



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

nella camera di consiglio del 17 febbraio 2021

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU - Presidente  
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Referendario (relatore)  
Dott. Matteo SANTUCCI - Referendario

ha emanato la seguente deliberazione concernente il

**RENDICONTO 2018**  
**COMUNE DI GROTTAMMARE (AP)**

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. 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 sopra richiamata L. 266/2005, concernenti il rendiconto dell’esercizio 2018;

Vista la relazione-questionario inoltrata alla Sezione da parte dell’Organo di revisione del Comune di Grottammare in ordine al rendiconto 2018;

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’adunanza pubblica del 15 gennaio 2021.

Vista le circolari del Segretario generale della Corte dei conti, 20 marzo 2020, n. 11 e 20 novembre 2020, n. 39;

Visto l’art. 85, comma 8-bis, Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 (conv. in Legge 14 aprile 2020, n. 27), come mod. dall’art. 26-ter Decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 (conv. in Legge 13 ottobre 2020, n. 126);

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti, 1 aprile 2020, n. 139;

Vista l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 ottobre 2020;

Vista il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 ottobre 2020;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020;

Uditi nella pubblica adunanza 15 gennaio 2021 il Dott. Enrico Piergallini (Sindaco), il Dott. Alessandro Rocchi (vice Sindaco ed Assessore alle risorse ed all'innovazione), la Dott.ssa Angela Piazzolla (Segretario generale), la Dott.ssa Maria Masetti (Responsabile dei servizi finanziari), la Dott.ssa Giuliana Crescenzi (Responsabile del servizio di programmazione e controllo di gestione), nonché il Collegio dell'Organo di revisione economico-finanziaria, Dott. Pasquale Morbidoni (Presidente), Dott.ssa Olga Maria Frenquelli e Dott. Carlo Mercanti;

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 2018, 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 e grave irregolarità, rimasti tali anche all'esito del contraddittorio cartolare e dei successivi chiarimenti forniti dal Comune di Grottammare.

#### **1. Tardiva approvazione del rendiconto della gestione 2018 e anticipata trasmissione dei dati alla BDAP.**

L'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 del Comune di Grottammare risulterebbe avvenuta con deliberazione consiliare n. 32 del 23 maggio 2020, oltre quindi il termine di scadenza, fissato al 30 aprile (art. 227, comma 2, TUEL).

L'Ente ha precisato che il ritardo è dipeso dal contingente accavallarsi di alcune importanti scadenze, quali il rinvio al 30 marzo 2019 per l'approvazione del bilancio di previsione e l'insediamento dei nuovi componenti dell'ODR, senza tuttavia fornire ulteriori precisazioni al riguardo.

Nel richiamare le conseguenze che il legislatore fa scaturire dalla omessa o ritardata approvazione del rendiconto (v. artt. 227, comma 2-bis, e 243, comma 6, lett. a), TUEL, nonché art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. 113/2016, come mod. dall'art. 1, comma 904, L. 145/2018), questa Sezione invita l'Ente ad una maggior puntualità.

**2. Andamento e composizione del risultato di amministrazione: elevata mole di residui eccessivamente vetusti e bassa capacità di riscoterli.**

I dati della gestione finanziaria, come certificati dall'Ente ed attestati dall'ODR, mostrano che nel corso degli esercizi 2015-2018 il risultato di amministrazione ha registrato il seguente andamento e composizione:

	2015	2016	2017	2018
Risultato d'amministrazione (A)	2.208.375,68	2.709.386,66	3.923.451,50	4.788.216,72
Composizione del risultato di amministrazione:				
Parte accantonata (B)	1.734.549,82	2.277.279,52	3.206.531,84	4.150.476,37
Parte vincolata (C)	289.249,81	264.803,08	398.141,87	438.890,36
Parte destinata agli investimenti (D)	1.160.554,26	1.102.255,57	1.067.129,52	906.745,63
<b>Parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-975.978,21</b>	<b>-934.951,51</b>	<b>-748.351,73</b>	<b>-707.895,64</b>

L'importo negativo per euro 707.895,64 della parte disponibile viene attestato come integralmente riconducibile al maggior disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui.

Nella seguente tabella vengono dettagliate le singole voci che compongono il risultato di amministrazione al 31.12.2018:

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31.12.2018

Voce	Importo
<b>Risultato di amministrazione (A=E+B+C+D)</b>	<b>€ 4.788.216,72</b>
Parte accantonata a FCDE al 31.12.2018 (B)	€ 4.020.702,18
Parte accantonata per Fondo rischi contenzioso (B)	€ 128.684,49
Parte accantonata per FAL (B)	€ 0,00
Parte accantonata per Fondo perdite organismi partecipati (B)	€ 0,00
Altri accantonamenti (B)	€ 1.089,70
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>€ 4.150.476,37</b>
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili (C)	€ 36.115,60
Vincoli derivanti da trasferimenti (C)	€ 218.924,84
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui (C)	€ 60.640,92
Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (C)	€ 123.209,00
Altri vincoli (C)	€ 0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>€ 438.890,36</b>

- di cui parte corrente	€ 148.699,13
- di cui parte capitale	€ 290.191,23
<b>Parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>€ 906.745,63</b>
<b>Parte disponibile (E=A-B-C-D)</b> Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare.	<b>- € 707.895,64</b>

A seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni legislative in materia di armonizzazione contabile, il Comune di Grottammare dichiara di aver registrato, a cavallo tra il 31.12.2014 ed il 01.01.2015, un disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, commi 15 e 16, D.Lgs. 118/2011 (come mod. dal D.Lgs. 126/2014), pari ad euro 1.050.000,00, da riassorbire in trenta anni in quote costanti annuali dell'importo di euro 35.000,00 cadauna, come consentito dal legislatore.

Nella seguente tabella ne viene evidenziato l'andamento del ripiano:

Evoluzione disavanzo di amministrazione e recupero quote quadriennio 2015-2018					
	disavanzo da riacc. straord all'1/1/2015	2015	2016	2017	2018
Parte Disponibile (E)	-1.050.000,00	-975.978,21	-934.951,51	-748.351,73	-707.895,64
Variazione parte disponibile (F)		74.021,79	41.026,70	186.599,78	40.456,09
Quota Annuo Disavanzo Da Riaccertamento Straordinario ricalcolato(G)		35.000,00	35.000,00	35.000,00	35.000,00
Quota da recuperare disavanzo ordinario (H)		0,00	0,00	0,00	0,00
Ulteriori quote di disavanzo da ripianare (e mancato recupero quote anni precedenti) (I)		0,00	0,00	0,00	0,00
Differenza da recuperare (-) / Maggiori quote recuperate (+) [J=F- (G+H+I)]		39.021,79	6.026,70	151.599,78	5.456,09

I prospetti sopra riportati evidenziano che, al lordo dei vincoli e degli accantonamenti, il risultato di amministrazione (riga A) ha registrato un notevolissimo incremento nel corso del quadriennio 2015-2018, al termine del quale il suo importo si presenta più che raddoppiato rispetto al 2015.

Questo vistoso ed anomalo incremento del risultato di amministrazione (riga A) è però andato di pari passo con il suo altrettanto massiccio (sia in valore assoluto, che in percentuale) accantonamento al FCDE, che attualmente ne assorbe oltre l'80%.

Chiesti chiarimenti in ordine alla natura e alla tipologia degli accertamenti che, dal 2015 in poi, hanno contribuito a far aumentare il risultato di amministrazione (di riga

A), nonché in ordine al loro effettivo tasso di riscossione, in conto residui ed in conto competenza, l'Ente ha riferito di aver optato per il *“mantenimento nel conto del bilancio dei residui attivi ultraquinquennali in quanto nel corso del 2019 ha affidato la riscossione coattiva delle vecchie ingiunzioni fiscali”* ad una società di riscossione (la Andreani Tributi s.r.l.), nell'evidente speranza che ciò possa contribuire ad incrementarne le possibilità di incasso. In sede di adunanza pubblica, ha altresì riferito di aver intrapreso, sempre tra il 2018 ed il 2019, anche altre azioni per implementare la capacità d'incasso dei residui ultraquinquennali, tra cui quella di *“ridurre la distanza temporale tra le varie fasi della riscossione dei tributi”*.

Nel rilevare il mancato rispetto di quanto disposto dall'art. 11, comma 6, lett. e), D.Lgs. 118/2011, ai sensi del quale 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”*, questa Sezione osserva come tale iniziativa non smentisce (ma, anzi, implicitamente avvalorando) l'incerta esigibilità dei suddetti residui; e pertanto, anziché essere richiamata a sostegno del loro mantenimento nel conto del bilancio, dovrebbe, viceversa, militare proprio nel senso della loro opportuna cancellazione, quantomeno di quelli risalenti agli esercizi più remoti.

In occasione della pubblica adunanza, l'Ente ha anche affermato che *“le problematiche nella riscossione delle entrate scaturiscono dalle difficoltà economiche dei cittadini”*. E ciò sembrerebbe offrire ulteriore conferma del carattere deteriorato dei crediti in questione.

Sempre in occasione della pubblica adunanza, i responsabili finanziari dell'Ente hanno altresì riferito di aver intrapreso *“già nella fase finale dell'esercizio 2020”* (vale a dire: dopo l'avvio dell'istruttoria da parte di questa Sezione) *“una ricognizione dei residui ultraquinquennali al fine di determinare l'ammontare dei residui da stralciare dal conto di bilancio, fermo restando la prosecuzione o l'avvio delle procedure per la loro riscossione”*, senza tuttavia che l'ODR riuscisse a fornire alcun chiarimento in ordine al perché una tale *“ricognizione”* non fosse mai stata effettuata in occasione delle operazioni di riaccertamento dei residui.

Ancor meno condivisibile appare l'argomentazione secondo cui *"il consistente aumento del risultato di amministrazione di riga A deriv[erebbe], in larga misura, dalla previsione in bilancio del FCDE che non essendo impegnato a fine anno confluisce nel risultato di amministrazione"*, l'importo di tale fondo *"dipende[ndo] direttamente dalle entrate di dubbia esigibilità"*: non sarebbe cioè, secondo l'Ente, il basso tasso di riscossione dei residui a far aumentare l'accantonamento al FCDE; ma, viceversa, l'elevato importo accantonato ad FCDE a far aumentare, in quanto non impegnabile, il risultato di amministrazione. Evidente lo scorretto ribaltamento logico tra causa ed effetto, che tale affermazione sottende.

In ogni caso, il Comune di Grottammare riferisce che la mole più consistente dei residui di dubbia esigibilità sarebbe costituita dagli accertamenti TARI, che presentano un tasso di riscossione del 77% in conto competenza e di appena il 12% in conto residui.

Questo vistoso e progressivo incremento del risultato di amministrazione, assorbito per oltre l'80% dall'accantonamento al FCDE in ragione del bassissimo tasso di riscossione dei residui delle entrate proprie correnti, con conseguente notevole irrigidimento della struttura finanziaria dell'Ente, induce a ritenere che la sua stabilità finanziaria poggi su equilibri quantomai incerti e precari, in quanto verosimilmente inquinati dall'elevatissima incidenza di entrate sovrastimate o puramente nominali, date da residui molto anziani e dalle remote probabilità di effettivo incasso. L'ingiustificato mantenimento in bilancio di tali residui non solo rende inattendibile la veridicità del risultato di amministrazione, ma, altrettanto verosimilmente, potrebbe celare la presenza di un margine di disavanzo latente, ben più ampio di quello formalmente iscritto a bilancio come disavanzo da riaccertamento straordinario e fatto oggetto di ripiano trentennale.

Del resto, già in occasione di una precedente istruttoria, avviata nell'ottobre 2016 (prot. 3251-04/10/2016-SC\_MAR-171-P e successivi documenti di risposta) sul rendiconto dell'esercizio 2014 e sul bilancio di previsione 2015, questa Sezione aveva riscontrato alcune mai del tutto chiarite anomalie in ordine alle modalità di svolgimento delle operazioni di riaccertamento straordinario, dove erano emerse

reimputazioni di residui attivi dalla dubbia esigibilità e, parallelamente, cancellazioni di residui attivi che già ben prima del 31.12.2014 apparivano inesigibili.

In occasione dell'adunanza pubblica del 15 gennaio u.s., l'Ente ha tentato di giustificare il mantenimento con l'assenza di una "*dichiarazione di assoluta inesigibilità (esempio discarichi di Equitalia)*". Si tratta, però, di argomentazione del tutto inconsistente, in quanto tale attestazione potrebbe essere necessaria, al più, soltanto per la cancellazione del credito deteriorato dallo stato patrimoniale (con corrispondente abbattimento dell'importo accantonato nel "*fondo svalutazione crediti*" in contabilità economica: v. § 6.2 dell'All. 4/3 al D.Lgs. 118/2011), ma non anche per lo stralcio del residuo dal conto del bilancio (con corrispondente abbattimento della quota di accantonamento a FCDE in contabilità finanziaria: v. §§ 3.3. e § dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011), per cui è invece sufficiente un mero giudizio prognostico in ordine alle probabilità concrete di riscossione, a prescindere dalla validità o meno del titolo giuridico costitutivo dell'obbligazione sottostante.

Detto altrimenti e riassumendo: il progressivo accrescersi della mole dei residui attivi e la bassa capacità di riscuoterli, lasciano presagire, da un lato, la presenza di un disavanzo latente di dimensioni molto più ampie di quelle formalmente registrate in bilancio; e dall'altro, che l'importo del disavanzo, registrato al 01.01.2015 come derivante da riaccertamento straordinario, non sia integralmente tale, ma incorpori altre linee di disavanzo occulto, riconducibili a fattori latenti di squilibrio strutturale, già preesistenti al 31.12.2014, che andrebbero ripianate nei tempi ordinari, anziché in quote trentennali.

### **2.1. *L'irragionevole applicazione del metodo di calcolo semplificato del FCDE.***

Il passaggio al nuovo (e più stringente) regime contabile armonizzato sembrerebbe non aver lenito l'ingente e progressivo accumulo, esercizio dopo esercizio, di residui attivi, molti dei quali di incerta riscossione.

Ciò rende irragionevole ed imprudente la scelta dell'Ente (sconsigliata dal § 3.3 dell'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, ma ciononostante avallata dall'ODR, che ne ha attestato la congruità) di fare applicazione del metodo semplificato per il calcolo dell'accantonamento al FCDE, come da seguente prospetto:

	FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2017	3.000.718,25
+	FCDE accantonato nel bilancio di previsione 2018	769.983,93
=	<b>FCDE minimo</b> da accantonare nel risultato di amministrazione 2018	3.770.702,18
=	<b>FCDE effettivo</b> da accantonare nel risultato di amministrazione 2018	4.020.702,18

Il § 3.3 dell'All. 4/2 cit. ammonisce come l'applicazione del metodo semplificato, qualora lo stock complessivo dei residui attivi subisca sensibili incrementi da un esercizio all'altro, in assenza di un corrispondente incremento anche della capacità di riscossione, rechi con sé il rischio di rinviare ad esercizi futuri gli oneri di copertura finanziaria. Per questo motivo, lo stesso principio contabile applicato stabilisce che l'opzione per tale metodo, seppur discrezionale, non può essere esercitata in modo arbitrario o irragionevole, quale surrettizio strumento per ampliare la capacità di spesa in assenza di effettiva ed adeguata copertura finanziaria: ma è (*rectius*: deve essere) effettuata "tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019" che tale metodo può comportare.

Nel corso dell'istruttoria, il Comune di Grottammare ha altresì riferito di non essersi, nel frattempo, avvalso della facoltà (introdotta dall'art. 39-*quater* D.L. 162/2019) di ripianare in quindici anni la quota di maggior disavanzo (ammontante ad euro 2 milioni circa) derivante dal passaggio dal metodo semplificato (non più consentito dal 2019) a quello ordinario di calcolo del FCDE.

In occasione della pubblica adunanza, l'Ente ha testualmente riferito che "tale maggior disavanzo è stato finanziariamente coperto, per oltre euro 800.000,00, dal FCDE che era stato iscritto nel bilancio 2019, che, non essendo stato impegnato, confluisce nel risultato di amministrazione; per euro 200.000,00 circa, da compressioni alla spesa di personale, nel 2019 derivate da sopraggiunti pensionamenti, cui non sono state fatte seguire nuove assunzioni, rimandate ad esercizi futuri; nonché, per la restante parte, da proventi derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada (ovviamente utilizzato per la quota non vincolata), da addizionale IRPEF (accertata per cassa) e da interventi di razionalizzazione della spesa corrente da parte dei responsabili dei singoli servizi, che ha portato nel corso dell'anno ad un risparmio di quasi euro 400.000,00, pari al 2,5% della spesa corrente inizialmente stanziata nel bilancio di previsione per l'esercizio 2019".

Questa Sezione si riserva, fin da ora, di rinviare al controllo sul rendiconto 2019 ogni valutazione in ordine alle modalità di copertura di tale maggior accantonamento.

## 2.2. Fondo rischi contenzioso.

La ricognizione del contenzioso pendente al 31.12.2018 ha evidenziato una passività potenziale di euro 128.684,49 (relativa “*ad una controversia presso il Tribunale di Fermo con la ditta Asfaltronto*”), che l’Ente sta cercando di comporre attraverso l’avvio di trattative per un accordo transattivo.

In ragione delle probabilità di soccombenza, già nel risultato di amministrazione al 31.12.2017 era stato accantonato al Fondo rischi contenzioso l’importo di euro 125.684,49, cui sono stati aggiunti ulteriori euro 3.000,00, accantonati nel bilancio di previsione 2018. Nel corso dell’istruttoria è emerso che anche nel bilancio di previsione 2019 è stato disposto un ulteriore accantonamento di euro 3.000,00 per la medesima passività potenziale.

Nonostante l’ODR abbia attestato la congruità degli accantonamenti, né i responsabili finanziari, né il collegio dei revisori sono stati in grado di chiarire, in adunanza pubblica, le ragioni e le valutazioni sottese a tale scelta operativa. Ed infatti, delle due l’una: o gli accantonamenti sono stati valutati effettivamente congrui dall’ODR, ed allora non si spiega il motivo di questi periodici ulteriori accantonamenti annuali di euro 3.000,00; oppure, nonostante la contraria attestazione dell’ODR, le somme accantonate non sono affatto congrue rispetto al contenzioso pendente, ed allora appare plausibile che l’Ente stia cercando di “spalmare” l’accantonamento in più esercizi, per effettuare il quale non dispone di sufficienti risorse.

Il sospetto è altresì aggravato dalla reiterata ritrosia dell’Ente nel fornire gli (scarni ed insufficienti) elementi conoscitivi in ordine agli incarichi legali conferiti e all’eventuale “circularizzazione” annuale degli importi delle relative parcelle o preventivi di spesa, essendosi limitato a chiarire che il loro conferimento è avvenuto nel rispetto della normativa nazionale ed eurounitaria di evidenza pubblica (aspetto, questo, del tutto irrilevante ai fini della determinazione dell’accantonamento prudenziale in questione).

In particolare, soltanto al termine dell’adunanza pubblica è stato possibile acquisire un elenco (tuttavia non particolarmente dettagliato) degli attuali 16 contenziosi pendenti, per i quali l’Ente insiste nell’attestare che “*non emergono (...) significative probabilità di soccombere*” e che “*l’accantonamento annuale di € 3.000,00 al fondo contenzioso (...) risponde ad un principio di prudenza e non è riferito a particolari cause*”. Ciò equivale a dire che l’ammontare dell’accantonamento non viene motivatamente parametrato all’effettiva entità del contenzioso e alle oggettive probabilità di

soccombenza, bensì ad arbitrarie ed insondabili valutazioni soggettive, del tutto estranee alle logiche di trasparenza ed *accountability* che, viceversa, ispirano i principi contabili armonizzati, i quali impongono che la commisurazione dell'accantonamento avvenga non in via forfettaria, ma dietro congrua motivazione. Non è, cioè, un accantonamento che l'Ente può effettuare discrezionalmente, a proprio gradimento; ma deve rispondere a criteri di razionalità e ragionevolezza, ben evidenziati dal legislatore, la cui intensione è, appunto, proprio quella di vietare la costituzione di accantonamenti generici, non sorretti da adeguata giustificazione economico-finanziaria e da una stima realistica dell'onere da sostenere e, quindi, come tali, non in linea con il principio di veridicità e di corretta esposizione dei saldi di bilancio.

### 2.3. Fondo pluriennale vincolato (FPV)

Nel corso dell'istruttoria sono emerse anche alcune anomalie nella gestione del FPV di parte corrente, su cui i chiarimenti forniti dall'Ente non appaiono del tutto esaustivi.

In particolare, nel biennio 2017-2018, il FPV ha registrato la seguente composizione:

FPV	01/01/2017	01/01/2018	31/12/2018
FPV di parte corrente	398.860,42	433.915,09	704.867,13
FPV di parte capitale	867.568,61	1.769.039,13	1.379.882,49
FPV per partite finanziarie	-	-	-

Con specifico riferimento alla parte corrente, il suo importo è andato, nel quadriennio 2015-2018, in costante e vistoso incremento:

	2015	2016	2017	2018
FPV di parte corrente al 31.12	353.552,02	398.860,42	433.915,09	704.867,13

Nel seguente prospetto viene data specifica evidenza delle entrate utilizzate per alimentarlo:

#### ALIMENTAZIONE FPV DI PARTE CORRENTE

	2016	2017	2018
FPV corrente accantonato al 31.12	398.860,42	433.915,09	704.867,13
- di cui FPV alimentato da entrate vincolate accertate in c/competenza	-	-	206.229,45
- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in c/competenza per finanziare i soli casi ammessi dal principio contabile **	133.899,57	111.974,81	163.025,32

- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in c/competenza per finanziare i casi di cui al punto 5.4a del principio contabile 4/2****	-	-	-
- di cui FPV alimentato da entrate vincolate accertate in anni precedenti	49.413,79	-	-
- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in anni precedenti per finanziare i soli casi ammessi dal principio contabile	-	108.714,78	335.612,36
- di cui FPV da riaccertamento straordinario	215.547,06	213.225,09	-

Fonte: relazione dell'Organo di revisione - anno 2018

Considerato che, ai sensi del § 5.4 dell'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, "il FPV riguarda prevalentemente le spese in conto capitale ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa", sono stati chiesti chiarimenti sul punto.

In risposta alle precedenti richieste istruttorie, l'Ente si era limitato a riferire che "tali spese sono state finanziate dalle entrate correnti del bilancio (senza vincolo di destinazione) accertate nell'esercizio in cui è sorta l'obbligazione giuridica passiva".

Soltanto al termine della pubblica adunanza l'Ente ha riferito che, nel corso del triennio 2015-2018, nel FPV di parte corrente sono transitati "impegni per incarichi a legali esterni [non ancora conclusi] re-imputati in sede di rendiconto in base all'esigibilità", sulla base della "circularizzazione" sempre annualmente espletata dall'Ufficio legale. Tali impegni re-imputati sarebbero finanziati, per euro 48.619,23, da entrate libere accertate in conto competenza; per euro 238.740,51, da entrate libere accertate in anni precedenti; quelli re-imputati nell'anno 2017, sempre per spese legali, sarebbero pari ad euro per € 250.031,73.

Benché tale prassi appaia, almeno a prima vista, in linea con quanto stabilito dal § 5.2, lett. g), dell'All. 4/2 cit., tuttavia, gli allegati descrittivi del bilancio e del rendiconto non forniscono ulteriori informazioni dettagliate su tali somme.

### 3. Gestione dei residui attivi

La seguente tabella mostra l'incidenza dei residui attivi di anzianità ultrapentennale sull'importo complessivo sulle entrate di dubbia o difficile esigibilità presenti in bilancio, al 31.12.2018:

Residui attivi		Esercizi precedenti al 2014	Totale residui conservati al 31.12.2018 (D)	% residui esercizi precedenti al 31/12/14 sul totale residui conservati al 31/12/2018 (E=C/D*100)
IMU/TASI	Residui iniziali (A)	741.914,46	1.651.997,21	42,03
	Riscosso c/residui al 31.12 (B)	47.564,75		
	C=A-B	694.349,71		
TARSU/TIA/TARI/TARES	Residui iniziali (A)	1.340.652,63	4.361.201,57	29,14
	Riscosso c/residui al 31.12 (B)	69.904,45		
	C=A-B	1.270.748,18		
Fitti attivi e canoni patrimoniali	Residui iniziali (A)	173.992,18	239.119,09	71,70
	Riscosso c/residui al 31.12 (B)	2.550,5		
	C=A-B	171.441,68		

Nel seguente prospetto vengono invece dettagliati tipologie ed esercizi di provenienza dei residui mantenuti in bilancio al 31.12.2018:

	2013 e precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	totale
Titolo 1	1.835.333,53	1.170.185,99	718.264,82	688.773,43	702.492,06	1.084.882,22	6.199.932,05
Titolo 2	105.859,18	116.868,07	75.972,93	27.188,67	47.917,56	570.546,72	944.353,13
Titolo 3	393.062,72	104.758,01	69.491,41	58.617,74	157.232,08	466.235,06	1.249.397,02
Titolo 4	108.887,01	-	198.883,00	-	716.715,56	49.750,06	1.074.235,63
Titolo 5	-	-	-	-	-	-	-
Titolo 6	88.490,01	-	-	-	-	-	88.490,01
Titolo 7	-	-	-	-	-	-	-
Titolo 9	99.154,44	-	1.170,00	2.554,07	2.911,14	23.664,92	129.454,57
<b>TOTALE</b>	<b>2.630.786,89</b>	<b>1.391.812,07</b>	<b>1.063.782,16</b>	<b>777.133,91</b>	<b>1.627.268,40</b>	<b>2.195.078,98</b>	<b>9.685.862,41</b>

Ed anche in questo caso, considerevole risulta l'incidenza (pari al 27%), sul totale (di euro 9.685.862,41), di quelli con anzianità ultraquinquennale, complessivamente ammontanti ad euro 2.630.786,89. La stessa incidenza si registra anche con specifico riguardo ai residui ultraquinquennali dei primi tre titoli di entrata (euro 2.334.255,43), rispetto al totale dei residui attivi di parte corrente (euro 8.393.682,20).

Secondo quanto riferito in istruttoria, per buona parte dei residui attivi (soprattutto quelli del Titolo I), con anzianità ultrapentennale, sarebbero state avviate azioni

esecutive o di riscossione coattiva, anche attraverso iscrizione di ipoteche, stipulazioni di piani di rientro con i contribuenti o insinuazioni al passivo fallimentare.

Questa Sezione ribadisce (v. *supra*: punto 2) però come tali circostanze, piuttosto che escludere, corroborino i dubbi di inesigibilità di tali residui e, indirettamente, confermino l'imprudenza della scelta di mantenerli nel conto del bilancio, anziché stralciarli e farli confluire nello stato patrimoniale (come previsto dal § 9.1 dell'All. 4/2 cit. e dall'art. 230, comma 5, TUEL), ferma restando la prosecuzione o l'avvio delle procedure per la loro esazione: conservare residui vetusti e di estremamente incerta esigibilità per una mole così elevata, non è conforme ai principi di prudenza e "*sana gestione finanziaria*"; e si presta a falsare il risultato di amministrazione o ad occultare situazioni di squilibrio latente, allorché si palesasse la conclamata inesigibilità dei crediti in sofferenza.

#### **4. Applicazione delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione provenienti dal precedente esercizio.**

Le risultanze contabili attestano che nel corso dell'esercizio 2018 l'Ente, sebbene in disavanzo, ha fatto applicazione delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, per complessivi euro 577.186,75, come consentito dall'art. 1, commi 897-900, L. 145/2018, che, nel recepire un orientamento già diffusamente espresso dalla prevalente giurisprudenza contabile (*ex plurimis*, Corte conti, sez. riun. spec. comp., sent. 6 settembre 2018, n. 24/EL; Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 13 luglio 2017, n. 134/PARI; Corte conti, sez. contr. Campania, del. 12 novembre 2018, n. 127/PAR), consente "*comunque*", fermo restando l'esigenza di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzati i vincoli e gli accantonamenti, l'applicazione al bilancio di previsione della "*quota vincolata, accantonata e destinata*" del risultato di amministrazione "*per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A)*".

Malgrado la norma risulti in apparenza formalmente rispettata, tuttavia, l'inattendibilità del risultato di amministrazione, verosimilmente inquinato dalla persistente e crescente mole di residui di alquanto incerta esigibilità, non consente a questa Sezione di formulare un giudizio in ordine alla correttezza o meno (anche sotto il profilo quantitativo) che l'Ente ha fatto di questo istituto, per la cui

applicazione, in ogni caso, soprattutto a fronte di situazioni finanziarie connotate da particolare fragilità, si raccomanda comunque la massima cautela.

## 5. Indebitamento

Al 31.12.2018 viene attestato che l'incidenza dei mutui sul totale delle entrate correnti è pari al 92%, come dettagliato dalla seguente tabella:

Entrate correnti esercizio 2018 - accertamenti (q. 7 Fin. locale)		stock debito residuo (questionario)	incidenza dello stock del debito su entrate correnti (B/A* 100)
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.363.298,37		
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.310.359,71		
Titolo 3 - Entrate extratributarie	3.605.680,05		
Totale	15.279.338,13	14.054.845,11	92%

Nel corso dell'istruttoria, l'Ente ha riferito di aver pianificato, per il triennio 2019-2021, i seguenti investimenti, tutti finanziati o da finanziarie attraverso l'accensione di nuovi mutui: euro 490.000,00, per ristrutturazione di impianto sportivo (esercizio 2019); euro 186.000,00, per acquisto parco mezzi destinati alla manutenzione del patrimonio comunale (esercizio 2019); euro 900.000,00, per riqualificazione lungomare centro (esercizio 2020).

Pur senza entrare nel merito della discrezionalità politica sottesa al compimento delle suddette scelte d'investimento, tuttavia, considerata l'elevata incidenza (pari al 92%) dello stock di indebitamento sul totale delle entrate correnti e che nel 2018 l'Ente, sebbene in disavanzo, ha già applicato una quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti pari ad euro 906.745,63, nonostante la situazione di cassa non presenti apparenti sintomi di sofferenza, si raccomanda comunque la massima oculatezza nella decisione di accendere nuovi mutui.

## 6. Conclusioni.

Dall'analisi dei documenti contabili e dai riscontri (e mancati riscontri) forniti dall'Ente nel corso dell'istruttoria emerge una situazione finanziaria indubbiamente connotata da estrema fragilità.

L'elevata mole di residui attivi particolarmente vetusti ed il bassissimo tasso della loro riscossione avvalorano il convincimento circa la complessiva inattendibilità del risultato di amministrazione e palesano il rischio della possibile presenza di squilibri latenti o linee di disavanzo ulteriori rispetto a quella registrata a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, a suo tempo probabilmente non del tutto regolarmente effettuata.

Tali criticità contribuiscono, da un lato, a rendere non del tutto in linea con il principio di prudenza l'applicazione del metodo semplificato di calcolo dell'FCDE, anche laddove le condizioni lo avrebbero sconsigliato; e dall'altro, a rendere alquanto incerta la copertura del maggior disavanzo originato dal passaggio, nel 2019, dall'uno all'altro metodo di calcolo. Il quadro complessivo della situazione finanziaria è, inoltre, aggravato e reso alquanto nebuloso dalle opacità con cui è stato determinato l'accantonamento al fondo rischi contenzioso.

Al termine della pubblica adunanza, i rappresentanti dell'Ente ed i membri dell'ODR intervenuti hanno palesato l'intento di tenere in considerazione e di dare seguito alle osservazioni formulate dalla Corte circa la permanenza in bilancio dei residui attivi di anzianità più elevata.

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

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

#### **RILEVA**

la presenza delle seguenti gravi irregolarità contabili:

- la tardiva approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018;
- la complessiva inattendibilità del risultato di amministrazione, inquinato dall'immotivato mantenimento, nel conto del bilancio, di residui particolarmente vetusti e verosimilmente inesigibili;
- la dubbia ragionevolezza dell'utilizzo del metodo semplificato per il calcolo dell'accantonamento al FCDE, nonostante il sensibile aumento della mole dei residui rispetto all'esercizio precedente;
- le non trasparenti modalità di quantificazione dell'accantonamento al fondo rischi contenzioso;

#### **RACCOMANDA**

- maggiore attenzione da parte dell'ODR nell'espletamento delle operazioni di riaccertamento dei residui e di attestazione di congruità degli accantonamenti;
- l'inserimento di maggiori ed esaustivi dettagli nella relazione sulla gestione, del risultato di amministrazione e delle sue diverse componenti;
- il costante monitoraggio della sostenibilità dei livelli di indebitamento e la massima accortezza nella selezione delle scelte di investimento;

#### **RINVIA**

al successivo ciclo di controlli la verifica in ordine alla rimozione delle suddette gravi irregolarità;

**DISPONE**

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

Così deliberato in camera di consiglio del 17 febbraio 2021, all'esito della pubblica adunanza del 15 gennaio 2021, con collegamento da remoto, ai sensi dell'art. 85, comma 8-bis, D.L. 18/2020, come modificato dall'art. 26-ter D.L. 104/2020 (conv. in L. 126/2020).

Il Relatore  
Fabio Campofiloni  
f.to digitalmente

Il Presidente  
Antonio Contu  
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 17 febbraio 2021

Il Direttore della Segreteria  
Barbara Mecozzi  
f.to digitalmente