



Deliberazione n. 18/2020/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 Armungia (481 abitanti al 31.1.2.2017) ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati;

**VISTA** la nota n. 1710 del 25/03/2020, 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**

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.

**1.** Preliminarmente, si accerta l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione della documentazione contabile del Comune nel sito web istituzionale, nella sezione *"Amministrazione trasparente"* a ciò deputata, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 33/2013, dedicato al *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

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.** 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. 7 del 30 maggio 2017), del rendiconto 2017 (deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 25 maggio 2018) e del rendiconto 2018 (deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 21 giugno 2019).

Una corretta tempistica di approvazione del rendiconto, si rileva, è espressione di una 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, inoltre, 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).

**3.** Come è 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 presenta 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).

Di seguito si rappresenta il dettaglio della composizione del risultato di amministrazione dal 2016 al 2018:

<b>Comune di Armungia - Rendiconto 2016 - 2018</b>					
<b>Esercizio</b>	<b>Risultato Amministrazione</b>	<b>Parte accantonata</b>	<b>Parte vincolata</b>	<b>Parte destinata</b>	<b>Parte libera disponibile</b>
<b>2016</b>	417.114,04	0,00	100.000,00	317.114,04	0,00
<b>2017</b>	32.640,35	0,00	32.640,35	0,00	0,00
<b>2018</b>	354.486,87	28.267,91	6.218,96	320.000,00	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Rendiconti 2016, 2017, 2018

La reiterata assenza di una parte libera del risultato di amministrazione (o, meglio, la presenza di una parte libera pari esattamente a zero per vari esercizi), oltre a introdurre un notevole grado di rigidità nella programmazione e nella gestione del bilancio, suggerisce 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.

Occorre considerare, inoltre, che nel 2018 il Comune registra un risultato negativo della gestione di competenza (euro -143.047,48).

Come accennato, solo nell'esercizio 2018 si è provveduto all'obbligatorio accantonamento al FCDE. Per tale fondo, tra l'altro, emergono molteplici incongruenze nella documentazione agli atti.

In particolare, l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2016, afferma che, dato un FCDE accantonato al risultato di amministrazione all'1/1/2016 di euro 277,93, applicandosi il metodo c.d. semplificato, di natura incrementale, in assenza di utilizzi del fondo per la cancellazione di crediti inesigibili, il FCDE si attesterebbe, a fine esercizio, in euro 277,93, valore non riscontrabile nei documenti di bilancio caricati su BDAP.

Analogamente, nel questionario al rendiconto 2017 e nella Relazione a tale atto, il Revisore afferma che il FCDE, computo sempre secondo il metodo c.d. semplificato, ammonterebbe a euro 400,00, valore, anch'esso, non rinvenibile nei valori BDAP.

In disparte l'opportunità, per gli esercizi considerati, dell'eventuale scelta, rispetto al criterio c.d. ordinario, del metodo c.d. semplificato, che in base al principio contabile di cui al punto 3.3, All. 4/2, D.Lgs. n. 118/2011, può essere adottato *"tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"*, alla luce dell'assenza di parte libera del risultato di amministrazione per vari esercizi, l'Organo di revisione deve approfondire maggiore cautela 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.

Solo nel 2018, come anticipato, si assiste alla costituzione del fondo in esame, per euro 28.267,91.

Il FCDE è stato computato, secondo quanto riferito dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2018, con il metodo c.d. ordinario, applicando al volume dei residui attivi riferiti alle entrate di dubbia esigibilità la percentuale determinata come complemento a 100 della media delle riscossioni in conto residui intervenuta nel quinquennio precedente rispetto al totale dei residui attivi conservati al primo gennaio degli stessi esercizi.

Esso risulta pari al totale dei residui attivi del Titolo I (in particolare, alla tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati); per completezza, si osserva che il Titolo III annovera residui totali per soli 1.193 euro, mentre il totale residui attivi è pari a 155.305,82 euro (per lo più derivante da trasferimenti da altre amministrazioni).

Tanto premesso, la Sezione, in occasione dei controlli sui successivi atti contabili dell'Ente, si riserva di verificare la corretta evoluzione del FCDE, anche alla luce dei valori del risultato di amministrazione.

Proseguendo nell'analisi delle altre componenti del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 187 TUEL, si osserva che nei questionari per gli esercizi 2017 e 2018 (domande 8.4 e ss.) il Revisore riferisce di un Fondo per indennità di fine mandato, il quale, tuttavia, non compare tra gli accantonamenti al risultato di amministrazione. Occorre, pertanto, che il Revisore verifichi la correttezza dei questionari trasmessi alla Sezione anche per ciò che concerne il punto in esame.

Infine, non risultano accantonamenti al Fondo per rischi da contenzioso. Si richiama l'Ente, pertanto, con l'ausilio dell'Organo di revisione, alla verifica 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.

4. La capacità di riscossione dell'Ente, nel passaggio dal 2017 al 2018, appare in miglioramento, andamento da preservare e rafforzare negli esercizi successivi.

Di seguito la rappresentazione dei relativi valori nel biennio considerato:

<b>Capacità di riscossione Comune di Armungia - 2017</b>			
<b>Entrate competenza + Residui</b>	<b>accertato + residui</b>	<b>Riscosso</b>	<b>% riscossione</b>
totale complessivo entrate	2.054.793,55	1.710.229,27	83,23%
entrate Titolo I	261.372,25	112.643,80	43,10%
entrate Titolo III	141.090,73	131.954,95	93,52%
<b>Gestione Competenza</b>			
totale complessivo entrate	1.795.786,13	1.545.325,99	86,05%
entrate Titolo I	225.961,57	104.445,85	46,22%
entrate Titolo III	130.552,85	127.523,39	97,68%
<b>Gestione residui</b>			
totale residui all'01/01/2017	259.007,42	164.903,28	63,67%
residui Titolo I all'01/01/2017	35.410,78	8.197,95	23,15%
residui Titolo III all' 01/01/2017	10.537,88	4.431,56	42,05%

Capacità di riscossione Comune di Armungia - 2018			
Entrate competenza + Residui	accertato + residui	Riscosso	% riscossione
totale complessivo entrate	2.028.130,56	1.861.466,38	91,78%
entrate Titolo I	388.534,96	350.947,25	90,33%
entrate Titolo III	109.736,58	105.958,61	96,56%
<b>Gestione Competenza</b>			
totale complessivo entrate	1.690.602,29	1.588.099,56	93,94%
entrate Titolo I	241.784,65	224.497,94	92,85%
entrate Titolo III	100.718,41	99.524,99	98,82%
<b>Gestione residui</b>			
totale residui all' 01/01/2018	337.528,27	273.366,82	80,99%
residui Titolo I all'01/01/2018	146.750,31	126.449,31	86,17%
residui Titolo III all' 01/01/2018	9.018,18	6.433,62	71,34%

**5.** In merito alla cassa vincolata, si rilevano alcune incongruenze tra quanto attestato dal Revisore nelle Relazioni ai rendiconti e quanto dal medesimo attestato alla Sezione nei questionari caricati su Con.Te.

In particolare, nella Relazione al rendiconto 2017 si dichiara che il valore della cassa vincolata è pari a zero, mentre dal questionario al rendiconto 2017 emergono i seguenti dati:

	2015	2016	2017
Fondo cassa complessivo al 31.12	1.428.545,26	1.428.545,26	1.326.856,35
di cui cassa vincolata	718.382,94	427.508,26	197.501,25

Nella Relazione al rendiconto 2018 si riportano i valori della tabella che seguono, mentre nel questionario sul rendiconto 2018 non sono riportati i dati della cassa vincolata per gli anni 2016 e 2017:

	2016	2017	2018
Fondo cassa complessivo al 31.12	1.428.545,26	1.428.545,26	1.326.856,35
di cui cassa vincolata	718.382,94	427.508,26	197.501,25

La Sezione si riserva, pertanto, la verifica della correttezza di tale fondamentale operazione contabile, essenziale anche ai fini dell'accertamento del corretto utilizzo di eventuali risorse vincolate e degli adempimenti in capo al Tesoriere circa la separata evidenza della composizione della cassa vincolata alla fine dell'anno e dell'eventuale presenza di cassa vincolata ancora da reintegrare (v. punto 10.8. All. 4.2, D.Lgs. 118/2011) e raccomanda massima attenzione al Revisore nella verifica della coerenza delle attestazioni formulate in merito nei vari atti di competenza.

#### **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:

- richiama il Comune all'adempimento degli obblighi di pubblicazione della documentazione contabile nel sito *web* istituzionale dell'Ente, nella sezione "*Amministrazione trasparente*" a ciò deputata, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 33/2013, dedicato al "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";
- accerta la reiterata violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL, per ritardo nell'approvazione dei rendiconti delle annualità dal 2016 al 2018;
- richiama l'Organo di revisione alla verifica del rispetto della tempestività dell'approvazione degli atti contabili e delle conseguenze che ne derivano, indicate in parte motiva, oltre che dei relativi obblighi di pubblicità;
- 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 e dispone che ne sia data successiva comunicazione dei relativi esiti alla Sezione;
- raccomanda all'Organo di revisione la verifica della coerenza dei valori contabili dell'Ente sia nella BDAP che nei questionari trasmessi su Con.Te.;

- raccomanda all'Ente e all'Organo di revisione la verifica dei vincoli gravanti sulla cassa e la coerenza delle relative attestazioni nei vari atti di quest'ultimo.

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Armungia, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Armungia, al Segretario comunale del Comune di Armungia, 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

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 2 aprile 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus