



REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Michela Muti	

A seguito dell'adunanza pubblica del 19 ottobre 2018 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

- il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
- la legge 21 marzo 1953, n. 161;
- la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss. mm. ii.;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
- la legge 5 giugno 2003, n. 131;
- la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e seguenti;
- il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
- il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- le linee guida e il relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvati in relazione al rendiconto della gestione 2015 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR;
- la nota istruttoria sul rendiconto 2015 indirizzata al Comune di Copertino (LE) ed all'Organo di

revisione, e le memorie depositate a riscontro;

- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 20 settembre 2018 e l'ordinanza n. 105 del 28 settembre 2018, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'adunanza pubblica in data 19 ottobre 2018 per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali.

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

udita la dott.ssa Maria Palazzo, Funzionario P.O. del Servizio finanziario, intervenuta unitamente al Sindaco, dott.ssa Sandrina Schito e al Segretario comunale, dott.ssa Zanelia Landolfo.

Ritenuto in

FATTO

E' pervenuta la relazione dell'Organo di revisione del Comune di Copertino (24.094 abitanti alla data del 1/1/2018) sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2015, redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005, in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR.

Dall'esame del questionario emergevano talune criticità e con nota istruttoria del 12 ottobre 2017 indirizzata al Sindaco ed all'Organo di revisione, si chiedevano chiarimenti in merito; il Sindaco ed il Revisore dei conti hanno presentato le proprie controdeduzioni in data 6 dicembre 2017.

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare tutti i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame del rendiconto 2015 del Comune di Copertino.

I rilievi formulati s'incentravano prevalentemente sulle seguenti criticità riguardanti:

- Riaccertamento straordinario dei residui al 1.01.2015;
- Flussi di cassa e giacenza vincolata;
- Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- Fondo rischi contenzioso;
- Capacità di riscossione e contrasto all'evasione tributaria – Superamento parametro di deficiarietà n. 2;
- Rapporto sulla tempestività dei pagamenti – Superamento parametro di deficiarietà n.4
- Organismi partecipati.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 105 del 28 settembre 2018, a convocare il Comune di Copertino per l'odierna adunanza pubblica e disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore, relative alle citate criticità. Con la medesima ordinanza, veniva stabilito il termine dell'11 ottobre 2018 per l'invio, da parte dell'ente convocato, delle memorie illustrative e della ulteriore documentazione richiesta.

Nel corso dell'adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, i rappresentanti dell'ente, riportandosi sostanzialmente a quanto dedotto nelle memorie scritte, hanno fornito ulteriori chiarimenti su alcuni aspetti delle problematiche finanziarie rilevate.

Considerato in

DIRITTO



QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 del Comune di Copertino, appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

L'art. 1, c. 166, della legge n. 266/2005 stabilisce che *"gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"*.

L'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 (inserito dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art. 148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

L'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. n. 267/2000.



Sia l'art. 6 del D.Lgs. n. 149/2011 che l'art.3 del D.L. n. 174/2012 (inserendo l'art. 148-*bis* nel D.Lgs. n. 267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato di efficacia inibitoria (il citato art. 148-*bis* prevede la preclusione della attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria) e idoneo a determinare, attraverso un preciso iter procedimentale, in presenza dei relativi presupposti, il dissesto finanziario dell'ente (art. 6 del D.Lgs. n. 149/2011).

Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Le criticità riscontrate

1.- Problematiche inerenti all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015

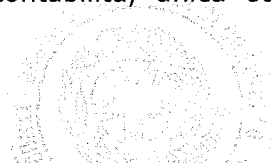
Con nota istruttoria del 12 ottobre 2017, sono stati chiesti chiarimenti in merito ad alcune anomalie riscontrate nel corso della verifica dell'operazione di riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015, approvata dal Comune di Copertino con Deliberazione di G.C n. 72 del 18.05.2015. Preliminarmente, si è ritenuto necessario sia verificare le motivazioni sottese alla cancellazione di residui attivi di importo cospicuo, pari a complessivi € 1.485.338,04, afferenti al titolo I dell'entrata e relativi agli anni 2012 e 2013, sia acquisire notizie e documentazione sulle procedure poste in essere dall'ente per la riscossione coattiva delle suindicate entrate.

In particolare, è emerso che le cancellazioni hanno riguardato i seguenti residui:

- IMU 2012 per € 229.338,04;
- IMU 2013 per € 294.000,00;
- TARSU 2006-2007 e 2008 per € 897.000,00;
- Addizionale IRPEF per € 65.000,00.

Nello specifico, le risposte fornite dall'ente non sono risultate chiare con riferimento alla modalità di cancellazione degli importi relativi all'IMU 2012-2013, per i quali è stato dichiarato che si è proceduto alla cancellazione ed alla successiva emissione di avvisi di accertamento in quanto "...scaduti i termini per i versamenti volontari...".

A tal proposito rammenta il Collegio che l'emissione di avvisi di accertamento non comporta l'automatica cancellazione del residuo in contabilità, unica eccezione riguarda gli avvisi di



accertamento per omesse denunce dei contribuenti, per i quali si procede ad iscrivere nuovi accertamenti di entrata. L'eventuale incasso futuro, infatti, va imputato sul residuo attivo iscritto in bilancio.

Inoltre, si è rappresentato in sede di deferimento all'odierna adunanza pubblica, che gli importi degli avvisi di accertamento, emessi successivamente a titolo di IMU 2012 pari € 119.175,00 ed IMU 2013 pari ad € 132.096,00, risultano inferiori rispetto agli importi complessivamente cancellati per il medesimo tributo (cfr. allegato 1 e 2 alla nota di risposta).

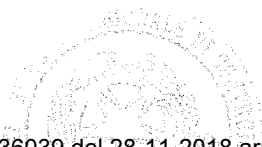
Medesime perplessità sono state formulate in merito alla cancellazione di residui attivi TARSU 2006-2007-2008, considerato che, anche per questa tipologia di entrate, è stata successivamente programmata l'emissione di ruoli coattivi, comunque, per un importo inferiore (€ 378.048,00) rispetto ai residui attivi cancellati (€ 897.000,00).

Nelle controdeduzioni presentate in prossimità dell'odierna adunanza pubblica, l'ente ha chiarito che per quel che concerne le cancellazioni IMU 2012 e 2013, rispettivamente di € 229.338,04 ed € 294.000,00, l'IMU accertata nei suddetti esercizi di competenza, è risultata maggiore a causa della "sovrastima del gettito standard" effettuata dal Ministero dell'Economia (cfr. memorie integrative del 18 ottobre 2018); con riferimento, invece, ai residui attivi riferiti alla TARSU 2006-2007 e 2008 (€ 897.000,00), è stato specificato che le cancellazioni riguardano gli importi non riscossi all'esito delle attività di recupero coattivo. Al fine di comprovare la suddetta attività, l'ente ha trasmesso un estratto delle distinte di spedizione, distinte riepilogative dei ruoli, ecc... (cfr. allegato 5 alla nota di risposta), dalle quali, tuttavia, non è evincibile la somma complessiva di € 897.000,00, in quanto la documentazione inviata indica il numero della raccomandata, e non l'importo dei singoli solleciti.

Infine, con riferimento alle cancellazioni dell'Addizionale IRPEF di € 65.000,00, l'ente ha osservato che, ai fini della determinazione del *quantum* da accertare, si è attenuto alle *"...previsioni IFEL per l'anno 2013 sul gettito di addizionale IRPEF effettuate sui dati dichiarati nell'anno d'imposta 2011 (allegato 6), il comune di Copertino poteva iscrivere in bilancio, sulla base delle aliquote approvate dalla delibera consigliere n. 15 del 15 settembre 2012 (allegato 7) e confermate in sede di approvazione del Bilancio 2013, un importo compreso tra € 799.604,00 e € 977.291,00. L'ente ha accertato € 900.000 che in sede di riaccertamento straordinario è risultato comunque stimato in eccesso tanto da portare alla cancellazione dei residui di € 65.000,00 ancora non riscossi..."*.

Il Collegio, prende atto di quanto dedotto dal Comune di Copertino e ritiene superato il suindicato rilievo, anche in considerazione della circostanza che il MEF ha accolto la richiesta avanzata dall'ente di rivedere le stime IMU e TASI e, nel contempo, ha tenuto conto della suddetta *"...variazione in sede di determinazione dell'attribuzione da FSC per il 2016 per un importo di € 40.575,00..."* Infine, il MEF ha erogato al comune l'ulteriore somma *una tantum* di € 117.007,00 per gli anni 2013, 2014 e 2015.

Ulteriore anomalia è stata riscontrata relativamente alla presenza, nell'elenco delle insussistenze rilevate nel corso dell'operazione di riaccertamento straordinario al 1.1.2015 (cfr. allegato 40



alla nota del 10.2.2017 – risposta istruttoria al consuntivo 2014), di residui attivi stralciati afferenti al titolo 6 dell'entrata.

Nello specifico trattasi di mutui contratti con Cassa depositi e prestiti accertati negli anni 1999, 2002 e 2004 (rispettivamente accertamento n. 64, nn. 1239-1927 e n. 2116), per un importo totale cancellato di € 1.002.262,66. A tal proposito è stato chiesto al comune di relazionare in merito a tali cancellazioni, specificando la ragione dello stralcio operato. Al fine di completare l'acquisizione dei dati istruttori è stato chiesto anche d'inviare l'elenco di tutti i mutui in essere avendo cura di riportare numero di posizione, l'importo originario concesso, l'importo erogato e il residuo da erogare.

L'ente ha presentato le proprie controdeduzioni, evidenziando che *"... in sede di riaccertamento straordinario è stata effettuata una attenta attività di comparazione tra consistenza dei crediti nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti e le scritture di bilancio. E' emerso che l'accertamento 1999/64 riuniva mutui che risalivano addirittura agli anni Settanta che erano stati tramandati nelle diverse forme di tenuta delle scritture contabili (cartacea e poi informatizzata) e mai puntualmente verificati. Questo ha portato alla cancellazione di crediti non riscontrabili in archivio della Cassa Depositi e Prestiti per un importo di € 888.793,83. Si è inoltre, potuto riscontrare che alcune somme che si sarebbero dovute incassare sugli accertamenti 2002/1927 e 2004/2116 sono stati invece contabilizzati sul predetto accertamento calderone 1999/64 e quindi risultavano ancora disponibili quantunque già interamente riscossi dalla Cassa. L'accertamento 2002/1239 è stato registrato senza tenere conto della rideterminazione del quadro economico del progetto, in quanto si riferiva ad una quota di cofinanziamento inizialmente previsto per € 83.511,08 e poi rideterminato a € 51.645,69..."*.

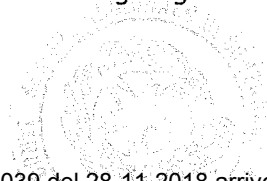
Con riferimento, invece, alla sussistenza di mutui vetusti per i quali risultano ancora somme da erogare, il comune ha chiarito, nel corso dell'adunanza pubblica, che nel 2000 è stata effettuata una rinegoziazione di tutti i mutui risalenti nel tempo e, nel 2015 la Cassa DD. e PP. ha liquidato le somme non ancora erogate. Gli importi liquidati e trasferiti dall'istituto mutuante sono confluiti nell'avanzo di amministrazione, e destinati al cofinanziamento degli investimenti.

Infine, per quel che concerne il rilievo riguardante alcune poste di residui passivi cancellati all'1 gennaio 2015 e reimputati agli esercizi finanziari successivi, l'ente ha chiarito le circostanze che hanno indotto il comune alla suddetta reimputazione.

Alla luce di quanto suesposto il Collegio prende atto delle controdeduzioni presentate dal Comune di Copertino e considera superati i rilievi.

2.- Flussi di cassa e giacenza vincolata

Nel corso dell'istruttoria è emerso un costante peggioramento dei flussi di cassa del Comune di Copertino; infatti, l'ente ha registrato nell'esercizio finanziario 2015 una differenza negativa di cassa sia di parte corrente che di parte capitale (cfr. prospetto 1.2.4.1 del questionario consuntivo 2015). Tale peggioramento è evidente se si procede alla comparazione dei suddetti dati, con quelli riportati nei questionari 2013 e 2014, nei quali la differenza negativa ha riguardato solo la parte corrente. Ad analoghe conclusioni è possibile giungere anche analizzando il saldo di



cassa iniziale al 1.1.2015 (€ 2.296.449,90), rispetto al saldo finale al 31.12.2015 (€ 359.847,61), quest'ultimo notevolmente inferiore rispetto a quello iniziale.

Nelle memorie depositate in prossimità dell'adunanza pubblica, il comune ha chiarito che dal 2011 al 2017 sono stati chiusi diversi progetti finanziati dall'Unione Europea per il tramite della Regione, determinando, conseguentemente, una sfasatura dei flussi di cassa in alcuni esercizi. A tal fine ha presentato un prospetto riassuntivo dal quale emerge che i maggiori pagamenti sono stati compensati, in parte, con riscossioni avvenute in anni precedenti e, soprattutto, con rimborsi ricevuti negli anni successivi per somme anticipate (presumibilmente trattasi di finanziamenti a rendicontazione).

Inoltre, permanevano alcuni dubbi sul possibile utilizzo della cassa vincolata per il pagamento di spesa corrente.

Ulteriore elemento ritenuto suscettibile di ulteriori approfondimenti, ha riguardato la sussistenza di differenziale dei residui di parte capitale al 31.12.2015 pari a circa € -2.591.659,95 (inclusivo degli impegni confluiti nel FPV), a fronte di un saldo di cassa al 31.12.2015 pari ad € 359.847,61; quest'ultimo, inoltre, dichiarato interamente vincolato dall'organo di revisione (cfr. questionario SIQUEL 2015 e Relazione al rendiconto 2015).

Alla luce di tale circostanza, il magistrato istruttore ha richiesto, al fine di verificare il *trend* della giacenza vincolata, l'invio del provvedimento dirigenziale di determinazione della cassa vincolata al 1° gennaio 2015 e le movimentazioni contabili relative all'utilizzo e reintegro di risorse vincolate.

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha inviato il provvedimento di determinazione della giacenza vincolata al 1.1.2015, dal quale si evince un saldo di cassa vincolato di € 3.075.512,15 derivante da legge, trasferimenti e prestiti (cfr. allegato 7 "determinazione dirigenziale R.G. n. 924 del 13-11-2015"). Sembrerebbe che il comune, già alla data del 1.1.2015, aveva utilizzato risorse vincolate, in quanto la cassa complessiva all'1.1.2015 di € 2.296.449,90 risultava inferiore rispetto ai fondi vincolati di € 3.075.512,15.

Inoltre, il comune ha dichiarato che il saldo di cassa al 1.1.2015 (€ 2.296.449,90) ed il saldo di cassa al 31.12.2015 (€ 359.847,61) sono stati entrambi erroneamente considerati interamente vincolati, in quanto includerebbero somme incassate per loculi cimiteriali e cappelle gentilizie.

In occasione delle memorie depositate prime dell'odierna adunanza pubblica, l'ente ha confermato l'errore relativo alla determinazione della cassa vincolata al 1° gennaio 2015, avendo considerato vincolate anche le somme riscosse a titolo di oneri di urbanizzazione. Tuttavia l'ente, pur rilevando il predetto errore che rideterminava una cassa vincolata al 1.1.2015 pari ad € 681.405,54, ha provveduto a ricostruire in maniera più puntuale il dato. Sulla base di quanto ricalcolato dal comune, la cassa vincolata al 1° gennaio 2015 dovrebbe ammontare ad € 1.381.551,47 (a fronte di una cassa totale pari ad € 2.296.449,90) e la cassa vincolata al 31 dicembre 2015 dovrebbe essere pari ad € 2.093,55 (a fronte di una cassa totale di € 359.847,61), come meglio rappresentato dalla tabella di ricalcolo elaborata dall'ente, di seguito riportata:



	CASSA VINCOLATA 01/01/2015	INCASSI 2015	PAGAMENTI 2015	CASSA VINCOLATA 31/12/2015
Asilo Nido	63.101,92	-	79.414,92	- 16.313,00
Sicurezza edifici scolastici	222.632,00	-	1.868,20	220.763,80
Itinerari naturalistici ed enogastronomici	85.889,24	87.209,24	193.842,71	- 20.744,23
Centro polivalente per minori	3.746,32	107.000,00	66.858,09	43.888,23
IRP € 700.000,00	7.189,19	-	124.760,33	- 117.571,14
IRP € 350.000,00	14.962,33	-	-	14.962,33
IRP € 300.000,00	-	177.940,37	246.364,99	- 68.424,62
Fogna bianca	372.102,69	1.088.825,66	1.337.864,17	123.064,18
Acqua e fogna in zona RUP	709,03	520.432,32	1.244.645,68	- 724.922,39
Rischio idrogeologico	655.588,31	-	762,30	654.826,01
Completamento Basolato	1.981,21	-	428,13	- 2.409,34
Tour del Negroamaro	-	-	24.012,45	- 24.012,45
Protezione Civile	40.970,29	49.057,06	8.086,77	-
Potenziamento strutture dedicate alla raccolta differenziata	-	-	81.013,83	- 81.013,83
	1.381.551,47	2.030.464,65	3.409.922,57	2.093,55

Fonte: Tabella elaborata dall'ente - memorie del 15 ottobre 2018.

Anche la documentazione rilasciata dal tesoriere per l'esercizio 2016, evidenzia la mancata indicazione di fondi vincolati, pertanto, sembrerebbe palesarsi, anche per il suindicato esercizio finanziario, l'omessa applicazione dei principi della nuova contabilità armonizzata relativamente alla registrazione dei flussi di cassa vincolata (utilizzo, reintegro, destinazione di incassi vincolati, ecc.). A tal proposito l'ente ha dichiarato, nel corso della discussione orale, che è in fase di predisposizione il provvedimento di corretta determinazione dei vincoli di cassa per l'esercizio 2018.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto rappresentato dall'ente, non può esimersi dal rilevare che il Comune di Copertino non ha applicato i principi contabili armonizzati, sia in relazione all'obbligo di determinare correttamente, al 1° gennaio 2015, la cassa vincolata, sia con riferimento alla necessità di verificare e registrare contabilmente le movimentazioni della stessa nel corso degli esercizi successivi; né appare sufficiente a superare il rilievo la circostanza che, ad oggi, così come affermato dall'ente stesso, è in corso di predisposizione la corretta rideterminazione della cassa vincolata al 1° gennaio 2018.

3.- Fondo crediti di dubbia esigibilità

In sede istruttoria è stato chiesto al comune di relazionare in merito al metodo di calcolo utilizzato per quantificare il Fondo crediti di dubbia esigibilità al 1° gennaio 2015, al 31.12.2015 e per la determinazione della quota di FCDE stanziato nel Bilancio di previsione 2015-2017. Le suddette informazioni, inoltre, dovevano essere integrate con l'indicazione delle entrate escluse e con il

prospetto di calcolo relativo alla percentuale di accantonamento utilizzata per la determinazione della quota da accantonare a titolo di FCDE nelle suindicate fasi del ciclo di approvazione e gestione del bilancio.

Altresì, si è chiesto di chiarire se l'ente avesse fatto ricorso alla facoltà di cui all'art. 2 del DM 20 maggio 2015. Con riferimento a tale ultima richiesta, il comune ha dichiarato nelle controdeduzioni in data 4 dicembre 2017 di non essersene avvalso.

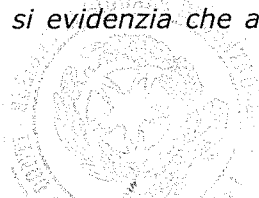
All'esito dell'istruttoria non sono risultate superate alcune criticità, quindi, in sede di deferimento all'odierna adunanza pubblica, il magistrato ha formulato le seguenti osservazioni: *"...Per ciò che concerne il metodo utilizzato per la determinazione del FCDE al 1.1.2015, quantificato in € 229.565,69 (Cfr. delibera di riaccertamento straordinario n. 72 del 18.05.2015) l'ente non ha inviato quanto richiesto e non ha fornito una risposta chiara ed esaustiva, limitandosi ad indicare la tipologia di media utilizzata, senza tuttavia allegare il prospetto di calcolo della stessa. In ogni caso, al fine di verificare la congruità dello stesso, è stato analizzato il prospetto incluso nel questionario al preventivo 2015 trasmesso mediante la piattaforma SIQUEL. Dalla lettura dello stesso sembrerebbe che il fondo quantificato (€ 229.565,69) non sia congruo rispetto ai residui attivi suscettibili di svalutazione riportati al 1.1.2015. Prendendo a riferimento i soli residui attivi TARSU-TARI dai calcoli effettuati dalla sezione emergerebbe un accantonamento di circa € 2.392.364,77 e non di € 189.848,56, quest'ultimo pari al 3.37% dei residui al 1.1.2015 della medesima entrata (cfr. prospetto SIQUEL). L'ente, inoltre, non ha evidenziato e relazionato in merito alle entrate escluse dal calcolo.*

Ulteriore discordanza riguarda l'assenza nel prospetto di calcolo contenuto nel questionario al bilancio 2015 (fonte SIQUEL - preventivo 2015) della voce relativa all'accantonamento di € 100.000,00 a titolo di fitti attivi dichiarato nella risposta del 4 dicembre 2017 dal Comune di Copertino.

Relativamente al Fcde stanziato nel bilancio di previsione 2015, pari ad € 172.963,00 (cfr. allegato 10), il Comune di Copertino ha trasmesso il calcolo, tuttavia i prospetti sono di difficile lettura e difforni rispetto al prospetto contenuto nel questionario al bilancio di previsione 2015 estratto dalla Banca dati SIQUEL (cfr. allegato 10). Sembrerebbe in ogni caso che l'ente abbia sottostimato lo stanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione 2015 come si evince dal prospetto trasmesso nel corso dell'istruttoria 2014 (cfr. nota Prot_0023827 del 31-08-2017 -Allegato FCDE PREVISIONE 2015); invero l'accantonamento obbligatorio al fondo risultava essere pari ad € 812.994,90 a fronte di un accantonamento effettivo, come su riportato, pari ad € 172.963,00.

Anche in questo caso è stata rilevata l'assenza della voce pari ad € 100.000,00 accantonata sugli stanziamenti dei fitti attivi, contrariamente a quanto dichiarato. Tale importo è stato, invece, incluso nell'accantonamento FCDE al rendiconto 2015.

Per quanto concerne quest'ultimo, quantificato in € 958.200,88 (cfr. questionario consuntivo 2015), sembrerebbe anche in tal caso che lo stesso sia stato sottostimato per una serie di anomalie riscontrate nel calcolo. In generale si evidenzia che a fronte di elevati residui attivi



riportati al 1.1.2016 relativi ad entrate considerate di difficile esigibilità (es. tributi, fitti, ecc.), la quota accantonata corrisponderebbe ad una percentuale molto bassa. Per semplicità si riporta la verifica del calcolo effettuata con riferimento alla voce dei residui attivi della tassa sui rifiuti. Dalla relazione dell'organo di revisione i residui complessivi al 31.12.2015 e quindi riportati al 1.1.2016 a titolo di TARSU/TARI risultano essere pari ad € 6.421.577,25 (cfr. pag. 32 della relazione – prospetto Analisi della gestione dei residui).

I residui attivi al 1.1.2016 utilizzati come base di calcolo a titolo di TARSU/TARI dall'ente sono di importo pari ad € 3.573.245,00 capitolo 60 ed € 178.662,00 capitolo 80 per un totale pari ad € 3.751.907,00 (cfr. allegato 11). Il calcolo della quota da accantonare in relazione ai residui effettivamente riportati (€ 6.421.577,25) sembrerebbe errato, o quantomeno sottostimato, inoltre, le annualità considerate per la determinazione della percentuale di svalutazione escludono erroneamente l'annualità 2015, infatti, l'ente considera esclusivamente il periodo 2010 – 2014 (cfr. allegato 11).

Pertanto, alla luce delle anomalie e criticità suesposte sulla corretta e congrua determinazione del FCDE nei tre momenti gestionali considerati (1.1.2015 – previsione 2015 e rendiconto 2015), si chiede al Comune di Copertino, di riprodurre uno schema di calcolo definitivo del FCDE conforme a quanto prescritto dal legislatore nella riforma contabile, in particolare avendo cura di osservare quanto dettagliato nell'esempio 5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2015. L'ente dovrà infine, una volta determinato correttamente il fondo, rappresentare l'impatto dello stesso sul risultato di amministrazione al 31.12.2015...".

Con memorie depositate in prossimità dell'odierna adunanza (e successivamente integrate in data 18 ottobre 2018), il Comune di Copertino, ha trasmesso i prospetti di calcolo relativi alla composizione del FCDE stanziato in sede di approvazione del bilancio di previsione, e accantonato al 1° gennaio 2015 (in sede riaccertamento straordinario dei residui) ed al 31 dicembre 2015 (in sede di approvazione del conto consuntivo 2015).

Nonostante siano stati rilevati alcuni errori (per esempio l'abbattimento percentuale dei residui quantificati al 31 dicembre 2015, consentita per i soli esercizi ante armonizzazione, ecc.), il comune ha dimostrato, con apposito ricalcolo finalizzato alla eliminazione degli errori rilevati (cfr. prospetti 12-1 e 14-1 trasmessi in data 18 ottobre 2018) di aver, in ogni caso, accantonato prudenzialmente importi maggiori rispetto a quelli minimi previsti dalla vigente normativa.

Infine, nel corso della discussione orale, è stato specificato che l'importo di residui attivi riferiti a canoni di locazioni dovuti dalla Provincia di Lecce (€ 100.000,00), è stato svalutato solo in sede di rendiconto 2015, e non in occasione del riaccertamento straordinario, in quanto nel corso del 2015 si è instaurato un contenzioso con l'Amministrazione provinciale; infatti, la Provincia di Lecce ha ritenuto di non essere debitore del comune, ma di poter utilizzare l'immobile gratuitamente.

Per le motivazioni suesposte, il Collegio, ritiene superati i rilievi formulati in sede di deferimento. Rammenta, tuttavia, che l'accantonamento a FCDE ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. Conseguentemente, anche in presenza



di un risultato di amministrazione positivo, un accantonamento a FCDE inferiore alle previsioni di legge può essere foriero di squilibri finanziari. Si fa presente altresì che in base al principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 *"...fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione..."*.

4.- Fondo rischi contenzioso

Nel corso dell'istruttoria, è stato verificato che il Comune di Copertino ha accantonato nel risultato di amministrazione 2016, a titolo di fondo contenzioso, l'importo di € 20.000,00. Tuttavia, tale somma è apparsa insufficiente rispetto all'entità del contenzioso pendente, il quale, sulla base della documentazione fornita, sembrerebbe riguardare un valore di circa 1.300.000,00 euro (cfr. allegato 6). A completamento dell'istruttoria è stato chiesto al comune di *"...relazionare sulle modalità di calcolo del fondo rischio contenzioso inviando tutta la documentazione a supporto (es. elenco di tutti i contenziosi pendenti comprensivo del valore presunto dei giudizi, percentuale di soccombenza, ecc.)..."*, inoltre, si è reso necessario acquisire ulteriori approfondimenti in merito alla gestione dei sinistri stradali.

Con le memorie depositate prima dell'adunanza pubblica, il comune ha fornito tutti i chiarimenti richiesti e, pertanto, i rilievi formulati possono considerarsi superati.

5.- Capacità di riscossione e contrasto all'evasione tributaria – Superamento parametro di deficitarietà n.2

Nel corso dell'istruttoria, è stato chiesto all'ente di fornire i dati aggiornati al 2017 delle riscossioni riferite agli accertamenti tributari per recupero evasione. L'esame delle risultanze acquisite hanno confermato che il Comune di Copertino ha una bassa capacità di riscossione e, comunque, procede lentamente gli incassi rispetto agli esercizi finanziari di accertamento.

Per semplicità espositiva di seguito si riportano i soli dati relativi agli accertamenti 2015 (cfr. questionario 2015 – punto 1.2.8.1) per recupero evasione IMU e TARSU/TARI (cfr. allegato 12 alle controdeduzioni) e le riscossioni aggiornate a fine esercizio 2017:

- accertamento € 265.179,00 – riscosso al 2017 € 48.607,61 (18,33%);
- accertamento € 459.250,23 – riscosso al 2017 € 87.857,89 (19,13%).

L'ente ha precisato che l'attività di accertamento dell'imposta sui rifiuti ha riguardato sia gli evasori totali (non presenti nella propria banca dati), sia coloro che hanno versato parzialmente la tassa. Con riferimento a quest'ultima categoria di contribuenti, è stato chiesto di precisare le modalità utilizzate dall'ente per l'iscrizione degli accertamenti in bilancio (per es. se è stata effettuata una rideterminazione dei residui con iscrizione di nuovi accertamenti).

Su questo ultimo punto il comune ha chiarito che per gli evasori totali l'ente procede all'iscrizione di nuovi accertamenti.

Lo scarso indice di riscossione delle entrate tributarie (49,66% in c/competenza e 58,03% in c/residui) e delle entrate extratributarie (64,15% in c/competenza e 17,40% in c/residui), ricavato dai dati di consuntivo 2015 – piattaforma SIRTEL, ha contribuito alla formazione di una consistente massa di residui attivi. Tale grave criticità risulta confermata dal superamento, anche per l'esercizio 2015, del parametro deficitario n. 2 previsto dal DM 18 febbraio 2013 (volume di



formazione di nuovi residui attivi relativi al titolo I e III superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli). Tale parametro, si rammenta, è stato superato anche negli anni 2013 e 2014, e risulta violato anche nell'esercizio 2016.

Il Comune di Copertino ha rappresentato che il reiterato ritardo delle riscossioni, è principalmente imputabile alla decorrenza delle scadenze delle rate della TARI, che comportano l'effettiva realizzabilità degli incassi nell'esercizio successivo.

Con specifico riferimento al mancato recupero dell'evasione dei tributi minori, l'ente ha trasmesso gli elenchi degli avvisi di accertamento emessi nel corso del 2017 dalla società a cui ha affidato, mediante gara, il servizio di riscossione dei tributi in questione (TOSAP, imposta sulla pubblicità, diritto delle pubbliche affissioni e diritto di occupazione banchi liberi mercato coperto).

Il Collegio, pur prendendo atto delle misure correttive che l'ente sta realizzando per ovviare ai significati ritardi delle riscossioni tributarie, non può esimersi dall'evidenziare, in generale, che la limitata capacità di riscossione, e quindi la possibile scarsa disponibilità di liquidità, può influenzare la capacità dell'ente di evadere puntualmente le proprie obbligazioni, soprattutto di parte corrente, oltre che favorire il ricorso all'anticipazione di tesoreria. La normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata. Invero, l'esiguo indice di realizzazione di tali entrate evidenzia la presenza di crediti chiaramente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Il Collegio sollecita il Comune di Copertino a proseguire nell'attività di riscossione dei tributi, e a porre in essere tutte le misure correttive necessarie per velocizzare i tempi delle riscossioni.

6.-Rapporto sulla tempestività dei pagamenti – Superamento parametro di deficitarietà n. 4

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto al comune di trasmettere, per i soli debiti liquidi ed esigibili non estinti al 31.12.2016, un prospetto dettagliato. L'ente non ha inviato quanto richiesto, e ha dichiarato che l'ufficio Servizi finanziari non è a conoscenza dell'esistenza di debiti liquidi ed esigibili al 31.12.2016, ancora non estinti.

Il Collegio manifesta alcune perplessità in merito a quanto dichiarato, infatti, già nel corso dell'istruttoria sul consuntivo 2014, il comune non era stato in grado di fornire un elenco dettagliato della debitoria certa liquida ed esigibile al 31.12.2015, in particolare si chiedeva di indicare per ognuno di essi, oltre che i riferimenti contabili, la motivazione del mancato pagamento (cfr. allegato 20 alla risposta prot. ente n. 4127/2017). In tale occasione (verifica del rendiconto 2014), l'ente ha trasmesso un elenco che riportava due soli debiti (v/AXA srl e v/Idrovelox srl) di importo complessivo pari ad € 4.075,70, ed il debito nei confronti della Copertino Multiservizi spa, senza però indicare l'importo dovuto.

Atteso che, salvo limitate eccezioni prescritte dal legislatore, con l'introduzione del nuovo principio contabile (c.d. principio della competenza finanziaria "potenziata"), l'importo relativo ai residui passivi esistenti a fine esercizio, dovrebbe corrispondere ai debiti certi liquidi ed esigibili - laddove per esigibilità si intende che il debito sia giunto a scadenza e che, pertanto, se ne possa



chiedere il pagamento – si evidenzia che il dato comunicato sembrerebbe non rappresentare il reale *stock* di debito del Comune di Copertino; infatti, al 31.12.2015, i residui passivi complessivi ammontavano ad € 7.221.105,31.

La reiterata presenza di cospicui residui passivi è confermata dal superamento anche per l'anno 2015 del parametro deficitario n.4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo 1 superiori al 40% degli impegni sul medesimo titolo).

In sede di deferimento il magistrato istruttore ha chiesto al comune di inviare l'elenco di tutti i debiti certi liquidi ed esigibili non ancora pagati ad oggi e maturati alla data del 31.12.2017 unitamente all'indicazione:

- del soggetto debitore;
- dell'oggetto della spesa;
- dei riferimenti contabili (anno e n. impegno di spesa) o specificare in alternativa se integrano debiti fuori bilancio;
- della motivazione del mancato pagamento.

Inoltre, è stato esplicitamente richiesto di fornire informazioni in merito alla debitoria sussistente nei confronti della società partecipata "Copertino Multiservizi S.p.A.". Nello specifico, si è ritenuto necessario acquisire il piano dei pagamenti concordato con gli amministratori della Copertino Multiservizi S.p.A. (richiamato nella nota di risposta del 4 dicembre 2017 ai punti 9 e 10), aggiornato con i pagamenti effettuati, e le somme residue ancora da pagare.

In prossimità dell'adunanza collegiale, il comune ha trasmesso l'elenco (cfr. allegato 19 alle memorie in data 115 ottobre 2018) estratto dalla contabilità, relativo alla sola debitoria non ancora pagata ad oggi (pari ad € 3.129.098,64), per la quale esiste la relativa copertura finanziaria al 31.12.2017. Trattasi, pressoché esclusivamente, di debiti nei confronti della Copertino Multiservizi (€ 3.073.365,97). A tal proposito, il comune ha dimostrato che non considerando i residui passivi relativi ai debiti nei confronti della società partecipata, il parametro deficitario n. 4 sarebbe stato rispettato. Infine, l'ente ha dichiarato di aver deciso di non pagare i debiti nei confronti della propria partecipata, in quanto è in corso di attuazione la liquidazione della stessa e, considerato che la società non versa in difficoltà di cassa, ha ritenuto inutile versare somme che, al termine della stessa procedura di liquidazione, sarebbero, comunque, confluite nella cassa del comune socio.

Il Collegio, prende atto di quanto rappresentato dal Comune di Copertino, ed invita l'ente a proseguire nell'attuazione delle misure organizzative volte a garantire la tempestività dei pagamenti.

L'indice dei pagamenti relativi al 2015 e 2016 è stato rispettivamente pari a 25,26 e 65,54 giorni.

7.- Organismi partecipati

Il Comune di Copertino, in prossimità dell'adunanza pubblica ha relazionato in merito allo stato di attuazione della procedura di liquidazione della società Copertino Multiservizi S.p.A (partecipata al 100%), disposto in attuazione del piano straordinario di razionalizzazione delle società partecipate approvato con delibera consiliare n. 59 del 28.09.2017. La società Copertino



Multiservizi, secondo quanto dichiarato dell'ente, ha svolto il servizio di gestione dei RSU in regime di *prorogatio* fino al 30.11.2017, successivamente i servizi sono stati trasferiti ad ARO a decorrere dall'1.12.2017.

Nella seduta di consiglio comunale del 16 ottobre 2018 è stato discusso e deliberato lo scioglimento e messa in liquidazione della "Copertino multiservizi SpA" (cfr. l'allegata proposta di deliberazione n. 36 del 31.08.2018 e il parere dell'Organo di revisione). L'amministratore unico della società ha relazionato sulle attività svolte per realizzare la cessazione dell'attività d'impresa, ed ha confermato la liquidazione del personale; inoltre, sta procedendo alla vendita delle attrezzature mediante asta pubblica.

Con particolare riferimento all'allineamento delle partite debitorie e creditorie reciproche, rilevate al 31.12.2016, con la società partecipata Copertino Multiservizi Spa, è stata trasmessa, come richiesto con nota istruttoria del 12 ottobre 2017, l'asseverazione rilasciata dai rispettivi organi di revisione.

E' emersa la presenza al 31.12.2016 di un disallineamento, già rilevato nell'asseverazione al 31.12.2015 (cfr. allegato 22 trasmesso in occasione dell'istruttoria rendiconto 2014). Nello specifico, si tratta di un credito verso il Comune di Copertino iscritto in bilancio dalla Copertino Multiservizi spa, relativo alla revisione tariffaria dello smaltimento rifiuti nella discarica di Cavallino pari ad € 425.619,57. Quest'ultima rappresenta un costo addebitato ma non ancora fatturato alla Copertino Multiservizi spa dalla società Ambiente & Sviluppo s.r.l. (quindi iscritta tra i debiti - fatture da ricevere dalla società verso fornitori), e successivamente "ribaltato" al committente comunale. Il disallineamento è stato generato in quanto, il suddetto eventuale debito pari ad € 425.619,57 nei confronti della partecipata Copertino Multiservizi spa, secondo quanto precisato dal comune, non è stato iscritto nella propria contabilità, in quanto la somma in questione, non ancora fatturata alla Copertino Multiservizi spa, è oggetto di contenzioso tra la medesima e la società Ambiente & Sviluppo s.r.l.. In ogni caso, nell'asseverazione trasmessa in allegato (cfr. all. n. 24 alla nota prot. C.d.C. n. 5742 del 6.12.2017), l'organo di revisione ha dichiarato che a fronte di tale importo il Comune di Copertino, pur non riconoscendo il debito, ha provveduto ad accantonare una somma da utilizzare in caso di soccombenza pari ad € 250.000,00 (cfr. anche deliberazione di Giunta Comunale n. 104 del 6.6.2017 - All. 25). Infine, l'ente ha chiarito che col medesimo provvedimento, è stato dato indirizzo al Sindaco affinché, in sede di Assemblea dei soci per l'approvazione del bilancio 2016, la società distribuisca al comune-socio i dividendi (€ 175.570,00), i quali saranno prudenzialmente accantonati in caso di soccombenza nel giudizio con ambiente & Sviluppo S.c.a.r.l.

Il Collegio, prende atto di quanto rappresentato dal Comune di Copertino, ed invita l'ente a proseguire nell'attuazione delle previsioni contenute nel piano di revisione straordinaria delle società partecipate approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 59 del 28/09/2017 nonché nella definizione e chiusura di tutte le partite creditorie/debitorie pendenti con la società Copertino Multiservizi spa.



P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia sulla base dell'esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Copertino, relativo al rendiconto 2015, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005.

ACCERTA

- la non corretta applicazione dei principi contabili armonizzati, sia in relazione all'obbligo di determinare correttamente, al 1° gennaio 2015, la cassa vincolata, sia con riferimento alla necessità di verificare e registrare contabilmente le movimentazioni della stessa nel corso degli esercizi successivi;
- una lenta e limitata capacità di riscossione delle entrate tributarie e la violazione per gli esercizi 2015 e 2016 del parametro di deficitarietà n. 2 (volume di formazione di nuovi residui attivi relativi al titolo I e III superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli);
- violazione del parametro di deficitarietà n. 4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo 1 superiori al 40% degli impegni sul medesimo titolo).
- nei termini indicati in parte motiva, il disallineamento di alcune partite debiti/crediti con la società partecipata "Copertino Multiservizi S.p.a.

INVITA

l'Amministrazione comunale di Copertino a proseguire nell'adozione delle misure correttive già adottate, nell'attuazione delle previsioni contenute nel piano di revisione straordinaria delle società partecipate, nella definizione e chiusura di tutte le partite creditorie/debitorie pendenti con la società Copertino Multiservizi spa, nonché a procedere ad una costante ed attenta verifica della evoluzione della cassa vincolata e dell'andamento delle riscossioni tributarie.

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia al Sindaco e dispone che, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
 - la trasmissione della presente pronuncia all'Organo di revisione del Comune di Copertino;
 - che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione entro 30 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.
- Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 19 ottobre 2018.

Il Relatore
Rossana De Corato

Il Presidente
Agostino Chiappinello

Depositata in Segreteria il 23/11/2018
Il Direttore della Segreteria
Maria Luce Sciannameo

Maria Luce Sciannameo

