

deliberazione n. 75/2021/PRSE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f.
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sul rendiconto di gestione del **Comune di Turi (Città Metropolitana di Bari)** relativo all'esercizio finanziario 2018;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 22.4.2021, convocata con ordinanza n. 29/2021 e svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto a mezzo della piattaforma *Teams*, ai sensi dell'art. 85 del d.l. 17.3.2020, n. 18 (convertito, con modificazioni dalla l. 24.4.2020, n. 27) e s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Ritenuto in

FATTO

1. A seguito dell'esame del rendiconto in oggetto, con nota prot. Cdc n. 5376 del 22.12.2020, indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione, è stata avviata un'attività istruttoria al fine di ottenere chiarimenti su taluni aspetti ritenuti meritevoli di approfondimento e segnatamente:

- composizione del risultato di amministrazione (in particolare, fondo pluriennale vincolato, fondo crediti di dubbia esigibilità, fondo perdite società partecipate, fondo contenzioso);
- capacità di riscossione;
- fondo cassa;
- tempi di pagamento;
- mutui;
- razionalizzazione della spesa pubblica;
- debiti fuori bilancio;
- contratti di finanza derivata.

2. L'Ente ha fornito riscontro con nota a firma del Sindaco prot. n. 5108 del 25.2.2021 (acquisita in pari data al prot. Cdc n. 1057).

3. Risultando non superate talune criticità, il magistrato istruttore ha formulato osservazioni di cui, con ordinanza presidenziale n. 29 dell'8.4.2021 (prot. Cdc n. 2885), è stata disposta la comunicazione al Comune, contestualmente a: *i)* la convocazione alle ore 10:00 della Sezione in adunanza pubblica per il 22.4.2021, con modalità di collegamento da remoto; *ii)* l'assegnazione al Comune del termine del 16.4.2021 per il deposito di memorie illustrative e di quanto richiesto nelle osservazioni in ordine alle questioni all'esame; *iii)* l'invito a comunicare entro il 20.4.2021 l'eventuale interesse a partecipare all'adunanza pubblica, con espresso avviso che, in assenza, la trattazione sarebbe avvenuta in camera di consiglio.

4. Con nota prot. n. 8874 del 15.4.2021 (prot. Cdc n. 3076 del 16.4.2021) il Comune ha prodotto memorie, così concludendo: *«Per quanto sopra argomentato e documentato l'Ente si rimette alla decisione collegiale in camera di consiglio di codesta illustrissima Magistratura contabile»*.

5. Con nota del Segretario Generale del 20.4.2021 trasmessa via pec il Comune ha chiesto di partecipare all'odierna adunanza pubblica; alle ore 10:20, constatato il mancato intervento dei rappresentanti dell'Ente, il Collegio si è riunito in camera di consiglio per deliberare.

Considerato in

DIRITTO

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti

La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, comma 7, della l. 5.6.2003, n. 131 (*«Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»*), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'art. 1, commi da 166 a 172, della l. 23.12.2005, n. 266 (*«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006»*) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della l. n. 266/2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

Infine, l'art. 148-bis del d.lgs. 18.8.2000, n. 267 (*«Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»*, TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10.10.2012, n. 174 (*«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 l. 7.12.2012, n. 213), ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (comma 3).

La Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013) ha chiarito che il suddetto controllo – ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di

tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa – è «[...] finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)» (v. anche sentenze n. 39 del 2014 e n. 115 del 2020).

Qualora le irregolarità accertate non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia ex art. 148-bis, comma 3, TUEL, la natura anche collaborativa del controllo intestato alle sezioni regionali della Corte dei conti (art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003) consente alle stesse di segnalare agli enti irregolarità meno gravi, al fine di prevenire l'insorgere di situazioni di deficitarietà o squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria; l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Ciò posto, la Sezione, preso atto degli elementi emersi nel corso dell'istruttoria (che, nell'ottica del principio di continuità del bilancio e della gestione finanziaria, è stata estesa all'esercizio 2019), formula le seguenti osservazioni.

1. Risultato di amministrazione

		2016	2017	2018
Fondo cassa al 1° gennaio		3.518.275,77	4.315.992,16	3.644.525,53
Riscossioni	(+)	9.826.986,63	9.732.313,34	9.321.516,03
Pagamenti	(-)	9.029.270,24	10.403.779,97	9.436.965,62
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	4.315.992,16	3.644.525,53	3.529.075,94
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	4.315.992,16	3.644.525,53	3.529.075,94
Residui attivi	(+)	3.211.272,92	4.429.143,09	5.226.124,31
Residui passivi	(-)	3.711.046,81	4.222.830,40	3.917.236,76
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	195.191,70	303.972,00	286.522,18
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	305.151,53	945.626,33	152.720,88
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	(=)	3.315.875,04	2.601.239,89	4.398.720,43
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		763.416,86	1.216.093,95	1.622.087,49
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35/2013 e rifinanziamenti		0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate		0,00	0,00	0,00
Fondo contenzioso		0,00	300.000,00	136.981,21
Altri accantonamenti		1.121.007,78	808.498,99	1.317.778,50
Totale parte accantonata		1.884.424,64	2.324.592,94	3.076.847,20
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		175.419,59	153.411,11	123.362,91
Vincoli derivanti da trasferimenti		137.081,05	70.677,14	575.142,01
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		0,00	0,00	0,00
Altri vincoli		19.211,89	0,00	0,00
Totale parte vincolata		331.712,53	224.088,25	698.504,92
Totale parte destinata agli investimenti		1.059.378,57	12.195,10	582.272,82
Totale parte disponibile		40.359,30	40.363,60	41.095,49

Tabella 1 - (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia - elaborazione su dati BDAP)

1.1 Fondo pluriennale vincolato

1.1.1 Con la nota istruttoria è stato chiesto di inviare l'elenco degli impegni di parte corrente e di parte capitale per i quali si è proceduto al 31.12.2018 alla re-imputazione negli esercizi successivi con attivazione del fondo pluriennale vincolato, con indicazione della motivazione e della fonte di finanziamento.

1.1.2 Con la nota di riscontro sono stati trasmessi gli elenchi richiesti *sub* allegato A) e B) in un formato, tuttavia, non completamente leggibile e, pertanto, non fruibile ai fini delle verifiche.

Il Comune è stato quindi invitato a trasmettere prospetti leggibili nonché a fornire le medesime informazioni con riguardo all'esercizio 2019.

1.1.3 Con le memorie del 15.4.2021 il Comune ha prodotto i prospetti richiesti (Allegati A, B, C e D, relativi a FPV parte corrente 2018, FPV parte capitale 2018, FPV parte corrente 2019 e FPV parte capitale 2019).

Per ciascun impegno tali prospetti riportano, oltre al numero, una sintetica descrizione, l'importo, la motivazione, la fonte di finanziamento.

Quest'ultima voce è valorizzata nei prospetti A, B e C con l'indicazione «bilancio comunale» o «bilancio»; l'ultimo prospetto contiene il riferimento alle seguenti fonti: «fondi ministeriali», «fondi regionali», «fondi Città metropolitana», «bilancio comunale».

1.1.4 In proposito si osserva quanto segue.

In base al principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, § 5.4, che puntualizza quanto disposto nell'art. 3, comma 5, dello stesso decreto), il FPV è *«un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata»*. Esso garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Il FPV è formato da entrate correnti vincolate e da entrate destinate al finanziamento di investimenti, accertate e imputate agli esercizi precedenti a quelli di imputazione delle relative spese.

La disciplina in menzione puntualizza che «[...] il principio della competenza potenziata prevede che il "fondo pluriennale vincolato" sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste. In particolare, la programmazione e la previsione delle opere pubbliche è fondata sul Programma triennale delle opere pubbliche e relativo elenco annuale di cui alla vigente normativa che prevedono, tra l'altro, la formulazione del cronoprogramma (previsione dei SAL) relativo agli interventi di investimento programmati» (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, § 5.4.4).

Con la deliberazione n. 4/2015/INPR (recante «Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle regioni e degli enti locali (d.lgs. n. 118/2011,

*integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014») la Sezione delle autonomie di questa Corte ha avuto modo di precisare che «Il Fondo pluriennale a regime assume le caratteristiche di strumento di programmazione e controllo delle modalità e dei tempi di impiego delle risorse, prevalentemente vincolate. È necessario rappresentare contabilmente in modo rigoroso la destinazione delle risorse stesse che, qualora relative alla copertura di spese “impegnate”, sono contabilmente descritte nel Fondo pluriennale vincolato, mentre, se destinate a finanziare spese di cui non sia stata perfezionata la relativa obbligazione giuridica, sono rappresentate contabilmente nel risultato di amministrazione tra le quote vincolate. **La rappresentazione contabile nel risultato di amministrazione comporta la necessità di analizzare e indicare puntualmente la fonte di copertura della spesa: entrate vincolate per legge, entrate da indebitamento, entrate da trasferimenti vincolati, entrate straordinarie vincolate dall'ente»** (enfasi aggiunta).*

Tali considerazioni sono state ribadite dalla successiva deliberazione n. 32/2015/INPR, con cui la Sezione delle autonomie ha tra l'altro richiamato la necessità, ai fini della verifica di congruità della formazione del FPV iscritto in entrata e in uscita, di alcuni elementi fondamentali, tra cui *«la sussistenza del cronoprogramma della spesa che indichi gli esercizi in cui l'obbligazione giuridica perfezionata andrà a scadere e diverrà esigibile»*.

In relazione a quanto precede, si richiama l'Ente a un'indicazione puntuale della fonte di copertura degli impegni oggetto di re-imputazione con attivazione del FPV, in linea con i principi espressi dalla giurisprudenza del giudice contabile.

1.2 Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

1.2.1 Con la nota istruttoria è stato chiesto di fornire il prospetto analitico di conteggio del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2018 e ogni utile elemento di valutazione al riguardo nonché, in ipotesi di quantificazione con il metodo semplificato, i prospetti di calcolo afferenti agli esercizi precedenti nei quali sia stato ugualmente utilizzato.

1.2.2 In sede di riscontro il Comune ha: i) confermato il ricorso, nel 2018, al metodo semplificato per la determinazione del fondo *de quo*, fornendo «i

dettagli analitici del calcolo dell'FCDE» anche per gli anni dal 2014 al 2018; ii) precisato che, per il 2017, non è stato possibile procedere a una ricostruzione analitica per «impossibilità oggettiva di recuperare i relativi prospetti», posto che, interpellato, il Responsabile *pro tempore* del Settore economico-finanziario non ha fornito alcun riscontro al riguardo.

1.2.3 Dall'esame dei prospetti prodotti si evincono le informazioni sinteticamente riportate nella sottostante tabella:

Comune di TURI	Fondo Crediti di dubbia esigibilità (FCDE)				
<i>esercizio di riferimento</i>	2014 - 1.1.2015	2015	2016	2017	2018
<i>importo accantonato nel risultato di amministrazione</i>	150.757,04	200.757,04	763.416,86	1.216.093,95	1.622.087,49
<i>metodo impiegato</i>	ordinario	accantonamento definitivo "prudenzialmente superiore all'accantonamento minimo di legge" (di cui è resa indicazione di calcolo sia col metodo ordinario che semplificato)	ordinario per individuazione di accantonamento minimo ("applicando riduzione massima al 55%") a cui successivamente sottratto importo dei "crediti stralciati dal conto del bilancio per probabile inesigibilità")	semplificato	semplificato

Tabella 2 - (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia - elaborazione su dati trasmessi dal Comune di Turi con nota del 25.2.2021)

Nello specifico:

- quanto al rendiconto 2014, in sede di prima applicazione del d.lgs. n. 118/2011, l'Ente ha accantonato a titolo di FCDE un importo pari a € 150.757,04, determinato secondo il metodo ordinario, come si evince dal prospetto di cui all'allegato C trasmesso in sede di riscontro e dal quale, tuttavia, emerge l'aver preso come base di riferimento per il calcolo dei rapporti annui il quinquennio 2009/2013, anziché gli esercizi 2010/2014;
- con riferimento al rendiconto 2015, l'allegato D alla nota di riscontro reca indicazione del FCDE calcolato sia secondo il metodo ordinario (quantificato in € 147.661,98, senza tuttavia che ne sia stato fornito il prospetto analitico di conteggio), sia secondo il metodo semplificato (€ 84.295,63), con l'annotazione conclusiva che «l'importo accantonato nel risultato di amministrazione, pari a € 200.757,04 risulta prudenzialmente superiore all'accantonamento minimo di legge». Nessuna ulteriore informazione circa il modo in cui si è addivenuti esattamente a tale ultimo importo è fornita nella nota (informazione che si invita l'Ente a trasmettere);

- quanto al rendiconto 2016, in disparte la scarsa leggibilità dell'allegato E recante il prospetto di determinazione del FCDE, il relativo accantonamento (€ 763.416,86) è il risultato dell'ibridazione (normativamente non contemplata) dei due metodi, ordinario e semplificato. In particolare, risulta essere stato dapprima individuato l'accantonamento minimo di legge, in applicazione del metodo ordinario (€ 938.572,58); a tale importo è stato poi sottratto il valore dei crediti stralciati dal conto del bilancio per inesigibilità (€ 175.155,72), secondo il metodo semplificato. Peraltro, l'accantonamento minimo è stato determinato applicando erroneamente al totale dei residui la percentuale di abbattimento del 55%, quale possibilità prevista, invece, per il solo bilancio di previsione (con una differenza di € 229.409,48);
- quanto all'FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2017 (€ 1.216.093,95), ferma restando la riferita «*impossibilità oggettiva di recuperare*» i prospetti analitici di determinazione, l'allegato F reca uno stralcio della relazione dell'Organo di revisione dal quale si evince l'adozione del metodo semplificato, corretto nella sua applicazione nel presupposto – non pacifico – dell'esatta determinazione del FCDE accantonato nell'esercizio precedente;
- anche in ordine al FCDE accantonato al 31.12.2018 (€ 1.622.087,49) l'Ente (pur trasmettendo il solo allegato relativo alla composizione dello stesso e non il prospetto analitico di calcolo) ha riferito del ricorso al metodo semplificato, la cui correttezza presuppone necessariamente l'esatta determinazione del FCDE accantonato nel precedente rendiconto.

1.2.4 Nel sistema di contabilità armonizzata, il FCDE costituisce un fondo rischi finalizzato a tutelare gli equilibri di bilancio futuri, essendo «*diretto ad evitare che le entrate di dubbia esigibilità, previste ed accertate nel corso dell'esercizio, possano finanziare delle spese esigibili nel corso del medesimo esercizio*» (Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, esempio n. 5 dell'appendice tecnica). L'adeguata quantificazione del fondo condiziona la veridicità del risultato di amministrazione, preservando l'ente da potenziali squilibri di cassa, allorché sia utilizzato, a copertura di spese future, avanzo libero, in realtà costituito da residui attivi non esigibili.

Sul piano normativo vengono in rilievo l'art. 167 TUEL e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Il comma 1 dell'art. 167 TUEL prescrive lo stanziamento nel bilancio di previsione, all'interno del programma «*Fondo crediti di dubbia esigibilità*» della missione «*Fondi e Accantonamenti*», di un accantonamento determinato in ragione dell'importo delle entrate (accertamenti di competenza) di dubbia e difficile esazione, seguendo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al d.lgs. 118/2011, paragrafo 3.3 ed esempio n. 5).

Il comma 2 dello stesso art. 167 dispone che, in sede di rendiconto, una quota del risultato di amministrazione sia accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità, con ammontare parametrato all'ammontare dei crediti (residui attivi) di dubbia e difficile esazione (e sempre seguendo i criteri indicati nell'All. n. 4/2 al d.lgs. 118/2011).

Il paragrafo 3.3 dell'All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, dopo aver sancito che sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non sia certa la riscossione integrale, dispone che per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una posta contabile, denominata «Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità», il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

Le modalità di quantificazione dei due fondi (accantonamento di competenza e fondo da accantonare nel risultato di amministrazione) sono stabilite dal principio contabile applicato in modo autonomo e distinto (essendo frutto, il primo, del rapporto fra riscossioni e accertamenti di competenza, negli

ultimi 5 esercizi; il secondo, del rapporto fra residui attivi riscossi e residui attivi esistenti all'inizio di ognuno dei 5 esercizi precedenti).

In sede di rendiconto, la regola generale di determinazione del fondo è quella secondo cui, fin dal primo esercizio di applicazione del principio contabile applicato, l'ente è tenuto ad accantonare nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del FCDE quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio.

Tuttavia, il medesimo principio contabile applicato – in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo medesimo – ha previsto la possibilità, in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi fino al 2018, di determinare la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il FCDE per un importo non inferiore al seguente (c.d. metodo semplificato):

+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce
- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti
+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce

Il d.lgs. n. 118/2011 precisa che l'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019, rinviando all'esempio n. 5 riportato in appendice per le modalità di calcolo.

Con la deliberazione n. 32/2015/INPR la Sezione delle autonomie ha evidenziato che la facoltà di utilizzare il metodo c.d. semplificato introduce un elemento di gradualità nel predetto accantonamento, *«modificando l'originaria previsione dell'integrale copertura in sede di rendiconto, a fronte della previsione agevolata in sede di bilancio di previsione»*. Si tratta di una facoltà che, in presenza di sostanziale stabilità nel tempo dell'ammontare delle entrate e del relativo tasso di riscossione, non dovrebbe produrre risultati sensibilmente divergenti dal metodo ordinario. Infatti, il primo elemento dell'operazione riportata nella tabella soprastante è costituito dall'ammontare di FCDE accantonato, integralmente, in occasione del riaccertamento straordinario dei residui

all'1.1.2015; a quest'ultimo si sottraggono gli eventuali utilizzi e si somma l'accantonamento a FCDE stanziato nel bilancio di competenza dell'esercizio.

Come di recente chiarito (Sez. reg. contr. Lazio, deliberazione n. 80/2020/PRSE), *«la corretta applicazione del “metodo semplificato” presuppone necessariamente l'esatta determinazione del FCDE accantonato nel rendiconto del precedente esercizio, così come del FCDE definitivamente stanziato nel bilancio di previsione dell'esercizio rendicontato (rispettivamente primo e terzo addendo della formula stabilita dal principio contabile).*

Una scorretta e insufficiente quantificazione di uno o di entrambi i valori comporta necessariamente l'errata determinazione della somma da accantonare a rendiconto, rendendola parimenti sottostimata anche agli effetti dell'attendibilità del risultato di amministrazione.

In questo senso il metodo semplificato costituisce una procedura di calcolo del FCDE alternativa a quella ordinaria, ma pur sempre basata su una precisa formula espressamente prevista dal principio contabile anche al fine di consentirne la verifica immediata.

In proposito si rammenta quanto da ultimo rimarcato dalla Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali-esercizi 2018 e 2019, approvata dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG, circa la necessità, ai suddetti fini, che venga “soddisfatta quella sostanziale stabilizzazione dei residui attivi su cui si incentra il funzionamento del metodo semplificato di determinazione del FCDE come previsto al punto 3.3 del principio contabile di cui all'allegato A/2 e di conseguenza la corretta interazione tra lo stanziamento di previsione e l'accantonamento nel risultato di amministrazione”».

Ciò posto, nel caso del Comune di Turi è stata riscontrata la presenza di irregolarità nell'osservanza della disciplina e della giurisprudenza contabile in ordine alla corretta determinazione del FCDE, idonee a riverberarsi sulla consistenza e sull'attendibilità del risultato di amministrazione degli esercizi considerati. Si rilevano, in particolare:

- a) l'erronea considerazione, da un punto di vista strettamente metodologico, del quinquennio 2009/2013 anziché delle annualità 2010/2014, nella procedura di calcolo del FCDE accantonato nel risultato di

amministrazione al 1° gennaio 2015, in sede di prima applicazione del d.lgs. n. 118/2011;

- b) in relazione al FCDE accantonato al 31.12.2016, errata e insufficiente quantificazione dello stesso fondo derivante dall'adozione di un metodo di calcolo ibrido, normativamente non contemplato, tra quello ordinario e quello semplificato, nonché dall'erroneo abbattimento, nella misura del 55%, della consistenza dell'accantonamento minimo a consuntivo (consentita solo con riferimento al bilancio di previsione);
- c) la conseguente non corretta determinazione del FCDE accantonato nei risultati di amministrazione 2017 e 2018, posto che la corretta applicazione del metodo semplificato presuppone l'esatta determinazione del FCDE accantonato nel rendiconto dell'esercizio precedente.

1.2.5 In relazione a quanto precede, in vista dell'odierna adunanza il Comune è stato invitato a fornire gli opportuni chiarimenti nonché a trasmettere il prospetto analitico di determinazione del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione 2019 (€ 2.890.903,92).

1.2.6 Con le memorie del 15.4.2021 l'Ente si è limitato a trasmettere due prospetti (allegati *E* ed *E_1*) relativi, rispettivamente, alla composizione dell'accantonamento al FCDE e al fondo svalutazione crediti (all. c del rendiconto 2019) e al calcolo dell'accantonamento al FCDE; dall'esame dei due prospetti è emerso uno scostamento (€ 57.214,37) fra l'importo del FCDE accantonato nel risultato di amministrazione e indicato nell'allegato *E* (€ 2.890.903,92) e l'importo risultante dalla sommatoria degli accantonamenti riportati nell'allegato *E_1* (€ 2.948.118,29).

Interessato sul punto per le vie brevi, il Comune ha riferito che: *i)* la discordanza riguarda il capitolo 26/1 «Accertamento lotta all'evasione TASI» pari a € 11.000,00 (e non a € 68.214,37 come riportato nel citato allegato *E_1*); *ii)* «L'anomalia, della quale la scrivente ha richiesto delucidazioni ai gestori del software, è dovuta esclusivamente ad una disfunzione del programma tenuto conto che il metodo di calcolo è automatico e non manuale» (mail del Responsabile dell'Ufficio economico finanziario del 20.4.2021).

Tuttavia, anche il nuovo importo comunicato relativamente al capitolo 26/1 (€ 11.000,00) è risultato incongruo rispetto all'ammontare dei residui attivi considerati.

Nuovamente sollecitato per le vie brevi a fornire chiarimenti su tale ulteriore incongruenza, il Comune (con mail del Responsabile dell'Ufficio economico finanziario del 21.4.2021) ha trasmesso la propria richiesta di informazioni inoltrata al gestore del *software* (nota prot. Comune n. 9229 del 21.4.2021) e la correlata risposta; in quest'ultima il gestore afferma che *«A seguito di controlli ed interventi si è rilevato che solo per il capitolo 26/1, risultava essere nel 2019 FCDE senza nessun tipo calcolo né Metodo A né metodo manuale, campo che peraltro è impossibile da togliere o azzerare poiché obbligatorio; conseguentemente questo ha portato a fare un FCDE a consuntivo 2019 pari a €11.000 su quel capitolo, ricalcolando a tutt'oggi lo stesso capitolo 26/1 con metodo A porta ad €68.214,3 che risulterebbe quello corretto . Questa anomalia è stata causata da un aggiornamento del programma sugli archivi MySql del database non andato a buon fine, che ha "sporcato" il dato su alcune tabelle provocando delle piccole discrasie sul programma di contabilità, tale anomalia non è ripetibile nè riproducibile»* (enfasi aggiunta).

1.2.7 I fondi e gli accantonamenti costituiscono uno strumento contabile preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2016/INPR). In particolare, *«l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce lo strumento per rendere meno "incerto" il risultato di amministrazione»* (all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, § 9.2).

Tecnicamente, il FCDE si traduce in un accantonamento che riduce la parte disponibile del risultato di amministrazione con un duplice effetto: i) diminuire la spesa autorizzabile nell'esercizio successivo tramite la quantificazione dell'avanzo/disavanzo da applicare nel successivo bilancio di previsione; ii) creare una riserva in grado di rendere neutro, in futuro, l'eventuale stralcio di residui attivi inesigibili in senso economico (cfr. Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 196/2019/PAR).

Tutto ciò assume particolare rilievo in relazione ai casi, invero a dir poco singolari, in cui la parte disponibile del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione sia pari a € 0,00, con ciò legittimando il dubbio che la consistenza delle grandezze che concorrono alla composizione del risultato di amministrazione – e, in particolare di quelle suscettibili di costruzione secondo metriche connotate da un certo tasso di discrezionalità tecnica – sia stata dimensionata con l’obiettivo di scongiurare l’emersione di un disavanzo sostanziale.

Tale è il caso del rendiconto di gestione dell’esercizio 2019 del Comune di Turi in cui, a fronte di un risultato di amministrazione (riga A) pari a € 3.907.963,1, la parte disponibile (riga E) si ragguaglia a € 0,00 per effetto di una parte accantonata pari a € 3.568.703,51, di una parte vincolata pari a € 339.259,59 e di una parte destinata agli investimenti pari a € 0,00.

Come di recente chiarito dalla Sezione (deliberazione n. 87/2020/PRSE), «[...] ai fini della costituzione e della gestione del FCDE da parte dell’Ente, è opportuno rammentare che la determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione è un adempimento di particolare delicatezza ed importanza e che le entrate oggetto di svalutazione devono essere analiticamente individuate. La conseguente “svalutazione” deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l’Ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio di previsione e la gestione in “sostanziale situazione di disavanzo” (Corte dei conti, delibere n. 14/SEZAUT/2017/INPR e 4/SEZAUT/2015/INPR – Corte costituzionale, sentenze n. 250/2013 e n. 213/2008)».

Tenuto conto di tutto quanto precede, il Collegio richiama il Comune in ordine all’importanza di effettuare un prudente apprezzamento delle entrate di dubbia e difficile esazione e di procedere a un accantonamento coerente con le vigenti coordinate normative.

1.3 Fondo perdite società partecipate

1.3.1 Con la nota istruttoria sono stati evidenziati i risultati di esercizio 2017 delle società partecipate dal Comune:

Comune di TURI	Partecipazione			Risultato di esercizio 2017	Perdita 2017 per quota ente
	quota	diretta	indiretta		
TERRA DEI TRULLI E DI BARSENTO SOCIETÀ CONSORTILE A RESPONSABILITÀ LIMITATA	2,15000000	1		-26.923	-578,84
ASMEL CONSORTILE SOC. CONS. A R.L.	0,32583000	1		212.657	0,00
PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD-EST BARESE BARSENTO SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA A SCOPO CONSORTILE	6,28000000	1		0,00	0,00

Tabella 3 - (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria su rendiconto 2018 Comune di Turi – elaborazione su dati portale Tesoro del MEF)

Sono stati quindi chiesti chiarimenti in merito al disallineamento fra le perdite registrate nel 2017 (€ 26.923,00) da *Terra dei Trulli e di Barsento Soc. cons. a r.l.* e l'accantonamento a titolo di fondo perdite aziende e società partecipate (€ 0,00). In particolare, è stato chiesto di comunicare l'avvenuto ripiano delle perdite sopraindicate ovvero di chiarire le ragioni del mancato accantonamento, procedendo, in ipotesi di inosservanza delle norme in materia, alla quantificazione del fondo *de quo* anche con riguardo agli esercizi pregressi.

1.3.2 Sul punto il Comune ha: i) riferito che nel 2018 non si è proceduto a ripianare le perdite riportate confermando, altresì, il mancato accantonamento a fondo dei relativi e proporzionali importi; ii) quantificato in € 1.016,06 il corretto ammontare del fondo anche con riguardo agli esercizi precedenti, secondo il procedimento di cui alla lett. b), comma 2, dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP).

1.3.3 L'art. 21, comma 1, TUSP impone alle pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità finanziaria, nel caso in cui le proprie società partecipate presentino un risultato di esercizio negativo, di accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione.

A tale riguardo, la Sezione delle autonomie (deliberazione n. 4/2015/INPR, cit.) ha precisato che il fondo prescritto dall'art. 21 TUSP (e dall'art. 1, comma 550-552, della l. n. 147/2013 per le aziende speciali e le istituzioni) si iscrive coerentemente nella logica dei principi fondamentali che

ispirano il nuovo ordinamento contabile degli enti territoriali, volti a prevedere adeguati accantonamenti destinati a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

Si tratta di norme dirette, da un lato, a evitare che la mancata considerazione delle perdite riportate dalla società partecipata possa incidere negativamente sui futuri equilibri di bilancio e, dall'altro e indirettamente, a indurre la dismissione delle interessenze in organismi in perdita strutturale.

L'obbligo di accantonare, nella parte spesa del bilancio dell'ente territoriale socio, un apposito fondo, parametrato alle perdite d'esercizio registrate da una società partecipata, a cui occorre fornire copertura con corrispondenti entrate, incide in senso riduttivo sulla capacità di spesa dell'ente socio.

A fine esercizio, confluenndo il predetto fondo nella quota accantonata del risultato d'amministrazione, diminuisce l'ammontare dell'eventuale avanzo libero, da applicare a copertura di spese di esercizi successivi.

1.3.4 Con le memorie del 15.4.2021 l'Ente ha ribadito di aver accantonato nell'esercizio 2020 in apposito fondo vincolato la somma di € 1.016,06 per la copertura delle perdite di aziende e società partecipate.

1.3.5 Nel rilevare la difettosa determinazione del fondo in esame e il conseguente omesso accantonamento nel risultato di amministrazione degli esercizi 2018 e 2019, si prende atto della quantificazione operata, in via correttiva e anche per le annualità pregresse, e si esorta l'Ente a garantire, per il futuro, la corretta applicazione della normativa in esame; quest'ultima, infatti, è finalizzata a consentire «[...] *una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica dalla salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi*». (Sez. reg. contr. Liguria, deliberazione n. 24/2017/PAR).

1.4 Fondo contenzioso

1.4.1 Con la nota istruttoria è stato chiesto di illustrare le modalità di calcolo del fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione 2018 (€ 136.981,21) e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente al 31.12.2018 (incluse le sentenze non definitive e non esecutive), compilando

apposita tabella riportante per ciascuna posizione: valore della causa, importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, etc.), presenza in contabilità di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata; indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente; quota accantonata per ciascuna posizione.

1.4.2 Con il riscontro il Comune ha:

- trasmesso un elenco di 19 contenziosi pendenti al 31.12.2018:

COMUNE DI TURI ANNO 2018						
n. d'ordine	contenzioso	valore causa (in euro)	importo spesa in caso di soccombenza	somma già impegnata	stima rischio soccombenza (%)	importo accantonato a fondo
1	Fratelli Damato-danno da dissesto manto stradale	2.000,00 oltre interessi e spese legali	4.060,32 da riconoscere quale debito fuori bilancio	nessuna	sentenza sfavorevole n. 94/2020	?
2	Giuliano s.r.l.-recupero tributi	mancato introito di 41.074,00	spese legali di controparte non quantificabili	nessuna	non prevedibile	?
3	Lacalandra Rosanna-recupero sanzione amministrativa	849,00 oltre spese legali	spese legali di controparte non quantificabili	nessuna	10%	€ 84,90
4	Trito-Tateo-esproprio	13.732,32	13.732,32, oltre interessi e spese legali	nessuna	non prevedibile	?
5	appello n. 4 cittadini per annullamento cartelle IC1 2011	spese legali non ancora quantificabili	spese legali di controparte non quantificabili	nessuna	90%	?
6	Di Pinto Angela-annullamento atti per sanatoria	non quantificabile	non prevedibile	nessuna	non prevedibile	?
7	Borghesi annullamento rivalta dello Sato	735.168,00	735.168,00 oltre interessi e spese legali	nessuna	non prevedibile	€ 140.000,00
8	AQP risarcimento danni da serpentine	valore indeterminato	non prevedibile	nessuna	medio	?
9	Catucci Isabella+AQP	70.000,00 già liquidati	spese legali di controparte non quantificabili	sorte capitale già liquidata in primo grado	medio	?
11	De Gennaro-danno da dissesto manto stradale	1.905,04	1.905,04 oltre spese processuali	nessuna	non prevedibile	?
12	Sacchi-danno da dissesto manto stradale	2.962,34	2.962,34 oltre spese processuali	nessuna	non prevedibile	?
13	Towernet s.p.a.-illegittimità titolo in materia urbanistica	non quantificabile monetariamente	spese legali di controparte non quantificabili	nessuna	non prevedibile	?
14	ASL -trasporto disabili	13.000,00	13.000,00	nessuno	10%	€ 1.300,00
15	Aquarius-riconoscimento somme contrattuali	8.000,00	8.000,00 oltre spese processuali	nessuno	50%	€ 4.000,00
16	Dell'Aera Maria Teresa	391.743,22, oltre interessi legali già liquidati	spese legali di controparte non quantificabili	sorte capitale già liquidata in primo grado	non prevedibile	?
17	Romazzoli Leonardo	6.287,48	6.287,48 oltre interessi e spese processuali	nessuna	non prevedibile	?
18	Schiavone Vito-annullamento sanzione amministrativa	non quantificabile monetariamente	spese legali di controparte non quantificabili	nessuna	50%	€ 2.600,00
19	D'Alessandro Luigia	5.200,00 oltre spese legali	5.200,00 oltre spese legali	nessuna	30%	€ 1.560,00
						€ 149.544,90

Tabella 4 – (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione grafica dell'allegato alla nota del Comune di Turi del 25.2.2021)

- precisato che: i) nella voce «Altri Accantonamenti» è stato collocato il Fondo rischi per spese legali pari a € 447.033,60, «impropriamente separato dal Fondo contenzioso»; ii) nel bilancio di previsione è previsto uno stanziamento di € 66.000,00 quali oneri da sentenze esecutive.

1.4.3 I fondi e gli accantonamenti introdotti dal d.lgs. 118/2011 costituiscono uno strumento preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di risorse necessarie a compensare eventuali sopravvenienze passive o insussistenze dell'attivo.

In tale contesto un ruolo particolare riveste, tra gli altri, il fondo contenziosi o per altre passività potenziali (cfr. art. 167, comma 3, TUEL), che deve essere accantonato in misura congrua rispetto agli oneri stimati, seguendo le modalità previste dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria (All. n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, paragrafo 5.2, lett. h).

In proposito, se il TUEL si esprime in termini di «*facoltà*» per gli enti locali di effettuare «*ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare*», il principio contabile pone un vero e proprio obbligo.

Tale apparente contraddizione è stata superata dal giudice contabile, secondo cui il rapporto fra i due plessi normativi va traguardato alla luce del rapporto di genere a specie sussistente fra gli stessi; in particolare, mentre il TUEL (e il d.lgs. n. 118/2011 per le regioni) costituisce una disposizione generale, contemplante la facoltà di accantonare somme in appositi fondi, il principio contabile riguarda, specificamente, il fondo rischi per contenzioso (cfr. Sez. reg. contr. per la Liguria, deliberazione n. 103/2018/PRSP).

In base al principio contabile, «*nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso) con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi [...]. In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali*

accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio [...]. L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti».

Inoltre, è stato di recente evidenziato (Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione n. 69/2020/PRSE) che *«La valutazione della passività potenziale deve, pertanto, essere sorretta dalle conoscenze delle specifiche situazioni, dall'esperienza del passato e da ogni altro elemento utile e deve essere effettuata nel rispetto dei postulati del bilancio ed in modo particolare quelli di imparzialità e verificabilità (così, da ultimo, Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol-Sede di Trento, deliberazione n. 57/2019/PRSE). Si evidenzia, in proposito, che recente giurisprudenza di questa Corte (cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE) ha fatto riferimento, ai fini della classificazione delle passività potenziali tra passività “probabili”, “possibili” e da “evento remoto”, ai seguenti principi:*

- la passività “probabile”, con indice di rischio del 51%, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale), è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora esitati in decisione, per i quali l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);*
- la passività “possibile” che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il range di accantonamento oscilla tra un massimo del 49% e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;*
- la passività da “evento remoto”, la cui probabilità è stimata inferiore al 10%, con accantonamento previsto pari a zero».*

1.4.4 Ciò posto, dalla tabella prodotta dal Comune risulta che:

- il valore di taluni contenziosi è indicato come *«non quantificabile monetariamente»* o *«indeterminato»* e la stima del rischio di soccombenza è spesso qualificata come *«non prevedibile»*;

- l'importo complessivo indicato nella tabella (€ 149.544,90) è superiore (+ € 12.563,69) rispetto al fondo contenzioso (€ 136.981,21) accantonato nel risultato di amministrazione 2018.

Nel rilevare l'omessa valutazione del rischio di soccombenza connesso con taluni contenziosi nonché l'impropria separazione degli accantonamenti operati a titolo di fondo contenzioso e di fondo spese per rischi legali, l'Ente è stato invitato a:

- illustrare la metodologia adottata per la quantificazione in € 447.033,60 del Fondo rischi spese legali;
- chiarire le ragioni della rilevata discrasia tra l'importo complessivo dell'accantonamento a fondo indicato nella tabella allegata alla nota di riscontro (€ 149.544,90) e quello risultante del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2018 (€ 136.981,21);
- illustrare le modalità di calcolo del fondo contenzioso 2019 (€ 676.334,59) e trasmettere l'elenco analitico del contenzioso pendente al 31.12.2019, secondo lo schema della tabella già inviata per il 2018;
- garantire, per il futuro, l'adeguata collocazione nel Fondo contenzioso di tutte le somme all'uopo accantonate, ai fini del rispetto dei principi di correttezza e comprensibilità del sistema di bilancio;
- adottare ogni iniziativa idonea a consentire una mappatura completa del contenzioso in essere e una valutazione di dettaglio del rischio a esso correlato al fine di pervenire a una stima attendibile del Fondo contenzioso, che consenta, da un lato, di prevenire eventuali squilibri di bilancio connessi con la soccombenza nelle procedure giudiziarie in corso e, dall'altro, di evitare accantonamenti superiori al necessario in modo da assicurare la più proficua destinazione delle risorse pubbliche al miglioramento dei servizi della comunità amministrata.

1.4.5 Con le memorie del 15.4.2021 il Comune ha rappresentato che:

- nella quantificazione in € 447.033,60 del Fondo rischi spese legali «*si è tenuto conto dei contenziosi con più alto rischio di soccombenza dell'Ente*»;
- la discrasia relativa all'accantonamento a fondo contenzioso (€ 149.544,90 vs € 136.981,21) è dovuta all'erroneo conteggio di € 2.600,00 nell'importo di

- € 149.544,90; la differenza fra € 146.944,90 (= € 149.544,90 - € 2.600,00) ed € 136.981,21 «trova copertura nel fondo rischi spese legali»;
- anche per il calcolo del fondo contenzioso accantonato nel risultato di amministrazione 2019 è stato adottato «il criterio dei contenziosi con un grado di rischio soccombenza più elevato per l'Ente»; in proposito è stato allegato elenco analitico del contenzioso pendente al 31.12.2019;
 - l'Ufficio contenziosi sta procedendo a una ricognizione del contenzioso in essere, al fine di pervenire a una valutazione del relativo rischio e a una stima attendibile del fondo.

1.4.6 In proposito, il Collegio ribadisce la necessità di una corretta quantificazione del fondo in esame, mediante una stima del rischio di soccombenza che interessi tutti i contenziosi pendenti e non solo quelli caratterizzati da un grado di rischio di soccombenza più elevato per l'Ente. Tale scelta selettiva, infatti, può esporre l'ente al rischio di una sottostima dell'accantonamento, con immediati riflessi sull'effettiva rappresentazione della reale situazione finanziaria.

2. Capacità di riscossione ordinaria e da recupero evasione tributaria

2.1 Con la nota istruttoria è stata rilevata una tendenza flettente, nel triennio 2016-2018, per quanto concerne sia la riscossione complessiva (da 72,59% del 2016 a 63,74% nel 2018) sia quella relativa ai crediti esigibili degli esercizi precedenti (quest'ultima più che dimezzata: da 36,46% a 17,02%).

Riscossione complessiva			Crediti esigibili nell'esercizio			Crediti esigibili esercizi precedenti		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
72,59%	67,86%	63,74%	84,65%	79,55%	84,03%	36,46%	27,35%	17,02%
Media regionale		57,76%						
Media nazionale		58,95%						

Tabella 5 – (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria su rendiconto 2018 del Comune di Turi)

In relazione a ciò, è stato chiesto di conoscere gli eventuali interventi assunti o programmati ai fini del miglioramento dell'attività di riscossione.

2.2 In sede di riscontro il Comune si è limitato a operare un rinvio alle argomentazioni esposte con riguardo all'attività di recupero dell'evasione tributaria e alle entrate IMU-TASI.

In ordine a queste ultime, l'Ente ha individuato le specifiche azioni che intende intraprendere: i) espletamento di una procedura aperta telematica per l'affidamento del servizio di supporto alla gestione delle entrate tributarie ed extratributarie; ii) assunzione di un istruttore amministrativo da destinare all'ufficio tributi.

Con riferimento al recupero dell'evasione tributaria, l'Ente ha riferito che: i) nel 2020 ha preso avvio un'attività di bonifica delle banche dati in vista dell'aggiornamento dell'archivio delle posizioni pregresse e si è proceduto all'affidamento dell'attività di riscossione relativa agli anni 2011/2012 al Concessionario Credit Network Spa *«considerata la bassissima percentuale di riscossione di Equitalia»*; ii) nel 2021 è stato adottato un *software* gestionale più evoluto in vista della riduzione dei tempi degli accertamenti e delle riscossioni e sono state introdotte forme di rateazioni e ravvedimenti *«più corrispondenti alle esigenze della cittadinanza»*; iii) ulteriore intento è la *«implementazione di un supporto all'ufficio tributi per incrementare le azioni antielusione ed evasione»*.

Nella nota di riscontro, inoltre, sono esposti in tabella i dati aggiornati della riscossione dei residui attivi relativi al recupero evasione tributaria (IMU/TASI e TARSU/TIA/TARES/TARI), con la precisazione che non risultano residui stralciati in sede di riaccertamento né somme accantonate a FCDE.

RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA			
RECUPERO EVASIONE IMU/TASI		TARSU/TIA/TARES/TARI	
ANNO DI PROVENIENZA	DATO AGGIORNATO	ANNO DI PROVENIENZA	DATO AGGIORNATO
2017	€ 162.663,52	2016	€ 29.522,19
2018	€ 234.824,56	2017	€ 32.007,62
		2018	€ 41.290,48

Tabella 6 – (Fonte: nota del Comune di Turi del 25.2.2021)

2.3 L'analisi dei dati riportati non è confortante, ove si consideri la percentuale molto alta di residui attivi non riscossi, con particolare riferimento a

quelli del 2018 (85,43% per IMU/TASI e 98,95% per TARSU/TIA/TARES/TARI).

AGGIORNAMENTO RESIDUI ATTIVI - RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA										
RECUPERO EVASIONE	RENDICONTO <u>2017</u>			ANNO DI PROVENIENZA: 2017		RENDICONTO <u>2018</u>			ANNO DI PROVENIENZA: 2018	
	accertamenti	riscossioni	non riscosso	DATO AGGIORNATO	DATO AGGIORNATO non riscosso (%)	accertamenti	riscossioni	non riscosso	DATO AGGIORNATO	DATO AGGIORNATO non riscosso (%)
IMU/TASI	491.173,80	16.288,10	474.885,70	162.663,52	34,25	274.884,00	-	274.884,00	234.824,56	85,43
TARSU/TIA/TARES/TARI	37.135,00	-	37.135,00	32.007,62	86,19	41.729,13	-	41.729,13	41.290,48	98,95

Tabella 7 – (Fonte: Corte dei conti - Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione su dati questionari 2017-2018 e nota del Comune di Turi del 25.2.2021)

Nel prendere atto delle iniziative poste in essere a partire dal 2020 con specifico riguardo all'attività di recupero dell'evasione tributaria, la capacità di riscossione dell'Ente risulta in netto peggioramento in base ai dati del rendiconto 2019 (scendendo anche al di sotto della media regionale), come evidenziato nella tabella di seguito riportata:

Riscossione complessiva				Crediti esigibili nell'esercizio				Crediti esigibili esercizi precedenti			
2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
72,59%	67,86%	63,74%	56,58%	84,65%	79,55%	84,03%	79,05%	36,46%	27,35%	17,02%	13,55%
Media regionale			57,76%								
Media nazionale			58,95%								

Tabella 8 - (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia – elaborazione su dati BDAP)

2.4 Con le memorie del 15.4.2021 il Comune ha ribadito di aver avviato, a partire dalla seconda metà del 2020, «iniziative dirette all'attività di recupero dell'evasione tributaria che nel corso del triennio 2021-2023, superato il periodo iniziale, consentiranno un introito più tempestivo e puntuale per l'Ente».

In relazione a quanto precede, si invita il Comune a porre in essere e/o completare tutte le iniziative necessarie ad assicurare il tempestivo e puntuale introito delle proprie risorse.

3. Tempi di pagamento.

3.1 Con la nota istruttoria, nell'evidenziare la difficoltà dell'Ente nell'assicurare il pagamento delle fatture ricevute nell'anno, risultando pagato soltanto il 6% dei debiti commerciali al 31.12.2018, è stato chiesto di illustrare gli interventi correttivi, anche di natura organizzativa, eventualmente posti in essere nonché di fornire i dati relativi all'esercizio 2019 e un aggiornamento dello *stock* del debito complessivo 2018.

% pagamenti	N. fatture	Importo totale fatture	Importo pagato	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di ritardo ponderato	stock debito residuo al 31.12.2018	n. fatture
6%	1.762	4.557.988	252.757	149	119	3.418.328,55	1.389

Tabella 9 – (Fonte: Corte dei conti – Sez. reg. contr. Puglia – nota istruttoria su rendiconto 2018 del Comune di Turi)

3.2 In sede di riscontro non è stata restituita la tabella con i dati richiesti e l'Ente ha riferito che:

- a causa della presenza di un disallineamento tra i dati disponibili nel proprio sistema contabile e quelli presenti nella piattaforma crediti commerciali (PCC) (<http://crediticommerciali.mef.gov.it>), è stata disposta l'esternalizzazione dell'attività di bonifica per gli anni 2017 e 2018, con la conseguente «definizione di valori nettamente più bassi rispetto a quelli automaticamente inseriti»;
- da un approfondimento effettuato in occasione dell'inserimento nella piattaforma delle risultanze al 31.12.2020 è tuttavia emerso che la succitata attività ha riguardato le fatture del solo servizio economico-finanziario, per cui «i dati presenti in P.C.C differiscono notevolmente rispetto a quelli effettivi»;
- è stata pertanto avviata un'ulteriore azione di bonifica, tuttora in corso; il Comune si è impegnato a fornire al più presto i dati allineati e aggiornati.

3.3 Da verifiche d'ufficio è emersa, pur a fronte di valori degli indicatori annuali di tempestività non preoccupanti, la consistenza significativa dei pagamenti dei debiti commerciali posteriori alla scadenza:

Comune di TURI	2018	2019	2020
Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti	12,13	18,14	28,33
Indicatore annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza	2.496.932,88 €	2.513.694,69 €	2.351.489,51 €

Tabella 10 - (Fonte: sito istituzionale del Comune di Turi)

Nel prendere atto delle riferite difficoltà in ordine al disallineamento tra i dati desumibili nelle proprie scritture contabili e quelli presenti in PCC, l'Ente è stato invitato a: i) comunicare lo *stock* di debito residuo al 31.12 degli esercizi 2018/2019/2020, quale risulta dal proprio sistema contabile; ii) a riferire gli esiti intermedi dell'avviata azione di bonifica; iii) in generale, adottare ogni iniziativa idonea a garantire il corretto e tempestivo rispetto delle procedure di spesa.

3.4 Con le memorie del 15.4.2021 il Comune ha:

- fornito la seguente tabella:

STOCK DI DEBITO RESIDUO RISULTANTE DALLE SCRITTURE CONTABILI DELL'ENTE	
Totale debito residuo commerciale 31.12.2018	
	-168.075,91
Totale debito residuo commerciale 31.12.2019	
	-149.900,60
Totale debito residuo commerciale 31.12.2020	
	120.189,83

Tabella 11 - (Fonte: nota del Comune di Turi del 15.4.2021)

- allegato gli esiti intermedi dell'azione di bonifica sopra citata, da cui emerge una riduzione del debito scaduto e non pagato al 31.12.2019 e al 31.12.2020 nonché dei tempi di pagamento e ritardo;
- precisato di aver in corso una ricognizione delle fatture e delle note di credito presenti nella propria contabilità;
- evidenziato che il *trend* negativo dei tempi di pagamento dei debiti commerciali nel 2020 è stato causato dal considerevole numero di fatture degli anni pregressi pagate in tale anno e che nel primo trimestre 2021 l'indice di pagamento è sceso da 28,33 a 26,41;
- rappresentato che «Sarà adottata ogni iniziativa idonea a garantire il corretto e tempestivo rispetto delle procedure di spesa».

3.5 In tema di tempestività dei pagamenti occorre richiamare la recente introduzione – ad opera della legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 859 ss. della l. n. 145/2018, poi modificato dal d.l. n. 34/2019, convertito dalla l. n. 58/2019) – dell’obbligo di previsione, dal 2021, di un apposito fondo (denominato «Fondo di garanzia per i debiti commerciali», in breve FGDC) tra gli accantonamenti di parte spesa, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti e che, a fine esercizio, confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione.

La quantificazione del FGDC è data dall’applicazione di un valore percentuale stabilito dal comma 862 della l. n. 145/2018 sugli stanziamenti riguardanti la spesa per acquisti di beni e servizi, il quale varia (dall’1% al 5%) in funzione dell’indice di ritardo dei pagamenti.

L’art. 4-*quater* del d.l. n. 183/2020 (convertito con modificazioni dalla l. n. 1/2021) ha modificato il comma 861 della l. n. 145/2018, stabilendo che: *«Limitatamente all’esercizio 2021, le amministrazioni pubbliche di cui ai citati commi 859 e 860, qualora riscontrino, dalle proprie registrazioni contabili, pagamenti di fatture commerciali non comunicati alla piattaforma elettronica di cui al primo periodo del presente comma, possono elaborare gli indicatori di cui ai predetti commi 859 e 860 sulla base dei propri dati contabili, con le modalità fissate dal presente comma, includendo anche i pagamenti non comunicati, previa relativa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile».*

In relazione a quanto precede e nel prendere atto degli impegni assunti dal Comune, si raccomanda il rispetto del pertinente quadro normativo.

4. Debiti fuori bilancio

4.1 Nel 2018 il Comune di Turi ha fatto ricorso al riconoscimento di debiti fuori bilancio, la cui consistenza ha peraltro determinato il superamento del parametro di deficitarietà P6 (*ex dm.* 28.12.2018), riguardante i debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati (indicatore 13.1: importo debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati/totale impegni di spesa titoli I e II), il quale è risultato maggiore del valore-soglia dell’1%.

Nello specifico, l’Ente ha riconosciuto e finanziato debiti fuori bilancio per complessivi € 157.859,79, di cui € 64.035,39 derivanti da sentenze esecutive ed

€ 93.824,40 a titolo di acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa, rispettivamente, *ex art. 194, comma 1, lett. a) ed e), TUEL.*

Con la nota istruttoria è stato chiesto di: *i) fornire rassicurazioni circa il rispetto dei principi da osservare con specifico riguardo alle fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), TUEL (riconoscimento «nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza»); ii) trasmettere – mediante compilazione di apposita tabella elaborata dalla Sezione – informazioni di dettaglio per ciascun debito fuori bilancio riconosciuto (tipologia *ex art. 194, comma 1, TUEL*; esercizio di emersione; estremi delle delibere di riconoscimento di legittimità da parte dell'organo consiliare; eventuali pagamenti) e atto di transazione sottoscritto.*

4.2 In sede di riscontro l'Ente ha restituito la citata tabella, senza null'altro precisare.

4.3 Estendendo l'analisi all'esercizio successivo, è stato rilevato che nel 2019 il Comune ha riconosciuto debiti fuori bilancio per complessivi € 83.378,91, di cui € 23.971,46 derivanti da sentenze esecutive e € 59.407,35 *ex art. 194, comma 1, lett. e), TUEL*, parimenti superando il citato parametro di deficitarietà P6.

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, TUEL, sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitari gli enti locali che presentano gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

Nondimeno, secondo il consolidato orientamento della Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Sez. reg. contr. Puglia, delib. n. 53/PRSP/2011, n. 85/PRSP/2012, n. 115/PRSP/2012, n. 2/PRSP/2013, n. 77/PRSP/2013, n. 2/PRSP/2014, n. 139/PRSP/2015, n. 2/2020/PRSE, n. 39/2020/PRSE, n. 103/2020/PRSE, N. 111/2020/PRSP e n. 119/2020/PRSP).

Pur tenendo conto della riduzione nel 2019 dell'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati dal Comune, si rileva che, sia nel 2018 sia nel 2019, oltre la metà di essi sono riconducibili a spese per acquisizioni di beni e

servizi senza preventivo impegno di spesa (rispettivamente € 93.824,40 e € 59.407,35).

Ciò posto, il Collegio raccomanda l'adozione e il completamento di tutte le iniziative tese a garantire il rispetto dei parametri obiettivi di cui al d.m. 28.12.0218 nonché a evitare la formazione di debiti fuori bilancio attraverso una più accurata attività di programmazione delle spese (incluse quelle per acquisizione di beni e servizi).

5. Tardiva approvazione del rendiconto

L'approvazione del rendiconto di gestione 2018 è avvenuta con deliberazione del Commissario straordinario n. 19 del 24.5.2019, in ritardo rispetto al termine (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento) previsto dagli artt. 151 e 227 TUEL nonché dall'art. 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011.

Nel prendere atto che il successivo rendiconto 2019 è stato approvato (delibera C.C. n. 25 del 30.6.2020) nel rispetto del termine stabilito *ex art. 107, comma 1, lett. b), del d.l. 17.3.2020, n. 18 (convertito con modificazioni dalla l. 24.4.2020, n. 27)* e tenuto conto che ritardi hanno, per contro, caratterizzato l'approvazione dei rendiconti 2016 (delibera C.C. n. 24 del 6.7.2017) e 2017 (delibera del Commissario straordinario adottata con i poteri del Consiglio comunale n. 11 del 17.7.2018), la Sezione richiama «[...] *la necessità del rispetto dei termini per l'approvazione del rendiconto, adempimento che costituisce obiettivo prioritario nell'ottica della verifica della regolarità delle gestioni. La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso, ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni del bilancio in corso di gestione*» (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/2019/INPR, recante le linee guida e il questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali relativi al rendiconto della gestione 2018; negli stessi termini cfr. la deliberazione n. 9/2020/INPR, recante le linee guida e il questionario relativi al rendiconto della gestione 2019).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al rendiconto di gestione relativo all'esercizio finanziario 2018 del Comune di Turi (Città Metropolitana di Bari) e con analisi estesa al rendiconto 2019,

ACCERTA

la presenza di profili di criticità nei termini indicati in parte motiva;

RACCOMANDA

al Comune di Turi di attenersi a comportamenti conformi a una sana gestione finanziaria e di porre in essere azioni volte a garantire il superamento delle criticità evidenziate;

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Turi, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 TUEL;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 aprile 2021.

Il magistrato relatore
(dott. Giovanni NATALI)



NATALI
GIOVANNI
CORTE DEI
CONTI
22.04.2021
16:15:44 CEST

Il Presidente f.f.
(dott. Carlo PICUNO)



PICUNO
CARLO
CORTE DEI
CONTI
22.04.2021
16:20:34
CEST

Il Direttore della segreteria
(dott. Salvatore SABATO)



SALVATORE SABATO
CORTE DEI CONTI
23.04.2021 07:43:48
CEST