



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Donata Cabras	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Usai Elisabetta	PRIMO REFERENDARIO

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;

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

Visto l'articolo 1, comma 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria per l'anno 2006);

Visto l'articolo 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dal D.L. n. 174/2012, convertito in legge n. 213 del 2012;

Viste le deliberazioni n. 16/SEZAUT/2018/INPR del 30/07/2018 e n. 12/SEZAUT/2019 dell'11 giugno 2019 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che hanno approvato le linee guida ed i questionari cui devono attenersi gli Organi di revisione economico – finanziaria degli Enti locali nella predisposizione delle relazioni/questionari per i rendiconti del 2017 e del 2018;

Vista le note prot. n. 3040 del 6 settembre 2018 e n. 4872 del 12 settembre 2019 del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Autonoma della Sardegna, indirizzate ai Sindaci dei Comuni della Sardegna, oltre che agli Organi di revisione degli EE.LL. della Sardegna, con le quali venivano recepite le sopra indicate deliberazioni della Sezione delle Autonomie e veniva assegnato il termine per la trasmissione dei questionari;

Vista la deliberazione n. 5/2020/INPR del 12 febbraio 2020, e il relativo allegato, con cui questa Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'esercizio 2020;

Visto il decreto del Presidente di Sezione n. 3/2020 del 12/03/2020 con cui è stato assegnato al Cons. Maria Paola Marcia l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti 2017 e 2018 degli Enti locali individuati nel programma di attività del 2020, da svolgersi ai sensi degli artt. 1, comma 166, legge n. 266/2005 e 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000;

Vista la relazione/questionario sul **rendiconto 2017**, trasmessa il 05/04/2019 a mezzo CON.TE dall'Organo di revisione del **Comune di Osilo**, ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge n. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati;

Vista la relazione/questionario sul **rendiconto 2018**, trasmessa il 06.12.2019 a mezzo CON.TE dal menzionato Organo di revisione;

Vista la richiesta istruttoria di chiarimenti in data 26/03/2020 per un più approfondito esame della gestione finanziaria e patrimoniale del Comune di Osilo;

Viste le risposte pervenute dall'Organo di revisione del Comune in data 26/03/2020;

Vista la nota del 24 aprile 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per l'esame collegiale;

Vista l'ordinanza n. 8/2020 con la quale il Presidente di Sezione ha convocato la camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia

C O N S I D E R A T O

1. Considerazioni generali

L'obbligo, a carico dell'Organo di revisione degli enti locali (ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005 - legge finanziaria 2006), di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione ed una sul rendiconto della gestione, assicura l'efficacia sinergica tra il controllo interno delle amministrazioni locali e il controllo esterno affidato alla Corte, rinforzando la garanzia della sana e corretta gestione finanziaria pubblica (in tali termini v. deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR).

A tali fini l'Organo di revisione risulta tenuto alla costante vigilanza sulla corretta attuazione del sistema contabile sancito dal D.Lgs. n.118/2011, avvalendosi anche degli indirizzi interpretativi e delle linee guida forniti dalla Corte dei conti. Va, inoltre, richiamato l'obbligo di vigilanza dell'Organo di revisione alla corretta implementazione dei sistemi informativi posti a carico dell'Ente territoriale (banche pubbliche, BDAP ecc.), dai quali dipende la puntuale valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali, oltre alla vigilanza sugli obblighi di pubblicazione ex D.Lgs. 14 marzo 2013 n. 33. Per l'effetto l'Organo di revisione deve rendere le conseguenti dichiarazioni alla Corte nell'apposita sezione dei questionari all'esame odierno (Parte I - domande preliminari).

Ciò premesso si consideri che il controllo della Corte è stato rafforzato con

l'introduzione delle misure di cui all'art. 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000 (introdotto dal D.L. n. 174/2012, convertito con la legge n. 213/2012). La richiamata normativa attribuisce alla Corte dei conti la verifica dell'assenza di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e di irregolarità contabili in grado di provocare squilibri strutturali di bilancio o mancata copertura di spese, dovendosi in tutti i casi provvedere alla loro segnalazione agli enti per l'adozione di misure correttive idonee a rimuoverli e a superare le criticità o irregolarità evidenziate (art. 148-*bis*, comma 3, TUEL).

La verifica di competenza della Sezione è svolta su una pluralità di esercizi contabili, in modo da valutare l'andamento dei fenomeni contabili da considerarsi significativi, potenzialmente in grado di incidere sugli equilibri di bilancio, ponendo particolare attenzione alla corretta tenuta della contabilità armonizzata (che fa registrare ancora molteplici problematiche applicative), ovvero alla sostanziale attendibilità dei dati sottostanti alle scritture contabili. In tale prospettiva riveste prioritaria importanza innanzitutto il rispetto dei termini di legge per l'intero procedimento di bilancio, quindi l'analisi della corretta determinazione degli istituti contabili che qualificano la contabilità armonizzata, quali il FPV, l'FCDE, oltre alla corretta determinazione/composizione del risultato di amministrazione da svolgersi secondo principi di effettività sostanziale.

2. L'istruttoria

La presente deliberazione riferisce gli esiti della verifica svolta sulla gestione contabile-finanziaria degli esercizi 2017 e 2018 del **Comune di Osilo** (popolazione residente di 3.100 unità al 31/12/2016).

Prendendo avvio dalla relazione - questionario relativa al consuntivo 2017, unitamente alla documentazione contabile a corredo della stessa, in sede istruttoria sono stati esaminati i documenti di bilancio di esercizi pregressi e successivi al 2017, acquisendo sia i dati dalla BDAP, sia ulteriori elementi contabili ritenuti necessari. Essendo state rilevate diverse

criticità, è stato chiesto di fornire puntuali chiarimenti all'Organo di revisione del comune di Osilo.

Si ritiene, pertanto, necessario fornire una visione d'insieme sulla gestione amministrativa, contabile e finanziaria del Comune, evidenziando, limitatamente agli esercizi più recenti e allo stato degli atti disponibili, il grado di conformità della gestione con i termini del ciclo di bilancio e i connessi obblighi comunicativi, oltre ai più rappresentativi saldi di finanza pubblica per valutarne il grado di aderenza ai principi dell'armonizzazione e della competenza potenziata.

3. Sul rispetto dei termini del ciclo di bilancio e altri obblighi connessi

In riferimento al termine del 30 aprile entro cui il Consiglio comunale è tenuto ad approvare il rendiconto dell'esercizio precedente ai sensi dell'art. 227 Tuel, il Comune di Osilo non registra ritardi, avendo approvato il rendiconto 2017 con delibera consiliare n. 17 del 30/04/2018 e il rendiconto 2018 con delibera n. 11 del 30/04/2019.

Altresì, non si è riscontrato un ritardo da parte dell'Organo di revisione nella trasmissione alla Sezione regionale di controllo della relazione – questionario sul consuntivo 2017 e della relazione – questionario sul consuntivo 2018, adempimento strumentale a consentire alla Corte dei conti di svolgere la funzione alla stessa attribuita per la tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Si è accertato, inoltre, che la trasmissione dei dati di rendiconto alla banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), istituita dall'art. 13 della legge n. 196/2009, è avvenuta in data 25/05/2018 per il rendiconto 2017 e in data 18/10/2019 per la gestione 2018, pertanto, solo per il 2018, oltre il termine del 30 maggio.

Osserva la Sezione che il rispetto dei termini del ciclo di bilancio è elemento necessario, anche se non sufficiente, per la corretta gestione

finanziaria e patrimoniale dell'ente pubblico, perché la tempestiva attività di programmazione e rendicontazione consente di avere un quadro preciso e affidabile delle risorse disponibili e della loro possibilità di impiego.

Il rispetto dei termini del ciclo del bilancio è considerato dal legislatore un elemento di virtuosità dell'ente, che viene incentivato mediante la disapplicazione, in suo favore, di una serie di limiti di spesa, per come previsto dall'art. 1, comma 905 della L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), secondo cui i limiti di spesa ivi indicati non si applicano ai Comuni che approvano tempestivamente il bilancio di previsione (entro il 31 dicembre) e il rendiconto della gestione (entro il 30 aprile).

4. Risultato di amministrazione (2016 – 2018)

Il risultato di amministrazione del Comune di Osilo ha registrato il seguente andamento nel periodo esaminato:

	2016	2017	2018
Risultato d'amministrazione (A)	1.979.825,80	1.639.360,59	1.289.780,07
Composizione del risultato di amministrazione:			
Parte accantonata (B)	325.275,00	431.636,85	431.636,85
Parte vincolata (C)	1.280.774,00	1.014.882,00	588.157,00
Parte destinata agli investimenti (D)	0,00	45.764,00	125.000,00
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	373.776,80	147.077,74	144.986,22

Fonte: elaborazione Corte dei Conti da dati prospetto BDAP

Il risultato di amministrazione subisce una diminuzione nel triennio. Analogo andamento si registra per la parte vincolata, mentre la parte accantonata e la parte destinata agli investimenti sono in aumento.

Si osserva, inoltre, che nell'esercizio 2017 **la parte accantonata** è in crescita, raggiungendo un importo pari ad € 431.636,85, segnando un incremento rispetto all'esercizio precedente (€ 325.275,00), confermato nel 2018. Si evidenzia che la parte più consistente dell'accantonamento è costituita dal **FCDE** che nel 2017 è di € 375.275,00 (fonte dato Relazione Organo di revisione pag. 9) e che nel 2018 è pari ad € 375.195,90 (fonte dato prospetto *Fondo crediti dubbia esigibilità All. c*).

Si fa presente che l'Organo di revisione per il 2017, nella relazione/questionario relativa al consuntivo 2017 (pag. 9) e nella Relazione al rendiconto (pag. 15), ha dichiarato che l'Ente per la determinazione del **FCDE** ha utilizzato **il metodo semplificato**, così computato: FCDE accantonato nel risultato di amministrazione al 31/12/2016 di € 325.275,00 + quota del FCDE stanziata nel bilancio di previsione 2017 pari a € 50.000,00, per un totale di € 375.275,00); **per il 2018** nella relazione/questionario relativa al consuntivo 2018 (pag. 9), lo stesso Organo ha dichiarato di aver verificato la regolarità del calcolo del FCDE ed il rispetto della percentuale minima di accantonamento, omettendo, però, di fornire indicazioni sul metodo di calcolo utilizzato.

Con riguardo alla **parte vincolata** l'andamento in diminuzione viene registrato in misura più importante nell'esercizio 2018 (da €1.014.882,00 nel 2017 a € 588.157,00 nel 2018).

Si evidenzia, inoltre, la presenza di **somme destinate agli investimenti** solamente negli ultimi due anni del triennio esaminato con un incremento nel 2018 (€ 125.000,00) rispetto al 2017 (€ 45.764,00).

Procedendo ad un esame analitico del risultato di amministrazione si è rilevato che la mancata destinazione, nell'esercizio 2017, di accantonamenti al fondo per la copertura degli oneri da contenzioso e al fondo per perdite derivanti da società partecipate, secondo quanto dichiarato dall'Organo di revisione a pag. 15 della Relazione, è dovuto alla non sussistenza di passività potenziali e alla non presenza di società partecipate. Per l'indennità di fine mandato è stato, invece, costituito un fondo pari a € 4.000,00. Per l'esercizio 2018, nella relazione al rendiconto non si riscontrano indicazioni in merito ai suddetti fondi.

5. Fondo pluriennale vincolato

La composizione del FPV finale al 31/12/2017 è la seguente:

	31/12/2016	31/12/2017
FPV di parte corrente	203.250,64	332.122,07
FPV di parte capitale	228.291,64	614.387,97

Fonte: elaborazione Corte dei Conti da dati prospetto BDAP

Gli accantonamenti al FPV espongono un andamento in aumento, sia per la parte in conto corrente che per quella in conto capitale, con significativi incrementi, passando da più di 228 mila euro nel 2016 a più di 614 mila euro nel 2018.

Si rappresenta che i dati sulla composizione del FPV finale al 31/12/2018 non sono presenti negli allegati al bilancio. A tale proposito l'Organo di revisione, con riguardo alle modalità di alimentazione del FPV (v. pag. 8 del Questionario), ha dichiarato l'assenza di reimputazioni di impegni, dichiarando altresì che *la reimputazione degli impegni non sarebbe conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa*. Sulla questione non si rinvennero osservazioni né raccomandazioni al Comune da parte dell'Organo di revisione nella propria relazione al rendiconto, ove non si espongono le risultanze del FPV al 31/12/2018 (v. relazione prot. N. 4418 del 26 aprile 2019).

Tale situazione sembra indicare la mancata movimentazione o sviluppo contabile del FPV nell'esercizio, ovvero serie criticità nella programmazione della spesa per investimenti e nella realizzazione dei crono-programmi di spesa, in contraddizione con il principio della competenza potenziata.

6. Evoluzione fondo cassa (2016 – 2018)

Nel triennio in esame la consistenza del fondo cassa ha registrato il seguente andamento:

	2016	2017	2018
Fondo cassa complessivo al 31/12	547.334,76	1.369.350,12	1.430.990,80
di cui cassa vincolata	512.204,54	594.478,99	1.290.385,85

Fonte: elaborazione Corte dei Conti da dati Questionario

E' risultato che il Comune di Osilo, ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria esclusivamente nell'esercizio 2016, sebbene abbia provveduto alla restituzione delle somme alla fine dell'esercizio. Negli anni successivi,

l'evidenziata consistenza del fondo cassa ha consentito al Comune di non fare ricorso all'anticipazione di tesoreria.

7 . Capacità di riscossione. Elevata presenza di residui

In sede di esame dei dati contabili relativi alla gestione 2017 è stata accertata la sussistenza di **un'elevata consistenza di residui attivi** complessivamente pari ad € 3.923.975,23, con una prevalenza di residui risalenti ad esercizi precedenti, pari ad € 2.725.155,80, rispetto a quelli di competenza, pari a € 1.198.819,43. Tra i residui attivi più consistenti si segnalano quelli del Titolo I, € 794.297,91, e del Titolo II, € 990.615,93. Analoga criticità è stata riscontrata, nell'esercizio 2017, per i residui passivi che risultano più elevati per il Titolo II (€ 920.525,15).

Anche per la gestione 2018 è stata accertata la sussistenza di un'elevata consistenza di residui attivi complessivamente pari ad € 3.861.865,38, con una prevalenza di residui risalenti ad esercizi precedenti, pari ad € 2.793.751,54, rispetto a quelli di competenza, pari a € 1.068.113,84. Tra i residui attivi più consistenti si segnalano quelli del Titolo I, per € 929.452,34, e del Titolo II (trasferimenti correnti) per € 1.030.542,51). In tale esercizio, i residui passivi più elevati sono quelli del Titoli II (€ 607.907,67).

Le evidenziate problematiche sono confermate, per la parte delle entrate, dall'analisi della **capacità di riscossione** dell'Ente, nel triennio 2016/2018, calcolata sulla base dei dati di bilancio estrapolati dalla banca dati BDAP:

COMPETENZA	2016	2017	2018
Tit. I (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa)	67,15%	71,59%	66,79%
Tit. II (Trasferimenti correnti)	86,75%	89,14%	92,03%
Tit. III (Entrate extratributarie)	58,25%	61,68%	86,13%
Tit. IV (Entrate da riduzione di attività finanziarie)	99,22%	99,72%	96,80%
Tit. V (Entrate da riduzione di attività finanziarie)	0,00%	99,00%	0,00%
Capacità riscossione complessiva senza Tit IX	84,60%	83,82%	84,28%

RESIDUI	2016	2017	2018
Tit. I (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa)	21,82%	14,60%	17,77%
Tit. II II (Trasferimenti correnti)	49,76%	26,91%	30,05%
Tit. III (Entrate extratributarie)	15,45%	4,34%	30,36%
Tit. IV (Entrate da riduzione di attività finanziarie)	9,23%	80,66%	11,15%
Tit. V (Entrate da riduzione di attività finanziarie)	0,00%	0,00%	0,00%
Capacità riscossione complessiva senza tit IX	25,11%	41,34%	28,52%

I dati mostrano come le maggiori **criticità sulla riscossione in conto residui** si riscontrano nel 2017 e riguardano in particolare le entrate tributarie del Titolo I (14,60%), i trasferimenti correnti del Titolo II (26,91%) e, in misura più significativa, le entrate extratributarie del Titolo III (4,34%).

Nel 2018 si nota, tuttavia, un miglioramento nei valori percentuali dei tre titoli indicati, seppur permangono dati ancora negativi sul recupero dei crediti.

Si precisa che, a completamento dell'analisi dei residui, la Sezione non ha potuto accertare il rispetto dei **parametri di deficitarietà strutturale** di cui al D.M. 18/02/2013 (per il rendiconto 2017) e al D.M. 28/12/2018 (per il rendiconto 2018), in quanto non è stata reperita copia della certificazione di tali parametri né sul sito dell'ente né tra i documenti inseriti nel portale Con.TE. Tuttavia, sulla base di quanto dichiarato dall'Organo di revisione dell'ente nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2017, l'ente ha rispettato i prescritti parametri. Nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2018 non si riscontrano indicazioni in merito.

8 .Debiti fuori bilancio

Secondo quanto dichiarato dall'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2017 (pag. 23), il Comune di Osilo nel corso di tale anno, *non si è trovato nella condizione di dover procedere al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio.*

Lo stesso Organo prosegue precisando che *dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto (in data 28/02/2018) sono stati segnalati potenziali debiti fuori bilancio (acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art. 191 del Tuel, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza) in attesa di riconoscimento per euro 23.523,48. Al finanziamento dei suddetti potenziali debiti fuori bilancio, previa relazione degli uffici interessati, si dovrà provvedere con fondi di bilancio del 2018 o comunque con apposito vincolo sulla quota libera dell'avanzo di amministrazione, se capiente.*

Inoltre, con Delibera n. 17 del 30/04/2018 (Approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2017 ai sensi dell'art.227 del D.Lgs. n. 267/2000) il Consiglio Comunale ha dato atto che successivamente alla chiusura del rendiconto sono stati segnalati *debiti fuori bilancio per un importo di € 23.523,28, per i quali si demanda a successivo provvedimento il riconoscimento di legittimità e la copertura finanziaria, evidenziando che, sulla base degli atti, contabili, il loro riconoscimento non pregiudicherà l'equilibrio di bilancio.*

7. Organismi partecipati

Il Comune di Osilo detiene solamente una partecipazione pari allo 0,25% con la società Abbanoa Spa.

L'Organo di revisione, a pag. 23 della Relazione al rendiconto 2017, afferma che *l'Ente ha provveduto entro il 30 settembre 2017 alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente e indirettamente, individuando quelle che devono essere dismesse e di avere comunicato, con le modalità previste dall'art 17 del D.L. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 114/2014, nei termini di legge, inviando l'esito alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti*
E' stato verificato il mancato invio, attraverso l'applicazione Con.Te, della

prescritta nota informativa attestante le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati.

10. Riscontro sugli adempimenti dell'Organo di revisione dell'Ente

Ad avviso della Sezione, la relazione sul rendiconto della gestione 2017 risulta redatta secondo una forma standardizzata, con un'analisi economico-finanziaria sostanzialmente priva di elementi valutativi nonché di rilievi, considerazioni e raccomandazioni.

La relazione sul rendiconto 2018, come acquisita a sistema banca dati, presenta numerose lacune.

Alla luce delle attestazioni provenienti dall'Organo di revisione contabile e delle risultanze allo stato disponibili, la Sezione delibera di segnalare al Comune di Osilo le criticità sopra evidenziate, richiamando la funzione di verifica sull'adozione, da parte dell'Ente Locale, delle necessarie misure correttive, intestata alla Corte dei conti .

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo, riservandosi ulteriori verifiche ed approfondimenti, segnala le sopradescritte criticità, in particolare il mancato rispetto del termine per la trasmissione alla banca dati BDAP dei dati di rendiconto 2018, e raccomanda:

- il rispetto dei termini di invio dei documenti di bilancio alla banca dati BDAP così come disciplinato dall'art. 4 del D.Lgs. 118/2011 e successive disposizioni ;
- il rafforzamento della capacità di riscossione, in conto residui;
- la verifica delle condizioni di legittimo mantenimento dei residui di dubbia esigibilità di più antica formazione 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;
- la prosecuzione delle azioni per garantire l'esigibilità e la realizzazione della massa creditoria dell'Ente e la periodica verifica dei relativi esiti,

proseguendo anche nelle iniziative di definizione dei contributi di provenienza regionale;

- il costante accertamento dell'adeguatezza del FCDE, anche in considerazione del persistere di una consistente mole di residui attivi;
- raccomanda l'attento monitoraggio dell'evoluzione del FPV analizzando le difficoltà che si frappongono alla realizzazione dei crono-programmi di spesa;

D I S P O N E

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

Si invita a disporre la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31, D.Lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 30 aprile 2020.

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

IL PRESIDENTE

(Donata Cabras)

Depositata in Segreteria in data 4 maggio 2020

IL DIRIGENTE

(Paolo Carrus)