



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==000000==--

**VERBALE N. 42 DEL 27 LUGLIO 2016**  
**DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI**

inviato all'Ente tramite PEC del 27 luglio 2016

**L'Organo di Revisione**, composto nelle persone di:

Dott. Ugo Maria FANTINI, presidente

Rag. Angelo LINCI, revisore

Dott. Nazzareno TOSSICI, revisore

del Comune di CASTELFIDARDO

- Visto l'articolo 147-ter, comma 2, del D.Lgs. 267/00, il quale pone l'obbligo in capo agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nell'ambito del controllo strategico, di effettuare periodiche verifiche circa lo stato di attuazione dei programmi e di garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa;
- Visto l'Art. 147 *quinquies* del D.Lgs. 267/2000;
- Visto l'art. 175 del D.Lgs. 267/2000;
- Visto l'articolo 175, comma 9-bis, del D.Lgs. 267/00, il quale prevede che le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni, allegato al provvedimento di approvazione delle variazioni;
- Visto l'art. 193 del D.Lgs. 267/2000;
- Visto l'art. 194 del D.Lgs. 267/2000;
- Visto l'art. 239, comma 1, lett. b) del D.Lgs. 267/00;
- Visto lo statuto del Comune;



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00oo==--

- Visto il regolamento di contabilità;
- Visto il principio applicato della programmazione allegato 4/1 al dlgs.118/2011;
- Visti i principi contabili per gli enti locali emanati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali;
- Visti i principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali approvati dal Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili;

nell'ambito delle sue funzioni:

- di collaborazione con l'Organo Consiliare del Comune di Castelfidardo;
- di emissioni di pareri, secondo le modalità ed i limiti stabiliti dallo statuto comunale e dal regolamento di contabilità;
- di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione comunale;

in data 27 luglio 2016 ha svolto la seguente attività di revisione al fine di esprimere il proprio giudizio professionale.

**P R E M E S S O**

- che in data 21 luglio 2016 è pervenuto al collegio dei revisori la proposta di delibera del Consiglio Comunale n. 14722 del 19.07.2016, avente per oggetto **"SERVIZIO CASA DI RIPOSO - RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI ART. 194 C. 1 LETT. E) D. LGS. 267/2000"** in ordine alla quale il collegio dei revisori è chiamato ad esprimere il proprio parere;
- che la proposta di delibera, munita del parere di regolarità tecnica e contabile attestante la copertura finanziaria, richiama la delibera di G.M. n. 78 del 26.05.2016 relativa a **"VARIAZIONE BILANCIO DI PREVISIONE 2016/2018"** ratificata nella seduta consiliare del 7.07.2016 con la quale, si attesta nella proposta, è stata stanziata la somma



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==000000==--

necessaria per procedere alla liquidazione delle fatture in questione, saldando così il debito con la ditta interessata;

– che nella delibera si dà atto:

- che il debito deriva delle seguenti 3 fatture (relative a prodotti di igiene personale), risalenti al 2013, per un importo complessivo di € 958,40 rimaste impagate in quanto pervenute all'Ente solo recentemente a seguito della richiesta di pagamento da parte dell'attuale liquidatore giudiziale della ditta IDROMARCHE sas:
  - ✓ n. 2642/00 del 11.10.2013 di € 91,50;
  - ✓ n. 2563/00 del 20.09.2013 di € 425,64;
  - ✓ n. 2432/00 del 12.09.2013 di € 441,26;
- che nel corso dell'anno 2014 l'Ente aveva provveduto a saldare altre tre fatture emesse dalla medesima ditta riscontrando delle irregolarità nel DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) e forse il sospeso relativo alle ulteriori tre fatture deve probabilmente imputarsi a tale irregolarità nel rapporto;
- che la merce fatturata è stata effettivamente consegnata presso la casa di riposo C. Mordini; circostanza che il Responsabile del Settore attesta sulla base dei documenti di trasporto forniti dal liquidatore (i ddt recano, effettivamente, la firma del destinatario in segno di avvenuta consegna e ritiro dei beni);
- che la somma è già stanziata nel corrente bilancio a seguito di variazione di bilancio approvata con atto G.M. n. 78 del 26.05.2016, ratificata nella seduta consiliare del 7.07.2016;

– che il Collegio dei Revisori con verbale n. 33 del 15.06.2016 e n. 34 del 24.06.2016 aveva già espresso il proprio giudizio evidenziando alcuni elementi di criticità alle quali hanno fatto seguito le note di chiarimento del Responsabile del VII Settore del 21.06.2016



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==ooflloo==--

(trasmessa al Collegio in data 29.06.2016) e del 01.07.2016 e del Responsabile del Servizio Finanziario e Amministrativo del 29.06.2016; atti che costituiscono parte integrante del presente verbale - parere;

**RICHIAMATE**

- a) le osservazioni del Collegio dei Revisori dei Conti in ordine alla non conformità del bilancio di previsione 2016 e del bilancio pluriennale pluriennale 2016 – 2018:
- al principio di attendibilità, in quanto contenente distorsioni rilevanti in merito alla previsione delle entrate e delle spese con particolare riguardo alla allocazione in bilancio;
  - al principio di coerenza, in quanto non assicurano un nesso logico, tenuto conto del vincolo delle risorse imposto dalla legge, tra il perseguimento degli obiettivi prefissati e le risorse strumentali utilizzate;
  - al principio di congruità, per i rilievi formulati, con particolare riferimento all'adeguatezza delle risorse accantonate e delle entrate alle quali l'Ente attesta di fare ricorso;
- b) le osservazioni, i rilievi e le raccomandazioni formulate nella relazione al rendiconto 2015;

**VISTO**

- la documentazione sopra elencata esibita dall'Ente relativamente alle variazioni di bilancio di cui alle delibere di Giunta Comunale sopra richiamate;

**OSSERVA**

1. Al collegio dei revisori è stata richiesto in data 13.07.2016 e in data 15.07.2016 rispettivamente il parere in merito all'assestamento generale del bilancio 2016-2018 e alla



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==000000==--

salvaguardia degli equilibri. Il parere è stato reso congiuntamente con verbale n. 41 del 21.07.2016. Si ritiene, pertanto, che trattandosi di fatti già da tempo noti all'Ente la proposta di delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio datata 19.07.2016 e trasmessa il 21.07.2016, allo spirare del termine (di otto giorni) concesso al Collegio per esprimere il parere nelle suindicate materie, sia obiettivamente intempestiva.

L'art. 194 del TUEL nel dettare la disciplina regolante il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, stabilisce che, in occasione della deliberazione con cui l'Organo consiliare effettua la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e verifica se permangono gli equilibri generali di bilancio (art. 193, secondo comma, del TUEL), o con la diversa periodicità prevista dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio compresi nelle tipologie tassativamente indicate nelle lettere da a) ad e); la proposta di delibera di cui si discute andava, quindi, quanto meno per un mero criterio di opportunità e ragionevolezza, esaminata nell'ambito degli atti connessi e conseguenti alla verifica della salvaguardia degli equilibri. Anche il Principio Contabile n. 2, al punto 95 dispone: << *In sede di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi di cui alla relazione previsionale e programmatica e in sede di accertamento degli equilibri generali di bilancio occorre comunque verificare l'eventuale esistenza di debiti fuori bilancio* >>.

Si rinvia, a tale proposito, alle osservazioni, ai rilievi e alle raccomandazioni evidenziati nel citato verbale-parere n. 41 del 21.07.2016, sottolineando la carenza documentale relativa alle risultanze contabili conseguenti alle formalità richieste dal D.Lgs. 267/2000 in presenza di riconoscimento del debito fuori bilancio oggetto della presente proposta di delibera.

2. Il richiamo nella proposta di delibera consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio alla delibera n. 78 del 26.05.2016 adottata dalla Giunta Comunale e ratificata dal Consiglio Comunale con delibera n. 53 del 7.07.2016 del Consiglio Comunale è improprio, poiché la delibera di Giunta Comunale che si è occupata (assunti i poteri ex art. 175, comma 4 del D.Lgs. 267/2000), del debito fuori bilancio in questione è la n. 75 del 26.05.2016



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00oo==--

(ratificata a sua volta dal Consiglio Comunale con delibera n. 52 del 7.07.2016) con la quale quota parte dell'avanzo libero di amministrazione desunto dall'ultimo rendiconto 2015 approvato viene destinata alla copertura finanziaria del debito fuori bilancio.

3. In sede di parere espresso in materia di assestamento di bilancio e salvaguardia degli equilibri (cfr. verbale-parere n. 41 del 21.07.2016), il Collegio evidenziava alcune perplessità sulla procedura seguita dall'Ente.

In *primis*, dubbia sembrava la possibilità che la Giunta potesse occuparsi di variazioni di bilancio su questioni che (oltre a modificare il bilancio) attengono a "debiti fuori bilancio" (forse la Giunta avrebbe potuto disporre, semmai, in presenza di stanziamento capiente). In ogni caso, ancor meno dubbia, secondo il Collegio, la possibilità che la Giunta Comunale non potesse disporre dell'avanzo c.d. "libero", trattandosi di materia discrezionale riservata al Consiglio se, corretta, è la lettura che il Collegio dà dell'art. 175, comma 5 *bis*, del D.Lgs. 267/2000 in cui si dispone:

*<< 5-bis. L'organo esecutivo con provvedimento amministrativo approva le variazioni del piano esecutivo di gestione, salvo quelle di cui al comma 5-quater, e le seguenti variazioni del bilancio di previsione non aventi natura discrezionale, che si configurano come meramente applicative delle decisioni del Consiglio, per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio >>.* Peraltro, la "discrezionalità" si rileva anche dalla lettura dell'art. 187, comma 2 dello stesso D.Lgs. 267/2000 in cui si afferma che:

*<< 2. La quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio, per le finalità di seguito indicate in ordine di priorità: a) per la copertura dei debiti fuori bilancio; b) per i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; c) per il finanziamento di spese di investimento; d) per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente >>.*

Sul punto appare aderente alla norma appena richiamata l'art. 51 (Debito fuori bilancio) del regolamento di contabilità che al comma 1 così dispone: *<< Qualora sussista l'esigenza di provvedere al riconoscimento della legittimità di debiti fuori bilancio, l'organo consiliare adotta il*



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00oo==--

*relativo provvedimento indicando i mezzi di copertura >>.* L'esclusiva competenza all'organo consiliare, anche sotto il profilo della individuazione della copertura finanziaria, si giustifica agevolmente tenuto conto della eccezionalità della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (che importa la sostanziale modifica delle decisioni di bilancio precedentemente adottate e comunque una valutazione di episodi chiaramente disfunzionali per l'organizzazione amministrativa) e della necessità di escludere possibili conflitti di interessi nelle decisioni in materia di riconoscimento.

In secondo luogo, si rimarca l'intempestività della delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio che, in ogni caso, andava adottata dal Consiglio Comunale (fatte salve le riserve sopra espresse sulla procedura adottata dalla Giunta Comunale) in sede di ratifica del *"provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo"* in via d'urgenza, verificata la sussistenza dei requisiti di legge previsti dall'art.4 del TUEL (sul punto si rinvia a quanto osservato nel verbale-parere n. 41 del 21.07.2016).

4. V'è poi un ulteriore aspetto sul quale il Collegio ritiene opportuno soffermarsi.

In ipotesi, come nel caso di specie, di debiti fuori bilancio previsto dalla lettera "e" dell'art. 194, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, ovvero di *<< acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 >>*, il riconoscimento del debito è consentito *<< nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza >>*.

Osserva il Collegio che per la natura peculiare dei servizi normalmente erogati dagli enti territoriali, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui, che è un concetto di carattere funzionale, costituendo l'arricchimento un concetto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata. Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso unicamente come accrescimento patrimoniale potendo consistere anche in un risparmio di spesa (*Cassazione Civile, Sezione I°, 12 luglio 1996, n. 6332*).

Occorre precisare che il legislatore ha correttamente indicato il requisito dell'"utilità" della



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo(0)oo==--

prestazione, che deve essere accertata e dimostrata, “senza che si possa rinvenire nella legislazione una precisa nozione della fattispecie” (cfr. principio contabile n. 2, punto 90), demandando alla delibera consiliare di riconoscimento l'individuazione delle singole fattispecie e dei requisiti delle spese in questione, in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione (*Corte dei Conti dell'Emilia Romagna n. 32/2011/PAR*). Quindi, al momento del riconoscimento, il Consiglio deve prendere atto, anzitutto, che l'obbligazione si riferisce a funzioni e servizi di propria competenza, per poi dichiarare l'effettiva utilità ricevuta dalla prestazione in termini di arricchimento per l'Ente (*Corte dei Conti dell'Emilia Romagna n. 32/2011/PAR*).

Al punto 98 del Principio Contabile n. 2 è specificato che:

*<< Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera (e) dell'art. 194 del TUEL comporta l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa.*

*Ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL la sussistenza dell'utilità conseguita va valutata in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. Sono comunque da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge.*

*L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente >>.*

La necessità dei requisiti appena evidenziati è una diretta conseguenza dei principi previsti dall'ordinamento in materia di arricchimento senza causa ex art. 2041 c.c., il quale impone comunque che, nei rapporti giuridici caratterizzati dall'elemento della sinallagmaticità e quindi della corrispettività, una parte non possa lucrare un profitto a danno dell'altra, e che quindi debba essere sempre garantito il rispetto non solo economico ma anche in termini di causa giuridica dell'equilibrio fra prestazione e controprestazione. Accanto all'elemento dell'arricchimento da parte dell'ente locale concretizzato per effetto dell'acquisizione di una





COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00oo==--

pubblica fornitura o un pubblico servizio, peraltro, deve concorrere l'ulteriore elemento dell'utilità acquisita. Quest'elemento rileva non tanto in relazione per ciò che prevede, ma per ciò che esclude. Ciò che si intende evidenziare, infatti, è che **il debito fuori bilancio non è mai riconoscibile per la parte che non rappresenta utile per l'ente locale.**

L'utilità pubblica va dimostrata e individuata nell'apprezzamento del requisito della vantaggiosità pubblica tenendo presente che il *quantum* del debito riconoscibile da parte dell'ente dovrà essere pari alla minor somma tra l'arricchimento dell'ente e la diminuzione patrimoniale subita dal terzo. L'arricchimento, nel caso di beni e servizi, coincide con il prezzo. In tale fattispecie è stabilito che sono sanabili i debiti derivanti da spese assunte in violazione delle norme del T.U.E.L. per la parte di cui sia stata accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente locale; il pagamento dell'eventuale parte residua deve essere invece richiesta a chi ha ordinato e reso possibile la fornitura in quanto, per tale parte, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, il funzionario o il dipendente che ha violato le disposizioni che regolano l'effettuazione della spesa.

Pertanto, la legittimità di tali debiti è subordinata alla dimostrazione, da parte del responsabile del servizio interessato, dell'utilità e dell'arricchimento conseguiti dall'ente e al fatto che le relative obbligazioni siano state contratte nell'esercizio di funzioni pubbliche e di servizi di competenza dell'ente.

La proposta di delibera sottoposta all'esame del Collegio, nonché gli atti prodromici relativi, presentano evidenti profili di criticità sotto i vari aspetti appena sopra delineati, posto che nella delibera si dà semplicemente atto che << *la merce indicata nelle fatture da liquidare alla ditta Idromarche di Monte San Vito (AN) è stata effettivamente fornita ed il mancato pagamento dell'onere comporterebbe un indebito arricchimento per l'Ente* >>, omettendo qualsiasi argomentazione in ordine agli elementi caratterizzanti l'iter di riconoscimento del debito fuori bilancio appena richiamati avuto riguardo della fattispecie del debito fuori bilancio rientrante nella categoria "e" dell'art. 194 del TUEL.



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00oo==--

5. Nella proposta di delibera (né nella precedente delibera di GM n. 75 del 26.05.2016 e in quella successiva del Consiglio di ratifica n. 52 del 7.07.2016) non è allegato il prospetto del bilancio dal quale si dimostra, come attestato nella proposta di delibera, l'imputazione della spesa di € 958,40 al Capitolo 85207 "A.A.2015 - Debiti Fuori Bilancio" del bilancio di previsione (variato); si invita, quindi, il Responsabile del Servizio Finanziario a fornire il documento richiamato.

Infine si evidenzia la necessità che almeno in sede di delibera consiliare, acquisiti dall'Ufficio tutti i relativi elementi di supporto, venga chiarito (poiché sul punto il contenuto della proposta di delibera è palesemente claudicante) come si sia potuto procedere ad effettuare l'ordine della merce (come si evince dal richiamo del numero e della data dell'ordine sia nella fattura che nel DDT) senza l'avvenuta assunzione dell'impegno che ne costituisce il presupposto.

--==oo00oo==--

### **Il Collegio dei Revisori:**

in ordine alla proposta di delibera del Consiglio Comunale n. 14722 del 19.07.2016, avente per oggetto **"SERVIZIO CASA DI RIPOSO - RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO AI SENSI ART. 194 C. 1 LETT. E) D. LGS. 267/2000"**,

- a) evidenzia nelle suesposte osservazioni, rilievi e raccomandazioni il proprio parere;
- b) invita il Consiglio comunale a tenere in considerazione e ad evadere le richieste del collegio e ad attenersi alle osservazioni formulate nell'ambito del presente parere, al fine di assicurare e migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità della gestione dell'Ente.

Copia dell'eventuale delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio inviata alla Procura della Corte dei Conti unitamente al presente verbale, si chiede che venga contestualmente



COMUNE DI CASTELFIDARDO  
(Ancona)

--==oo00nn==--

trasmessa anche al Collegio dei Revisori.

I verbali redatti, i pareri espressi, le relazioni, le richieste documentali, gli inviti e le raccomandazioni ed ogni altro atto e documento precedentemente redatto, devono intendersi parte integrante del presente verbale; con ciò significando che eventuali omissioni di fatti ed aspetti evidenziati in altri atti ma che riflettono decisioni nel presente atto devono intendersi qui riportati.

Si pubblichi sul sito dell'Ente.

Chiuso in Fabriano, il 27 luglio 2016

IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Dott. Ugo Maria Fantini (*Presidente*)

Rag. Angelo Linci (*revisore*)

Dott. Nazzareno Tossici (*revisore*)