

Deliberazione n. 19/2020/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 26 marzo 2020;

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo n. 74 del 9 marzo 1998, recante "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*";

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*";

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 16/SEZAUT/2018/INPR e 12/SEZAUT/2019/INPR che hanno approvato le linee guida e il relativo questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni - questionario sui rendiconti, *rispettivamente*, dell'esercizio 2017 e dell'esercizio 2018;



VISTA la deliberazione n. 10/2019/INPR del 7 febbraio 2019 con la quale questa Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'esercizio 2019;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione n. 4/2019 del 21 marzo 2019 con il quale è stato assegnato al Primo Referendario Elisabetta Usai l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti 2017 e 2018 degli enti locali, ai sensi degli artt. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005 e 148-bis, D.Lgs. 267/2000;

ESAMINATE la Relazioni-questionario sui rendiconti 2017 e 2018, tramesse a mezzo Con.TE. dall'Organo di revisione del Comune di Sadali (940 abitanti al 1° gennaio 2019) ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati;

VISTE le deliberazioni della Sezione n. 4/2017/PRSE e n. 1/2020/PRSE;

VISTA la nota del Comune di Sadali prot. n. 0001290 del 10 marzo 2020;

VISTA la nota n. 1710 del 25 marzo 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza n.6/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sulla proposta di deliberazione deferita dal magistrato istruttore;

UDITO il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai,

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

1. L'art. 1, commi 166 e ss. della L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) ha previsto, in capo agli Organi di revisione degli enti locali, l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e una relazione sul rendiconto, formulate sulla base dei criteri e delle linee guida definiti dalla stessa Corte.

L'art. 148-bis del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*"verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari*

degli enti.”), ne definisce l’ambito (“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”) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (“Nell’ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l’accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”).

In ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria del Comune, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell’adozione *“di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell’Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

2. La Sezione, esaminata la Relazione-questionario sul rendiconto 2017, tramessa a mezzo Con.TE. dall’Organo di revisione del Comune di Sadali ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati, e tenuto conto della documentazione contabile disponibile per l’esercizio 2018, con la delibera



n. 1/2020/PRSE, richiamata integralmente per quanto non riportato in questa sede, rilevava quanto segue.

Il Comune presentava dal 2016 al 2018 un risultato di amministrazione con una parte libera pari a zero e l'assenza, fino al 2018, dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

Tale circostanza, oltre a introdurre un notevole grado di rigidità nella programmazione e nella gestione del bilancio, suggeriva particolare cautela nella determinazione e nella conseguente verifica delle componenti accantonate, destinate e vincolate del risultato di amministrazione, al fine di evitare la possibile formazione di disavanzi occulti.

Con particolare riguardo al FCDE, il Comune, in sede istruttoria, comunicava di aver incontrato *"difficoltà legate alle registrazioni del sistema informatico relativamente agli accertamenti/incassi dell'ultimo quinquennio"* che avevano determinato che il FCDE fosse computato *"senza l'applicazione di uno dei metodi previsti dalla normativa, bensì calcolato extra contabilmente"* e che *"Un riaccertamento straordinario dei residui al 31.12.2014, rivelatosi non esaustivo, ha lasciato in essere tutta una serie di residui passivi e, soprattutto, attivi non sussistenti. La necessità di procedere alla loro graduale cancellazione in sede di riaccertamento ordinario ha, negli anni, portato ad avanzi di amministrazione molto esigui. Detti avanzi di amministrazione sono stati prudenzialmente e integralmente accantonati, pertanto l'Ente non ha mai proceduto all'applicazione di avanzo libero. (...) La cancellazione dei residui (non eliminati in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 31.12.2014) ha eroso tali risultati di amministrazione, non permettendo il corretto accantonamento del FCDE nell'avanzo di amministrazione dal 2016 al 2018"*.

Ammessa l'insufficienza dell'accantonamento al FCDE in funzione di evitare l'erosione della parte libera del risultato di amministrazione oltre la sua capienza, andando a determinare un disavanzo, l'Ente, nella menzionata risposta istruttoria, ricostruiva l'entità del Fondo ricalcolato in termini adeguati e anticipava che il rendiconto 2019 avrebbe presentato *"i dovuti accantonamenti al FCDE"*, allora stimati in euro *"60.259,16"*.

Ai fini della verifica della necessità di ulteriori doverosi accantonamenti, oltre il FCDE, il Comune comunicava, inoltre, che *“Il Responsabile del Servizio Finanziario, il Responsabile del Servizio Tecnico e la Responsabile del Servizio Amministrativo e Servizi sociali del Comune di Sadali, per rispettiva competenza, riferiscono che non vi sono contenziosi in essere”*, il che giustificava l’assenza di un accantonamento al Fondo rischi contenzioso.

Tanto premesso, tenuto conto delle riferite lacune dell’operazione di riaccertamento straordinario dei residui di cui all’art. 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011, che avrebbe dovuto comportare la conservazione, sul versante dell’entrata, solo dei crediti *“veritieri”*, anche se di dubbia e di difficile esazione in termini di cassa, opportunamente bilanciati dall’apposito Fondo, al fine di un’adeguata informazione sui risultati della gestione nonché sull’impiego dell’avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese pubbliche e, sul versante della spesa, solo dei debiti effettivi ed esigibili, la Sezione, anche in considerazione di una gestione dei residui non ottimale, come dimostrato dall’analisi dell’anzianità dei residui attivi riportato nella summenzionata delibera, sollecitava, con quest’ultima un’immediata verifica delle condizioni di legittimo mantenimento delle poste asseritamente dubbie nel bilancio dell’Ente e un loro eventuale definitivo stralcio dalla contabilità comunale ai sensi del punto 3, All. 4/2, D.Lgs. 118/2011, ai fini della veridicità dei saldi di fine esercizio e di una corretta programmazione delle gestioni successive, unitamente a un ricalcolo di tutti gli accantonamenti obbligatori ai sensi della normativa vigente, *in primis* il FCDE.

Correlativamente, e in via prioritaria, anche alla luce dell’esiguità del proprio avanzo di amministrazione, la Sezione richiamava l’Ente alla più efficiente riscossione delle entrate, in particolare in conto residui, sia di quelle tributarie del Titolo I che di quelle extratributarie del Titolo III, unitamente alla prosecuzione della lotta all’evasione tributaria.

La Sezione rilevava, altresì, il mancato pareggio delle poste per servizi in conto terzi per il 2017 e il 2018.



Inoltre, la Sezione richiamava l'Ente alla ricostruzione della cassa vincolata, in modo tale da riconciliarne le risultanze con il Tesoriere e riprendere con la corretta gestione dal 1° gennaio 2020 (punto 10.8. All. 4.2, D.Lgs. 118/2011).

Infine, la Sezione, alla luce della perdita di esercizio per il 2017, richiamava l'Ente al rispetto del principio n. 15 del D.Lgs. 118/2011 in base al quale *"Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata"*.

3. Il Comune di Sadali, con nota prot. n. 0001290 del 10 marzo 2020, comunicava quanto segue.

3.1. L'Ente ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2019 con delibera della Giunta comunale n. 4 del 7 febbraio 2020, trasmessa alla Sezione, con la quale dichiara essere stato effettuato *"un esaustivo stralcio dal bilancio comunale di tutti i residui attivi e passivi non sussistenti ancora presenti"* che ha condotto a una riduzione dei residui attivi per euro 51.475,08 e dei residui passivi per euro 16.467,13.

Rispetto a tale operazione, l'Organo di revisione, nel proprio parere al rendiconto 2019, ha attestato di aver verificato: il rispetto dei principi e dei criteri di determinazione dei residui di cui agli artt. 179, 182, 189 e 190 del TUEL; che i crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio; che il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza è stato adeguatamente motivato.

La Sezione, tuttavia, evidenzia una bassa percentuale (7,53%) di residui attivi cancellati (51.475,08 euro su 683.328,04 euro di residui iniziali).

Analogamente, si presentano contenute le cancellazioni percentuali sul lato passivo (16.467,13 euro su 1.603.231,28 euro, meno dell'1% dei residui passivi iniziali).

3.2. Il Comune, con delibera del Consiglio comunale n. 2 del 6 marzo 2020, ha provveduto all'approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2019, comprensivo dei relativi allegati, con il quale, dichiara, si è proceduto al ricalcolo degli accantonamenti obbligatori ai sensi della normativa vigente, con particolare riguardo al Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e all'Indennità di fine mandato del Sindaco. Dall'analisi dei dati trasmessi su BDAP, dato un risultato di gestione pari a 261.038,31 euro, l'Ente ha conseguito un risultato di amministrazione pari a euro 44.109,03, il quale, al netto degli accantonamenti e vincoli ai sensi dell'art. 187 TUEL, assume segno negativo, con un valore pari a - 31.443,45 euro.

Come confermato dal Comune in sede di istruttoria della deliberazione n. 1/2020/PRSE, l'inadeguata verifica in sede di riaccertamento straordinario e l'inefficiente gestione dei residui hanno condotto a una massiccia cancellazione di poste, soprattutto attive, non dotate delle condizioni legittimanti il mantenimento nella contabilità dell'Ente, con conseguente emersione di un disavanzo nell'esercizio considerato (cfr. in tal senso, anche l'Organo di revisione nel proprio parere al rendiconto 2019, formula raccomandazioni in ordine alla formazione di un congruo avanzo idoneo a fronteggiare eventuali impieghi eccezionali e alla efficiente riscossione delle entrate, tributarie ed extratributarie).

Occorre precisare che l'unico accantonamento presente riguarda quello per il FCDE, che ammonta a 39.918,11 euro, a fronte di residui attivi ritenuti di dubbia o difficile esazione per 581.944,20 euro, su un totale di residui attivi finali da riportare all'1/01/2020, evincibili dal conto del bilancio 2019 presente su BDAP, di euro 717.471,06 euro.

L'Organo di revisione, nel proprio parere al rendiconto 2019, ha attestato la congruità del fondo, quantificato con il metodo ordinario.

Il Comune, quindi, ritiene di dover "svalutare" oltre l'81% della propria massa creditoria, il che, ancora una volta, suggerisce un migliore esame delle condizioni di mantenimento dei crediti in essere.

Il FCDE, inoltre, risulta essere pari soltanto al 6,8% del totale dei crediti ritenuti di difficile esazione, elemento che, considerato unitamente al rilevato (ripianato) v.



infra) disavanzo, induce a ritenere ancora non perfettamente conclusa l'attività di verifica della permanenza dei presupposti legittimanti la conservazione delle poste attive del Comune.

Con riguardo all'indennità di fine mandato, l'Ente comunica che il Sindaco in carica, con la delibera della Giunta comunale n. 5 del 7 febbraio 2020, ha formalizzato la rinuncia a tale competenza (il cui importo non è indicato nella documentazione esaminata) maturata nel corso delle due consiliature, dal 2010 al 2020.

Anche per l'esercizio considerato, inoltre, l'Organo di revisione, nella propria relazione al rendiconto 2019, conferma l'assenza di contenziosi pendenti in capo all'Ente.

3.3. Con la delibera del Consiglio comunale n. 3 del 6 marzo 2020, il Comune, *"accertato che le cause che hanno determinato il disavanzo di amministrazione sono da individuare nello stralcio dalla contabilità comunale (con le operazioni di riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2019 (...)) di una serie di residui attivi provenienti dalle gestione degli anni antecedenti il 2015, che, mantenuti in bilancio, si sono successivamente rivelati insussistenti"*, ha provveduto all'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione di euro 31.443,45 interamente nell'esercizio 2020, ai sensi degli art. 188 del TUEL, *"mediante la riduzione della spesa prevista per l'acquisto di beni e servizi non obbligatori ed essenziali"*, con apposita variazione al bilancio di previsione 2020-2022, di cui alla delibera consiliare n. 4 del 6 marzo 2020, inserendo nella parte spesa la copertura integrale del disavanzo di amministrazione contabilizzato a seguito dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2019.

3.4. Il Comune, con la menzionata nota di riscontro istruttorio, comunica che è stata ottenuta, con il rendiconto 2019, l'obbligatoria equivalenza tra accertamenti e impegni delle partite di giro o delle operazioni per conto terzi, grazie alla risoluzione dei problemi legati alla gestione informatizzata.

L'Organo di revisione, nel proprio parere al rendiconto 2019, a sua volta, ha attestato che la contabilizzazione delle poste inserite tra i servizi per conto di terzi e le partite di giro è conforme con quanto stabilito dal principio contabile applicato di cui al par. 7.2 dell'All. 4/2, D.Lgs. 118/2011.

Dall'analisi del conto del bilancio 2019, parte entrata e parte spesa, si evince che l'Ente ha accertato e impegnato complessivamente 176.921,09 euro, garantendo, pertanto, l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni riguardanti le partite di giro o le operazioni per conto terzi.

3.5. In merito al necessario aggiornamento della cassa vincolata, l'Ente, con determinazione del Responsabile del Servizio finanziario n. 2 del 10 gennaio 2020, ha provveduto, per la prima volta, alla quantificazione della cassa vincolata al 1° gennaio 2020, ai sensi dell'art. 195 del TUEL e del punto 10.6 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria di cui all'All. 4/2 al D.Lgs. 118/2011, per euro 602.795,09, a fronte di un fondo cassa complessivo pari a euro 1.298.782,06.

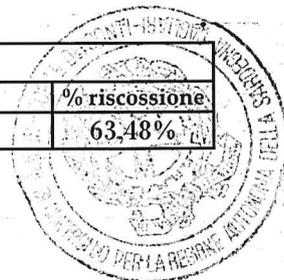
3.6. Per ciò che concerne la prioritaria problematica della riscossione, si osserva come nel 2019 è aumentata la capacità di riscossione delle entrate di competenza rispetto agli esercizi precedenti, soprattutto con riguardo alle entrate proprie del Titolo I, mentre la situazione è notevolmente differente con riguardo alla gestione dei residui. Infatti, si rileva una tendenza alla riduzione della capacità di riscossione complessiva con maggiore flessione proprio nelle entrate del Titolo I.

Anche tale elemento suggerisce cautela, come più volte osservato, nella verifica della legittima conservazione delle poste dubbie.

Di seguito la rappresentazione dei relativi valori nel triennio considerato:

Capacità di riscossione Comune di Sadali - 2017			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	3.936.990,29	3.216.600,01	81,70%
entrate Titolo I	442.938,89	385.093,51	86,94%
entrate Titolo III	146.175,62	85.188,02	58,28%
Gestione Competenza			
totale complessivo entrate	3.298.496,25	2.893.022,56	87,71%
entrate Titolo I	351.796,33	318.948,38	90,66%
entrate Titolo III	88.261,62	76.370,02	86,53%
Gestione residui			
totale residui all'01/01/2017	638.494,04	323.577,45	50,68%
residui Titolo I all'01/01/2017	91.142,56	66.145,13	72,57%
residui Titolo III all' 01/01/2017	57.914,00	8.818,00	15,23%

Capacità di riscossione Comune di Sadali - 2018			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	3.741.132,46	2.374.799,61	63,48%



entrate Titolo I	409.143,55	363.131,58	88,75%
entrate Titolo III	133.492,87	66.863,61	50,09%
Gestione Competenza			
totale complessivo entrate	3.106.654,59	2.117.376,36	68,16%
entrate Titolo I	352.662,28	334.042,80	94,72%
entrate Titolo III	74.766,27	56.081,95	75,01%
Gestione residui			
totale residui all'01/01/2018	634.477,87	257.423,25	40,57%
residui Titolo I all'01/01/2018	56.481,27	29.088,78	51,50%
residui Titolo III all' 01/01/2018	58.726,60	10.781,66	18,36%

Capacità di riscossione Comune di Sadali - 2019			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	3.222.509,51	2.453.563,37	76,14%
entrate Titolo I	385.171,06	345.665,64	89,74%
entrate Titolo III	74.171,25	56.203,77	75,78%
Gestione Competenza			
totale complessivo entrate	1.920.951,37	1.835.333,27	95,54%
entrate Titolo I	349.256,06	330.795,98	94,71%
entrate Titolo III	75.401,93	50.964,12	67,59%
Gestione residui			
totale residui all'01/01/2019	1.301.558,14	618.230,10	47,50%
residui Titolo I all'01/01/2019	35.915,00	14.869,66	41,40%
residui Titolo III all' 01/01/2019	66.629,32	5.239,65	7,86%

Nell'esercizio considerato, inoltre, è stato superato il parametro di deficiarietà n. P2 del D.M. del 28 dicembre 2018 (relativa all'incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente minore del 22%), rispetto al quale l'Organo di revisione, nella propria relazione al rendiconto 2019, richiama l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio della riscossione delle entrate proprie, anche in considerazione del fatto che detta situazione era già presente nel precedente esercizio.

3.7. Infine, anche per l'esercizio considerato si rileva una perdita di esercizio per euro 96.426,55, in conseguenza, secondo quanto riferito dal Revisore nella relazione al rendiconto 2019, di una svalutazione dei crediti per euro 39.918,11 e insussistenze dell'attivo per euro 73.021,08, solo parzialmente compensate da insussistenze del passivo per euro 45.639,32.

PQM

la Sezione regionale di controllo per la Regione autonoma della Sardegna, riservandosi ulteriori verifiche e approfondimenti sulle criticità e irregolarità riportate in parte motiva:

- raccomanda la prosecuzione della verifica delle condizioni di legittimo mantenimento dei residui di dubbia esigibilità, e di un loro eventuale definitivo stralcio dalla contabilità comunale nel bilancio dell'Ente, ai fini della veridicità dei saldi di fine esercizio e di una corretta programmazione delle gestioni successive;
- raccomanda un attento monitoraggio degli accantonamenti obbligatori ai sensi della normativa vigente ai fini della corretta determinazione del risultato di amministrazione ai sensi degli artt. 186 e ss., TUEL;
- raccomanda il raggiungimento del pareggio economico.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Sadali, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Sadali, al Segretario comunale del Comune di Sadali, nonché all'Assessore agli Enti locali della Regione autonoma della Sardegna.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31, D.Lgs. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 26 marzo 2020.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

ELISABETTA USAI
CORTE DEI CONTI
02.04.2020
10:44:28 UTC

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il

2 APR. 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus

Paolo Carrus

