Deliberazione n. 79/2015/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Francesco Petronio	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Valeria Mistretta	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Valeria Motzo	Consigliere
Roberto Angioni	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 22 ottobre 2015;

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il Decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna e il Decreto Legislativo 9 marzo 1998, n. 74;

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

Visto il comma 1bis dell'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con la L. n. 213/2012, che ha abrogato il comma 168 dell'art. 1 della L. n. 266/2005;

Vista la deliberazione n.11/2014/INPR del 18 aprile 2014 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, che ha approvato le linee guida ed i

questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali per l'esercizio 2013;

Vista la nota prot.n.5181 del 9.10.2014 del Presidente della Sezione del controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna, indirizzata ai Presidenti delle Province e ai Sindaci dei Comuni della Sardegna, oltre che agli organi di revisione degli Enti Locali della Sardegna, con la quale veniva condivisa la sopra indicata deliberazione della Sezione delle Autonomie;

Vista la nota della Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna prot. n. 4237 del 3 agosto 2015, già trasmessa all'Organo di revisione e al Sindaco del **Comune di Bosa**;

Vista la risposta dell'Amministrazione prot.12285 del 4 settembre 2015 ed i documenti ad essa allegati;

Visto il decreto del Presidente della Sezione n.1 del 26 febbraio 2015, con il quale al referendario dott.Roberto Angioni è stata assegnata l'istruttoria concernente il questionario relativo al **rendiconto 2013 del Comune di Bosa**;

Vista la nota prot.n.50341187 del 14 ottobre 2015, con la quale il magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n.24 del 21 ottobre 2015, con la quale il Presidente della Sezione del Controllo ha convocato la Sezione stessa, in camera di consiglio, in data 22 ottobre 2015;

Udito il relatore, Primo Referendario dott.Roberto Angioni;

C O N S I D E R A T O

1. L'art. 1, commi 166 e seguenti della Legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, a carico degli 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.

Tali controlli sono stati rafforzati dall'art. 148 bis del T.U.E.L. n. 267/2000 (introdotto dal D.L. n. 174/2012, convertito con la L. n. 213/2012). Alla Corte dei conti è quindi affidata la verifica, con funzione di incentivazione e propulsione di processi di miglioramento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.

In particolare l'art.148 bis, comma 3, dispone che "*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*."

Peraltro, anche qualora le irregolarità riscontrate non integrino i presupposti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del T.U.E.L., permane il potere/dovere delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti di segnalare agli Enti interessati eventuali irregolarità contabili o gestionali,

al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria.

Per contro gli Enti Locali, alla luce delle segnalazioni ricevute, sono tenuti a porre in essere idonei interventi correttivi per superare le criticità evidenziate.

2. Nella relazione avente ad oggetto il rendiconto 2013 del Comune di **Bosa** (8.095 abitanti), l'organo di revisione ha attestato l'insussistenza di gravi irregolarità contabili.

3. Ciononostante, al termine dell'attività istruttoria, sono state riscontrate diverse irregolarità e con nota prot. n. 4237 del 3 agosto 2015 si è chiesto al Sindaco e all'Organo di revisione di fornire puntuali chiarimenti, tra l'altro, in ordine ai seguenti profili:

a) Punto 1.6.2 – **anticipazione di tesoreria**: risultano anticipazioni di tesoreria non restituite al 31.12.2013 per euro 274.872,77 ed entrate a specifica destinazione non refluite in cassa vincolata all'1.1.2013 per euro 639.396,37;

b) Punto 1.8 – **evasione tributaria**: a fronte di accertamenti elevati (euro 392.997,13) non risulta alcuna riscossione;

c) Punto 1.10.9 – **analisi residui**: si segnala un notevole incremento dei residui attivi del titolo I e una presenza di residui attivi dei titoli I e II risalenti ad esercizi precedenti il 2009. Si evidenzia altresì un aumento significativo dei residui passivi del titolo I.

4. L'Ente rispondeva con propria nota prot.12285 del 4 settembre 2015, con la quale, oltra a fornire sufficienti chiarimenti in ordine alle altre irregolarità contestate, con riferimento ai succitati punti comunicava quanto segue:

a) Con riferimento alle **anticipazioni di tesoreria**, il ripetersi del ricorso all'utilizzo delle anticipazioni era da imputarsi essenzialmente a tre diversi fattori**: I)** Risoluzione contrattuale con il concessionario della

riscossione Tributi Italia, per la cui problematica si richiamava la precedente deliberazione del 27.2.2013 adottata in esito alla precedente pronuncia della Sezione del controllo n.69/2013/PRSE. L'Ente specificava al riguardo che tutte le misure correttive erano state adottate, anche se alcune di esse erano ancora in corso. Ciò aveva consentito di determinare un generale miglioramento della generale situazione finanziaria, anche se non risolutivo, a causa della discrasia temporale fra l'attivazione delle diverse procedure e la fase del materiale introito delle risorse; **II)** Ritardi nei trasferimenti (Stato, RAS, Provincia, Enti vari); **III)** Mancati trasferimenti da parte di Abbanoa s.p.a.

b) Con riferimento al **recupero dell'evasione tributaria**, l'Amministrazione richiamava quanto descritto nella determinazione del responsabile dell'Area finanziaria R.G. n.1782 del 31.12.2013, nell'ambito della quale si dava atto delle riscossioni intervenute tra il 10 dicembre 2011 ed il 10 dicembre 2012 e delle vertenze pendenti in ambito tributario, con le relative indicazioni finanziarie. Nel corpo del medesimo atto si ritrova anche la giustificazione dell'accertamento di residui attivi per l'importo complessivo di euro 392.997,13, iscritto in bilancio in data 31.12.2013.

c) Con riferimento all'**analisi dei residui** il Comune di BOSA indicava che: **I)** nell'ammontare complessivo dei residui attivi occorreva distinguere: l'importo di euro 734.965,31, riferibile all'IMU, che è stato incassato nel corso dell'esercizio 2014; l'importo di euro 717.428,23, riferibile alla TARES, che risultava ancora da introitare alla data del 31.12.2013; l'importo di euro 392.997,33 riferibile all'ICI iscritto in bilancio a seguito della determinazione R.G. n.1782 del Responsabile dell'area finanziaria, poco sopra ricordata. **II)** Quanto ai residui vetusti, anteriori al 2009, per i residui TARSU, pari ad euro 817.591,50 l'Ente ha svolto nel 2013 la necessaria attività accertativa per omessa ed infedele

denuncia, ma considerati gli importanti residui attivi ancora presenti in bilancio, sta provvedendo a registrare gli introiti a copertura dei rischi. Per i residui a carico di Abbanoa, l'Amministrazione ha adito le vie legali per ottenere il riversamento di euro 1.095.965,00. **III)** Quanto infine all'aumento dei residui passivi, come scrive la stessa Amministrazione, questo *è ricollegabile alla carenza di liquidità: alla difficoltà di introitare con regolarità risorse, si contrappone la conseguente difficoltà a regolare i debiti*.

5. La Sezione prende atto degli sforzi effettuati dall'Amministrazione comunale per far fronte alle circostanze che hanno portato al ripetuto utilizzo, nel corso degli anni, alle anticipazioni di tesoreria per importi consistenti (ed in taluni esercizi alla loro mancata restituzione entro i termini di legge), nonché delle misure correttive già adottate dall'Ente a seguito dei rilievi effettuati in occasione dell'esame del questionario sul rendiconto 2011 (deliberazione n.69/2013/PRSE).

Tuttavia, pur essendo riconducibile lo squilibrio di cassa manifestatosi presso il Comune di Bosa a circostanze esterne, alcune delle quali per altro datate (risoluzione contrattuale con il concessionario dei tributi dell'11.8.2009, mancati trasferimenti da parte di Enti terzi, vertenze in atto con il gestore del servizio idrico per mancati riversamenti a partire dall'esercizio 2006), si deve osservare che per il quinto anno consecutivo la gestione finanziaria del Comune di BOSA si fonda per importi più che considerevoli e crescenti sulle anticipazioni di tesoreria, che sono state pari, nell'esercizio 2013 a complessivi euro 3.867.752,00 compresa anche la quota di aumento sino ai 5/12, ed è stata utilizzata per 213 giorni.

Come ebbe ad osservare a suo tempo la Sezione al termine dell'esercizio 2011 risultava uno scoperto di euro 1.118.650,75 per via della mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria, concessa per euro 1.710.866,96 ed utilizzata per 221 giorni, secondo quanto riportato nel

questionario sul rendiconto 2012; mentre nell'esercizio 2012 risultava un utilizzo dell'anticipazione per euro 1.839.897,28 (secondo quanto attestato nel questionario 2013, con utilizzo per 211 giorni ed entrate a specifica destinazione non refluite in cassa vincolata all'1.1.2013 pari ad euro 639.396,37).

6) Come noto, le anticipazioni di tesoreria rappresentano una forma di finanziamento a breve termine cui l'Ente dovrebbe far ricorso esclusivamente per esigenze eccezionali, e solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità; non corrisponde invece a principi di sana gestione finanziaria il loro utilizzo quale forma sistematica di finanziamento dell'Ente.

Infatti, oltre a prodursi un aggravio finanziario, derivante dal pagamento degli interessi passivi che maturano sulla somma concessa in anticipazione (nel caso di specie pari ad euro 2.890,00 nel 2010, euro 8.458,47 nel 2011, euro 7.094,83 nel 2012 ed euro 1.610,14 nel 2013, stando ai questionari 2012 e 2013), il ricorso continuativo a tale strumento gestionale costituisce sintomo di squilibri nella gestione di competenza e, a monte, dell'inadeguatezza della fase di programmazione della spesa oltre che della non ordinata quantificazione delle entrate.

Lo specifico ammontare dell'anticipazione di tesoreria fruibile dall'ente locale ex art. 222 T.U.E.L. va poi commisurato, in modo costante, al saldo sussistente fra anticipazioni e restituzioni medio tempore intervenute nell'anno (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n.23/2014/QMIG).

Per completezza espositiva non si deve infine dimenticare che l'Amministrazione può far ricorso, senza alcun onere aggiuntivo, all'utilizzo per cassa di fondi a specifica destinazione, nel rispetto dell'art.195 TUEL, pur con i vincoli previsti da tale ultima disposizione.

7. Il ricorso continuativo all'anticipazione di tesoreria da parte del Comune di BOSA dev'essere messo in relazione con gli ulteriori profili sui quali è stata incentrata l'attività istruttoria.

E' evidente infatti, dall'esame delle deduzioni dell'Amministrazione, anzitutto, la scarsa chiarezza in ordine alle modalità di contabilizzazione dei residui attivi imputabili ad entrate proprie. Ne costituisce riprova la circostanza che la tabella 1.8.1., come compilata nel questionario trasmesso a firma del revisore dei conti, non riporta i dati corretti degli accertamenti complessivi e delle riscossioni effettuate nel corso dell'esercizio per ciascuna tipologia di tributo, ma solamente il dato degli accertamenti ancora da riscuotere per l'ICI alla data del 31.12.2013 (euro 392.997,33, come calcolato a seguito della deliberazione R.G. n. 1782 del 31.12.2013), senza che sia stata indicata la pur esistente attività di riscossione posta in essere dall'Amministrazione tra il 2010 ed il 2013 descritta nella determinazione del Responsabile dell'Area Finanziaria.

Ma soprattutto, alla luce dei dati riportati dall'amministrazione, dalle risultanze del questionario e da quanto riportato dallo stesso Comune di Bosa in riferimento all'aumento dei residui passivi, emerge la difficoltà manifestata dall'Ente nella riscossione delle proprie entrate e conseguentemente nell'effettuare attendibili previsioni in ordine alla stessa gestione finanziaria dell'esercizio.

E' esemplificativo, al riguardo, riportare quanto si legge nella relazione allegata alla deliberazione n.64 del 27.12.2013, adottata quale misura consequenziale alla precedente deliberazione della Sezione del controllo n.69/2013/PRSE: "*Nel corso dell'anno 2013, alla luce dell'attuale situazione finanziaria, si prevede una chiusura positiva del fondo cassa, anche se non ancora quantificabile nel dettaglio. Da rilevare inoltre che l'ente, in ottemperanza al D.L. 35/2013 e s.m.i. ha provveduto ad estinguere tutti i crediti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2012*

senza richiedere alcun mutuo alla cassa dd.pp. e senza utilizzare l'ulteriore anticipazione di tesoreria, per altro concessa sempre ai sensi del d.l. n.35/2013, pari ad euro 1.547.100,86.

La situazione debitoria quindi si presenta al momento limitata ai debiti sorti nel corso del presente esercizio, per i quali l'ufficio ragioneria ha già provveduto ad emettere i mandati pagamento a saldo delle liquidazioni effettuate dai diversi servizi nel corso del mese di novembre."

8) Tonando all'esame delle risultanze contabili dell'esercizio 2013, ed alle giustificazioni addotte dal Comune di Bosa, è certamente vero che nell'anno 2009 si è dato seguito alla risoluzione contrattuale con il concessionario della riscossione, con gli intuibili strascichi anche in termini di semplice accessibilità alla documentazione su cui si fonda l'azione di accertamento dei crediti da parte dell'amministrazione, come essa stessa ha riportato. Ma è altrettanto vero che tale risoluzione è comunque riferibile all'anno 2009.

Allo stesso modo l'Ente, coinvolto a partire dall'anno 2006 in vertenze giudiziarie di certo rilievo finanziario con il gestore del servizio idrico, aveva certamente la possibilità di modulare la propria azione amministrativa anche in considerazione dell'esistenza di tali vertenze. Non tanto limitando il ricorso all'anticipazione di tesoreria, il cui utilizzo, qualora giustificato da validi motivi, è pienamente rimesso alla scelta discrezionale dell'amministrazione, ma quanto meno valutandone la misura del suo utilizzo in modo da potersi prevedere la restituzione degli importi anticipati al termine dell'esercizio finanziario di riferimento.

9. Per quanto sopra, alla luce delle attestazioni provenienti dall'Organo di revisione contabile e delle finali risultanze dell'esame istruttorio effettuato con riferimento al questionario concernente il rendiconto per l'esercizio 2013, richiamando, altresì, la funzione di controllo intestata alla Corte dei conti sull'adozione, da parte dell'Ente locale, delle necessarie misure

correttive, la Sezione Regionale di controllo, ai sensi dell'art. 148 bis del D.lgs. 267/2000

D E L I B E R A

di segnalare al Comune di **BOSA** le criticità sopra evidenziate invitando il predetto Ente ad adottare le necessarie misure correttive a tutela della sana gestione finanziaria e contabile, riservandone la verifica nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo sui principali documenti contabili dell'Ente

O R D I N A

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Consiglio Comunale, all'Organo di revisione economico-finanziario dell'Ente, nonché all'Assessore Regionale degli Enti Locali.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2015.

Il Relatore	Il Presidente
Roberto Angioni	Francesco Petronio

Depositata in Segreteria il 28 Ottobre 2015

Il Dirigente
Giuseppe Mullano