



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

Il Magistrato Istruttore

Al Sig. Sindaco del
Comune di Tuglie (LE)
protocollo.tuglie@pec.rupar.puglia.it

e p.c. all'Organo di revisione del
Comune di Tuglie (LE)
ragmariella@odcec.legalmail.it

Oggetto: Rendiconto 2018. Istruttoria ai sensi dell'art. 1, comma 166 ss. l. 266/2005.

Visti il rendiconto 2018 approvato da codesto ente e il relativo questionario trasmesso dall'organo di revisione, si rende necessario promuovere, al fine di verificare gli equilibri complessivi di bilancio prescritti dall'ordinamento contabile e l'assenza di squilibri strutturali o la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, un'attività istruttoria su alcuni aspetti ritenuti meritevoli di approfondimento.

1. Accertamento rispetto degli equilibri

Al fine di accertare l'avvenuto rispetto degli equilibri finanziari, si rende necessario acquisire i seguenti chiarimenti:

- a) in relazione alla risposta data dal revisore dell'ente, in sede di questionario consuntivo per il 2018, al quesito n. 10.1 (pag. 5), si chiede di inoltrare copia dei provvedimenti mediante i quali il responsabile finanziario ha attestato la copertura

finanziaria delle spese, al fine di appurarne la conformità alle norme di cui agli articoli 153, comma 5, e 191, comma 1, del T.U.E.L.;

- b) in relazione alla risposta fornita dal revisore alla domanda n. 17 (pag. 6) del questionario 2018, si chiede di motivare la circostanza per la quale il responsabile finanziario non abbia adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sul rispetto degli equilibri finanziari;
- c) in relazione alla tabella n. 4 (pag. 24) del questionario consuntivo 2018, si dovrà spiegare la discrasia tra il dato del risultato di amministrazione al 31/12/2018 ivi riportato (pari ad € 273.540,16) e quello che risulta, invece, nella Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) e nella tabella n. 1 (pag. 22) del questionario medesimo, pari ad € 271.864,24;
- d) dal prospetto "verifica degli equilibri" del rendiconto 2018 si evince che l'equilibrio di parte capitale, pur positivo (€ 10.104,25), risulta inferiore all'importo delle entrate correnti destinate a spese d'investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili (pari ad € 14.220,00). Tale circostanza, peraltro, risulta anche dal rendiconto di gestione per il 2019, nel quale l'equilibrio di parte capitale risulta pari ad € 20.140,43, mentre le entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento sono pari ad € 22.190,00. Nell'ambito del 2019, inoltre, l'equilibrio di parte corrente e quello complessivo risultano entrambi negativi. Si chiede, pertanto, di giustificare le rilevate incongruenze e di indicare le misure adottate e/o programmate per il ripristino degli equilibri finanziari *de quibus*.

2. Risultato di amministrazione

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE triennio 2016/2018

		2016	2017	2018
Fondo cassa al 1 gennaio				129.612,06
Riscossioni	(+)	6.337.905,74	7.786.990,70	6.377.647,59
Pagamenti	(-)	6.337.905,74	7.657.378,64	6.473.090,48
Saldo di cassa al 31 dicembre	(=)	0,00	129.612,06	34.169,17
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	(=)	0,00	129.612,06	34.169,17
Residui attivi	(+)	4.054.196,98	3.243.608,70	4.313.554,93
Residui passivi	(-)	3.778.682,10	2.684.284,13	2.185.048,22
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	(-)	61.052,05	65.228,76	87.696,17
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	(-)	0,00	437.327,63	1.803.115,47
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	(=)	214.462,83	186.380,24	271.864,24
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre				
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		69.518,53	181.604,00	211.073,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				0,00
Fondo perdite società partecipate				0,00
Fondo contenzioso				0,00
Altri accantonamenti		5.415,35		0,00
Totale parte accantonata		74.933,88	181.604,00	211.073,00
Parte vincolata				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		1.360,35		2.523,00
Vincoli derivanti da trasferimenti		36.245,04		0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				0,00
Altri vincoli				0,00
Totale parte vincolata		37.605,39	0,00	2.523,00
Totale parte destinata agli investimenti		169.038,84	17.285,85	31.799,85
Totale parte disponibile		-67.115,28	-12.509,61	26.468,39

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. controllo Puglia su dati BDAP

Dall'elaborazione dei dati trasmessi alla Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP) è possibile procedere alla ricostruzione dell'andamento nell'ultimo triennio del risultato di amministrazione e, in particolare, della parte disponibile, alla cui

determinazione concorrono gli accantonamenti e gli importi vincolati, la cui corretta quantificazione risulta essenziale per accertare l'effettiva situazione di avanzo o disavanzo.

Gli aspetti sui quali sono richieste informazioni integrative, anche per verificare l'attendibilità del risultato nonché per rilevare possibili profili di miglioramenti gestionali, sono i seguenti.

2.1 Fondo pluriennale vincolato

Si chiede di trasmettere l'elenco degli impegni di parte corrente e di parte capitale per i quali si è proceduto al 31.12.2018 alla reimputazione negli esercizi successivi con attivazione del fondo pluriennale vincolato (rispettivamente per € 87.696,17 ed € 1.803.115,47). A tal proposito, andranno indicate la motivazione relativa a ciascuna reimputazione e la fonte di finanziamento (specificare la tipologia di entrata e se la stessa sia stata incassata o se presente tra i residui attivi conservati; in quest'ultimo caso si dovranno indicare i riferimenti contabili dell'accertamento). Per le sole spese di parte capitale, si dovrà specificare se la reimputazione è stata effettuata sulla base di un cronoprogramma dei pagamenti dell'investimento a cui l'impegno di spesa fa riferimento.

2.2 Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

Sulla base dei dati presenti nel questionario (tabella 2.2 «*Andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio, relativamente alle seguenti entrate*») è stata calcolata la plausibile grandezza attesa del fondo crediti di dubbia esigibilità nel rendiconto 2018, secondo il metodo ordinario, in applicazione dell'esempio n. 5 - Determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità - di cui all'allegato n. 4/2 («*Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*») al d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.. In particolare, sono stati utilizzati i dati (residui iniziali e riscossioni) ivi riportati, relativi alle entrate IMU/TASI, TARSU/TIA/TARI/TARES, sanzioni per violazioni codice della strada, fitti attivi e canoni patrimoniali, proventi acquedotto, proventi da permesso di costruire, proventi canoni depurazione.

Dalla conseguente elaborazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (di cui si unisce copia) si può confrontare il risultato con l'ammontare accantonato nel risultato di amministrazione 2018:

FCDE accantonato nel risultato di amministrazione (a)	FCDE calcolato con metodo ordinario per alcune categorie di entrata (b)	Differenza FCDE (c=a-b)
211.073,00	742.020,52	-530.947,52

Considerata la non lieve differenza dell'importo calcolato rispetto a quello accantonato, si invita a fornire l'analitico prospetto di conteggio del fondo e ogni possibile delucidazione al riguardo.

Si sottolinea, al riguardo, che l'ammontare dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nel rendiconto 2018 appare decisamente esiguo rispetto ai residui attivi al 31.12.2018, che ammontano complessivamente ad € 4.313.554,93 (nello specifico, l'accantonamento corrisponde al 4,89% dei residui attivi complessivi).

Essendo stato applicato il metodo semplificato per il calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità, inoltre, si invita a fornire i correlati prospetti di calcolo (anche per gli esercizi precedenti in cui il metodo sia stato ugualmente utilizzato, al fine di verificarne la prima determinazione e la successiva evoluzione).

Inoltre, si chiede di motivare la risposta data dal revisore al quesito n. 5.2.1.3 (pag. 9) del questionario consuntivo 2018, nella quale si indica che non sono stati mantenuti nello stato patrimoniale i crediti dichiarati inesigibili e non prescritti, come previsto dall'art. 230, comma 5, del T.U.E.L., nonché le risposte ai quesiti 6.2.1 e 6.3 (pag. 10) nelle quali si fa menzione della mancata motivazione del riconoscimento dell'inesigibilità o insussistenza dei crediti e della mancata motivazione del mantenimento o della eventuale cancellazione dei residui attivi a seguito di riaccertamento dei residui.

2.3 Anticipazione di liquidità - FCDE/FAL

Con la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale:

– dell'art. 2, comma 6 del d.l. n. 78 del 2015, ove si dispone che «*gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, nr. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, nr. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione*».

– dell'art. 1, comma 814 della legge n. 205 del 2017, ove si stabilisce che la norma precedente *«si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, nr. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, nr. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo nr. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo nr. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo».*

Secondo la Corte costituzionale, qualora l'ente si sia avvalso della facoltà di utilizzare la quota accantonata nel fondo anticipazioni di liquidità ai fini dell'accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità, prevista dalla normativa dichiarata incostituzionale, dovrà avviare il necessario procedimento di correzione, in quanto *«in un simile contesto non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. Così, ad esempio, per le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 – che poi è quello di cui il Comune di Napoli lamenta la notevole entità –, il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio tempus regit actum, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato....Fermo restando che non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione, va precisato che la presente pronuncia produce un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l'adozione delle correzioni atte a porvi rimedio».*

Ciò posto, codesto ente dovrà provvedere alla compilazione della seguente tabella (di cui si unisce *file* da compilare e restituire) da cui emergano gli anni e gli importi accertati e incassati a titolo di anticipazione di liquidità, nonché i dati relativi all'eventuale applicazione della normativa dichiarata incostituzionale dalla sentenza citata, nonché le modalità di ripiano, deliberato dall'ente, dell'eventuale c.d. *extradeficit* accertato a seguito dell'applicazione dei principi contenuti nella sentenza di illegittimità costituzionale n. 4/2020.

Riepilogo delle anticipazioni di liquidità

Esercizio	Importo complessivo accertato (A)	Importo complessivo riscosso (B)	Ammontare del prestito già restituito (C)	Ammontare del prestito ancora da restituire (FAL al termine dell'esercizio) (D=A-C)	Applicazione dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 (SI/NO)
ANTE 2015					
2015					
2016					
2017					
2018					
2019					
TOTALE					

(Valori al centesimo di euro)

2.4 Fondo perdite società partecipate

Il quadro del risultato di esercizio 2017 delle società partecipate da codesto ente risulta dal seguente prospetto:

	Partecipazione			Risultato di esercizio 2017	Perdita 2017 per quota ente
	quota	diretta	indiretta		
GRUPPO AZIONE LOCALE "PORTA A LEVANTE" soc. cons. a r.l.	0,5%	1		0	0
GRUPPO AZIONE LOCALE "SERRE SALENTINE" s.r.l. in liquidazione	2,01%	1		-15,882,00	-319,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. controllo Puglia (valori in euro)

Il confronto tra l'accantonamento al fondo perdite società partecipate nel risultato di amministrazione e la somma dei risultati negativi dell'esercizio è di seguito riportato:

	Importo accantonato al fondo partecipate rendiconto 2018	Totale perdite 2017 per quota
COMUNE DI TUGLIE	0,00	-319,22

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sez. reg. controllo Puglia (valori al centesimo di euro)

Considerato che, ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii., è previsto l'accantonamento nell'anno successivo in apposito fondo vincolato di un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, si invita a comunicare l'avvenuto ripiano delle riportate perdite o, diversamente, a voler chiarire le ragioni giustificanti l'evidenziato carente accantonamento, segnalando anche eventuali difformità di dati.

Nell'ipotesi in cui si riscontri l'inosservanza nella norma in esame, essendo presumibile una difettosa determinazione del fondo anche nei precedenti rendiconti, si chiede di procedere alla sua quantificazione, pure valutando le eventuali perdite relative agli esercizi pregressi per cui persiste l'obbligo di accantonamento.

2.5 Fondo contenzioso

L'allegato n. 4/2 («Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria») al d.lgs. n. 118/2011 prevede (punto 5.2, lettera h) che *«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».*

Al 31.12.2018 codesto comune non ha effettuato alcun accantonamento al fondo per il contenzioso; si chiede, dunque, di illustrare le modalità di calcolo del fondo e di allegare l'elenco analitico del contenzioso pendente alla data del 31.12.2018 (incluse le sentenze non definitive e non esecutive), compilando una tabella (di cui si unisce file da compilare e

restituire) che, per ciascuna posizione, riporti: il valore della causa, l'importo della spesa potenziale in caso di soccombenza (incluse spese legali, interessi, etc.), la presenza in contabilità di eventuale impegno (anche parziale) con indicazione della somma impegnata; l'indicazione della percentuale di stima del rischio di soccombenza dell'ente (su cui va parametrato l'accantonamento a fondo rischi per il contenzioso); la quota accantonata effettivamente per ciascuna posizione.

La tabella dovrà essere inviata anche in formato *PDF* sottoscritto, oltre che in formato *excel* editabile.

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						
2						
3						
4						
5						
6						
Totale						

2.6 Accantonamento per indennità del sindaco

L'indennità di fine mandato è disciplinata dall'art. 82 del T.U.E.L. e dall'art. 10 del D.M. n. 119 del 04.04.2000. Quest'ultimo ne ha fissato la misura in un'indennità mensile, spettante per ogni dodici mesi di mandato, proporzionalmente ridotta per periodi inferiori dell'anno.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punto 5.2, lett. i) dispone che «anche le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato "fondo spese per indennità di fine mandato del ...". Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile».

Si chiede pertanto di chiarire le ragioni del mancato accantonamento del fondo in questione al 31 dicembre dell'esercizio.

3. Capacità di riscossione

Nel triennio 2016-2018 codesto comune presenta i seguenti dati percentuali sulla capacità di riscossione (riscossioni c/competenza + riscossioni c/residui) / (accertamenti + residui definitivi iniziali):

Riscossione complessiva			Crediti esigibili nell'esercizio			Crediti esigibili esercizi precedenti		
2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
60,34%	69,99%	58,46%	71,06%	81,69%	73,17%	36,09%	49,57%	23,68%
Media regionale		57,73%						
Media nazionale		58,95%						

Fonte: elaborazione Corte dei conti – Sez. reg. controllo Puglia su estrazione dati BDAP

La tendenza sulla riscossione complessiva risulta in peggioramento rispetto al 2017, sebbene il dato relativo al 2018 (58,46%) sia superiore sia all'indice di deficitarietà strutturale fissato al 47% (D.M. 28.12.2018) che alla media regionale; tuttavia, un confronto con altri enti della Regione Puglia con popolazione sostanzialmente analoga mostra come sia possibile attendersi un ulteriore incremento.

Si chiede di conoscere gli eventuali interventi assunti e/o programmati per il miglioramento dell'attività di riscossione.

Inoltre, si chiede di motivare le discrasie esistenti tra i dati relativi ai residui iniziali ed alla riscossione in conto residui riportati nel questionario consuntivo 2018, alla tabella 2.2 (pag. 32) e quelli riportati nel prospetto "rendiconto finanziario delle entrate" per il 2018.

3.1 Entrate IMU e TASI

Dall'analisi delle entrate IMU e TASI emerge una possibile situazione di inadeguata attività di contrasto all'evasione tributaria. In particolare, per il 2018¹ risulta che il valore *pro capite* nazionale del gettito IMU e TASI è, rispettivamente, di € 315,00 ed € 19,00, mentre per la Regione Puglia è di € 240,00 per l'IMU ed € 15,00 per la TASI.

Dai dati del consuntivo 2018 di codesto ente è possibile ottenere il valore *pro capite* del mero accertamento:

¹ Cfr. le tabelle di cui all'allegato 1 alla presente nota.

	Popolazione totale 31/12 (a)	IMU (totale accertamento) (b)	IMU pro capite (c=b/a)	TASI (totale accertamento) (d)	TASI pro capite (e=d/a)
Comune di Tuglie	5.209	803.000,00	154,15	0	0

Il dato risultante, limitato all'IMU (importi in euro), è di seguito esposto:

Fascia popolazione	IMU pro capite nazionale	IMU pro capite per popolazione	IMU pro capite regionale (a)	IMU accertamento pro capite comunale (b)	Differenza del pro capite comunale rispetto al p.c. regionale (c=a-b)
5.000-10.000	315	285	240	154,15	85,84

Al fine di una migliore valutazione del risultato (rilevante divergenza della media *pro capite* comunale), suscettibile di disomogeneità anche per diversità di politiche tariffarie e della base imponibile, questa Sezione ha acquisito i dati relativi al *tax gap* IMU e TASI incluso nella complessiva stima della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario². Per codesto ente sono emersi i seguenti valori:

	Gettito IMU/TASI effettivo ad aliquota di base (a)	Gettito IMU/TASI teorico ad aliquota di base (b)	Differenza fra gettito effettivo e teorico (c=b-a)	Percentuale differenza rispetto al gettito teorico (d=c*100/b)	Tax gap complessivo riproporzionato
Comune di Tuglie	624.371	753.515	129.143	17,14%	129.143

La differenza fra il gettito teorico e quello effettivo, pur se rappresenta il risultato di una stima che per ragioni prudenziali è fortemente temperata nella determinazione ministeriale della capacità fiscale rilevante per la ripartizione su basi perequative del fondo di solidarietà comunale (calcolo successivamente contenuto nella misura del 10%), è indicativa di un probabile fenomeno di evasione ed elusione tributaria sui tributi immobiliari.

Si invita a fornire, pertanto, ogni eventuale elemento di cognizione e valutazione sull'evidenziato fenomeno di particolare criticità.

² Si rinvia all'allegato 2 per informazioni di dettaglio.

4. Fondo cassa e flussi di cassa

Ai fini della valutazione della situazione finanziaria dell'ente e della sua autonomia (distinta dall'indebitamento da mutui), tenendo conto anche del limite massimo ordinario per i debiti di cassa, stabilito dagli artt. 195 e 222 del T.U.E.L., si chiede di completare la seguente tabella (di cui si unisce *file* da compilare e restituire):

	Importo al 31/12/2018	Importo al 31/12/2019
Fondo Cassa (A)		
Libero		
Vincolato		
Riscossioni da regolarizzare con reversali (B)		
Pagamenti da regolarizzare con mandati (C)		
Disponibilità liquida propria (E=A+B-C)		
Anticipazione di tesoreria accordata (F)		
Anticipazione di tesoreria da restituire (G)		
Fondi vincolati da ricostituire (H)		
Disponibilità liquida potenziale (K= E+F-G-H)		
Importo dei debiti esigibili (I)		
Importo dei debiti fuori bilancio (J)		

Si chiede, altresì, di produrre copia delle determinazioni dirigenziali relative alla quantificazione della cassa vincolata ed ai relativi impieghi, nonché di motivare approfonditamente la momentanea situazione di indisponibilità finanziaria che ha precluso all'ente di rispettare i tempi di pagamento, come evidenziato dal revisore in risposta alla domanda 7.4.1 (pag. 11) del questionario consuntivo 2018.

5. Tempi di pagamento.

La situazione di codesto ente in merito al pagamento dei debiti commerciali al 31.12.2018 è esposta nel seguente prospetto³:

³ Le colonne riportano il rapporto percentuale tra l'importo pagato e l'importo complessivo dovuto (l'importo complessivo delle fatture ricevute nell'anno 2018, al netto della quota IVA, e degli importi sospesi e non liquidabili), la media dei tempi di pagamento, ossia il numero di giorni intercorrente tra la data di emissione della fattura e la data di pagamento, ponderata con l'importo della fattura, la media dei ritardi di pagamento, ossia il numero di giorni intercorrenti tra la data di scadenza della fattura e la data di pagamento, ponderata con l'importo della fattura (questo valore può essere negativo, se la fattura viene pagata in anticipo), nonché lo *stock* residuo al 31.12.2018 (importo suscettibile di modifica).

% 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
30,37%	967	1.825.768,26	446.242,19	120,46	86,60	1.183.114,18	773

Fonte: dati MEF reperibili all'indirizzo http://www.mef.gov.it/focus/article_0055.html e <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/opcu-data/pcm/index.html> (art. 1, comma 869, della l. 30.12.2018, n. 145)

La lettura dei dati consente di rilevare la notevole difficoltà di assicurare il pagamento delle fatture ricevute nell'anno, atteso che solo il 30,37% del loro importo è stato pagato.

Appare opportuno porre in risalto che diversi comuni pugliesi raggiungono una percentuale di pagamento superiore al 90%, alcuni anche con tempo medio di ritardo di pagamento negativo (assenza di ritardo) e bassissimo *stock* di debito residuo.

Si invita, dunque, a fornire delucidazioni sulle ragioni della rilevata grave criticità e ad illustrare gli interventi correttivi, anche di natura organizzativa e/o procedimentale, previsti per sanare tale situazione.

Per consentire una valutazione dell'efficacia delle misure adottate si chiede di fornire, in distinto foglio *excel* (di cui si unisce *file* da compilare e restituire), i medesimi dati del prospetto di cui sopra relativi all'esercizio 2019 con aggiornamento dello *stock* del debito complessivo 2018⁴.

6. Mutui

Si trasmetta l'elenco dei mutui con residuo da erogare, avendo cura di indicare, per ciascuno di essi:

- anno di concessione;
- importo concesso, importo erogato e importo da erogare;
- opera finanziata e correlato stato di avanzamento;
- informazioni circa la mancata erogazione da parte dell'istituto finanziatore.

Nel caso di investimenti mai attivati o conclusi con economie di spesa, l'ente dovrà fornire chiarimenti in merito alla mancata attivazione delle procedure di devoluzione,

⁴ I dati in questione sono disponibili sulla piattaforma dei crediti commerciali (PCC) gestita dal MEF (<http://www.mef.gov.it/crediticommerciali/index.html>).

estinzione anticipata o somministrazione (quest'ultima qualora il residuo capitale non superi il 5% dell'importo del finanziamento).

Si chiede, inoltre, di specificare i nuovi investimenti finanziati da debito e gli investimenti in corso variati, di cui si fa menzione nella risposta data dal revisore al quesito n. 1.2 (pag. 14) del questionario 2018.

7. Razionalizzazione della spesa pubblica

L'analisi dei dati disponibili (aggiornati al 2016) sul portale *OpenCivitas*⁵ colloca codesto ente nell'ambito dei comuni che sostengono una spesa storica inferiore alla spesa *standard*, ma erogano servizi in misura decisamente inferiore rispetto ai servizi mediamente offerti dai comuni della stessa fascia di popolazione.

Nel rimandare all'elaborazione sui singoli servizi, una particolare segnalazione è da dedicare ai dati relativi al servizio rifiuti, riassunti nel seguente prospetto:

SERVIZIO RIFIUTI					
Spesa storica per abitante (importi in euro)	Spesa <i>standard</i> per abitante (importi in euro)	Spesa storica verso spesa <i>standard</i>	Livello della spesa (scala da 1 a 10)	Livello del servizio (scala da 1 a 10)	Raccolta differenziata
182,70	131,27	+ 39,2%	10	1	21,1%

L'elevata spesa coniugata con il bassissimo livello registrato, testimoniata anche dalla modesta percentuale di raccolta differenziata, raccomanda l'adozione di adeguati interventi per il miglioramento del servizio.

Si chiede, pertanto, di fornire delucidazioni ed assicurazioni al riguardo.

8. Debiti fuori bilancio

L'art. 194, comma 1, lettera e) del T.U.E.L. dispone che: «Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: ...; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza».

⁵ Si rinvia all'allegato 3 per informazioni di dettaglio.

A tal proposito, deve rammentarsi che la valutazione dell'arricchimento *ex art. 191 e 194 T.U.E.L.* non ricomprende anche l'utile d'impresa, in conformità dei criteri indennitari *ex art. 2041 c.c.*.

Si ricorda che ai sensi dell'art. 191, comma 4 del T.U.E.L., nell'ipotesi di acquisizione di beni e servizi senza copertura finanziaria, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, e per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni; solo la parte riconoscibile, pertanto, può ricadere a carico del comune, secondo un orientamento ormai da tempo accolto nella giurisprudenza (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 60/2019).

Anche già nel principio contabile n. 2, punto 98 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno si prescriveva che: «... *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.*».

Il principio è in armonia con le regole sull'arricchimento senza causa, in quanto l'indennità prevista dall'art. 2041 c.c. va liquidata nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dal terzo nell'erogazione della prestazione e non in misura coincidente con il mancato guadagno che lo stesso avrebbe potuto trarre dall'instaurazione di una valida relazione contrattuale.

Codesto ente dovrà fornire rassicurazioni sul rigoroso rispetto di tali principi nell'eventuale applicazione dell'art. 194, comma 1, lettera e) del T.U.E.L..

In ordine ai debiti fuori bilancio, si chiede, comunque, di indicare, per ciascun debito (anche se precedentemente riconosciuti ma non ancora pagati nel 2018), mediante l'elaborazione di apposita tabella in formato *excel* (di cui si unisce *file* da compilare e restituire), a quale tipologia di debitoria di cui all'art. 194 comma 1 del T.U.E.L. si riferiscono (classificazione del debito), l'esercizio di emersione (es. notifica della sentenza esecutiva, trasmissione fatture da parte dei creditori, ecc.), gli estremi delle delibere di riconoscimento

copia della delibera consiliare n. 33 del 2016, nella quale sarebbero indicate le ragioni del mantenimento della partecipazione in quest'ultima società.

10. Organismi partecipati - rapporti creditori e debitori con l'ente

L'organo di revisione ha segnalato (domanda n. 13 della Sezione IV del questionario consuntivo 2018) che non ricorre la fattispecie nella quale i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n.118/2011 recano la doppia asseverazione da parte degli organi di revisione dell'ente e degli organismi partecipati. Si invita, dunque, codesto ente a fornire chiarimenti in merito alla predetta risposta.

Il medesimo organo ha, altresì, segnalato (domanda n. 14 della Sezione IV del questionario consuntivo 2018) la non ricorrenza di casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati. Si relazioni in merito, fornendo un elenco di tutte le partite reciproche ed avendo cura di indicare separatamente quelle eventualmente non riconciliate, la motivazione dell'eventuale disallineamento e le eventuali azioni poste in essere per riconciliare le partite reciproche.

Inoltre, si motivi la risposta data al quesito n. 12 (pag. 19) del questionario 2018, ove si afferma che il sistema informativo dell'ente non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e gli organismi suindicati.

11. Superamento parametro di deficitarietà

Dai dati presenti nella Sezione "Finanza locale" del sito istituzionale del Ministero dell'Interno risulta che, nell'esercizio 2018, l'ente abbia sfiorato il parametro di deficitarietà n. 12.4, relativo alla sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio, che è maggiore dell'1,20%.

Pur non implicando la qualifica dell'ente come strutturalmente deficitario, siffatta circostanza rappresenta una criticità contabile, per la quale si invita codesto ente a fornire chiarimenti nonché a precisare le misure intraprese e/o programmate per il relativo superamento.

12. Ritardo nell'approvazione del rendiconto relativo al 2018.

Il rendiconto di gestione relativo al 2018 risulta essere stato approvato in ritardo rispetto alla scadenza di legge, precisamente in data 28 giugno 2019.

Si chiede pertanto di relazionare in merito alle cause del rilevato ritardo.

I dati e i chiarimenti richiesti, con uniti i *files* compilati nonché il *file* in formato testo della risposta, dovranno pervenire a questa Sezione, nell'ordine indicato nella presente nota, esclusivamente mediante il Servizio *Online* - ConTe (Contabilità Territoriale), entro il termine di giorni 45 (*quarantacinque*) dal ricevimento della presente.

Per eventuali chiarimenti è possibile rivolgersi al funzionario dott. Francesco Cotugno - n. 080-5950291 ovvero n. 337-1557957.

Si allegano:

- 1) prospetti gettito IMU e TASI;
- 2) prospetti *Tax gap*;
- 3) dati portale *OpenCivitas*;
- 4) *file excel* con calcolo FCDE;
- 5) *file excel* per tabelle fondo cassa, fondo contenzioso, tempi di pagamento, anticipazioni di liquidità, debiti fuori bilancio e transazioni (in fogli separati).

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE

Dott. Nunzio Mario TRITTO

NUNZIO MARIO
TRITTO
CORTE DEI
CONTI/80218670588
07.01.2021
12:38:46 CET

Prospetti gettito IMU e TASI

Gettito IMU e TASI disaggregato per Regioni (2018)

	IMU (Importi in milioni di euro)			TASI (Importi in milioni di euro)	Valori pro capite (importi in euro)	
	Totale	di cui: IMU Stato	di cui: IMU Comune	Totale	IMU	TASI
Abruzzo	375,58	70,69	15,44	30,29	286	23
Basilicata	97,23	18,55	4,68	9,44	171	17
Calabria	324,90	36,85	11,02	16,27	166	8
Campania	1.168,32	167,88	49,13	59,56	201	10
Emilia-Romagna	1.870,67	420,95	118,41	48,35	420	11
Friuli-Venezia Giulia	352,66	90,92	8,39	14,96	290	12
Lazio	2.257,36	360,71	131,04	152,65	383	26
Liguria	854,59	90,60	27,43	21,98	549	14
Lombardia	3.696,73	957,60	237,57	279,64	368	28
Marche	416,49	78,40	20,29	21,10	272	14
Molise	74,04	12,83	2,55	7,63	240	25
Piemonte	1.559,21	330,94	86,84	71,02	356	16
Puglia	973,36	133,28	37,64	61,11	240	15
Sardegna	380,10	65,54	9,82	30,34	231	18
Sicilia	975,06	108,88	30,83	54,53	194	11
Toscana	1.423,41	222,16	65,25	47,21	381	13
Umbria	248,71	51,52	12,89	20,70	281	23
Valle D' Aosta	85,15	12,96	0,08	3,17	675	25
Veneto	1.559,83	394,87	59,91	152,26	318	31
Totale	18.693,39	3.626,13	1.102,21	929,20	315	19

Gettito IMU e TASI disaggregato per fasce di popolazione (2018)

Fasce popolazione	IMU (Importi in milioni di euro)			TASI (Importi in milioni di euro)	Valori pro capite (importi in euro)	
	Totale	di cui: IMU Stato	di cui: IMU Comune	Totale	IMU	TASI
meno 500	107,60	14,83	2,69	8,94	456	38
500-1.000	271,72	42,43	6,48	21,00	354	27
1.000-2.000	627,10	119,03	21,05	51,30	299	24
2.000-3.000	611,18	133,25	19,06	48,01	276	22
3.000-5.000	1.136,82	255,86	44,27	84,83	277	21
5.000-10.000	2.336,78	556,10	109,39	169,22	285	21
10.000-20.000	2.684,37	611,87	132,89	168,42	278	17
20.000-60.000	3.771,73	733,19	187,56	207,21	278	15
60.000-100.000	1.313,68	233,94	61,06	83,90	285	18
100.000-250.000	1.597,27	291,94	100,53	35,90	341	8
più 250.000	4.235,13	633,70	244,22	223,48	457	24

Fonte: audizione del Direttore Generale delle Finanze presso la VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati, Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU), Roma, 24 luglio 2019, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/content/Documenti/Varie/Audizione-professoressa-Lapcorchia-24-luglio-2019-AC-1429-24lug.pdf>

Le imposte immobiliari (IMU e TASI, da quest'anno unificate nella prima, cfr. l. 27.12.2019, n. 160) sono i principali introiti tributari propri, costituiscono una percentuale importante delle complessive entrate dell'ente locale, le quali, nella riconosciuta autonomia finanziaria e con il progressivo abbandono delle forme di ripartizione basate sulla spesa storica, assurgono a risorse preziose e indispensabili per assicurare un adeguato svolgimento dei compiti istituzionali.

Si coglie l'occasione di osservare che, qualora dovesse essere confermata la ravvisata problematica impositiva, il potenziamento delle attività di contrasto alle forme di evasione tributaria appare porsi quale ineludibile priorità strategica di codesta amministrazione, a garanzia dei principi di equità fiscale.

Altamente auspicabile, dunque, è che si possa seguire l'esempio di altri enti virtuosi che - mediante opportune scelte gestionali ponderate sulla specifica realtà comunale, riorganizzazioni e collaborazioni tra i vari uffici, adozione di aggiornate metodologie con

ampio incrocio delle molteplici fonti informative in possesso dell'ente o alle quali hanno agevole accesso (quali le banche dati dell'Agenzia delle Entrate) e che consentono analisi dirette a contrastare la sottrazione all'imposizione della base imponibile – hanno perseguito con successo un'efficace attività di accertamento delle entrate comunali e di ragguardevole contenimento del fenomeno in osservazione.

Non sembra superfluo, inoltre, rammentare che, nell'ambito della lotta all'evasione e della relativa possibile riorganizzazione, i comuni sono destinatari (a partire dal d.l. n. 203/2005) di misure finalizzate ad incentivare la loro partecipazione all'attività di accertamento tributario, con il riconoscimento in loro favore delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo sulla base di una segnalazione qualificata da parte dello stesso comune (con l'art. 34 del d.l. 26.10.2019, n. 124, convertito con l. 19.12.2019, n. 157, è stata prorogata al 2021 la misura del 100% delle somme riscosse a titolo di accertamento nell'anno precedente).

Oltre al vantaggio premiale «diretto» disciplinato dal decreto, i comuni coinvolti beneficiano di vantaggi riflessi, rappresentati sia dall'incremento delle entrate da addizionale comunale IRPEF, per effetto delle maggiori imposte accertate e riscosse, sia della diminuzione dei soggetti che possono fruire (ovvero beneficiare in misura minore) di prestazioni sociali agevolate, a seguito del maggior reddito accertato, che incide ai fini della determinazione della capacità reddituale ai fini ISEE.

L'imponente divario dei comportamenti amministrativi segnalato dalle rilevazioni istituzionali⁶ denuncia una scarsa consapevolezza delle amministrazioni locali di questo territorio circa le opportunità offerte dalla vigente legislazione.

⁶ Dalla «*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - anno 2019*» allegata alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2019 (disponibile all'indirizzo http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_NADEF_2019_Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva.pdf) risulta che nel periodo febbraio-aprile 2019 mentre il numero delle segnalazioni dei Comuni della Regione Emilia-Romagna ammontano a n. 34.629, per una maggiore imposta accertata totale di € 108.095.830,18 e con un riscosso di € 42.727.071,98, nella Regione Puglia si sono registrati n. 744 segnalazioni, con imposta accertata di € 124.656,00 e un riscosso di € 25.147,61.

Nel provvedimento ministeriale del 7.8.2019 con cui è stata disposta l'erogazione del contributo (complessivi € 11.406.176,25) spettante ai comuni per la partecipazione all'attività di accertamento fiscale e contributivo per l'anno 2018, la percentuale di risorse acquisite nella Regione Puglia è dello 0,18%, poiché nell'elenco compare un unico ente (Comune di Ugento), al quale è stato attribuito l'importo di € 20.815,78 (<https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-12-agosto-2019>).

Prospetti tax gap

I dati relativi al *tax gap* sono stati trasmessi dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze, con nota n. 3383 del 16.12.2019.

Il Ministero ha evidenziato che la stima della capacità fiscale e delle sue componenti viene effettuata con la collaborazione della SOSE S.p.A. per alcuni specifici aspetti. In particolare, la componente del *tax gap* delle imposte immobiliari è pari alla differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo, valutati entrambi ad aliquota di base. Non viene, quindi, considerato l'effetto derivante dall'eventuale sforzo fiscale, positivo o negativo, deliberato da ciascun ente.

Il gettito teorico ad aliquota di base è calcolato applicando l'aliquota standard (7,6 per mille per l'IMU, 1 per mille per la TASI) alla base imponibile calcolata sulle rendite catastali.

Il gettito effettivo IMU ad aliquota di base è determinato con una procedura di standardizzazione del gettito effettivo di ciascun comune; il gettito effettivo TASI ad aliquota di base è stato poi derivato dalla corrispondente stima del gettito IMU (gettito IMU standard/7,6), considerata la sostanziale corrispondenza della base imponibile.

Ai fini della stima del *tax gap* IMU si considera il gettito di tutti gli altri immobili diversi:

- dalle abitazioni principali, il cui gettito IMU (solo per le abitazioni principali di lusso) è trascurabile;
- dalle aree fabbricabili e dai terreni, il cui gettito IMU risulta non omogeneo tra i dati del catasto e quelli di versamento;
- dagli immobili di categoria catastale D, il cui gettito IMU standard è esclusivamente di riserva erariale.

Ai fini della stima del *tax gap* TASI si considerano i fabbricati diversi dalle abitazioni principali (inclusi quelli della categoria catastale D), ad eccezione del gettito dei fabbricati rurali strumentali.

Allo scopo di evitare valori anomali dovuti a imprecisioni catastali, alla differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo, valutati ad aliquota di base, è applicata un correttivo.

Nello specifico, per i comuni con *tax gap* che risulta superiore al 30% del gettito teorico si applica un riproporzionamento tale che il *tax gap* massimo sia del 40% del gettito teorico.

Infine, la componente *tax gap* della capacità fiscale di ogni ente è considerata nella misura prudenziale del 10% del *tax gap* stimato (ogni ulteriore chiarimento è rimandato alla nota metodologica allegata al D.M. 16.11.2017 recante «Adozione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e alla stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario»).

Dati portale OpenCivitas

L'attività di definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* dei Comuni, oltre a essere necessaria, unitamente alla determinazione della capacità fiscale, per la ripartizione del fondo di solidarietà comunale nel nuovo meccanismo perequativo di attribuzione delle risorse in progressiva sostituzione del sistema della spesa storica, è venuta a rivestire l'importante funzione di ausilio valutativo della gestione dei servizi degli enti locali.

Per ogni singolo ente locale, infatti, è stata curata un'analisi di molteplici indicatori e variabili, che permette di confrontare le prestazioni e valutare i servizi erogati (le funzioni di amministrazione generale, la viabilità e il territorio, il trasporto pubblico locale, la gestione dei rifiuti, i servizi sociali, gli asili nido, la polizia locale e l'istruzione pubblica), con un patrimonio informativo liberamente fruibile tramite il portale *OpenCivitas* (www.opencivitas.it).

Come è stato già illustrato da questa Corte: «Attualmente la banca dati *Opencivitas*, quindi, è in grado di fornire, con riferimento a ciascun Comune e per alcuni servizi, un confronto tra spesa storica e fabbisogno standard, da un lato, e tra livello effettivo delle prestazioni rese (a fronte della spesa storica sostenuta) e livello quantitativo delle prestazioni, dall'altro. ... gli enti locali che intendono utilizzare il portale, possono analizzare i risultati gestionali conseguiti nelle funzioni fondamentali ed effettuare confronti di benchmark, grazie ad alcuni parametri di giudizio rappresentati dagli indicatori idonei a testare l'efficienza e la qualità della spesa, in seno alle funzioni/servizi fondamentali. Grazie ad indicatori come l'efficacia, l'efficienza, la spesa pro capite e il peso del personale, gli enti locali sono messi in grado di conoscere il rapporto tra costi e risultati, nonché di misurare i vantaggi che nascono dal ricorso ai fabbisogni standard rispetto alla spesa storica» (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 20/SEZAUT/2019/INPR).