

Nel seguente prospetto viene data evidenza dell'anticipazione di tesoreria ricevuta e dell'utilizzo per cassa delle entrate vincolate, registrati nell'ultimo triennio:

	2017	2018	2019
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	13.291.408,5	12.659.730,78	12.737.073,84
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti, ai sensi dell'art. 195 co. 2 TUEL	0,00	0,00	0,00
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	263,00	208,00	96,00
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	5.715.323,33	4.865.961,33	2.378.945,24
Importo anticipazione non restituita al 31/12 (2)	0,00	0,00	0,00
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	40.277,12	34.782,37	8.125,04*

Fonte: Questionario 2019 (p.to 1.1.4)

* Importo nel questionario erroneamente attestato pari a zero

All'esito dell'interlocuzione istruttoria, il Comune ha dato evidenza di come, nel corso dell'ultimo triennio, il ricorso all'anticipazione di tesoreria si sia notevolmente ridotto, passando da 263 giorni del 2017 a 96 giorni di utilizzo nel 2019, con conseguente contenimento degli interessi passivi corrisposti (che nel 2019 sono stati pari ad euro 8.125,04).

Quanto all'attestazione dell'ODR sul mancato utilizzo per cassa di entrate vincolate per il pagamento di spese correnti (art. 195 TUEL), l'Ente riferisce che, molto probabilmente, il dato fa riferimento alla situazione esistente al 31.12.2019, poiché nel

triennio 2017/2019 gli incassi vincolati utilizzati per il pagamento di spese correnti sono stati prontamente reintegrati entro il termine di ciascun esercizio.

Tuttavia, malgrado la formale ed esplicita conferma dell'avvenuta ricostituzione dei vincoli di cassa al termine di ciascun esercizio, tale attestazione appare comunque di dubbia attendibilità, posto che (come si avrà modo di approfondire: v. *infra*) l'Ente non sembra aver sufficiente contezza dell'esatto ammontare dei vincoli di cassa.

Va infine ribadito come le tensioni di cassa, per quanto contenute, potrebbero comunque essere ulteriormente attenuate attraverso il miglioramento della capacità di riscossione delle entrate proprie, che determinerebbe infatti non solo minori oneri di accantonamento a FCDE, ma anche una maggiore liquidità di cassa con cui accelerare i flussi dei pagamenti.

2.4. Gestione di cassa e cassa vincolata

Le risultanze delle verifiche svolte sul questionario al rendiconto 2019 evidenziano un fondo cassa finale pari ad euro 9.075.699,09, di cui cassa vincolata per euro 1.476.872,18; ed attestano il seguente andamento delle giacenze di cassa vincolata al 31.12.2019:

	2017	2018	2019
Fondo cassa complessivo al 31.12	2.597.637,04	6.478.465,74	9.075.699,09
di cui cassa vincolata (1)	14,00	0,74	1.476.872,18

Fonte: Questionario 2019 (p.to 1.1.3)

Consistenza cassa vincolata	+/-	2017	2018	2019
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	10.808,41	14,00	0,74
Somme utilizzate e non reintegrate in termini di cassa all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati all'1.1	=	10.808,41	14,00	0,74
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	170.771,99	188.885,43	2.971.009,47
Decrementi per pagamenti vincolati	-	181.566,4	188.898,69	1.494.138,03
Fondi vincolati al 31.12	=	14,00	0,74	1.476.872,18
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12	-	0,00	0,00	0,00
Consistenza di cassa effettiva al 31.12	=	14,00	0,74	1.476.872,18

Fonte: Questionario 2019 (p.to 1.1.4)

Nel corso dell'interlocuzione istruttoria, il Comune ha riferito (v. nota prot. n. 3507 del 05.07.2021) che la considerevole differenza di importi registrata dal 2017 al 2019 dai vincoli di cassa al termine di ciascun esercizio ha indotto l'Ente, a seguito di "una prima veloce analisi dei movimenti registrati dal software in uso", a maturare "la consapevolezza

della necessità di riverificare le varie operazioni contabilizzate”, in quanto “tra le riscossioni vincolate” vi sarebbe anche “l’anticipazione di liquidità operata dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a.”, la cui restituzione, avvenuta nel 2019, “non risulta tra i pagamenti vincolati”; e ciò avrebbe determinato “un innalzamento dei fondi vincolati” registrati al termine dell’esercizio.

Per la *“puntuale verifica delle voci di bilancio interessate”*, data la loro *“notevole mole”*, il Comune ha manifestato la propria intenzione di affidare ad un apposito team di dipendenti (già coinvolti nella gestione degli incassi e dei pagamenti vincolati) la celere verifica delle modalità con cui sono avvenute le suddette contabilizzazioni e l’esatta ricognizione dei vincoli di cassa attualmente esistenti, le cui risultanze sarebbero state immediatamente inoltrate a questa Sezione (ma ciò, al momento, non è ancora avvenuto).

La risposta fornita conferma che l’Ente non è, allo stato attuale, in grado di avere esatta contezza dell’effettivo ammontare dei vincoli di cassa. Si prende atto dell’impegno al riguardo assunto di procedere alla loro esatta ricognizione e quantificazione. Tuttavia, la necessità di ricorrere all’utilizzo delle anticipazioni di liquidità per non incorrere nelle sanzioni previste dall’art. 1, comma 857, L. 145/2018 cit., seppur tempestivamente restituite al termine dell’esercizio, lascia presagire che le tensioni di cassa siano probabilmente riconducibili anche alle difficoltà riscontrate nell’incasso delle entrate proprie.

3. Residui

Prima dell’inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l’Ente ha provveduto al loro riaccertamento, ai sensi dell’art. 228, comma 3, TUEL. Inoltre, l’art. 11, comma 6, lett. e), D.Lgs. 118/2011 stabilisce che la relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, deve illustrare le ragioni della persistenza dei residui con anzianità superiore ai cinque anni e di maggiore consistenza, nonché sulla fondatezza degli stessi, compresi i crediti di cui al comma 4, lett. n) (ossia i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, non ancora prescritti).

b) Residui passivi

Gli esiti dei controlli svolti sulla BDAP, relativamente all’esercizio 2019, hanno evidenziato un significativo importo di residui passivi, pari ad euro 24.024.856,50, di

cui euro 5.162.925,82 relativi agli anni precedenti; tale importo darebbe evidenza di un loro lento ritmo di smaltimento. Nella relazione della gestione 2019 (pag. 79) vengono elencati i residui passivi ultraquinquennali di maggiore rilievo, per un importo complessivo pari ad euro 593.039,41.

Dall'analisi è emersa l'esistenza di residui passivi al Titolo II (spese in conto capitale) per euro 2.813.485,01, in relazione ai quali il Comune, nel corso dell'istruttoria, ha precisato di non essere in grado di fornire, in tempi brevi, un esame completo e specifico di ciascun singolo residuo. L'Ente rileva altresì la presenza di *“alcune difficoltà con gli uffici tecnici”*, nella *“corretta determinazione dei diversi cronoprogrammi, soprattutto in riferimento a lavori di minore importo”*, per i quali *“non sempre ricorre (...) alla creazione del FPV in luogo del mantenimento della spesa a residuo”*; in altri casi, *“la presenza di cantieri per i quali ci sono difficoltà o addirittura contenziosi con le ditte esecutrici, rende complessa la rideterminazione del piano dei pagamenti”*. In ogni caso, *“per quanto riguarda nello specifico i residui del settore dei lavori pubblici, si tratta di impegni connessi a spese per le quali, alla data del riaccertamento, erano presenti i contratti ed i relativi affidamenti e i lavori non risultavano formalmente chiusi”*. Il Comune fa infine presente che *“tutto il processo è tuttavia oggetto di un migliore affinamento, con una maggiore presenza al fianco degli uffici e dei colleghi tecnici in occasione delle prossime operazioni di riaccertamento”*.

Le risposte fornite dall'Ente fanno chiaramente trasparire un'inadeguata o comunque non del tutto appropriata o efficiente gestione dei cronoprogrammi di spesa, che, di conseguenza, si ripercuote sugli stati di avanzamento dei lavori e si traduce in una non corretta movimentazione del FPV, mantenendo nel conto dei residui impegni di spesa che, invece, in sede di riaccertamento ordinario, dovrebbero essere reimputati ad esercizi successivi, secondo il criterio dell'esigibilità, e fatti oggetto di copertura finanziaria attraverso il FPV.

a) Residui attivi

Nel corso dell'istruttoria è stato riscontrato che, nell'esercizio 2019, il volume dei residui attivi di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza, ammonterebbe ad euro 15.909.988,32, che va a sommarsi a quello proveniente dalla gestione degli esercizi precedenti, ammontante ad euro 29.984.359,95, per un totale quindi di euro 45.894.348,27. Nella relazione sulla gestione 2018 (pag. 75 e 76) vengono elencati i residui attivi ultraquinquennali di maggiore rilievo, per un importo pari ad

euro 9.522.450,48, di cui 6.572.660,52 relativi a crediti tributari ed euro 174.567,58 relativi alle insinuazioni al passivo; ma solo in minima parte ne vengono esposte le ragioni del mantenimento in bilancio.

Nel corso dell'istruttoria, il Comune ha riferito di aver formalmente invitato (v. nota prot. n. 4894 del 27.01.2020) tutti i responsabili dei vari servizi ad effettuare un'approfondita e specifica analisi dell'effettiva sussistenza ed esigibilità di ogni impegno ed accertamento attualmente pendente, puntualmente indicando per ciascuno di essi l'importo, il titolo giuridico e l'esercizio di esigibilità dell'obbligazione sottostante, nonché esplicitando le ragioni sottese al loro mantenimento, soprattutto con riferimento ai residui con anzianità ultraquinquennale. L'Ente riferisce altresì che *"in questa occasione sono state apprese informazioni relative ai residui a noi precedentemente sconosciute"*, che saranno esaminate *"in sede del prossimo rendiconto"*.

La risposta non fornisce spiegazioni esaustive sulla permanenza dei residui, di fatto rimettendosi alle attestazioni precedentemente rilasciate dai responsabili dei singoli settori e rinviando ad esercizi futuri la compiuta ed approfondita disamina del titolo giuridico che eventualmente li sorregge. Ciò lascia chiaramente presagire il mantenimento in bilancio di residui attivi per crediti inesistenti o, comunque, non adeguatamente svalutati mediante congruo accantonamento a FCDE, con tutte le inevitabili conseguenze che ne derivano in termini di corretta ed attendibile determinazione del risultato di amministrazione e della sua quota disponibile, una parte della quale è stata impiegata nel corso dell'esercizio rendicontato per finanziare spese correnti ed in conto capitale. Ed è altrettanto verosimile che il disavanzo registrato al termine dell'esercizio 2019 non sia interamente riconducibile (come invece attestato dall'Ente) al passaggio dal metodo semplificato a quello ordinario di calcolo dell'accantonamento a FCDE e che, pertanto, a rigore, non potrebbe beneficiare della maggior dilatazione delle tempistiche di ripiano, previste dall'art. 39-*quater* D.L. 162/2019, in luogo di quelle ordinarie, previste dall'art. 188 TUEL; ma di ciò può aversi esatta contezza soltanto una volta che, in occasione del prossimo riaccertamento ordinario dei residui, il conto del bilancio verrà depurato della presenza di tutti i residui da stralciare, nonché alla corretta determinazione del FCDE ed all'esatta ricostruzione dei vincoli di cassa attualmente esistenti.

Al riguardo, si ritiene opportuno richiamare le responsabilità dell'ODR, il cui ruolo

non può limitarsi ad una mera verifica formale dei residui conservati in bilancio, ma, soprattutto con riferimento a quelli più anziani, deve tradursi in un effettivo e concreto controllo sostanziale circa la reale presenza di ragioni giustificative del loro mantenimento in bilancio.

4. Partite di giro

Le risultanze contabili attestano l'equivalenza tra accertamenti ed impegni relativi ai servizi per conto terzi ed alle partite di giro e la loro corretta contabilizzazione secondo le modalità descritte dal § 7 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011.

Alla voce E.9.02.99.00.000 *“Altre entrate per conto terzi”* è iscritto l'importo di euro 582.574,74, che nel corso dell'istruttoria l'Ente ha chiarito riferirsi ad accertamenti, provenienti dalla competenza dell'esercizio 2019, riguardanti, per euro 463.619,00, *“l'accertamento creato per la regolarizzazione di provvisori di entrata per i quali sono stati emessi provvisori di uscita di pari importo dal tesoriere comunale; a seguito della richiesta dell'Ente al tesoriere di effettuare i prelievi dai c/c postali delle somme disponibili sulla base degli estratti conti del mese di gennaio 2019, gli assegni emessi accreditati sono stati riaddebitati all'ente a causa di un'errata girata”*.

Gli esiti dei controlli svolti sulla BDAP, relativamente all'esercizio 2019, hanno evidenziato un significativo importo di residui attivi e passivi al Titolo IX delle entrate e al Titolo VII delle spese: nello specifico, rispettivamente, residui attivi per euro 642.804,22, di cui euro 514.261,67 provenienti da gestioni pregresse; e residui passivi per euro 1.905.991,57, di cui euro 501.035,74 provenienti da gestioni pregresse. Chiamato a fornire le ragioni della loro conservazione e corretta imputazione in bilancio (non esposte nella relazione sulla gestione, come invece previsto dall'art. 11, comma 6, lett. e), D.Lgs. 118/2011) e di relazionare sulle modalità con cui l'ODR, in sede di riaccertamento, ne ha verificato la permanente esigibilità, il Comune ha precisato, nel corso dell'istruttoria, che i residui attivi relativi alle annualità antecedenti al 2018 ammontano, al 31.12.2019, ad euro 208.619,99, mentre i residui passivi ad euro 456.575,66. Ribadisce altresì di non disporre di informazioni esaustive e dettagliate in ordine alla persistente esigibilità dei residui più anziani, *“non avendo partecipato l'attuale Dirigente del settore Gestione delle Risorse e l'attuale responsabile del servizio Bilancio e Contabilità al riaccertamento straordinario dei residui”*; e di aver, nel frattempo, sollecitato un attento esame sul punto da parte dei rispettivi responsabili

dei vari servizi, il cui riscontro non è tuttavia stato fatto ancora pervenire.

Nulla viene esplicitato circa le modalità operative con cui l'ODR ha verificato la sussistenza di tali residui in occasione delle operazioni di riaccertamento.

5. Debiti fuori bilancio e fondo di riserva

Dalla relazione dell'ODR al questionario sul rendiconto 2019 (pag. 6) sembrerebbe che l'Ente abbia provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per euro 124.337,52, derivanti per euro 62.601,18 da sentenze esecutive e per euro 61.736,34 da acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa. Viene altresì segnalato un debito fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 79.323,09 per sentenze esecutive.

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha chiarito che tutte le richieste di riconoscimento di debiti fuori bilancio, fatte pervenire dai dirigenti di settore al servizio finanziario entro il 31.12.2019, hanno ricevuto approvazione consiliare e che le tempistiche di riconoscimento di quelle pervenute successivamente hanno subito parziali ritardi a causa del sopraggiungere dell'emergenza pandemica.

I debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisto di beni e servizi in assenza di impegno di spesa, pari a complessivi euro 61.736,34, si riferiscono a lavori di somma urgenza (art. 191, comma 3, TUEL) finalizzati alla messa in sicurezza ed agibilità di alcune strutture comunali pericolanti (v. nota prot. n. 45804 del 10.07.2019).

Quelli derivanti dal sopraggiungere di sentenze esecutive, riconosciuti nel 2019, sono stati finanziati, per euro 28.134,57, con risorse provenienti dall'esercizio corrente e, per euro 1.133,29, con l'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2018. La restante differenza di euro 33.333,32 riguarda, infine, debiti fuori bilancio derivanti da un lodo arbitrale, emesso in data 30.03.2019 a seguito di una controversia promossa dalla Riviera delle Palme s.c.a.r.l., ed è stato finanziato con risorse provenienti dagli esercizi precedenti.

Nel seguente prospetto, riportato nella relazione di gestione 2019 (pag. 28), sono riportati i prelievi effettuati, nel corso del 2019, dal fondo di riserva ex art. 166 TUEL, ammontanti a complessivi euro 187.819,00:

Consistenza Fondo di riserva		Importo
Importo accantonato in sede di approvazione del bilancio di previsione		200.000,00
GC nr. 83 del 22-05-2019		-58.000,00
GC nr. 109 del 20-06-2019		-62.819,00
GC nr. 197 del 07-11-2019		-40.000,00
GC nr. 232 del 13-12-2019		-27.000,00
Importo assestato finale		12.181,00

Spese impreviste e imprevedibili finanziate con prelevamento dal Fondo di riserva		Importo
risarcimento danni		62.819,00
spese per studi progettazioni, perizie, collaudi e sopralluoghi		40.000,00
Totale spese impreviste		102.819,00

Altre spese finanziate con prelevamento dal Fondo di riserva		Importo
spese per attività promozionali turismo		58.000,00
iva a debito da versare all'Erario		27.000,00
Totale altre spese		85.000,00

Nel corso dell'istruttoria, è stato precisato che i prelevamenti dal fondo di riserva ex art. 166 TUEL, effettuati per risarcimento danni, deriverebbero da *“una spesa di ammontare non prevedibile in quanto dipende dalle istanze al Settore Lavori Pubblici dalla Polizia Locale, circa un asserito pericolo derivante dal probabile ammaloramento”* di alcune infrastrutture viarie. All'esito del conseguente sopralluogo è emersa la necessità per il Direttore del Servizio Coordinamento Sicurezza ed Infrastrutture di integrare urgentemente lo stanziamento del capitolo *“Spese per studi, progettazioni, perizie, collaudi e sopralluoghi”* di euro 40.000,00.

Per le *“spese per attività promozionali turismo”*, l'Ente ha riferito che, malgrado gli stanziamenti previsionali di bilancio fossero stati più che raddoppiati rispetto alle spese impegnate nell'anno precedente, tuttavia, tali stanziamenti si sono rivelati insufficienti rispetto alle richieste dell'Amministrazione comunale.

Relativamente all'*“IVA a debito verso l'erario”*, il prelevamento dal fondo di riserva è stato necessario perché le previsioni di bilancio dell'esercizio 2019 (di importo identico a quelle, risultate attendibili, dell'esercizio precedente) sono risultate insufficienti in prossimità della conclusione dell'esercizio di competenza. Al riguardo, si richiama l'Ente ad una maggior accuratezza nella stima delle previsioni di bilancio.

6. Indebitamento

Dal questionario al rendiconto 2019 emerge un'incidenza dell'indebitamento pari allo 0,07% sul totale dei primi tre titoli delle entrate rendicontate nel 2017, come evidenziato in tabella:

ENTRATE DA RENDICONTO 2017	Importi in euro	%
1) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	33.569.782,34	
2) Trasferimenti correnti (Titolo II)	8.140.869,23	
3) Entrate extratributarie (Titolo III)	9.237.643,72	
A) TOTALE PRIMI TRE TITOLI ENTRATE RENDICONTO 2017	50.948.295,29	
B) LIVELLO MASSIMO DI SPESA ANNUA AI SENSI DELL'ART. 204 TUEL (10% DI A)	5.094.829,53	
ONERI FINANZIARI DA RENDICONTO 2019		
C) Ammontare complessivo di interessi per mutui, prestiti obbligazionari, aperture di credito e garanzie di cui all'articolo 207 del TUEL al 31/12/2019 (1)	36.285,47	
D) Contributi erariali in c/interessi su mutui	0,00	
E) Ammontare interessi riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	0,00	
F) Ammontare disponibile per nuovi interessi (F=B-C+D+E)	5.058.544,06	
G) Ammontare oneri finanziari complessivi per indebitamento e garanzie al netto dei contributi esclusi (G=C-D-E)	36.285,47	
Incidenza percentuale sul totale dei primi tre titoli delle entrate rendiconto 2017 (G/A)*100		0,07*

Fonte: Questionario 2019.

* Il diverso dato del 7,12%, riportato nella relazione al rendiconto è stato appurato essere frutto di mero errore materiale di calcolo.

L'indebitamento complessivamente contratto dall'Ente nell'esercizio 2019 è stato pari ad euro 600.000,00, relativi ad un mutuo acceso presso la Cassa depositi e prestiti s.p.a. e destinato ad opere di manutenzione stradale, confluito in avanzo vincolato, non essendo stata impegnata entro il 31.12.2019 la somma stanziata per l'intervento previsto.

6.1. *Garanzie e fideiussioni*

Nel corso dell'istruttoria è stato appurato che le garanzie prestate a favore degli organismi partecipati ammontano, al 31.12.2019, ad euro 560.000,00, importo riferibile ad una garanzia fideiussoria rilasciata nel 2016 a favore della Multiservizi s.p.a. (a totale partecipazione comunale) "per il potenziamento dell'impianto di cremazione dell'Ente" e per la quale, però, non viene dichiarata né l'esistenza di eventuali accantonamenti prudenziali di risorse (cfr. § 5.5 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011), né la sua conseguente inclusione o esclusione nel computo dei limiti alla contrazione di nuovo indebitamento (art. 203 TUEL).

Nel seguente prospetto vengono elencate, invece, le garanzie in essere al 31.12.2019 e rilasciate a favore di soggetti differenti dagli organismi partecipati:

Nome/Denominazione/ Ragione sociale	Causali	Importi complessivi delle garanzie prestate in essere al 31/12/2019	Tipologia	Somme pagate a seguito di escussioni 2019	Accantonamenti previsti nel bilancio 2019
ASD UNIONE RUGBY SBT	Campo da rugby N.Mandela	150.000,00	Fideiussione	0,00	0,00
ASD COLLECTION SBT	Campo di atletica leggera	200.000,00	Fideiussione	0,00	0,00
ASD TORRIONE CALCIO	Campo di calcio La rocca	125.000,00	Fideiussione	0,00	0,00
TOTALE		475.000,00		0,00	0,00

Fonte: Questionario rendiconto 2019

Dalla documentazione acquisita e dai riscontri forniti dall'Ente nel corso dell'istruttoria, è stato appurato che la garanzia di euro 100.000,00, rilasciata a parziale garanzia del mutuo acceso dall'Associazione Sportiva Dilettantistica Unione Rugby San Benedetto riguarda *“lavori di adeguamento del campo”* (v. delibera consiliare comunale n. 27 del 29.04.2015); quella di euro 125.000,00 riguarda invece il mutuo di pari importo acceso dall'ASD F.C. Torrione Calcio 1919, in qualità di concessionario della gestione ed uso del campo sportivo *“La Rocca”* (v. det. n. 1062 dell'08.08.2014); quella infine in favore della ASD Collection SBT ammonta ad euro 100,000,00 ed è stata rilasciata a parziale garanzia di un mutuo dell'importo di euro 200.000,00 dalla stessa acceso presso la Banca Picena Truentina Credito Cooperativo, (cfr. delibera consiliare n. 104 del 03.11.2010) *“per la parziale sponsorizzazione delle attività di progettazione con relativa direzione lavori, coordinamento per la sicurezza, collaudo ed esecuzione dei lavori di realizzazione pista di allenamento e copertura gradinata spettatori presso il locale campo di Atletica e successiva gestione per dieci anni dell'Impianto sportivo comunale”*. Il Comune riferisce, infine, che il rilascio di tali garanzie ha avuto una minima incidenza sulla determinazione dei livelli di indebitamento: nel 2019 la quota di interessi sui mutui garantiti a carico dell'Ente risulta pari euro 8.086,16; e nessuna delle fideiussioni rilasciate ha mai determinato oneri a carico del bilancio comunale.

Malgrado ciò, il rilascio di tali garanzie non appare pienamente rispettoso di quanto stabilito dall'art. 207, comma 3, TUEL, che consente il rilascio di garanzie fideiussorie in favore di terzi soltanto per l'assunzione di *“mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale”* ed a condizione che *“il progetto sia stato approvato dall'ente locale e sia stata stipulata*

una convenzione con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale”, “la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione” e “la convenzione regoli i rapporti tra ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera”.

L'esame delle convenzioni stipulate dall'Ente con le varie associazioni sportive dilettantistiche ha rivelato, infatti, l'esistenza di non trascurabili criticità: i progetti non risultano esser stati sottoposti alla preventiva approvazione dell'ente locale, destinato ad acquisire la proprietà delle opere realizzate al termine della convenzione; manca o, comunque, appare gravemente lacunosa la regolamentazione dei rapporti finanziari tra l'Ente locale e le associazioni in caso di rinuncia alla realizzazione dell'opera o di scioglimento anticipato della convenzione; e le convenzioni prevedono consistenti oneri finanziari a carico del Comune, corrispondenti nella maggior parte dei casi all'importo delle rate di ammortamento annue dei mutui.

Quest'ultimo aspetto assume un rilievo di particolare importanza. In primo luogo, perché la scelta di affidare a soggetti terzi la realizzazione di opere pubbliche finanziate da indebitamento, assicurando loro le risorse per sostenere gli oneri di ammortamento dei mutui, potrebbe configurarsi come una fattispecie elusiva del patto di stabilità relativo agli esercizi in cui sono state effettuate le relative spese: posto infatti che, negli anni interessati dalle convenzioni in discorso, il saldo di finanza pubblica veniva calcolato in termini di competenza mista tra entrate e spese finali, il pagamento di spese in conto capitale finanziate con indebitamento avrebbe certamente peggiorato il saldo annuale di finanza pubblica. L'assenza di informazioni relative alle date e agli importi dei pagamenti effettuati dalle ASD per la realizzazione degli interventi in convenzione non ha consentito di effettuare verifiche sull'incidenza di tali operazioni sul saldo finanziario di ciascun esercizio.

Ed in secondo luogo, perché gli affidamenti effettuati in favore delle altre ASD non risultano esser stati preceduti dalla *“predeterminazione (...) dei criteri e delle modalità”* cui l'art. 12 L. 241/90 impone che le pubbliche amministrazioni debbano attenersi nel concedere *“sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari”* o attribuire *“vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati”*.

6.2. Project financing

Relativamente alle operazioni di *project financing* attualmente in corso ed i cui costi finali sono stati rappresentati nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2019, durante l'istruttoria l'Ente ha riferito che esse riguardano:

- 1) la *"concessione per la progettazione, realizzazione e gestione dell'intervento relativo a ristrutturazione edificio via turati e sistemazione area esterna"*, procedura avviata nel 2003 (v. atto concessorio n. 4297 del 29.07.2004), di durata trentennale (diritto di superficie rilasciato per 99 anni), per la quale *"il concessionario ha redatto la progettazione ed eseguito i lavori senza alcun contributo da parte dell'amministrazione, salvo il diritto di superficie previsto su parte delle aree riqualificate"*; il *"rischio di domanda"*, relativo *"all'allocazione sul mercato degli spazi riqualificati e gestiti"*, è *"interamente posto in capo al concessionario, senza che l'Amministrazione assuma obblighi in caso di un non adeguato ritorno economico garantito dallo sfruttamento degli stessi"*.
- 2) la *"concessione per la progettazione, esecuzione e gestione delle opere di sistemazione della discarica comunale"*, procedura avviata nel 2003 (v. atto concessorio n. 4461 del 31.10.2005 e delibera consiliare n. 71 del 26.11.2015), per la quale *"il concessionario ha redatto la progettazione e sta completando i lavori e successivamente dovrà garantire la corretta gestione post-mortem dell'impianto (rischio disponibilità), nel rispetto dei parametri e delle specifiche normative"*; l'Amministrazione *"corrisponde un canone per lo svolgimento di tali attività"*.
- 3) la *"concessione per la progettazione, realizzazione e gestione dell'intervento relativo al completamento del Palacongressi"*, procedura avviata nel 2004 (atto concessorio n. 4433 del 22.07.2005), di durata trentennale, per la quale *"il concessionario ha redatto la progettazione, eseguito i lavori senza alcun contributo da parte dell'Amministrazione: il rischio di domanda, relativo allo sfruttamento commerciale degli spazi completati e gestiti, è interamente posto in capo al concessionario, senza che l'Amministrazione assumi obblighi in caso di un non adeguato ritorno economico derivante dallo sfruttamento degli stessi"*.

Tutte e tre le fattispecie in questione sembrano quindi risultare, allo stato degli atti, rispettose delle condizioni richieste dall'art. 180, comma 3, D.Lgs. 50/2016 affinché l'operazione di partenariato pubblico-privato (PPP) (tra cui rientrano anche quelle di *project financing*: art. 183 c.c.p.) possa essere effettivamente considerata come tale e,

quindi, esclusa dalle forme di indebitamento (*off-balance*), ossia l'allocazione in capo al partner privato del "rischio di costruzione" ed almeno uno tra il "rischio di disponibilità" ed il "rischio di domanda" (v. decisione Eurostat 11 febbraio 2004).

4) Alienazioni immobiliari

La relazione sulla gestione, allegata al rendiconto dell'esercizio 2019, non reca l'elenco descrittivo dei beni appartenenti al patrimonio immobiliare dell'Ente, richiesto dall'art. 11, comma 6, lett. m), D.Lgs. 118/2011 (acquisito solo all'esito dell'istruttoria). I dati BDAP attestano l'avvenuta dismissione di alcuni cespiti immobiliari, inseriti nel piano triennale delle alienazioni immobiliari (approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 14 del 7/2/2019 ex art. 58 D.L. n. 112/2008), tra un edificio scolastico (per euro 1.507.880,00 interamente incassati nell'anno 2019), un relitto stradale (al prezzo di euro 1.360,00). Il 10% dei proventi in questione sono stati destinati all'estinzione anticipata dei mutui (art. 56-bis D.L. n. 69/2013) e confluiti in avanzo vincolato. Sono stati ceduti anche diritti di superficie per complessivi euro 229.563,80.

7. Equilibri e vincoli di finanza pubblica

Dal prospetto della verifica degli equilibri, allegato al rendiconto di gestione (All. 10 al D.Lgs. 118/2011, come mod. dal D.M. 1 agosto 2019), si evincono i seguenti esiti:

- W 1 (Risultato di competenza): euro 10.635.820,23
- W 2 (equilibrio di bilancio): euro 3.387.585,27
- W 3 (equilibrio complessivo): euro -7.081.743,64

Sebbene, per quanto riguarda W2 e W3, ai sensi del D.M. 1.08.2019, per il rendiconto 2019 si tratta di valori con finalità meramente conoscitive e sebbene la stessa circolare 5/2020 della RGS ricorda che gli equilibri a cui tendere ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica sono W1 e W2, mentre il W3 svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione, tuttavia, nel corso dell'interlocuzione istruttoria, il Comune ha precisato che il valore negativo di W3 (pari ad euro - 7.081.743,64) nel 2019 è derivato dalla "elevata variazione degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto", ed in particolare dall'incremento di euro 8.988.074,02 dell'accantonamento ad FCDE in occasione del passaggio dal metodo di calcolo semplificato a quello ordinario.

Nell'esercizio 2020 l'Ente presenta ugualmente un risultato di competenza (W1)

fortemente positivo, ma la variazione degli accantonamenti è stata soltanto di euro 402.473,76, tale da consentire un equilibrio complessivo (W3) positivo.

8. Personale

L'organo di revisione, nella relazione al rendiconto, ha rappresentato che la spesa del personale sostenuta nell'anno 2019 rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557-*quater*, L. n. 296/2006.

Nella tabella che segue sono state compendiate le voci e gli importi che hanno concorso alla formazione della spesa nell'esercizio 2019, poste a confronto con quelle ottenute dalla media degli esercizi 2011/2013:

	Media 2011/2013	Rendiconto 2019
	2008 per enti non soggetti al patto	
Spese macroaggregato 101	13.728.426,25	12.989.893,82
Spese macroaggregato 103	195.333,33	109.845,95
Irap macroaggregato 102	807.578,56	746.520,04
Altre spese: reiscrizioni imputate all'esercizio success.	21.094,77	1.572.195,68
Totale spese di personale A	14.752.432,91	13.846.259,81
- Componenti escluse B	2.128.943,73	3.743.890,56
- Altre componenti escluse		
di cui rinnovi contrattuali	1.809.068,79	2.563.933,10
= Componenti assoggettate al limite di spesa A-B	12.623.489,18	10.102.369,25

L'importo della spesa di personale relativa all'anno 2019, in relazione a quella risultante dalla media 2011/2013, evidenzerebbe il rispetto del limite previsto dalla normativa ed un incremento delle "componenti escluse" di euro 1.614.946,83: le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria evidenziano che l'aumento in questione è stato in larga parte determinato dai rinnovi contrattuali e dalle assunzioni di personale a tempo determinato.

9. Organismi partecipati

All'esito dell'interlocuzione istruttoria, è stato confermato che tali prospetti dimostrativi per la rilevazione dei reciproci rapporti debitori e creditori tra Comune partecipante ed organismi partecipati, da inserire nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera j), D.Lgs. 118/2011, non sono stati predisposti. La relazione sulla gestione 2019 (pag. 95-99), oltre a riportare

l'elencazione delle partecipazioni e degli enti e organismi strumentali, non fornisce alcun elemento conoscitivo circa la riconciliazione dei debiti e dei crediti.

L'omissione sarebbe stata determinata da carenze organizzative interne del Comune, aggravate dal sopraggiungere della pandemia.

Nel prendere atto delle spiegazioni fornite dal Comune, questa Sezione rimarca come il documento di cui all'art. 11, comma 6 cit. è finalizzato ad assicurare la veridicità e la trasparenza dei bilanci ed a salvaguardarne, attenuando il rischio di emersione di passività latenti. Pertanto, eventuali discrasie tra i dati dell'ente partecipante ed il soggetto partecipato, lungi dal poter giustificare l'omissione totale dell'adempimento, impongono di essere adeguatamente evidenziate e giustificate alla luce della documentazione in possesso degli uffici di competenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche,

RILEVA

- la presenza di criticità strutturali nella gestione di cassa, palesate da un indice di tempestività dei pagamenti superiore a limite legale, nonché da un considerevole accumulo di residui passivi, anche di parte corrente, e dal loro lento ritmo di smaltimento;
- vistose carenze negli atti di ricognizione dei vincoli di cassa;
- un'inadeguata o comunque non del tutto appropriata o efficiente gestione dei cronoprogrammi di spesa, che, di conseguenza, si ripercuote sugli stati di avanzamento dei lavori e si traduce in una non corretta movimentazione del FPV;
- l'altamente probabile mantenimento in bilancio di residui attivi per crediti inesistenti o inesigibili o, comunque, non adeguatamente svalutati mediante congruo accantonamento a FCDE, con conseguente inquinamento della genuina determinazione del risultato di amministrazione e della sua quota disponibile;
- il rilascio di garanzie fideiussorie secondo modalità non pienamente conformi ai limiti ed alle condizioni fissati dal legislatore;
- la mancata predisposizione del prospetto di verifica dei reciproci rapporti debitori e creditori con i propri enti ed organismi partecipati, asseverato dai

rispettivi organi di revisione, da inserire nella relazione sulla gestione, allegata al rendiconto;

INVITA

- il Comune di San Benedetto del Tronto provveda, in occasione dell'approvazione dei prossimi documenti di programmazione o rendicontazione, all'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate criticità ed irregolarità, nonché ad offrire una rappresentazione corretta ed attendibile del risultato di amministrazione e della sua parte disponibile, che verrà verificata in occasione del prossimo ciclo di controlli;

RACCOMANDA

- maggior accuratezza nella stima delle previsioni di bilancio, onde limitare la necessità di attingere a frequenti e cospicui prelievi di risorse dal fondo di riserva ex art. 166 TUEL;
- maggior accuratezza nella stima dei rischi di soccombenza e nella quantificazione dei relativi accantonamenti prudenziali;
- la prosecuzione delle iniziative intraprese per il miglioramento della capacità di incasso delle entrate proprie;

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Sindaco, al Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di San Benedetto del Tronto e pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 maggio 2022.

Il Relatore
Fabio Campofiloni
f.to digitalmente

Il Presidente
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 5 maggio 2022

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente