



**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 (relatore)

nella camera di consiglio del 23 marzo 2018,

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. 13/SEZAUT/2015/INPR del 31/3/2015 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 2014;

Vista la nota del 18/05/2015 prot. n. 2803 del Presidente della Sezione

regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Sardegna, indirizzata ai Presidenti delle Province e ai Sindaci dei Comuni della Sardegna, oltre che agli organi di revisione degli EE.LL. della Sardegna, con la quale è stata recepita la sopra indicata deliberazione della Sezione delle Autonomie;

Vista la nota n. 65797509 del 28/06/2017 con cui il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, a seguito del trasferimento del primo referendario dott. Roberto Angioni, ha assegnato al Consigliere dott.ssa Valeria Motzo l'istruttoria concernente il questionario relativo al rendiconto 2014 del Comune di **PADRU**;

Viste le note istruttorie della Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna del 27/10/2016 prot. n. 7049, del 20/01/2017 prot. n. 1263, del 9/11/2017 prot. n. 7727 e del 29/11/2017 prot. n. 8099, trasmesse all'Organo di revisione e alle Autorità del Comune di **PADRU**;

Viste le risposte dell'Ente del 6/11/2016 prot. n. 7140, del 28/02/2017 prot. n. 2784, del 20/11/2017 prot. n. 7879 e del 5/12/2017 prot n. 4188;

Vista la relazione istruttoria del 15/12/2017 prot. n. 69899573;

Vista la nota istruttoria del 16/02/2018 prot. n. 592 e la risposta dell'Ente del 27/02/2018 prot n. 738;

Vista la nota n. 71702755 del 21/03/2018 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di delibera per l'esame collegiale;

Vista l'ordinanza n. 6/2018 del 22/03/2018 con la quale il Presidente della Sezione di controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione stessa, in camera di consiglio, in data 23/03/2018;

Udito il relatore, Consigliere Valeria Motzo;

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 locali.

Peraltro, anche qualora le irregolarità riscontrate non integrino i presupposti di cui all'art. 148 bis, comma 3 del T.U.E.L., è opportuno che le irregolarità siano comunque segnalate agli enti interessati al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria.

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 2014 del Comune di **PADRU** (2176 abitanti) l'Organo di revisione ha attestato l'insussistenza di gravi irregolarità contabili.

3. Tuttavia, al termine dell'attività istruttoria, sono state riscontrate le seguenti criticità.

3.1. Presenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate entro la fine dell'esercizio.

È risultato che l'Ente nell'esercizio 2014 ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituendo entro la fine dell'esercizio l'importo di **Euro 510.679,78**, come confermato dalla presenza dell'indicatore di deficitarietà "*Anticipazioni non rimborsate/Entrate Titolo I-II-II*" pari al **23,69 per cento** a fronte di un limite del 5 per cento. La stessa anomalia è stata riscontrata negli esercizi 2012 e 2013 (mancata restituzione entro

la fine degli esercizi, rispettivamente, dell'importo di Euro 4.125,14 e di Euro 245.699,01), con conseguente pronuncia della Sezione n. 1/2016.

A fronte delle richieste di chiarimenti del 27/10/2016 prot. n. 7049, del 20/01/2017 prot. n. 1263, del 9/09/2017 prot. n. 7727 e del 29/11/2017 prot. n. 8099, l'Ente con note del 6/11/2016 prot. n. 7140, del 28/02/2017 prot. n. 2784, del 20/11/2017 prot. n. 7879 e del 5/12/2017 prot. n. 4188, ha precisato che anche nel 2015 ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria non restituendo entro il 31 dicembre 2015 l'anticipazione non rimborsata nell'esercizio 2014, pari a **Euro 510.679,78**, e che nell'esercizio 2016 - dopo aver restituito l'anticipazione non rimborsata del 2014 - non ha restituito entro il 31/12/2016 l'importo di **Euro 295.998,63**.

L'Ente ha, inoltre, precisato che il reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato causato oltre che dalla riduzione dei trasferimenti statali e regionali, dalla difficoltà di riscossione dei tributi propri (Tarsu/Tari).

Le giustificazioni addotte dall'Ente non consentono di ritenere superata la criticità sopra descritta.

Da un'analisi condotta esclusivamente sul rendiconto 2014, è emerso che, seppure nella gestione di competenza l'ammontare degli accertamenti è stato superiore a quello degli impegni, per **Euro 9.003,87**, le riscossioni complessive (competenza + conto residui), comprensive anche dell'anticipazione di cassa pari a **Euro 510.679,78**, sono state pari a **Euro 4.081.286,85** (Euro 3.570.607,07 + Euro 510.679,78), corrispondenti al totale dei pagamenti complessivi (competenza + conto residui). Quindi, per far fronte ai pagamenti complessivi l'Ente ha dovuto ricorrere all'utilizzo dell'anticipazione di cassa (Euro 510.679,78), senza disporre di alcuna ulteriore liquidità essendo il Fondo cassa iniziale pari a zero (in quanto anche nell'esercizio 2013 l'Ente aveva fatto ricorso all'anticipazione di

tesoreria non restituendo entro la fine dell'esercizio l'importo di Euro 245.699,01).

Se l'analisi si concentra sui flussi di cassa della gestione dei residui, si riscontra un evidente squilibrio tra le riscossioni, pari a **Euro 1.567.203,71**, e i pagamenti, pari a **Euro 2.076.993,62**, con una differenza di **Euro 509.789,91**.

La difficoltà dell'Ente a reperire la liquidità necessaria a fare fronte ai pagamenti, come evidenziato sopra, è dimostrata anche dalla presenza dell'indicatore di deficitarietà "*Residui attivi gestione residui/Accertamenti Titoli I e III*", pari al **169,47 per cento** a fronte di un limite del 65 per cento e dall'indicatore di deficitarietà "*Residui attivi competenza Titoli I-III/Accertamenti Titoli I e III*", pari al **72,80 per cento** a fronte di un limite del 42 per cento.

Da un esame delle operazioni di riaccertamento straordinario, come da delibera della Giunta comunale n. 41 del 5/05/2015, è emerso che l'ammontare dei residui attivi complessivi al 31/12/2014, pari a **Euro 3.168.080,73**, è stato conservato nel conto residui all'1/01/2015 nella misura del **72 per cento**, pari a **Euro 2.280.321,32**. L'Ente, infatti, ha ritenuto inesistenti crediti per **Euro 117.138,30** (pari al 3,70 per cento) e ha reimputato agli esercizi di esigibilità crediti per **Euro 770.621,11** (pari al 24,30 per cento).

Con riguardo ai residui passivi complessivi al 31/12/2014, pari a **Euro 3.092.828,91**, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario, sono stati conservati nel conto residui all'1/01/2015 debiti nella misura del **53 per cento**, pari a **Euro 1.645.641,52**. L'Ente, infatti, ha ritenuto inesistenti debiti per **Euro 194.359,54** (pari al 6,40 per cento) e ha reimputato agli esercizi di esigibilità debiti per **Euro 1.252.827,85** (pari al 40,60 per cento).

Se questo è il quadro che emerge dall'analisi condotta sul rendiconto 2014 e sugli esiti del riaccertamento straordinario, si ritiene che l'Ente, con una più oculata programmazione della spesa e, quindi, dei pagamenti, stante le riscontrate difficoltà di riscossione delle entrate, avrebbe potuto adempiere ai pagamenti complessivi (conto competenza + conto residui) senza fare ricorso all'anticipazione di tesoreria o, comunque, provvedendo alla sua restituzione entro la fine dell'esercizio. Infatti, l'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, alla quale si deve ricorrere eccezionalmente per fare fronte a momentanei problemi di liquidità. Pertanto, quando vi si ricorre in maniera costante e senza soluzione di continuità (esercizi 2012/2013/2014/2015/2016) la si trasforma in una forma anomala di indebitamento a medio termine, senza tenere conto degli obblighi statuiti dall'art. 119 della Costituzione.

L'Ente nelle controdeduzioni fatte pervenire ha precisato:

- ✓ di avere assunto iniziative per ripristinare la situazione di cassa, dando incarico nel 2015 ad una ditta esterna, specializzata nel servizio di supporto all'ufficio tributi comunale, di provvedere ad emettere il ruolo Tari 2015, oltre che di effettuare gli accertamenti tributari Tarsu-Tares e Imu per gli anni 2011/2013;
- ✓ che le predette iniziative hanno consentito di emettere il ruolo Tari 2014, oltre agli accertamenti Tarsu-Tares e Imu per gli anni 2010/2013;
- ✓ di avere istituito l'addizionale comunale dal 2014 (inizio incassi dal 2015) con un'entrata annuale di Euro 51.000,00 nel 2014 e di Euro 58.927,00 a partire dal 2015;
- ✓ che grazie al lavoro svolto dalla ditta specializzata sono stati registrati i seguenti incassi sui ruoli Tarsu/Tari:

2014	
Descrizione	Importo
Imposta	6.659,59
Addizionale provinciale	332,99
Arrotondamento	- 0,58
	6.992,00

2015	
Descrizione	Importo
Imposta	26.235,66
Addizionale provinciale	1.312,02
Arrotondamento	1,32
	27.549,00
2016	
Descrizione	Importo
Imposta	160.655,13
Addizionale provinciale	8.033,06
Arrotondamento	- 1,19
	168.687,00
2017	
Descrizione	Importo
Imposta	120.969,41
Addizionale provinciale	6.048,92
Arrotondamento	- 12,33
	127.006,00
Totale	
Descrizione	Importo
Imposta	314.519,79
Addizionale provinciale	15.726,99
Arrotondamento	- 12,78
	330.234,00

- ✓ che nel 2015 è stata perfezionata l'operazione di rimodulazione dei mutui con un risparmio relativo alle rate del secondo semestre 2015 di Euro 43.804,21; risparmio che nel 2016 è stato pari a Euro 59.873,84;
- ✓ che al 31/12/2015 è stato rispettato il patto di stabilità interno con una differenza positiva di Euro 32,00 (espresso in migliaia di euro);
- ✓ che al 31/12/2016 è stato certificato un saldo di finanza pubblica positivo pari a Euro 78,00 (espresso in migliaia di euro);
- ✓ che nel 2017, all'atto dell'adozione della delibera consiliare di verifica degli equilibri di bilancio n. 34 del 17/07/2017, non risultava utilizzata alcuna anticipazione di tesoreria e la cassa presentava un saldo positivo di Euro 24.500,84;
- ✓ che è intendimento dell'Amministrazione comunale procedere all'alienazione di un'area di cui è già stato ceduto il diritto di superficie consentendo la realizzazione di un immobile destinato a residenza sanitaria assistita. A tale scopo è stata redatta apposita perizia dall'ufficio tecnico comunale che ha stimato un valore dell'area pari a Euro 686.478,00.

Con la nota del 16/02/2018 prot. n. 592 è stato chiesto all'Ente di fornire alla Sezione i risultati aggiornati al 31/12/2017 della gestione di cassa e dei residui onde verificare la permanenza della situazione di criticità sopra illustrata.

L'Ente con la nota del 27/02/2018 prot. n. 1025 ha ribadito di avere adottato tutte le misure possibili per ricondurre ad eccezionalità il ricorso all'anticipazione di tesoreria e di essere riuscito ad invertire nel medio periodo il trend sinora registrato nell'evoluzione della gestione di cassa, passando da un saldo di cassa negativo di **Euro 510.679,78**, riscontrato alla fine dell'esercizio 2014, ad un saldo di cassa negativo di **Euro 30.434,76**, rilevato alla fine dell'esercizio 2017. L'Ente ha rappresentato, inoltre, che tale percorso di miglioramento potrà ulteriormente consolidarsi qualora sia definita la già illustrata alienazione di un'area valutata in **Euro 689.478,00**.

La Sezione, nel prendere atto dei miglioramenti conseguiti per effetto delle iniziative correttive intraprese dall'Ente, non può non rilevare che le difficoltà di reperire le liquidità necessarie per fare fronte ai pagamenti non sono state completamente superate fino a tutto l'esercizio 2017.

La carenza di liquidità che ha contraddistinto la gestione finanziaria dell'Ente fin dall'esercizio 2012, è da ricondurre, oltre alle problematiche che hanno afflitto l'attività di riscossione delle entrate evidenziate dallo stesso Ente, alla presenza in bilancio di residui attivi che si sono dimostrati di difficile esazione. L'Ente, attraverso le operazioni di riaccertamento straordinario all'1/01/2015, ha ritenuto insussistente una quota molto ridotta di residui attivi (pari al 3,70 per cento) e ciò porta a ritenere che con un più accurato vaglio dei residui attivi conservati si sarebbero potute disporre ulteriori cancellazioni.

Considerato che l'impiego reiterato dell'anticipazione di tesoreria rappresenta un comportamento evidentemente difforme dalla sana

gestione finanziaria, e dimostra l'esistenza di squilibri finanziari strutturali che potrebbero condurre allo stato di dissesto, si ritiene necessario che l'Ente prosegua nelle iniziative correttive avviate, eventualmente rimodulando la spesa corrente, al fine di non pregiudicare gli equilibri economico-finanziari e di ricondurre l'anticipazione di cassa al carattere di eccezionalità che deve contraddistinguerla. È, inoltre, necessario che l'Ente effettui una costante e attenta verifica dell'equilibrio della gestione di cassa ovvero dell'andamento degli incassi e dei pagamenti, e dia conto a questa Sezione dei risultati riscontrati con cadenza semestrale entro la fine del mese successivo a ciascun semestre.

3.2. Piano di rientro del maggior disavanzo determinato all'1/01/2015. Quota annuale pari a Euro 14.932,38. Risultato di amministrazione al 31/12/2016. Mancato rispetto delle modalità di ripiano.

Dall'esame delle operazioni di riaccertamento straordinario all'1/01/2015 e dei rendiconti al 31/12/2015 e al 31/12/2016 è emerso che:

- ✓ l'Ente ha deliberato di ripianare il maggior disavanzo conseguito all'1/01/2015, pari a **Euro - 447.971,46**, in trenta quote costanti di **Euro 14.932,38**;
- ✓ al 31/12/2015 è stato conseguito un risultato di amministrazione, dopo gli accantonamenti e i vincoli, pari a **Euro - 402.506,93**, migliorativo del risultato di amministrazione all'1/01/2015 di **Euro 45.464,53**;
- ✓ nel bilancio di previsione 2016 è stata iscritta tra le spese la quota di recupero del maggior disavanzo di competenza 2016 (pari a Euro 14.932,38);
- ✓ al 31/12/2016 è stato conseguito un risultato di amministrazione, dopo gli accantonamenti e i vincoli, pari a **Euro - 406.316,14**;
- ✓ il risultato di amministrazione al 31/12/2016 è peggiorativo di quello conseguito al 31/12/2015 per **Euro 3.809,21**;

- ✓ nel bilancio di previsione 2017 è stata iscritta tra le spese la quota di recupero del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario di competenza 2017 (pari a Euro 14.932,38);
- ✓ nel bilancio di previsione 2017 non è stata contabilizzata tra le spese la quota di rientro del maggior disavanzo di competenza 2016 (e non recuperata nel 2016);
- ✓ nel bilancio di previsione 2017 non è chiaro se l'Ente abbia contabilizzato tra le spese il recupero del maggiore disavanzo conseguito al 31/12/2016 rispetto a quello maturato al 31/12/2015, pari a **Euro 3.809,21**.

Secondo quanto previsto dall'art. 4 del decreto del M.E.F. del 2/04/2015, in sede di approvazione del rendiconto 2016 e dei rendiconti successivi, si deve verificare se il risultato di amministrazione al 31/12 di ciascun anno risulta migliorato rispetto al risultato registrato al 31/12 dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare del disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce.

Quindi, per il Comune di Padru, il parametro di riferimento nel 2016 non è più il risultato di amministrazione (parte disponibile) all'1/01/2015, ovvero **Euro - 447.971,46**, ma quello conseguito al 31/12/2015, pari a **Euro - 402.506,93**.

Sempre secondo il citato decreto, se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata deve essere interamente applicata al primo esercizio del bilancio in corso di gestione (2017), in aggiunta all'eventuale maggior disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente (nel nostro caso pari a Euro 3.809,21) e alla quota di competenza dell'anno (2017) già fissata del recupero del maggior disavanzo registrato all'1/01/2015.

L'ufficio istruttore ha, pertanto, chiesto all'Ente di fornire giustificazioni:

- ✓ sul mancato conseguimento al 31/12/2016 del miglioramento del risultato di amministrazione conseguente all'applicazione della quota di competenza 2016 del piano di rientro del maggior disavanzo all'1/01/2015, pari a **Euro 14.932,38**;
- ✓ sul peggioramento del risultato di amministrazione conseguito al 31/12/2016 rispetto all'esercizio 2015 per **Euro 3.809,21**;
- ✓ sulle relative modalità di copertura applicate all'esercizio 2017 ai sensi del citato decreto del M.E.F. del 2/04/2015.

Le giustificazioni fornite dall'Ente non hanno consentito di chiarire i dubbi manifestati e, pertanto, sussistendo ancora perplessità sulla correttezza delle operazioni contabili realizzate, con la nota del 16/02/2018 prot. n. 592, si è chiesto all'Ente di precisare, sulla base delle scritture contabili di chiusura dell'esercizio 2017 allora disponibili, come fosse stata risolta la questione.

L'Ente, con la nota del 27/02/2018 prot. n. 1025, ha confermato di avere interpretato erroneamente le prescrizioni di cui all'art. 4 del decreto del M.E.F. del 2/04/2015, non contabilizzando nell'esercizio 2017 la quota del piano di rientro non recuperata nel 2016, e contabilizzando la somma di **Euro 4.500,00** a copertura del maggior disavanzo di amministrazione registrato al 31/12/2016 rispetto al 31/12/2015 di **Euro 3.809,21**.

A fronte della mancata contabilizzazione nell'esercizio 2017 della quota del piano di rientro non recuperata nel 2016, si deve procedere all'adozione delle necessarie misure correttive che, anche in considerazione della soluzione proposta dall'Ente nella nota di cui sopra, si sostanziano nell'iscrizione nel bilancio di previsione 2018/2020 di due quote del ripiano trentennale, una di competenza del 2018 e l'altra quale recupero esercizio 2016, senza la necessità di procedere alla correzione del rendiconto 2016.

A tale proposito è necessario che l'Ente trasmetta:

1. il conto del bilancio 2017 e il risultato di amministrazione 2017, dopo l'approvazione del rendiconto, al fine di consentire la verifica del rispetto del piano di rientro del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario di competenza 2017 e il recupero del disavanzo 2016 di **Euro 3.809,21**;
2. il bilancio di previsione 2018/2020, al fine di accertare l'iscrizione nella parte spesa, alla voce disavanzo di amministrazione, di due quote del ripiano trentennale, una di competenza del 2018 e l'altra quale recupero esercizio 2016.
4. Per quanto esposto sopra, richiamando 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

D E L I B E R A

di segnalare al Comune di **PADRU** 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 ordinarie procedure 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 23/03/2018.

Il Relatore

Valeria Motzo

Il Presidente

Francesco Petronio

Depositata in Segreteria il 28 marzo 2018

Il Dirigente

(dott. Paolo Carrus)