



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai magistrati:

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario
Filippo Maria Salvo	Referendario, relatore

nella Camera di Consiglio del 10 luglio 2025,

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 (G.U. n. 156 del 6 luglio 2000), che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;



CORTE DEI CONTI

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

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTE le Delibere della Sezione delle Autonomie nn. 9/SEZAUT/2020/INPR, 7/SEZAUT/2021/INPR, 10/SEZAUT/2022/INPR, 8/SEZAUT/2023/INPR e 8/SEZAUT/2024/INPR, che hanno approvato le linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006), gli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni sul rendiconto degli esercizi 2017,2018,2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024 dei relativi questionari;

VISTA la deliberazione n. SRCMOL/2025/30/INPR, con la quale la Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'anno 2025;

VISTA la relazione sui rendiconti di gestione per gli esercizi finanziari 2017-2024 redatta dall'Organo di Revisione del Comune di Termoli, ai sensi del citato articolo 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTE le note con le quali il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti in merito alla gestione contabile del Comune;

CONSIDERATO che l'ente ha dato seguito a dette note istruttorie;

VISTA l'ordinanza n. 11/PRES/2025, integrata con la successiva ordinanza 12/PRES/2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato, per il 10 luglio 2025, la Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Referendario Filippo Maria SALVO;

FATTO

Questa Sezione ha deliberato, in ultimo, sulla gestione del comune di Termoli (IS) con deliberazione SRCMOL/1/2019/PRSE, stigmatizzando il reiterato ricorso "*...alla procedura del riconoscimento dei debiti fuori bilancio **che può compromettere gli equilibri di bilancio***" ed invitando l'ente, in caso di contenzioso giudiziario, ad "*...accantonare le risorse necessarie per tutelarsi, quantomeno sotto il profilo finanziario, da una probabile soccombenza onde neutralizzare in tutto o in parte gli effetti sfavorevoli che ne potrebbero derivare*".

Nel corso dell'analisi dei dati contabili e dei connessi documenti afferenti al periodo osservato, le irregolarità che erano state evidenziate nel precedente pronunciamento si sono parimenti verificate, insieme ad altre (delle quali meglio si dirà nelle pagine che seguono).

In considerazione di ciò, è stato necessario instaurare un articolato procedimento istruttorio, diviso in due fasi, in contraddittorio con l'ente, in ragione della presenza di diversi aspetti di problematica ricostruzione.

In un simile scenario, la fase istruttoria svolta dalla Sezione in contraddittorio con il Comune è stata maggiormente intensa, essendo finalizzata ad ottenere documenti e chiarimenti in merito all'andamento di un arco temporale di particolare estensione.

L'istruttoria è stata svolta in più fasi: con la prima nota istruttoria (del 27 febbraio 2025) sono stati chiesti chiarimenti e notizie sui rendiconti degli esercizi 2017-2023. La notevole complessità nella ricostruzione del "fatto" ha comportato anche la necessità di accogliere la richiesta dell'ente di dare audizione preliminare all'organo di revisione, in merito a taluni aspetti della prima fase istruttoria. Con una seconda nota istruttoria (del 12 giugno 2025), è stato necessario richiedere ulteriori chiarimenti in merito alle modalità di recupero del disavanzo ed in merito alla parte accantonata del r.d.a.. Infine, con la terza nota istruttoria (del 18 giugno 2025) sono stati richiesti chiarimenti in merito alla gestione 2024.

La presente deliberazione, basata sull'analisi di tutta la documentazione raccolta ex officio ed in contraddittorio con l'ente, ha ad oggetto gli esercizi finanziari che vanno dal 2017 al 2024 ed è divisa in due parti:

- la prima, afferente al periodo 2017-2023;
- la seconda parte afferente al 2024.

Va anche osservato come l'analisi diacronica compiuta ha fatto emergere la ritardata approvazione di tutti i rendiconti (tranne che quello relativo all'esercizio 2024) ed una diffusa carenza della documentazione a disposizione della Sezione per relativa gli esercizi esaminati.

L'ente ha dato seguito alle richieste istruttorie, allegando la documentazione richiesta e fornendo utili elementi di chiarimento. Le spiegazioni del caso e la documentazione raccolta (sia ex officio che in contraddittorio) rendono possibile esprimere le seguenti considerazioni in

DIRITTO

Parte I: analisi dei rendiconti nel periodo dal 2017 al 2023

1. La gestione di competenza: risultato

Nel caso del Comune di Termoli, la gestione di competenza chiude in positivo in tutti gli esercizi molti dei quali presentano saldi notevoli, registrando un incremento nel 2023 rispetto al 2017:

Tabella 1 - Risultato della gestione di competenza

(Importi in euro)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Riscossioni c/competenza	+	78.480.893,68	78.562.362,28	80.415.801,44	77.399.343,82	33.281.603,25	38.079.684,26	48.237.487,37
Pagamenti c/competenza	-	77.078.007,86	76.991.324,34	78.275.289,84	67.039.404,26	36.315.418,81	35.423.959,16	46.371.425,75
<i>Saldo di cassa c/competenza</i>		1.402.885,82	1.571.037,94	2.140.511,60	10.359.939,56	-3.033.815,56	2.655.725,10	1.866.061,62
Residui attivi c/competenza	+	16.078.414,55	14.926.707,08	12.102.332,99	11.841.793,44	13.193.029,44	13.346.124,84	14.216.165,95
Residui passivi c/competenza	-	12.834.291,69	13.528.819,17	11.871.436,65	14.816.101,41	8.908.389,89	7.817.188,95	9.760.162,39
<i>Saldo dei residui c/competenza</i>		3.244.122,86	1.397.887,91	230.896,34	-2.974.307,97	4.284.639,55	5.528.935,89	4.456.003,56
Quota FPV iscritta in entrata al 01.01	+	4.014.502,95	3.511.205,08	5.982.059,47	4.094.725,03	4.490.668,99	4.214.153,46	6.436.753,78
Quota FPV iscritta in spesa al 31.12	-	3.511.205,08	5.982.059,47	4.094.725,03	4.490.668,99	4.214.153,46	6.436.753,78	6.587.073,51
<i>di cui parte corrente</i>		1.179.421,78	2.424.469,33	1.623.811,80	1.500.967,04	2.049.957,12	2.002.300,17	844.244,92
<i>di cui parte capitale</i>		2.331.783,30	3.557.590,14	2.470.913,23	2.989.701,95	2.164.196,34	4.434.453,61	5.742.828,59
<i>Saldo FPV</i>		503.297,87	-2.470.854,39	1.887.334,44	-395.943,96	276.515,53	-2.222.600,32	-150.319,73
Saldo della gestione di competenza		5.150.306,55	498.071,46	4.258.742,38	6.989.687,63	1.527.339,52	5.962.060,67	6.171.745,45

ENTRATE

Le riscossioni complessive in c/competenza, rispetto al dato del 2017 (€ 78.480.893,68), registrano un netto calo, nel 2023, in cui si attestano a € 48.237.487,37, ciò a fronte di una diminuzione meno sensibile degli accertamenti. Tale situazione ha determinato un effetto negativo sulla **capacità di riscossione**:

Tabella 2 - Capacità di riscossione complessiva

(Importi in euro)

	Esercizio 2017	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Accer- ta- menti (A)	94.559.308,23	93.489.069,36	92.518.134,43	89.241.137,26	46.474.632,69	51.425.809,10	62.453.653,32
Ri- scos- sioni in c/com- pe- tenza (B)	78.480.893,68	78.562.362,28	80.415.801,44	77.399.343,82	33.281.603,25	38.079.684,26	48.237.487,37
Capa- cità di ri- scos- sione (B/A)	83,00%	84,03%	86,92%	86,73%	71,61%	74,05%	77,24%

SPESE

Sul versante della gestione delle spese, i pagamenti complessivi in conto competenza registrano, nel 2023 (anno in cui si attestano a € 46.371.425,75), una netta flessione rispetto all'anno 2017.

La diminuzione meno marcata degli impegni ha determinato un decremento della **capacità di pagamento**. Per l'Ente in esame, i valori complessivi sono riassunti di seguito:

Tabella 3 - Capacità di pagamento complessiva

(Importi in euro)

	Esercizio 2017	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizio 2020	Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023
Impegni (A)	89.912.299,55	90.520.143,51	90.146.726,49	81.855.505,67	45.223.808,70	43.241.148,11	56.131.588,14
Pagamenti (B)	77.078.007,86	76.991.324,34	78.275.289,84	67.039.404,26	36.315.418,81	35.423.959,16	46.371.425,75
Capacità di pagamento (B/A)	85,73%	85,05%	86,83%	81,90%	80,30%	81,92%	82,61%

In definitiva, l'analisi "storica" dei dati contabili dell'ente ha evidenziato un non del tutto soddisfacente andamento delle procedure di entrata e di spesa; tale stato di fatto è andato ad incidere (v. *infra*) sull'andamento dei residui attivi e passivi.

** * * **

2. Gli equilibri economico-finanziari.

Gli equilibri economico-finanziari, a partire dall'esercizio 2019 riferiti contabilmente ai nuovi "*risultati di competenza*", per gli esercizi considerati sono evidenziati nel seguente prospetto:

Tabella 4 - Equilibri economico finanziari 2017-2023

(Importi in euro)

	2017	2018		2019	2020	2021	2022	2023
Equilibrio parte corrente	3.446.367,68	3.286.755,20	O1) Risultato di competenza di parte corrente	6.549.870,06	6.103.693,56	3.328.193,30	6.757.812,64	9.798.410,26
			Risorse accantonate di parte corrente stanziati nel bilancio	4.392.614,91	6.857.338,88	704.230,68	2.371.279,83	1.825.702,89
			Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	514.345,16	2.806.326,95	831.202,34	818.143,39	2.629.808,74
			O2) Equilibrio di bilancio di parte corrente	1.642.909,99	-3.559.972,27	1.792.760,28	3.568.389,42	5.342.898,63
			Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendicontazione	5.746.261,38	-2.645.252,94	-14.449.548,07	1.720.120,9	2.443.640,28
			O3) Equilibrio complessivo di parte corrente	-4.103.351,39	-914.719,33	16.242.308,35	1.848.268,52	2.899.258,35
Equilibrio di parte capitale	1.903.040,19	421.606,40	Z1) Risultato di competenza in conto capitale	435.258,14	374.136,98	709.883,62	1.650.814,05	2.399.498,69
			Risorse accantonate in conto capitale stanziati	0,00	0,00	0,00	0,00	710,70
			Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	372.317,66	324.143,65	425.986,31	1.650.814,05	2.313.203,91
			Z2) Equilibrio di bilancio in conto capitale	62.940,48	49.993,33	283.897,31	0,00	85.584,08
			Variazione accantonamenti in conto capitale effettuata in sede di rendicontazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
			Z3) Equilibrio complessivo in conto capitale	62.940,48	49.993,33	283.897,31	0,00	85.584,08
Equilibrio finale	5.349.407,87	3.708.361,60	W1) Risultato di competenza	6.985.128,20	6.511.431,51	4.038.076,92	8.408.626,69	12.197.908,95
			Risorse accantonate stanziati	4.392.614,91	6.857.338,88	704.230,68	2.371.279,83	1.826.413,59
			Risorse vincolate nel bilancio	886.662,82	3.130.470,60	1.257.188,65	2.468.957,44	4.943.012,65
			W2) Equilibrio di bilancio	1.705.850,47	-3.476.377,97	2.076.657,59	3.568.389,42	5.428.482,71
			Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendicontazione	5.746.261,38	-2.845.252,94	-14.449.548,07	1.720.120,9	2.443.640,28
			W3) Equilibrio complessivo	-4.040.410,91	-631.125,00	16.526.205,66	1.848.268,52	2.984.842,43

Nell'esercizio 2020 non è stato conseguito l'“equilibrio di bilancio”, a causa dello squilibrio di parte corrente, che ha altresì determinato un saldo negativo dell'“equilibrio complessivo” (W3). In tale circostanza si evidenzia che lo squilibrio complessivo è risultato inferiore a quello di bilancio conseguente all'ammontare

delle risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio dell'esercizio e alla variazione negativa degli accantonamenti di parte corrente a rendiconto. Accertato il mancato rispetto dell'equilibrio di bilancio (W2), si sottolinea l'incapacità del Comune volta a garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che degli impegni e del ripiano del disavanzo, anche delle poste accantonate e vincolate.

In tutti gli esercizi l'Ente risulta aver formalmente conseguito anche un "equilibrio di bilancio", integralmente determinato dalla parte corrente, nonché un saldo attestante un "equilibrio complessivo" (W3), che tiene conto delle variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto.

** * * **

3. La gestione di cassa

L'andamento del fondo cassa del Comune di Termoli è il seguente:

Tabella 5 - Fondo cassa

(Importi in euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo cassa al 31.12	5.434.790,05	5.192.597,56	3.872.181,43	9.457.172,26	13.752.466,38	16.488.351,62	21.606.239,26
- di cui cassa vincolata	5.434.790,05	5.192.597,56	3.872.181,43	4.989.130,91	4.689.213,88	7.611.834,94	8.423.424,59

Nel triennio 2017-2019, le giacenze di cassa a fine esercizio risultano in diminuzione ed interamente vincolate, nonostante il maggior volume dei pagamenti di parte capitale rispetto agli incassi registrato nel 2018 e 2019. Nei restanti esercizi i saldi di cassa sono crescenti, superando nel 2023 i 21 milioni di euro con una cassa vincolata di oltre un terzo. Si annota, infine, che nel solo periodo 2018-2020 l'ente ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria.

** * * **

4. Analisi della gestione dei residui

L'entità dei residui iscritti in bilancio dopo il riaccertamento ordinario nel periodo 2017-2023 presenta il seguente andamento:

Tabella 6 - Monte residui al 31.12

(Importi in euro)

	31 dicembre 2017	31 dicembre 2018	31 dicembre 2019	31 dicembre 2020	31 dicembre 2021	31 dicembre 2022	31 dicembre 2023
Re-sidui attivi	40.356.382,74	45.514.199,59	48.290.539,22	54.560.313,42	34.179.068,52	36.404.200,99	39.068.726,07
Re-sidui passivi	15.609.762,40	16.205.631,33	15.049.813,05	19.377.425,44	12.808.159,94	11.267.386,55	13.865.905,00

Si evidenzia un trend crescente dei residui fino al 2020. In particolare, i residui attivi aumentano in misura più che proporzionale rispetto ai passivi. Successivamente si assiste ad un decremento di entrambi i valori, seppur si attesta ancora significativo lo scostamento tra attivi e passivi pari a oltre un terzo nel 2023.

Negli esercizi esaminati, è emerso un particolare “modus operandi” del Comune: quello di **eliminare crediti divenuti inesigibili di rilevante importo**, che nell’esercizio in cui sono stati iscritti (e negli esercizi in cui sono stati confermati) **hanno concorso all’ampliamento della capacità di spesa**, nonché al miglioramento del risultato finale (parte disponibile). Vi è, poi, una rilevante “forbice” tra l’importo finale dei residui attivi e quello (ben più ridotto) dei residui passivi.

** * * **

5. Evoluzione del F.P.V.

I rendiconti degli esercizi 2017-2023 del Comune di Termoli indicano i seguenti importi a titolo di fondo pluriennale vincolato per spese correnti e in conto capitale:

Tabella 7 - Fondo pluriennale vincolato

(Importi in euro)

	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	31.12.2023
FPV di parte corrente	1.179.421,78	2.424.469,33	1.623.811,80	1.500.967,04	2.049.957,12	2.002.300,17	844.244,92
FPV di parte capitale	2.331.783,30	3.557.590,14	2.470.913,23	2.989.701,95	2.164.196,34	4.434.453,61	5.742.828,59
FPV per partite finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	3.511.205,08	5.982.059,47	4.094.725,03	4.490.668,99	4.214.153,46	6.436.753,78	6.587.073,51

Il fondo pluriennale vincolato valorizzato al 31 dicembre 2023 per la parte capitale è congruo, a fronte dell'ammontare dei residui passivi conservati nel Titolo II; al contrario, l'importo accantonato per la spesa corrente è esiguo, a fronte del corrispondente valore dei residui passivi conservati nel Titolo I.

** * * **

6. Analisi del risultato di amministrazione e della sua composizione.

Di seguito si riportano i dati concernenti la determinazione e l'evoluzione del risultato di amministrazione del Comune di Termoli nel periodo 2017-2023:

Tabella 8 - Evoluzione del risultato di amministrazione

(Importi in euro)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fondo cassa al 01 gennaio	6.707.791,63	5.434.790,95	5.192.597,56	3.872.181,43	9.457.172,25	13.752.466,38	16.488.351,62
Riscossioni	88.865.944,80	87.867.278,58	89.118.710,23	82.957.049,38	55.101.533,88	46.166.115,30	57.676.220,79
Pagamenti	90.138.945,51	88.109.471,97	90.439.126,36	77.372.058,56	50.806.239,75	43.430.230,06	52.558.333,15
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	5.434.790,92	5.192.597,56	3.872.181,43	9.457.172,25	13.752.466,38	16.488.351,62	21.606.239,26
Residui attivi	40.356.382,74	45.514.199,59	48.290.539,22	54.560.313,42	34.179.068,52	36.404.200,99	39.068.726,07
Residui passivi	15.609.762,40	16.205.631,33	15.049.813,05	19.377.425,44	12.808.159,94	11.267.386,55	13.865.905,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	1.179.421,78	2.424.469,33	1.623.811,80	1.500.967,04	2.049.957,12	2.002.300,17	844.244,92
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	2.331.783,30	3.557.590,14	2.470.913,23	2.989.701,95	2.164.196,34	4.434.453,61	5.742.828,59
Risultato di amministrazione (A)	26.670.206,18	28.519.106,35	33.018.182,57	40.149.391,24	30.909.221,50	35.188.412,28	40.221.986,82
Fondo crediti di dubbia esigibilità	16.802.642,58	20.918.169,81	30.751.969,70	34.275.740,73	19.762.383,71	21.499.820,73	21.454.520,36
Fondo anticipazioni liquidità D.L. 35/2013 e ss.mm.	2.163.443,53	2.106.943,58	2.048.538,92	4.177.077,80	4.114.668,85	3.991.590,04	3.873.998,77
Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso	534.402,74	942.707,42	880.402,70	775.316,75	822.296,68	2.120.612,7	3.881.386,63
Altri accantonamenti	11.200,00	14.400,00	2.000,00	5.200,00	553.208,95	1.536.647,69	2.186.335,47
Totale parte accantonata (B)	19.511.688,85	23.982.220,81	33.682.911,32	39.233.335,28	25.252.558,19	29.148.671,16	31.396.241,23
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	917.812,480	386.847,91	1.065.449,60	2.319.701,20	1.425.332,01	1.508.373,12	2.467.979,57
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.857.663,99	3.035.424,42	1.668.981,72	2.351.353,15	1.494.636,99	2.388.245,49	3.695.586,39
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	1.092.602,20	526.916,64	528.671,58	483.674,17	483.674,17	45.853,08	745.853,08
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	161.801,94	41.206,60	0,00	0,00	14.115,40	14.115,40	46.406,21
Altri vincoli	1.936.473,95	1.971.839,30	2.166.977,27	1.560.548,54	1.414.230,81	1.259.472,64	1.408.644,48
Totale parte vincolata (C)	7.966.354,56	5.962.599,82	5.430.080,17	6.715.277,06	4.831.989,38	5.216.059,73	8.364.469,73
Totale parte destinata agli investimenti (D)	1.148.247,90	316.819,77	410.268,34	564.166,18	745.302,94	316.379,37	300.593,70
Totale parte disponibile (E)	-1.956.085,13	-1.742.534,05	-6.505.077,26	-6.363.387,28	79.370,99	507.302,02	160.682,16

In sede di istruttoria è stato evidenziato che il debito complessivo al 31 dicembre 2017 era pari ad € 11.605.892,60 e che il suo ammontare risultava influenzato

dall'assunzione, nel corso dell'esercizio, di nuovi mutui per un importo di € 1.000.000,00.

L'Organo di revisione ha erroneamente dichiarato che l'Ente non ha concesso garanzie in favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati (punto n.1.4 Sezione II - Indebitamento e strumenti di finanza derivata). Inoltre, nella medesima Sezione II non risulta compilata la tabella prevista al punto 4 (pag. 34 del Questionario), da redigersi appunto nel caso in cui siano state concesse fidejussioni o lettere di *patronage* in favore di soggetti diversi dagli organismi partecipati. **Il Comune nel confermare l'incongruenza, ha dichiarato di aver sottoscritto una delegazione di pagamento alla Cassa Depositi e Prestiti per l'assunzione dei due mutui.**

** **

Infine, nell'esercizio 2018 l'indicatore della tempestività dei pagamenti era pari a 64 gg. L'organo di revisione ha dichiarato che l'ente non ha indicato le misure necessarie per il superamento dei termini di pagamento delle transazioni ammontanti a complessivi € 10.351.194,36 (rif. attestazione tempi medi di pagamento 2018). **L'Ente, nel confermare la mancata adozione delle misure organizzative specifiche, ha dichiarato l'adozione di queste nel 2021, conseguendo, poi, un netto miglioramento degli indicatori di tempestività negli esercizi 2022 e 2023.**

** **

6.1. Applicazione dell'avanzo di amministrazione ai bilanci di previsione 2020-2022.

Nel 2020 l'iscrizione dell'avanzo è stata di complessivi **€ 3.826.878,06**, di cui € 514.448,31 per spese di investimento.

Ai fini della legittimità della predetta operazione contabile riferita agli esercizi qui considerati è necessario verificare la sussistenza dei limiti previsti dalla Legge del 30 dicembre 2018, n.145 (art. 1, comma 897).

In applicazione della citata disposizione normativa, i limiti di applicazione dell'avanzo vanno ricostruiti come segue, in riferimento al 2020, anno per il

quale, di fatto, l'Ente non ha operato nel rispetto dei vincoli contenuti nella richiamata Legge:

Tabella n. 9 - Verifica utilizzo dell'avanzo ex L. n.145/2018

(Importi in euro)

Descrizione		Limite 2020 (dati del 2019)
Risultato di amm. <i>Esercizio precedente</i> (lett. A)	+	33.018.182,57
FCDE	-	30.751.969,70
FAL	-	2.048.538,92
Quota disavanzo da recuperare	+	128.056,38
Totale	=	345.730,33
Quota massima avanzo vincolato, accantonato e destinato agli investimenti applicabile		345.730,33

Il mancato rispetto del limite nella misura della quota residua applicata di € 3.481.147,73 (€ 3.826.878,06 - € 345.730,33) si è tradotto in una maggiore spesa rispetto a quella consentita dagli equilibri di bilancio.

** **

7. Il riaccertamento straordinario dei residui (ed il conseguente disavanzo).

In sede di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 avvenuto con deliberazione di Giunta comunale n.88 del 30 aprile 2015, si è determinato il disavanzo di amministrazione di complessivi € **14.468.732,07**. Con deliberazione di Consiglio comunale del 8 giugno 2015 n.31 è stato approvato il piano di rientro **trentennale** del disavanzo, successivamente modificato con deliberazione di Consiglio del 25 novembre 2015 n. 65.

Nell'esercizio 2019, sono emerse le seguenti criticità:

- a) il peggioramento del disavanzo di amministrazione rispetto al valore registrato al 31 dicembre 2018 quantificato in € **-4.762.543,21**,
- b) la formazione dell'ulteriore quota di disavanzo di € **758.815,88** generata a seguito del passaggio dal metodo di calcolo del F.C.D.E. cosiddetto "*semplificato*" (utilizzato dall'Ente fino al 2018) a quello ordinario divenuto obbligatorio dal 2019. L'importo deriva depurando il disavanzo di cui alla riga E (**-6.505.077,26**) della somma corrispondente al disavanzo generato dal F.C.D.E. 2019 di € 5.746.261,38 (come si dirà nel successivo paragrafo n.8, tab.23).

La quota annua di disavanzo applicabile avrebbe dovuto essere così composta:

Tabella n. 10 - scomposizione del disavanzo

(Importi in euro)

A	Disavanzo da riaccertamento straordinario	128.056,3
B	Disavanzo ex art. 188 TUEL	630.759,50
C	Totale	758.815,88

Senonché, il totale del disavanzo di amministrazione iscritto nelle previsioni definitive dell'esercizio 2020 include il solo importo di cui alla lett. a) di € 128.056,38 e non anche l'importo di € 630.759,50.

Con la seconda nota istruttoria si è, allora, domandato all'ente di fornire documentati chiarimenti, sia con riguardo alle quote di disavanzo che non risultano applicate, sia con riguardo al presunto "maggior recupero" del disavanzo da riaccertamento straordinario.

In risposta, l'ente ha, preliminarmente, rammentato che l'importo di € 630.759,50 rappresenta quota parte del disavanzo da riaccertamento straordinario. Ad avviso dell'ente, poi, **nel periodo 2015-2019** si sarebbe verificato un maggior recupero del disavanzo, di € **2.442.593,65**.

Al fine di ricostruire quanto sopra, l'ente, in fase istruttoria, ha predisposto la seguente tabella:

Tab.11 - esposizione recupero disavanzo da FCDE e da riaccertamento straordinario

(importi in euro)*

	Rif. valori	2015	2016	2017	2018	2019	2020		Rif. valori	2021
Disavanzo riacc. Straord. al 1° gennaio**	A	3.841.691,43	2.793.716,11	2.196.705,51	1.955.528,43	1.742.169,10	758.815,88	Disavanzo riacc. Straordinario residui al 1/1	A	617.125,90
Disavanzo Recupero F.c.d.e. al 1/1								Disavanzo Recupero F.c.d.e. al 1/1	B	5.746.261,38
									C=A+B	6.363.387,28
Quota recupero disav. riacc. Strarodinario	B	128.056,38	128.056,38	128.056,38	128.056,38	128.056,38	128.056,38	Quota recupero disav. Riacc. Strarodinario iscritta in bilancio	D	128.056,38
Quota recupero disav. da F.c.d.e.								Quota recupero anno da F.c.d.e. iscritta in bilancio	E	383.084,09
								Totale quota da recuperare nell'anno iscritta	F	511.140,47
disavanzo atteso da riaccertamento straordinario	C=A-B	3.713.635,05	(2.665.659)	2.068.649,13	1.827.472,05	1.614.112,72	630.759,50	disavanzo atteso	G=C-F	5.852.246,81
Disavanzo annuo a rendiconto	D	2.793.716,11	(2.196.705)	1.955.528,43	1.742.169,10	6.505.077,26	6.363.387,28	Avanzo a rendiconto		79.370,99
Di cui da diverso calcolo F.c.d.e	E					5.746.261,38	5.746.261,38			
Di cui disavanzo riacc. Stroard.	F=C-D	2.793.716,11	(2.196.705)	1.955.528,43	1.742.169,10	758.815,88	617.125,90			
Maggior recupero disavanzo riacc. Straordinario se F>C	G=C-F	919.918,94	468.954,22	113.120,70	85.302,95	855.296,84	13.633,60	recupero disavanzo da riaccertamento e da F.c.d.e.		5.852.246,81
valore cumulato maggiore recupero		919.918,94	1.388.873,16	1.501.993,86	1.587.296,81	2.442.593,65				

*I dati esposti nella tabella in questione sono stati forniti dal Comune in fase istruttoria. Gli importi in rosso si intendono avere segno negativo.

**Disavanzo anno "N-1": 5.471.000,14

Nell'esplicare le ragioni di tale risultato, l'ente ha rappresentato che il rendiconto per il 2021 ha riportato un avanzo di amministrazione pari ad € 79.370,99.

Tale avanzo di amministrazione avrebbe comportato, quindi, un *“integrale recupero delle somme iscritte in disavanzo, che hanno condotto ad assumere... la variazione in diminuzione delle quote applicate al bilancio, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2021, avvenuto con delibera di Consiglio Comunale n. 25 del 01-06-2022”*.

Con tale delibera di Consiglio, in particolare, l'ente riferisce di aver dato atto dell'avvenuto recupero ed aggiunge che *“l'ente aveva registrato la definizione stragiudiziale del contenzioso EDISON, nel corso del 2021, i cui effetti, in termini di incasso di residui dichiarati inesigibili e di residui iscritti a rendiconto 2020, hanno interessato il rendiconto 2021”*.

** **

In estrema sintesi, secondo quanto ricostruito in fase istruttoria, l'azzeramento del disavanzo da riaccertamento straordinario dovrebbe derivare dai risultati di amministrazione di volta in volta riportati.

Le conclusioni alle quali giunge l'ente, però, non sono del tutto condivise dal Collegio, per due ordini di motivi.

Dal punto di vista sostanziale, l'ipotesi del *“maggior recupero”* può verificarsi se **e nella misura in cui non vi fossero rilievi in ordine ai rendiconti** sottoposti a controllo. Come, invece, risulta dalle considerazioni che precedono, **nel caso del Comune di Termoli non si è in tale scenario** (la gestione dei residui, il superamento del limite di applicazione dell'avanzo, e la continuativa presenza di debiti fuori bilancio non depongono nel senso di una piena attendibilità dei risultati conseguiti).

Dal punto di vista formale, poi (v. terzo periodo del paragrafo 9.2.30, dell'allegato allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011; v. SRCMOL/170/2022/PAR), ove l'ente intenda modificare le tempistiche con cui ha, in precedenza, deciso di recuperare il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario, deve adottare, nel rispetto del principio del *contrarius actus*, **apposita delibera**, corredata dal parere dell'organo di revisione, da cui emerga l'avvenuto recupero anticipato del disavanzo

da riaccertamento straordinario, **con espressa indicazione delle entrate utilizzate per la copertura**, ai fini della sua riduzione o azzeramento, in applicazione della disciplina prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 2 del D.M. 2 aprile 2015 (in tal senso v. anche SRCLAZ/43/2021/PRSE).

La delibera di Consiglio n. 25/2022 cit, invece, è l'atto con cui l'ente ha approvato il rendiconto 2021. In relazione a tale delibera certamente l'o.d.r. esprime parere favorevole " *...con verbale n.14 del 10.05.2022*", ma in tale verbale (all. "P" al rendiconto) altrettanto certamente non si dà atto delle entrate utilizzate ai fini della riduzione/azzeramento del disavanzo da riaccertamento (e da FCDE), se non **in modo del tutto generico** (" *...l'Organo di revisione ha verificato, nel caso in cui ricorrano le condizioni di cui all'art.39-quater, comma 1 del d.l. 30 dicembre 2019, n.162, convertito dalla legge 28 febbraio 2020, n.8, che l'Ente a decorrere dall'esercizio finanziario 2021 ha effettuato il ripiano del maggiore disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, in non più di quindici annualità, in quote annuali costanti*").

In definitiva, il recupero del disavanzo posto in essere da parte dell'ente è contabilmente verificabile, ma, nella sostanza, non pienamente condivisibile e, nella forma, non pienamente rispondente ai principi sopra sintetizzati.

** * * **

8. Accantonamento a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità (F.D.C.E.).

Di seguito, si illustra l'andamento dell'accantonamento a FCDE nel periodo 2017-2023, dividendo l'analisi in due parti: nella prima, si analizza l'accantonamento operato con metodo semplificato; nella seconda, l'accantonamento operato con metodo ordinario.

** **

8.1 F.C.D.E. passaggio dal metodo ordinario al semplificato.

Dalla documentazione esaminata, risulta che il Comune di Termoli nel 2017-2018 in sede di quantificazione dell'importo, si è avvalso del cosiddetto " *metodo semplificato*". Nel 2019 il fondo è passato da € 20.918.169,81 ad € 30.751.969,70, a seguito dell'obbligo di adottare il " *metodo ordinario*" di calcolo in luogo di quello semplificato.

Il ricalcolo del F.C.D.E. a partire dal 2019, applicando il metodo ordinario, ha fatto emergere **il maggior disavanzo** esposto nella tabella seguente:

Tabella n.12 - Determinazione FCDE da ripianare (Importi in euro)

Descrizione	Importo
FCDE rendiconto 2018	20.918.169,81
Quota stanziata nel bilancio 2019	4.087.538,51
Utilizzo per stralcio crediti inesigibili	0,00
TOTALE	25.005.708,32
FCDE rendiconto 2019	30.751.969,70
Disavanzo da FCDE da ripianare dal 2021 (max 15 esercizi)	-5.746.261,38

Fonte: Deliberazione di Consiglio comunale n.42 dell'11 settembre 2020

Il disavanzo di € 5.746.261,38 è stato ripartito in 15 quote annuali costanti, ciascuna di € **383.084,09** da imputare ai bilanci di previsione **dal 2021 e fino all'esercizio 2035**. Sennonché anche il disavanzo da FCDE, secondo quanto sopra esposto, è stato *riassorbito* anzitempo in virtù dell'operazione posta in essere dal Comune. In merito, di conseguenza, valgono le considerazioni precedentemente espresse.

** **

8.2 F.C.D.E. esercizi 2019-2023

Con decorrenza esercizio 2019, è divenuta obbligatoria l'adozione del metodo ordinario di calcolo del FCDE. Nel caso di specie, è stata applicata la percentuale determinata come complemento a 100 della media delle riscossioni in conto residui nel quinquennio di riferimento, rispetto ai residui al primo gennaio degli stessi esercizi.

Come noto, l'esempio n. 5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), nel disciplinare - ai fini dello stanziamento nel bilancio di previsione - le modalità di individuazione di tali aggregati, detta tre regole generali: a) lascia al singolo ente la scelta del livello di analisi (quindi la possibilità di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie o dai capitoli); b) prevede alcuni casi di entrata che non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di

dubbia esigibilità (tra i quali, ai fini che in questa sede rilevano, “le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi sono accertate per cassa”; c) precisa che “è necessario dare adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio” delle entrate che l’ente non consideri di dubbia e difficile esazione (per le quali, pertanto, non si provvede all’accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità).

Ai fini delle valutazioni da effettuare sull’importo determinato appare utile muovere, sul piano generale, dalla considerazione dell’incidenza percentuale del F.C.D.E. in rapporto al totale dei residui potenzialmente di dubbia o difficile esazione in ciascuno dei seguenti cinque esercizi:

Tabella n.13 - FCDE 2019-2023

(Importi in euro)

Esercizio	Titolo I, tipologia 101 (imposte, tasse e proventi assimilati)	Titolo III, tipologia 100 (Vendita di beni e servizi e proventi)	Titolo III, tip.200 (Proventi attività controllo e repressione irregolarità e degli illeciti)	Titolo III, tip. 500 (Rimborsi e altre entrate correnti)	Totale residui	F.C.D.E.
2019	40.102.305,46	1.498.227,82	232.558,06	544.931,89	42.378.023,23	30.751.969,70
2020	43.486.397,65	1.682.129,32	129.233,55	296.151,12	45.593.911,64	34.275.740,73
2021	21.631.563,31	1.438.308,98	404.406,48	265.341,75	23.739.620,52	19.762.383,71
2022	23.671.928,46	909.804,68	572.571,57	302.351,43	25.456.656,14	21.499.820,73
2023	23.770.798,13	1.156.223,55	704.244,44	318.350,10	25.949.616,22	21.454.520,36

Come rappresentato, **in termini percentuali**, si evidenzia un trend in costante crescita del fondo: dal 72,57%, nel 2019, all’82,68%, nel 2023 (in termini assoluti si registra una diminuzione).

Dal punto di vista quantitativo, l’accantonamento può ritenersi congruo.

Tuttavia, dall’esame delle categorie di entrata individuate ai fini del calcolo del FCDE per ciascun esercizio emerge che il Comune non ha ritenuto di includervi capitoli di entrata sui quali risultano accumulati nel corso degli esercizi rilevanti importi di residui attivi di dubbia e difficile esazione. Il riferimento è, in particolare, ai capitoli:

- **FDCE 2019:** n.150.10 (recupero somme relative ad evasione ici-rsu e altre) con un residuo 2014 pari a € 2.714.360,92 la cui cancellazione è avvenuta nel 2021;

- **FCDE 2020:** n.150.10 (*recupero somme relative ad evasione ICI-RSU ed altre*) con un residuo 2010 e 2014 di complessivi € 3.298.330,84, n.1491.0 (*proventi da parcheggi custoditi e rimozione autovetture*) con un residuo di € 641.764,01 (riscosso nel 2021 per la somma di € 498.152,10), n.3600.0 (*depositi bancari presso cassa depositi e prestiti per mutui*) per € 1.235.604,81 (riscosso nel 2021 per la somma di € 907.225,10);
- **FCDE 2022:** n.150.1 "*Imposta municipale unica*" di complessivi € 11.469.157,27, residui dal 2019 al 2021, n.150.10 di complessivi € 586.312,46 residuo 2010;

Inoltre, dalla verifica della composizione del F.C.D.E. è emerso in ciascun esercizio che il valore **per la parte riferita al titolo III, tipologia 100**, appare sottostimata mancando diverse poste contabili rilevanti ivi contabilizzate.

A fronte della specifica richiesta in sede istruttoria, il Comune non ha fornito l'atto contenente le motivazioni di esclusione di determinate poste contabili dal calcolo del predetto fondo nel periodo 2018-2021, né ha fornito chiarimenti in tal senso, con le conseguenze che saranno analizzate al susseguente paragrafo 22.1.

** * * **

9. Accantonamenti a titolo di Fondo anticipazione di liquidità (FAL).

Con il piano di ammortamento delle anticipazioni di liquidità concesse all'Ente nel 2020, si è reso possibile rideterminare con esattezza il fondo da iscrivere nella parte accantonata del rendiconto calcolando i valori riferiti al periodo 2014-2024, come esposto nella seguente tabella:

Tab. 14 - Anticipazioni di liquidità

(Importi in euro)

ESERCIZIO	CAPITALE	QUOTA	QUOTA	QUOTA	CAPITALE
2014	1.173.697,13	38.217,21	25.267,81	63.485,02	1.148.429,32
2015	2.322.126,45	78.296,32	51.150,62	129.446,94	2.270.975,83
2016	2.270.975,83	76.572,02	52.874,92	129.446,94	2.218.100,91
2017	2.218.100,91	74.789,56	54.657,38	129.446,94	2.163.443,53
2018	2.163.443,53	72.946,99	56.499,95	129.446,94	2.106.943,58
2019	2.106.943,58	71.042,28	58.404,66	129.446,94	2.048.538,92
2020	2.048.538,92	69.073,33	60.373,61	129.446,94	4.177.077,80
2021	4.177.077,80	99.763,08	62.408,95	162.172,03	4.114.668,85
2022	4.114.668,85	83.833,31	115.946,49	199.779,80	3.998.722,36
2023	3.998.722,36	57.409,19	117.591,27	175.000,46	3.881.131,09
2024	3.881.131,09	55.740,52	119.259,94	175.000,46	3.761.871,15

I valori accantonati fino all'esercizio 2021 sono stati ritenuti congrui in ragione dei piani di ammortamento della Cassa Depositi e Prestiti. Invece, **per i rendiconti 2022 e 2023 essi sono inferiori al capitale residuo rappresentato nella tabella** (per un importo di € 7.132,32 che ha determinato una corrispondente sovrastima del risultato di amministrazione).

Il Comune ha dichiarato che gli accantonamenti non sono stati aggiornati con il nuovo piano di ammortamento a seguito della rinegoziazione avvenuta nel 2022. La quota accantonata nell'esercizio 2024 è stata correttamente calcolata e corrisponde all'importo indicato nella tabella.

Il Comune ha fatto ricorso alla procedura di sterilizzazione del relativo importo nel F.C.D.E., informando, a fronte del mancato accantonamento a titolo di FAL rilevato in occasione dell'esame del rendiconto 2015, (cfr. nota di risposta del Comune prot.n.53991/2017 del 20 novembre 2017, punto n.2) che, nella prima fase di applicazione della contabilità armonizzata, è stato creato un fondo vincolato al fine di sterilizzare gli effetti dell'anticipazione nel risultato di amministrazione, facendola confluire nel FPV di parte corrente per complessivi € 2.270.975,83, dimostrando che il risultato di amministrazione lett. A) 2015 risultava già depurato dalla quota dell'anticipazione.

** * * **

10. Accantonamenti a titolo di Fondo perdite società partecipate.

In tutti gli esercizi esaminati è assente l'accantonamento a titolo di fondo perdite società partecipate. Il Comune ha adottato le seguenti deliberazioni di Giunta comunale di ricognizione annuale delle partecipazioni al 31 dicembre di ciascun esercizio.

Sennonché, i predetti atti deliberativi sono privi delle schede di revisione periodica per il censimento dei dati patrimoniali (art. 20, c. 1, TUSP) e contabili (art. 17, commi 3 e 4, D.L. n. 90/2014).

Le partecipazioni sono collegate alle seguenti società:

- a) Consorzio per lo sviluppo industriale della Valle del Biferno; quota societaria 58,01% (fino al 2019), variata in 57,23% nel 2020 e in 57,54% nel 2021,

- b) Trasformazione Urbana Adriatica S.p.A. (T.U.A.), in liquidazione; quota 98,00%,
- c) Fondazione MACTE (dal 2020); quota di partecipazione 50,00%,
- d) GRIM - Gestione risorse idriche molisane S.c.a.r.l. (dal 2022); quota di partecipazione 12,50% **che non ha generato perdite d'esercizio.**

Nell'esercizio 2017 la società T.U.A. S.p.a., in liquidazione, ha chiuso il bilancio preconsuntivo al 31 dicembre con una perdita di € 37.000,00 (che si aggiunge alle perdite provenienti da esercizi precedenti ammontanti ad € 786.400,00).

Anche nell'esercizio 2018 la predetta società chiude con una perdita pari a € 30.178,43 (che si aggiunge ai risultati negativi degli esercizi precedenti ammontanti ad € 816.579,42).

Nel 2019, 2020 e 2021 non vi sono riferimenti al risultato economico d'esercizio.

Quanto alla TUA, con nota 30 novembre 2020, il Comune di Termoli ha sollecitato l'organo di liquidazione a provvedere all'alienazione di beni immobili, al fine di soddisfare le pretese dei creditori, manifestando la volontà di rivalersi nei confronti della medesima società **per la somma versata in esecuzione della sentenza del TAR Molise n. 117/2019 di € 160.029,65.**

L'organo di liquidazione, con nota acquisita al prot. n.2160 del 4 dicembre 2020, ha accusato difficoltà di un immediato realizzo per i citati immobili, imputandole alla presenza di pegni ed ipoteche, e proponendo un concordato stragiudiziale a saldo e stralcio.

Il Comune ha precisato, nel corso dell'istruttoria, di non aver accantonato alcunché per la società TUA, sulla scorta di quanto indicato all'art. 21, comma 1, quinto periodo, del TUSP e richiamando alcuni precedenti del Giudice contabile (SRCERO/67/2022/PAR; SRCLOM /220/2023/PAR).

Per quanto riguarda il Consorzio Industriale Valle del Biferno la perdita registrata di € 5.504.717 è stata assorbita nel Fondo contributi in conto capitale (art 55 T.U.) previsto al 31 dicembre 2022 (esercizio in cui la perdita è più rilevante), dunque nessun ripiano a carico del Comune, mentre per le restanti perdite relative agli esercizi 2019 e 2023 non sono stati forniti chiarimenti.

Stante il fatto che anche nel 2024 si è riscontrato un accantonamento pari a zero euro a titolo di fondo perdite società partecipate, nelle pagine che seguono, verranno espone considerazioni di principio in ordine a tale accantonamento.

** * * **

11. Il contenzioso ed il relativo fondo.

Tra gli accantonamenti, negli esercizi esaminati, figura quello relativo alla voce fondo contezioso, che, nel 2023, è pari a € 3.881.386,63, in netto aumento rispetto agli esercizi precedenti.

Tutti gli importi accantonati sono stati considerati **congrui** dall'organo di revisione nei Questionari relativi a ciascun esercizio.

Sennonché, il Comune ha riconosciuto **debiti fuori bilancio**, ai sensi dell'art. 194 TUEL, in gran parte riconducibili proprio a sentenze e ad azioni esecutive non regolarizzate. Dunque, per un verso, **i rilievi contenuti nella precedente deliberazione SRCMOL/1/2019/PRSE non hanno trovato terreno fertile** e, per altro verso, ben difficilmente si può concordare con il parere dell'o.d.r..

** * * **

12. Analisi dei rendiconti 2017-2023: conclusioni.

La rilevante problematica che emerge dalla verifica dei rendiconti 2017-2023 riguarda la **gestione dei residui**, in particolare attivi, al 31 dicembre 2023, contabilizzati nella parte corrente e risalenti ad esercizi pregressi, il cui ammontare ha decisamente contribuito al miglioramento del risultato di amministrazione.

Nel corso dell'istruttoria, il Comune ha dimostrato di aver bonificato i residui segnalati, in occasione del riaccertamento ordinario per il 2024 (v. *infra*).

Dalla verifica dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'esercizio 2020, ai sensi della ex Legge n.145/2018, è emerso una illegittima sua applicazione, per € 3.481.147,73.

A questo stato di fatto si aggiunge il riconoscimento di **debiti fuori bilancio**, che hanno caratterizzato la gestione degli esercizi esaminati (fattispecie, questa, che ricorre anche nel 2024, tant'è che l'o.d.r., nella sua relazione, invita l'ente a riservare maggiore attenzione ai processi di acquisizione dei beni e servizi).

In conclusione, nel periodo 2017-2023, il rispetto degli equilibri di bilancio ha più che altro valenza formale.

** * * **

Parte II. Il rendiconto per il 2024

13. La gestione di competenza: risultato.

Anche nell'anno 2024, la gestione di competenza del Comune di Termoli ha chiuso con un risultato positivo (€ 1.960.083,74), come risulta dalla susseguente tabella:

Tab. 15 - Risultato della gestione di competenza *Importi in euro*

2024		
Riscossioni c/competenza	+	55.465.899,04
Pagamenti c/competenza	-	59.063.034,68
<i>Saldo di cassa c/competenza</i>		-3.597.135,64
Residui attivi c/competenza	+	14.935.532,55
Residui passivi c/competenza	-	9.378.313,17
<i>Saldo dei residui c/competenza</i>		5.557.219,38
Quota FPV iscritta in entrata al 01.01	+	6.587.073,51
Quota FPV iscritta in spesa al 31.12	-	5.037.572,41
<i>di cui parte corrente</i>		601.880,10
<i>di cui parte capitale</i>		4.435.692,31
<i>Saldo FPV</i>		1.549.501,20
Saldo della gestione di competenza		3.509.584,94

Entrate

Nel 2024, la capacità di riscossione complessiva si attesta al 78,79%, in lieve aumento rispetto al dato del 2023 (77,24%). L'analisi delle entrate - a consuntivo - consente di apprezzare l'aumento degli accertamenti, rispetto all'anno precedente (€ 62.453.653,32) e delle riscossioni in conto competenza (€ 48.237.487,37).

Tab. 16 - Capacità di riscossione complessiva *(Importi in euro)*

	Esercizio 2024
Accertamenti (A)	70.401.431,59
Riscossioni in c/competenza (B)	55.465.899,04
Capacità di riscossione (B/A)	78.79%

Spese

Sul versante della gestione delle spese, i pagamenti complessivi in conto competenza registrano, nel 2024, un aumento rispetto al dato del 2023. In particolare, nel 2024, si assiste ad un aumento degli impegni complessivi (che superano abbondantemente il risultato di € 56.131.588,14 del 2023) ed anche dei pagamenti (che, nel 2023, sono stati pari ad € 46.371.425,75).

Tab. 17 - Capacità di pagamento complessiva

(Importi in euro)

	Esercizio 2024
Impegni (A)	68.441.347,85
Pagamenti (B)	59.063.034,68
Capacità di pagamento (B/A)	86.30%

In definitiva, nel 2024 migliorano, rispetto all'anno precedente, sia la capacità di riscossione che la capacità di pagamento (che nel 2023 era pari all'82,61%).

** * * **

14. La gestione di cassa.

Nel 2024, la gestione della cassa evidenzia la presenza di un buon rapporto tra "cassa libera" e "cassa vincolata", come può evincersi dal seguente prospetto:

Tab. 18 - La gestione di cassa *(Importi in euro)*

Fondo di cassa al 31 dicembre 2024 (da conto del Tesoriere)	€ 19.338.797,60
Fondo di cassa al 31 dicembre 2024 (da scritture contabili)	€ 19.338.797,60
<i>Di cui vincolata</i>	<i>€ 5.827.645,05</i>

È da notare come il fondo cassa registrato a fine 2024 si mantenga sui livelli del 2023 (ancorché in diminuzione, stante il fatto che, nell'anno precedente, questo era pari ad € 21.606.239,26).

** * * **

15. Analisi della gestione dei residui.

A fine 2024, nelle scritture contabili dell'ente persistono residui passivi vetusti, che, in virtù di quanto deliberato con atto G.C. n. 58 del 7 marzo 2025, hanno comportato le seguenti variazioni:

Tab. 19 - Variazione residui A/P *(Importi in euro)*

2024	Iniziali	Riscossi	A rendiconto	Variazioni
Residui attivi	39.068.726,07	10.078.716,84	17.020.255,77	- 11.969.753,46
Residui passivi	13.865.905,00	8.749.022,86	4.151.269,92	- 965.612,22

Anche nel 2024 (sebbene in misura ben più ridotta rispetto al passato) **si assiste alla reiterazione della metodica già osservata nelle precedenti annualità**: l'eliminazione di rilevanti importi di residui attivi (che, però, nell'esercizio in cui sono stati iscritti e negli esercizi in cui sono stati confermati avevano concorso all'ampliamento della capacità di spesa ed al miglioramento della parte disponibile), accompagnata da una "forbice" accentuata tra l'importo finale dei residui attivi e quello dei residui passivi.

È chiaro che tale stato di fatto, per un verso, rende meno attendibile il risultato di amministrazione e, per altro verso, impone all'ente di adoperarsi per una gestione dei residui più conforme alla normativa di settore, stante l'emersione di potenziali rischi di disequilibrio.

In particolare, si osserva che l'articolo 228 TUEL, al comma 3, prevede che prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente locale deve provvedere al loro riaccertamento, consistente nella revisione delle ragioni circa il loro mantenimento (in tutto od in parte).

Le modalità di riaccertamento sono quelle di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Il d.lgs. n. 118/2011, all'art. 3, comma 4, precisa, infatti, che possono essere conservate tra i residui attivi le entrate accertate, esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Inoltre, il paragrafo 9.1 del principio contabile applicato n. 4/2 precisa che in ossequio al principio contabile generale n. 9 della prudenza, tutte le amministrazioni pubbliche devono effettuare annualmente (prima della predisposizione del rendiconto) una ricognizione dei residui attivi e passivi.

Il controllo che l'ente deve operare, quanto al mantenimento dei residui (in particolar modo attivi) ha caratura sostanziale e non solo formale: l'ente deve accertare l'effettiva possibilità di riscuotere il credito e l'effettivo obbligo di pagare il debito (SRCERO/100/2024/PRSE).

Il rispetto dell'art. 228, comma 3, TUEL postula che l'ente deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dei residui attivi e le ragioni della loro mancata riscossione; a tal punto, se il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio (v. SRCABR/24/2024/PRSE: "*...appare evidente la connessione fra la corretta operazione di riaccertamento dei residui, in particolare attivi, e la prevenzione di rischi per gli equilibri di bilancio. I residui attivi, unitamente alla cassa, costituiscono, infatti, la componente positiva del risultato d'amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 Tuel) che, se positivo, può essere utilizzato, nel bilancio dell'esercizio*

successivo per dare copertura a spese predeterminate (art. 187 Tuel), nonché per ripianare eventuali, precedenti, disavanzi di amministrazione o di gestione (art. 193 Tuel)”).

In definitiva, l’ente dovrà orientare il riaccertamento dei residui attivi e passivi alla luce delle sopra esposte considerazioni.

** * * **

16. Analisi del risultato di amministrazione e della sua composizione.

Anche nel 2024 l’ente registra un risultato di amministrazione positivo (seppur in diminuzione rispetto agli € 40.221.986,82 registrati nel 2023) ed una parte disponibile parimenti positiva (in aumento rispetto a quella registrata nel 2023, pari ad € 160.682,16), la quale cosa emerge con chiarezza dai dati riportati in BDAP e sotto sintetizzati:

Tab. 20 – Risultato di amministrazione e parte disponibile

(importi in euro)

Anno 2024	Gestione - Residui	Gestione - Competenza	Gestione - Totale
Fondo cassa al ° gennaio			21.606.239,26
Riscossioni	10.078.716,84	55.465.899,04	65.544.615,88
Pagamenti	8.749.022,86	59.063.034,68	67.812.057,54
Fondo di cassa al 31 dicembre			19.338.797,60
Residui attivi	17.020.255,77	14.935.532,55	31.955.788,32
di cui in attesa del riversamento nel conto di tesoreria principale			176.657,39
Residui passivi	4.151.269,92	9.378.313,17	13.529.583,09
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti			601.880,10
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale			4.435.692,21
Risultato di amministrazione al 31 dicembre			32.727.430,52
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2024			
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			12.461.651,74
Fondo anticipazioni liquidità			3.761.871,15
Fondo perdite società partecipate			-
Fondo contenzioso			4.272.553,85
Altri accantonamenti			1.960.194,38
Totale parte accantonata			22.456.271,12
Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili			3.290.767,43
Vincoli derivanti da trasferimenti			4.796.103,41
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui			97.333,97
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			70.684,87
Altri vincoli			1.199.379,52
Totale parte vincolata			9.454.269,20
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti			586.366,94
Totale parte disponibile			230.523,26

N.b.: sono esposti solo i dati valorizzati

Da un primo raffronto con i dati riportati nel 2023, si nota l'aumento di riscossioni (€ 57.676.220,79 nel 2023) e pagamenti (€ 52.558.333,15 nel 2023). Contemporaneamente, si assiste ad una drastica diminuzione del FCDE (che nel 2023 era pari ad € 21.454.520,36). Il fondo contenzioso è superiore a quello registrato nel 2023 per circa 400.000,00 euro.

È da notare, infine, come il fondo perdite società partecipate sia sempre nullo.

** * * **

16.1. Applicazione dell'avanzo di amministrazione.

Nel 2024 l'iscrizione dell'avanzo è stata di complessivi **€ 7.888.375,13** (di cui € 58.949,95 di parte disponibile).

Anche per quanto riguarda il 2024 è necessario verificare il rispetto dei limiti previsti dalla Legge del 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 1, comma 897) ai fini dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione.

Nella tabella che segue si dà conto dei limiti di applicazione dell'avanzo di amministrazione secondo la citata disposizione normativa, in riferimento al 2024:

Tab. 21 - Verifica utilizzo dell'avanzo ex L. n. 145/2018

(Importi in euro)

Descrizione		Limite 2024 (dati del 2023)
Risultato di amm. <i>Esercizio precedente</i> (lett. A)	+	40.221.986,82
FCDE	-	21.454.520,36
FAL	-	3.873.998,77
Quota disavanzo da recuperare	+	0,00
Totale	=	14.893.467,69
Quota massima avanzo vincolato, accantonato e destinato agli investimenti applicabile		14.893.467,69

In definitiva, nell'anno 2024, l'applicazione dell'avanzo di amministrazione **non è incompatibile con i dettami della normativa sopra citata.**

** * * **

17. La parte accantonata.

17.1. Accantonamento a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità (F.D.C.E.).

Come sopra si diceva, il FCDE, nel 2024 (€ 12.461.651,74), è sensibilmente inferiore a quanto accantonato nel 2023 (€ 21.453.809,66).

Dal punto di vista della sua composizione, dalla relazione dell'o.d.r. si apprende che l'ente ha scelto di accantonare rilevanti importi di residui conservati, a titolo di recupero evasione IMU e TASI (residui conservati: € 5.568.028,32; a FCDE: € 4.919.721,19), a titolo di TIA/TARI ordinaria (residui conservati: € 6.273.343,23; a FCDE: € 5.420.168,55) ed a titolo di TARSU/TIA/TARI, recupero evasione (residui conservati: € 1.354.736,53; a FCDE: € 714.651,19).

Anche con riguardo ai dati del 2024, la Sezione ha ricostruito la percentuale di accantonamento del FCDE in riferimento alle varie tipologie di residui di seguito indicate:

Tab. 22 - FCDE 2024

(Importi in euro)

Anno	Titolo I, tipologia 101 (imposte, tasse e proventi assimilati)	Titolo III, tipologia 100 (Vendita di beni e servizi e proventi)	Titolo III, tip.200 (Proventi attività controllo e repressione irregolarità e degli illeciti)	Titolo III, tip. 500 (Rimborsi e altre entrate correnti)	Totale Residui (TR)	F.C.D.E.
2024	13.341.965,46	812.379,85	850.296,97	690.668,80	15.695.311,08	12.461.651,74

Orbene, **in termini percentuali**, l'accantonamento in questione flette dall'82,68%, del 2023 **al 79.40% del 2024**, pur mantenendosi ancora congruo.

Dal punto di vista formale, però, va rimarcato che i documenti a disposizione della Sezione non consentono di ripercorrere le scelte (e le relative motivazioni) operate in ordine all'esclusione di determinate poste dal calcolo del fondo. Tale mancanza di una adeguata illustrazione dell'esclusione di determinate poste dal calcolo del FCDE si pone in contrasto con l'**esempio 5 dell'allegato 4.2. del d.lgs. n. 118/2011** e con un consolidato orientamento della Giustizia contabile (v. SRCMOL/71/2025/PRSP), che sottolinea la natura tecnica della discrezionalità in materia esercitata dall'ente locale ed afferma la necessità di una compiuta esposizione delle ragioni di esclusione di determinate poste dal suo computo.

La mancanza di idonea motivazione della quantificazione del FCDE influisce sulla corretta valutazione della parte accantonata e, di riflesso, sulla determinazione del risultato di amministrazione, rendendolo meno attendibile (SRCLOM/316/2021/PRSE).

Conclusivamente, ritenuta la potenziale incidenza di tale accantonamento sul r.d.a., dalle prossime annualità l'ente dovrà procedere ad una più corretta valutazione dell'entità del fondo (e ad una più estesa esposizione delle ragioni di esclusione delle poste non considerate come di difficile esazione).

** **

17.2. Accantonamenti a titolo di Fondo perdite società partecipate.

Come anche negli anni precedenti, nel 2024 l'ente non ha accantonato alcun importo a fondo perdite società partecipate. Tale scelta, nelle precedenti annualità, era stata ascritta alla mancata verifica di perdite da parte delle partecipate o allo stato di loro liquidazione (TUA S.p.a.).

In merito, si impongono, però, due precisazioni.

Innanzitutto, come è stato sancito già da tempo (v. 19/SSRRCO/2020) *“l'eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria [...], non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale...”*. Un eccessivo prolungamento del procedimento di liquidazione comporta un potenziale aggravio dei costi a carico dei soggetti che partecipano al capitale della società.

Tale situazione ricorre proprio nel caso del Comune di Termoli, che ha effettivamente registrato, nelle pregresse annualità, costi ascritti alla mancata chiusura del procedimento liquidatorio.

Per l'effetto, dalla prossima annualità l'ente è invitato a valutare se procedere ad un congruo accantonamento, nel caso in cui la durata del procedimento liquidatorio di TUA S.p.a. si prolunghi ulteriormente.

In secondo luogo, è da notare che, come riporta la relazione dell'o.d.r. per il 2024, non tutte le società partecipate hanno risposto all'invito loro rivolto a fini di “circularizzazione” (verifica dei rispettivi debiti/crediti). Tale stato di fatto comporta che l'ente, al 31 dicembre 2024, dichiaratamente **non aveva** la piena ed effettiva contezza dell'eventuale verifica di perdite tali da rendere necessaria l'effettuazione di idoneo accantonamento (o del contrario, ovviamente).

Conseguentemente, non può ritenersi congruo l'accantonamento a zero euro operato dall'amministrazione a fine esercizio, per la mancata acquisizione di elementi utili alla sua determinazione. **Dalle prossime annualità, dunque, è necessario che l'ente si premuri di disporre un congruo accantonamento a fondo perdite, al fine di evitare l'insorgere di potenziali fattori di squilibrio.**

** * * **

18.3. Il contenzioso, il relativo fondo ed i debiti fuori bilancio.

Nel 2024 l'accantonamento a fondo contenzioso è stato pari ad € 4.272.553,85, in aumento rispetto all'anno precedente (nel 2023, questo era pari ad € 3.881.386,63). Dalla relazione dell'o.d.r. per il 2024 risulta che l'ente ha monitorato l'entità del contenzioso ed ha effettuato una conseguente stima dell'accantonamento *“secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze”*.

Sul punto, si osserva che, nella medesima relazione, l'o.d.r., per un verso, ritiene congruo l'accantonamento effettuato a fine 2024, ma per altro verso, nota che l'ammontare dei **debiti fuori bilancio** al 31 dicembre del 2024 ammonta a complessivi €1.727.995,42, dei quali € 471.585,38 derivanti da sentenze giudiziarie sfavorevoli e atti ad esse equiparati (ex art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL).

Anche l'o.d.r. conclude la sua analisi in ordine ai d.f.b. relativi al contenzioso sollecitando l'Ente ad esercitare ad effettuare **un maggiore monitoraggio in ordine all'evoluzione dei contenziosi** al fine di fare previsioni di accantonamenti prudenziali al Fondo Rischi Contenzioso ed al Fondo Passività potenziali.

In merito, si dirà che la Giurisprudenza contabile ha chiarito, in diverse occasioni (SRCMOL/23/2025/PRSE; SRCCAL/114/2024/PRSP) che *“rilevazione” e “monitoraggio” del contenzioso sono operazioni prodromiche ad un corretto accantonamento a FC, coerente con la classificazione IAS 37 e OIC 31.*

Dunque, le conclusioni alle quali giunge l'o.d.r. in ordine alla necessità di un maggiore monitoraggio del contenzioso sono condivisibili: la (reiterata) presenza di d.f.b. afferenti a sentenze non consente di ritenere congruo l'accantonamento a fondo contenzioso.

** **

18.4. Accantonamento a Fondo di garanzia debiti commerciali.

Nel 2024, come anche nel 2023, il FGDC è pari a zero euro. Detta situazione è astrattamente possibile ove l'ente rispetti tutti i parametri stabiliti dalla normativa di riferimento.

In particolare, per come chiarito dalla Giurisprudenza contabile (v. SRCMOL/72/2025/PRSE; SRCPUG/28/2025/PRSE), tale accantonamento è obbligatorio al verificarsi delle condizioni previste dal comma 862 dell'art. 1, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

I criteri per la quantificazione dell'accantonamento **sono rigidi e non discrezionali**, perché finalizzati a soddisfare l'obiettivo di garantire l'allineamento tra la capacità di spesa e la effettiva disponibilità di cassa, al fine di fronteggiare la problematica dell'indebitamento commerciale insoluto delle Pubbliche amministrazioni. L'ente non può, dunque, accantonare un importo inferiore a quello stabilito dalla normativa sopra citata.

Si osserva, poi, che il fondo ha un andamento "*incrementale*", nel senso che, per come è configurata la normativa di riferimento sopra richiamata, questo può essere svincolato dall'esercizio successivo a quello in cui l'ente rispetti le due condizioni di legge dettate dalla normativa sopra citata (v. SRCMOL/23/2025/PRSE). In caso contrario, ogni quota di ciascuna annualità va ad sommarsi a quelle degli anni precedenti.

La documentazione analizzata per gli esercizi 2023 e 2024 ha fatto emergere che non vi erano i presupposti per disporre l'accantonamento del fondo in questione (cfr. deliberazione di Giunta comunale n.43 del 28 febbraio 2023 e n. 49 del 20 febbraio 2024, Nota integrativa al bilancio di previsione 2023-2025 e 2024-2025).

** * * **

23. Gli equilibri.

La relazione dell'o.d.r. per il 2024 riporta parametri positivi, per quanto attiene agli equilibri di bilancio: W1 (risultato di competenza): € 11.397.960,07; W2 (equilibrio di bilancio): € 6.290.757,22; W3 (equilibrio complessivo): € 12.323.551,75.

Sennonché, le sopra rilevate discrepanze emerse dall'analisi della parte accantonata e dei residui rendono **meno attendibili i risultati riportati dall'ente**.

Per questi motivi

la Sezione regionale di controllo per il Molise, nel concludere l'esame sulla documentazione inerente ai Rendiconti per gli esercizi 2017-2024 del Comune di Termoli, **non rileva la presenza di particolari criticità** necessitanti una pronuncia specifica, salvo quanto in parte motiva e, ferma restando la riserva di ulteriori approfondimenti sui successivi esercizi,

RACCOMANDA

all'Ente la scrupolosa osservanza dei principi in tema di armonizzazione contabile, funzionali al rispetto degli equilibri di bilancio presidiati dagli articoli 81 e 97 Cost., suscettibili di essere vulnerati in relazione alle criticità sopra evidenziate, con particolare riferimento:

- 1) alla cura di riscossione e pagamento, in generale e con specifico riguardo ai residui attivi e passivi;
- 2) alla corretta quantificazione ed a corretto accantonamento del FCDE, del fondo contenzioso e del fondo perdite società partecipate;
- 3) al rispetto degli obblighi di legge in materia di trasparenza e pubblicità dei documenti sottoposti a obbligo di pubblicazione di cui al d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, garantendo un costante aggiornamento della sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito comunale.

INVITA

l'Organo di revisione alla puntuale vigilanza sulla legittimità e regolarità contabile della gestione dell'Ente, nell'osservanza del dovere di garantire il mantenimento degli equilibri di bilancio presidiato, in termini generali, dall'articolo 147 *quinquies* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet alla sezione "*Amministrazione trasparente*" del Comune di Termoli ai sensi dell'articolo 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa in via telematica al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Termoli.

Così deciso nella camera di consiglio del 10 luglio 2025.

L'Estensore
(Filippo Maria Salvo)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in segreteria alla data del protocollo digitale

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)