



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 30 aprile 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 Buggerru (1.088 abitanti al 31/12/2017) ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati;

VISTA la nota n. 2131 del 27 aprile 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. 8/2020 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

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.

La presente delibera esamina le risultanze contabili del biennio 2017-2018.

1. Si accerta che l'Ente è incorso nella reiterata violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL, per ritardo nell'approvazione del rendiconto 2016 (avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 7 giugno 2017), del rendiconto 2017 (deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 1° giugno 2018) e del rendiconto 2018 (deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 13 maggio 2019).

Una corretta tempistica di approvazione del rendiconto è espressione di un'attività amministrativa efficiente e ben programmata.

L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale, inoltre, è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 TUEL che individuano nell'approvazione del rendiconto l'atto formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimante l'utilizzo di tale margine per le sole casistiche specificamente indicate e con i limiti ivi descritti.

Si ricorda, altresì, che, ai sensi dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, D.L. 133/2016, *"In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di 30 giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto."*.

Sul rispetto di tale disposizione dovrà vigilare anche l'Organo di revisione contabile (cfr. punto 5.6 dei *"Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali"* per il 2019).

2. Come noto, ai sensi dell'art. 187 TUEL, *"Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. (...) Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188"*.

Il Comune dispone di un avanzo di amministrazione, nel triennio 2016-2018, così strutturato:

	2016	2017	2018
Risultato d'amministrazione (A)	964.440,60	1.125.142,44	932.423,78
di cui:			
Parte accantonata (B)	164.101,29	179.711,37	203.375,07
Parte vincolata (C)	0,00	12.323,91	12.323,91
Parte destinata agli investimenti (D)	0,00	0,00	0,00
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	800.339,31	933.107,16	716.724,80

Fonte: elaborazione Corte dei conti da delibere del Consiglio comunale nn. 12/2017, 21/2018, 11/2019

Una breve analisi delle componenti del risultato di amministrazione per il biennio 2017-2018, oggetto di esame in tal sede, evidenzia quanto segue.

La parte accantonata nel 2017, pari a 179.711,37 euro, è composta da un Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) per euro 177.699,90 e da una Fondo per indennità di fine mandato per 2.011,47 euro.

Occorre precisare che nel prospetto dedicato alla composizione del FCDE allegato al rendiconto presente su BDAP, il valore di fine esercizio del fondo è pari a 148.373,96 euro anziché 179.711,37 euro, come risulta dalla delibera di approvazione del rendiconto 2017, n. 21/2018.

A tale proposito, si ritiene che l'Organo di revisione debba approfondire maggiore precisione e attenzione nella verifica della corrispondenza dei valori risultanti dagli atti contabili rispetto a quelli trasmessi alla BDAP, come preteso anche dal punto 5.6 dei *"Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali"* per il 2019.

La parte accantonata nel 2018, pari a 203.375,07 euro, è composta da un FCDE pari a euro 172.037,66 e da una Fondo per indennità di fine mandato per 31.337,41 euro. Si rileva una contraddittoria redazione della Relazione al rendiconto 2018 da parte del Revisore, il quale, nella parte dedicata alla specificazione dei criteri di

accantonamento del FCDE, indica sia l'adozione del metodo c.d. semplificato che di quello c.d. ordinario, vanificando l'utilità del documento sul punto.

Tanto premesso, si osserva che nel 2017 il FCDE è pari al 47,27% (al 39,47% se si tiene in considerazione il suddetto minor valore di 148.373,96 euro) del totale dei crediti dei Titoli I e III, pari a 375.932,45 euro.

Nel 2018 tale percentuale (su un totale di crediti Titoli I e III, pari a 483.097,96 euro), che suggerisce la copertura del rischio di credito del totale dei crediti che connotano la gestione "caratteristica" dell'Ente, scende al 35,61 %.

Alla luce di una gestione dei residui non pienamente efficiente (v. *infra*), occorre che l'Ente presti particolare attenzione all'adeguatezza del FCDE in funzione prudenziale di tutela della massa creditoria del Comune dal rischio di insolvenza, fermo restando l'obbligo dell'Ente di curare il recupero dei propri crediti pregressi e la corretta gestione delle entrate comunali.

A completare la disamina delle componenti del risultato di amministrazione nel biennio considerato, si osserva che non compare un accantonamento al Fondo per rischi da oneri legali.

Sul punto, si richiama l'Ente, con l'ausilio dell'Organo di revisione, al costante aggiornamento della sussistenza di eventuali pendenze e alla stima dell'eventuale rischio di soccombenza ai sensi della lett. h), punto 5.2, All. 4/2, D.Lgs. 118/2011, con sufficiente dotazione del Fondo in analisi.

Si osserva, infine, che l'Organo di revisione, nel questionario 2017, afferma che l'Ente ha provveduto ad accantonare nel rendiconto 2016 e nel bilancio 2017 le somme per il finanziamento degli arretrati da erogare a seguito della definitiva sottoscrizione del CCNL Funzioni locali, e, analogamente, nel questionario 2018, attesta l'avvenuta certificazione del fondo per il salario accessorio, pur in assenza di tali accantonamenti nel prospetto sulla composizione del risultato di amministrazione.

Si raccomanda all'Organo di revisione, pertanto, di prestare massima attenzione nella predisposizione dei questionari da trasmettere alla Sezione tramite Con.Te., costituendo tali atti un fondamentale strumento normativo nell'ambito del raccordo tra le funzioni intestate a tale presidio di controllo e quelle esercitate dalla Sezione.

3. Per ciò che concerne la gestione delle entrate, si propongono, nelle tabelle che seguono, i valori rappresentativi della capacità di riscossione nel biennio considerato:

Capacità di riscossione Comune di Buggerru – 2017			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	3.590.540,47	2.139.910,27	59,60%
entrate Titolo I	666.038,29	454.092,44	68,18%
entrate Titolo III	448.594,94	279.794,68	62,37%
Gestione Competenza			
totale complessivo entrate	2.263.498,90	1.799.671,45	79,51%
entrate Titolo I	467.450,26	309.312,53	66,17%
entrate Titolo III	253.473,01	241.437,13	95,25%
Gestione residui			
totale residui all' 01/01/2017	1.327.041,57	340.238,82	25,64%
residui Titolo I all'01/01/2017	198.588,03	144.779,91	72,90%
residui Titolo III all' 01/01/2017	195.121,93	38.357,55	19,66%

Fonte: elaborazione Corte dei conti da rendiconto 2017 BDAP

Capacità di riscossione Comune di Buggerru – 2018			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	5.772.333,99	4.078.936,93	70,66%
entrate Titolo I	756.745,91	513.033,28	67,79%
entrate Titolo III	536.222,75	295.685,23	55,14%
Gestione Competenza			
totale complessivo entrate	4.343.690,39	3.754.492,47	86,44%
entrate Titolo I	544.180,97	383.277,35	70,43%
entrate Titolo III	372.855,24	290.441,30	77,90%
Gestione residui			
totale residui all' 01/01/2018	1.428.643,60	324.444,46	22,71%
residui Titolo I all'01/01/2018	212.564,94	129.755,93	61,04%
residui Titolo III all' 01/01/2018	163.367,51	5.243,93	3,21%

Fonte: elaborazione Corte dei conti da rendiconto 2018 BDAP

Sulla base di tali valori, si osserva che l'Ente presenta una capacità di riscossione in conto competenza in leggero miglioramento nel biennio 2017-2018 per ciò che concerne il Titolo I, mentre risultano in calo i valori del Titolo III.

Particolarmente problematiche, dai dati sopra riportati, risultano essere, tuttavia, le riscossioni in conto residui, come mostrato anche dalla seguente tabella che mostra i valori assoluti di tale gestione nei due esercizi in analisi:

	R. al 31/12 2016	R. al 31/12 2017 (A)	R. stralciati (B)	A-B	R. riscossi (C)	% risc R. C/(A-B)	R. dei R.	R. comp. 2018	R. totale 2018
titoli 1	198.588,03	212.564,94	1.152,19	211.412,75	129.755,93	61,38%	81.656,82	160.903,62	242.560,44
titoli 2	233.246,68	260.862,23	74.780,83	186.081,40	142.187,53	76,41%	43.893,87	172.502,67	216.396,54
titoli 3	195.121,93	163.367,51	0,00	163.367,51	5.243,93	3,21%	158.123,58	82.413,94	240.537,52
titoli 4	559.959,38	663.875,95	111.632,68	552.243,27	47.257,07	8,56%	504.986,20	170.162,25	675.148,45
titoli 5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
titoli 6	21.301,26	21.301,26	0,00	21.301,26	0,00	0,00%	21.301,26	0,00	21.301,26
titoli 7	0,00		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
titoli 8	0,00		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
titolo 9	118.824,29	106.671,71		106.671,71	0,00	0,00%	106.671,71	3.215,44	109.887,15
Totale	1.327.041,57	1.428.643,60	187.565,70	1.241.077,90	324.444,46	22,71%	916.633,44	589.197,92	1.505.831,36

Dall'elenco dei residui attivi 2018, si evince la presenza di residui *ante* 2015, di cui uno di particolare entità al Titolo IV, pari 161.294,33 euro.

Il Comune, pertanto, con l'ausilio dell'Organo di revisione, dovrà sottoporre la propria massa di residui attivi, soprattutto delle poste più vetuste, ad un'attenta verifica di esigibilità ai fini del legittimo mantenimento nella contabilità comunale.

4. La gestione della liquidità del Comune nel biennio considerato presenta le seguenti risultanze.

Il fondo cassa al 31/12/2017 è pari a 1.431.537,02 euro (deliberazione n. 21/2018, *cit.*), di cui 56.102,83 euro vincolati, come risulta dal prospetto del Tesoriere e come confermato dall'Organo di revisione nel proprio parere al rendiconto 2017 (mentre nessun vincolo risulta dalla Relazione sulla gestione 2017).

Nel questionario sul rendiconto 2017, invece, l'Organo di revisione riporta il seguente prospetto:

	2015	2016	2017
Fondo cassa complessivo al 31.12	0,00	1.471.314,56	2.638.473,15
di cui cassa vincolata (1)	0,00	0,00	0,00

Nel 2018, invece, il fondo cassa di fine esercizio ammonta a 3.133.044,29 euro (delibera n. 11/2019, *cit.*), come risulta anche dal prospetto del Tesoriere che indica l'assenza di quote vincolate, confermata dall'Organo di revisione nel proprio parere al rendiconto 2018 e che trova riscontro anche nella Relazione sulla gestione 2018.

Nel questionario sul rendiconto 2018, invece, l'Organo di revisione riporta il seguente prospetto:

	2016	2017	2018
Fondo cassa complessivo al 31.12	1	1	3.133.044,29
di cui cassa vincolata (1)	1	1	1.938.569,77

Alla luce delle rilevate discrasie, anche in considerazione dell'elevato ammontare della cassa, occorre che l'Ente provveda a una verifica aggiornata dei vincoli sussistenti sulla cassa vincolata, sulla cui correttezza vigilerà l'Organo di revisione.

Occorre osservare, inoltre, che la rilevante giacenza della cassa comunale si accompagna a una critica capacità di pagamento dei debiti dell'Ente.

Difatti, nel 207, su una massa di residui passivi iniziali di 1.803.008,73 euro, di cui cancellati 61.561,89 euro, ne sono stati pagati 617.485,90 euro, con una percentuale di pagamento del 35,46%, quale media tra una percentuale del 78,75% del Titolo I e una del 13,27% del Titolo II.

La lentezza della spesa per investimento si manifesta anche nell'esercizio 2018, nel quale la percentuale di pagamento sul Titolo II si attesta al 26,43% mentre è del 63,82% la capacità di pagamento del Titolo I; complessivamente, di 1.645.118,29

euro di residui passivi iniziali ne sono stati cancellati 251.659,34 euro e pagati 599.183,23 euro, con una percentuale di pagamento del 43%.

Occorre, pertanto, che il Comune appronti le iniziative di programmazione e attuazione utili a evitare l'improduttiva elevata giacenza della cassa comunale, con particolare riguardo a una maggiore efficienza della spesa in conto capitale.

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:

- accerta la reiterata violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL, per ritardo nell'approvazione dei rendiconti 2016, 2017 e 2018;
- invita il Comune, con l'ausilio dell'Organo di revisione, alla verifica della congruità e della corretta evoluzione 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 maggiore efficienza delle procedure di entrata e di spesa comunali, sia in conto competenza che in conto residui;
- raccomanda un'aggiornata verifica della sussistenza delle condizioni di legittimo mantenimento dei residui attivi nella contabilità comunale, soprattutto con riferimento alle poste di maggiore anzianità;
- raccomanda all'Ente e all'Organo di revisione la costante e aggiornata verifica dei vincoli gravanti sulla cassa e ne ordina la comunicazione dei relativi esiti alla Sezione;
- raccomanda una maggiore efficienza della spesa, soprattutto in conto capitale, anche a evitare un'improduttiva elevata giacenza della cassa comunale;
- raccomanda all'Organo di revisione massima attenzione e precisione nella verifica della corrispondenza dei valori risultanti dagli atti contabili rispetto a quelli trasmessi alla BDAP, come preteso anche dal punto 5.6 dei *"Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali"* per il 2019, e nella compilazione dei questionari-relazione ex art. degli artt. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Buggerru, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Buggerru, all'Organo di revisione del Comune di Buggerru, al Segretario comunale del Comune di Buggerru, 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 30 aprile 2020.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus