

Deliberazione n. 3/2024/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario (relatrice)
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario

nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024;

Visto l'art. 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 modificazioni;

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

Visto il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo 9 marzo 1998, n. 74, recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico

delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

Vista la deliberazione n. 14/2023/INPR del 13 febbraio 2023 e il relativo allegato, con la quale la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Autonoma della Sardegna ha approvato il programma di controlli istituzionali per l'anno 2023;

Viste le *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266"* approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 9/2020/INPR, n. 7/2021/INPR/, n. 10/2022/INPR;

Dato atto che ai fini della presente verifica sono stati utilizzati i dati desunti dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), dal sistema Con.Te., dalla sezione Amministrazione trasparente nel sito web istituzionale dell'Ente;

Visto il questionario sul rendiconto 2021 per la gestione finanziaria del Comune di Carloforte, rilevato nel sistema Con.Te.;

Vista la documentazione acquisita sul sito istituzionale dell'Ente, sezione *"Amministrazione trasparente"*;

Visto il decreto del Presidente n. 19 del 8/11/2023 con il quale è stato assegnato al Referendario dott.ssa Cristina Ragucci l'esame dei rendiconti esercizio 2019/2021 del Comune di **Carloforte**;

Vista la nota n. 256 del 19 gennaio 2024, con la quale il Magistrato Istruttore e Relatore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 1/2024 del 19 gennaio 2024, con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 23 gennaio 2024;

Udito il relatore, Cristina Ragucci;

FATTO E DIRITTO

Quadro normativo di riferimento

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (comma 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti.

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 nel senso di *"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 (comma 3) *"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"*.

Qualora invece gli esiti non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non gravi, poiché sintomatiche di precarietà che, in prospettiva, in particolare se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

Giova ricordare che i controlli delineati dal descritto quadro normativo hanno, pertanto, assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari (Corte cost. sentenza n. 60/2013).

Tanto premesso, il Collegio procede all'esame del rendiconto 2021 del Comune di Carloforte, nonché di alcuni aspetti riguardanti gli esercizi 2019/2020, utilizzando i dati desunti dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), dal sistema Con.Te. e dalla sezione Amministrazione trasparente nel sito web istituzionale dell'Ente.

Esito del controllo

Il Consiglio Comunale del Comune di Carloforte ha approvato il rendiconto relativo all'esercizio 2021 con delibera n. 3 in data 12 settembre 2022, **quindi oltre la scadenza del 30 aprile, prevista dall'articolo 227, comma 2, del d.lgs. 18/08/2000, n. 267, e dall'articolo 18, comma 1, lett. b), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118.**

E' appena il caso di osservare che il rendiconto è atto fondamentale e rilevante nella gestione amministrativa e contabile dell'Ente, e il ritardo con cui si approva rappresenta un sintomo di difficoltà dell'ente locale ad applicare correttamente la normativa e i principi contabili che disciplinano la materia di riferimento. L'importanza del rispetto della tempistica stabilita è stata evidenziata anche dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 9 /SEZAUT/2020/INPR secondo cui *"la necessità del rispetto di tutti i termini di legge per l'intero procedimento del ciclo di bilancio è ineludibile e va ribadita con riferimento ai termini per l'approvazione del rendiconto,*

adempimento che costituisce obiettivo prioritario nell'ottica della verifica della regolarità della gestione. La rendicontazione, infatti, in parallelo alla tempestiva programmazione delle politiche di bilancio, rappresenta non solo la certificazione dei risultati dell'esercizio trascorso ma anche il presupposto per gli eventuali interventi di variazione delle previsioni di bilancio in corso di gestione".

La Sezione ha riscontrato, anche dalla verifica delle relazioni-questionario inviate dall'organo di revisione contabile, che il Comune di Carloforte, al 31 dicembre 2021, presenta un disavanzo di amministrazione (parte disponibile del risultato di amministrazione di cui alla lettera E del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione) pari a 1.315.769,73 euro.

Si vuole sinteticamente rammentare che il risultato di amministrazione, cosiddetto avanzo di amministrazione se positivo o disavanzo se negativo, è il portato di sintesi della gestione del bilancio, ossia un saldo di natura finanziaria che tiene conto, oltre che delle riscossioni e dei pagamenti effettuati dall'Ente, anche dei debiti e crediti. Invero, è rappresentato dalla somma algebrica tra il fondo di cassa aumentato dai residui attivi e ridotto dai residui passivi, ed è accertato con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio chiuso, ai sensi dell'art. 186 del Tuel.

Tanto premesso, l'esame del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione relativo all'esercizio 2021 mostra che il Comune di Carloforte presenta un risultato di amministrazione (lettera A) pari a 1.750.791,89 euro.

Detto risultato tiene conto del fondo cassa al 31 dicembre 2021, pari a 61.951,03 euro, del saldo rilevato tra il totale dei residui attivi finali (10.866.406,32 euro) e il totale dei residui passivi finali (9.108.775,14 euro) da riportare al 1° gennaio 2022, per 1.757.631,18 euro, ed è espresso al netto del FPV di spesa 2021 pari a 68.790,32 euro (di cui 36.524,48 euro di parte corrente e 32.265,84 euro di parte capitale).

Si osserva che nell'esercizio 2021 il risultato di amministrazione formale (lettera A) si presenta inferiore rispetto all'esercizio 2020, in cui era pari a 3.497.641,54 euro, con un decremento del 50% circa, da imputare al saldo della gestione di competenza, pari a -1.644.875,93 euro,

migliorato dal saldo del FPV, 815.867,46 euro, e peggiorato dal saldo della gestione dei residui, -917.841,18 euro.

L'analisi della composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021, evidenzia che, rispetto al risultato contabile positivo di 1.750.791,89 euro (lettera A), il risultato sostanziale di amministrazione, ossia la sua parte disponibile (lettera E), considerate le quote accantonate, pari a 2.005.596,17 euro, vincolate, complessivamente pari a euro 1.060.965,45 euro, ha segno negativo ed è pari a - 1.315.769,73 euro (disavanzo di amministrazione).

Rispetto all'esercizio precedente, in cui la medesima lettera E) mostrava ancora un risultato di 26.395,30 euro, se ne riscontra una riduzione pari a -1.342.165,03 euro, originata essenzialmente dal saldo della gestione di competenza e dal saldo della gestione dei residui, in quanto le risorse accantonate e vincolate complessivamente presentano una riduzione dell'11%.

Si osserva in questa sede che il disavanzo di amministrazione esprime una situazione economica negativa, che determina un indebitamento progressivo, una difficoltà nell'effettuare investimenti e nell'attuare le politiche di sviluppo sul territorio.

Il d.lgs. n. 118/20011 e s.m.i. riporta, all'allegato 4/2, paragrafo 9.2, le disposizioni in materia, nello specifico, *"Sono in disavanzo di amministrazione gli enti con un risultato di amministrazione di importo insufficiente a comprendere le relative quote vincolate, destinate ed accantonate"*.

L'art. 188 del TUEL regola le modalità di ripiano del disavanzo che, qualora accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto, deve essere applicato al bilancio di previsione in corso di gestione con iscrizione dell'intero importo nel primo esercizio considerato, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. **La mancata applicazione al bilancio di previsione, accertato nel rendiconto della gestione, è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto.** La norma stabilisce che il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'approvazione del piano di rientro, in cui devono essere individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

Il piano di rientro è approvato con delibera consiliare e sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del ripiano possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale, nonché è possibile procedere alla modifica delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di competenza dell'ente, in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Agli enti locali che, nell'ultimo rendiconto deliberato presentino un disavanzo, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che ne dispone la copertura, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti negli esercizi precedenti.

Nel sito web istituzionale del Comune di Carloforte, Sezione Amministrazione Trasparente, si è rinvenuta la delibera consiliare n. 32 del 12 settembre 2022, con la quale è stato approvato il piano di rientro dal disavanzo.

Il Piano di rientro prevede che il disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2021, pari a - 1.315.769,73 euro, venga ripianato nei tre esercizi successivi 2022/2024, nella misura di 276.307,89 euro nel 2022, 519.730,92 euro nel 2023 e 2024.

La delibera prevede di dare copertura al disavanzo mediante destinazione del contributo di cui all'art. 2 comma 3, lettera b) della l.reg. n. 3 del 9 marzo 2022, *Legge di stabilità*, in favore degli enti locali al fine di assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, per un importo minimo pari a € 150.000,00 per l'anno 2022 e per € 319.730,92 per gli anni 2023 e 2024 e la restante parte mediante specifiche riduzioni di spesa per un importo non inferiore a € 126.307,89 per il 2022 e € 200.000,00 rispettivamente per gli anni 2023 e 2024, secondo quanto riportato nell'allegato A della legge, in attesa della quantificazione definitiva del contributo da parte della Regione, seguita alla richiesta da parte del Comune.

Con successiva delibera del Consiglio comunale n. 38, adottata in data 26 novembre 2022, è stata approvata una variazione al piano di rientro e sono state disposte le conseguenti variazioni al bilancio degli esercizi 2022/2024, in considerazione della determina n. 3871 del 16 novembre

2022, con la quale la Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, ha assegnato al Comune di Carloforte, per assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, la quota di 1.240.274,45 euro.

L'Ente ha posto a carico dell'esercizio 2022 la quota di disavanzo da ripianare con il contributo da ricevere dalla Regione di 1.240.274,45 euro, e ha suddiviso nei due esercizi successivi la quota residua del disavanzo di 75.495,28 euro, nella misura di 25.495,28 euro nel 2023 e 50.000,00 euro nel 2024, predisponendo le necessarie variazioni di bilancio.

Il saldo della gestione di competenza

Il riscontro nell'esercizio 2021 della criticità rappresentata dall'emersione del disavanzo di amministrazione ha richiesto l'approfondimento di ulteriori aspetti.

Come osservato, il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2021 è dipeso dal saldo negativo della gestione di competenza e dal saldo negativo della gestione dei residui.

In particolare, il saldo della gestione di competenza, che scaturisce dalla differenza tra accertamenti e impegni, nello specifico pari a 19.985.566,56 euro e 21.630.442,49 euro, presenta un valore negativo di -1.644.875,93 euro, migliorato dal saldo positivo del FPV di 815.867,46 euro, rappresentato dalla differenza tra FPV di entrata di 884.657,78 euro e di spesa per 68.790,32 euro, quest'ultimo corrispondente agli impegni imputati agli esercizi successivi in relazione alla loro esigibilità.

Il risultato della gestione di competenza, desumibile dal quadro generale riassuntivo e dal prospetto degli equilibri di bilancio¹, è comunque positivo, e di importo pari a 249.921,47 euro, in quanto parte delle spese impegnate hanno trovato la copertura con l'avanzo applicato, che è stato pari a 1.078.929,94 euro, come si evince dall'allegato "*Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione*" al risultato di amministrazione 2021, nonché, come detto, col FPV in entrata (884.657,78 euro)

¹ E' ben noto che il saldo della gestione di competenza è rappresentato dalla differenza tra l'ammontare delle risorse complessive disponibili nel corso dell'esercizio e quello delle risorse complessive utilizzate, la rilevazione avviene nel prospetto del quadro generale riassuntivo, che costituisce un allegato al conto consuntivo.

Presentano, invece, segno negativo gli ulteriori equilibri introdotti con decreto del MEF del 1° agosto 2019, quali "equilibrio del bilancio" e "equilibrio complessivo".

Il Comune di Carloforte presenta un equilibrio di bilancio di - 280.052,85 euro, corrispondente all'avanzo di competenza, pari a 249.921,47 euro, al netto delle risorse accantonate stanziare nel bilancio dell'esercizio 2021, pari a 504.905,84, e delle risorse vincolate non ancora impegnate al 31 dicembre 2021, pari a 25.068,48 euro.

L'equilibrio complessivo, pari a - 59.897,84 euro, è dato dalla somma algebrica tra l'equilibrio di bilancio, di - 280.052,85 euro, e il risultato finale delle variazioni degli accantonamenti operata in sede di rendiconto, per -220.155,01 euro.

Si rammenta che l'art. 1, comma 821, della L. n. 145/2018, stabilisce che gli enti pubblici *"concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, desumibile dal prospetto della verifica degli equilibri di cui all'allegato 10 al rendiconto della gestione, previsto dal d.lgs. n. 118/2011"*.

Pertanto, il Comune di Carloforte si considera in equilibrio in quanto ha rispettato l'equilibrio di competenza.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno chiarito che: *"il primo ("risultato di competenza") non presenta elementi di novità rispetto al risultato palesato al medesimo prospetto anteriormente al citato d.m. 1° agosto 2019 (accertamenti meno impegni, al lordo di fondo pluriennale vincolato e degli importi applicati del risultato di amministrazione); il secondo tiene conto anche dell'importo degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli, rilevabili dal bilancio dell'esercizio di riferimento ("equilibrio di bilancio"); il terzo espone le variazioni (positive o negative) che hanno registrato gli accantonamenti dal momento della chiusura dell'esercizio a quello dell'approvazione del rendiconto ("equilibrio complessivo" (deliberazione n. 20/SSRRCO/QMIG/2019).*

Si ritiene di dover rammentare anche quanto chiarito in argomento dalla Commissione Arconet che, nella riunione dell'11 dicembre 2019, ha avuto modo di affermare *"il risultato di competenza (w1) e l'equilibrio di bilancio (w2) sono stati individuati per rappresentare gli*

*equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'equilibrio complessivo (w3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione. **Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un risultato di competenza (w1) non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio (w2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, anche a consuntivo, la copertura integrale, oltre che agli impegni e al ripiano del disavanzo, anche ai vincoli di destinazione e agli accantonamenti di bilancio***".

Si segnala, infine, che l'allegato al Rendiconto concernente la "verifica degli equilibri", non risulta essere stato compilato correttamente in quanto, con riferimento sia all'equilibrio di parte corrente che quello in c/capitale, è stato calcolato il solo risultato della competenza, e non anche l'equilibrio di bilancio e l'equilibrio complessivo, come invece prevedono i principi contabili, modificati con il decreto del MEF sopra richiamato.

Il saldo della gestione dei residui:

Ad incidere negativamente sul risultato di amministrazione è anche il saldo della gestione dei residui, pari a -917.841,18 euro.

Si premette che il Comune di Carloforte ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui con delibera della Giunta comunale n. 85 del 26 luglio 2022.

Al 1° gennaio 2021 i residui attivi ammontavano a **10.935.367,40** euro, di cui **1.783.545,68** euro sono stati riscossi durante l'esercizio 2021, con un indice di riscossione del 16% circa. Si vuole sottolineare che la bassa percentuale di riscossione rilevata ne segnala una limitata capacità su tale versante, e la conseguente necessità che l'ente attivi adeguate politiche al fine di consentire il recupero dei crediti vantati e/o proceda alla cancellazione di crediti non più esigibili.

A seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario, volte alla verifica delle ragioni del mantenimento dei crediti, sono stati registrati maggiori/minori residui attivi per un totale di - **988.028,92** euro, con un conseguente ammontare finale di residui attivi pari a **8.163.792,80** euro.

Le cancellazioni hanno riguardato principalmente i residui del Titolo 1, **953.592,03, della Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati, segnatamente per IMU**, somma a residuo non più esigibile in ragione della sentenza sfavorevole al Comune nella causa contro il MEF in relazione al Fondo Solidarietà Comunale.

Ai residui provenienti dalle gestioni passate si aggiungono quelli formatisi nella competenza per **2.702.613,52** euro, con un conseguente ammontare complessivo di residui attivi da riportare all'esercizio successivo di **10.866.406,32** euro. Questo importo si presenta in leggera flessione rispetto all'ammontare dei residui iniziali (**10.935.367,40** euro) per effetto, in particolare, della cancellazione dei residui attivi.

Si riscontra che, rispetto alla sopra riportata massa di residui attivi finali, i residui con anzianità superiore ai cinque anni ammontano a 2.858.778,31, pari al 26% circa degli stessi.

Dal lato passivo, i residui iniziali ammontano a **7.257.717,82** euro, di cui **4.039.519,07** euro risultano riscossi nell'esercizio 2021. A seguito delle operazioni di riaccertamento ordinario, volte alla verifica delle ragioni del mantenimento dei debiti, sono stati registrati minori residui per **70.187,74** euro, con una conseguente consistenza finale di residui passivi pari a **3.148.011,01** euro. L'indice di smaltimento dei residui passivi pregressi, che tiene conto sia dei pagamenti in c/residui che della cancellazione degli stessi è pari al 56% circa. Ai residui provenienti dalle gestioni passate si aggiungono quelli formatisi nella competenza per **5.960.764,13** euro, con un conseguente ammontare complessivo di residui da riportare all'esercizio successivo di **9.108.775,14** euro, in aumento del 25,50% rispetto ai residui iniziali.

Al riguardo si annota che il revisore dei conti, nella propria relazione, raccomanda di procedere costantemente alla verifica dei valori iscritti nei residui attivi e passivi e di attuare tutto quanto necessario per incassare le somme risultanti a credito, invitando l'Ente a verificare che i residui attivi ancora iscritti siano esigibili².

² Asserisce, infatti, che dalla verifica dell'anzianità dei residui e dai recenti articoli di stampa emerge un'ulteriore preoccupazione per alcuni residui attivi, per i quali potrebbe esserci una reale possibilità di mancata esigibilità.

La Sezione aggiunge che, la presenza di residui attivi di importo così elevato e risalenti, può rappresentare una criticità finanziaria con effetti pregiudizievoli sul risultato di amministrazione se non adeguatamente svalutati con un congruo FCDE, oltre a dare nell'esercizio una rappresentazione non veritiera dello stesso, sottacendo un disavanzo ben più elevato rispetto a quello riscontrato.

Accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità

E' il caso di osservare che sull'entità del risultato di amministrazione disponibile (lettera E) influisce la corretta determinazione delle quote accantonate e vincolate poiché le stesse, sottratte dal risultato di amministrazione formale, ne restituiscono la parte disponibile; in particolare, il corretto accantonamento al FCDE contribuisce a rendere meno incerto il risultato di amministrazione, in quanto destinato a dare copertura alla cancellazione dei residui attivi.

Al riguardo, si è riscontrato che l'organo di revisione, al punto 4.1. del questionario relativo al rendiconto dell'esercizio 2021, Sezione I – *Gestione finanziaria*, acquisito con il sistema Con.Te., asserisce di aver verificato la regolarità del calcolo del FCDE.

La Sezione intende, inoltre, sottolineare che, dalle verifiche svolte, emerge che il Comune di Carloforte ha determinato il FCDE applicando il metodo ordinario e sottoponendo a svalutazione i residui del Titolo 1° - *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* e del Titolo 3° - *Entrate extratributarie*.

Come risulta dal questionario, l'Ente si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis, d.l. n. 18/2020, come modificato dall'art. 30-bis del d.l. n. 41/2021, che consente nella quantificazione del FCDE, da accantonare nel risultato di amministrazione 2021 (entrate titolo 1 e 3), di calcolare la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati riferiti al 2019 in luogo di quelli riferiti al 2020 e al 2021³.

L'Allegato c) al rendiconto dell'esercizio 2021 contenente "*Composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo svalutazione crediti*" mostra che con riferimento ai residui del Titolo 1° soggetti a svalutazione, pari a 4.374.006,63 euro (di cui 3.506.103,55

³ La ratio della disposizione è quella di escludere il biennio dell'emergenza sanitaria al fine di mitigarne, contabilmente, gli effetti negativi, in ragione della bassa capacità di riscossione degli enti nel periodo, anche a causa delle misure di lockdown.

provenienti dagli esercizi pregressi), l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è di 1.861.833,02 euro, corrisponde al 42,57% degli stessi.

I residui del Titolo 3° che, come si rileva dall'allegato 10) al rendiconto della gestione, ammontano a 1.303.484,60 euro, di cui 1.056.241,89 euro da gestioni pregresse, hanno comportato un accantonamento al fondo di 89.034,56 euro, corrispondente ad appena il 6,83%.

Ciò premesso, è necessario che l'Ente trametta il prospetto di calcolo dell'accantonamento al FCDE per l'esercizio 2021, illustrando le motivazioni addotte per le eventuali esclusioni dei residui dai dovuti accantonamenti al FCDE.

Fondo di cassa

Dalla documentazione esaminata, si rileva, altresì, che la gestione della cassa porta all'esiguo fondo di cassa finale di 61.951,03 euro, che corrisponde alla differenza tra il totale degli incassi, relativi alla competenza e ai residui, per 19.771.148,46 euro, comprensivo del Fondo di cassa iniziale, pari a 704.649,74 euro, e il totale dei pagamenti, analogamente in c/competenza e in c/residui, per 19.709.197,43 euro.

Si osserva che la consistenza della cassa finale nel triennio 2019/2021 è andata a ridursi, passando da 1.166.817,65 euro, a 704.649,74 ed infine, nel 2021, come riscontrato, a 61.951,03 euro. Al riguardo il revisore dei conti evidenzia una forte preoccupazione relativamente alla situazione di cassa, e invita l'ente a monitorare attentamente tale fattispecie, al fine di evitare situazioni particolarmente allarmanti.

La Sezione osserva che nell'esercizio 2021, l'ente provvede al pagamento di residui passivi del Titolo 2 – Spese in c/capitale per 1.968.659,35 euro, oltre al pagamento di analoghe spese in c/competenza per 514.189,38 euro, per un totale di 2.482.848,73 euro a fronte di entrate relative alla gestione in c/capitale per 1.006.199,71 euro, con una differenza di parte capitale di - 1.476.649,02 euro.

L'equilibrio di cassa è raggiunto con il fondo di cassa iniziale di 704.649,74 euro, e la differenza di parte corrente per 899.157,55 (saldo tra le riscossioni e i pagamenti relativi alle entrate e alle spese correnti).

Come già osservato, ad influire sulla consistenza della cassa rileva anche la ridotta percentuale di riscossione dei residui attivi (16,31% circa). La percentuale di pagamento dei residui passivi si attesta invece al 56% circa.

Anticipazione di tesoreria

Dall'esame dei questionari redatti dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1, c.166, l. 266/2005 è emerso che negli anni il Comune di Carloforte ha fatto un sistematico ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria.

Si richiama a questo proposito la specifica pronuncia adottata da questa sezione già con Deliberazione n. 71/2012/PRSE⁴.

Si ricorda in questa sede che l'anticipazione di tesoreria è un istituto disciplinato dall'art. 222 del Tuel, che prevede che *il tesoriere, su richiesta dell'ente corredata dalla deliberazione della giunta, concede allo stesso anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente, afferenti ai primi tre titoli di entrata del bilancio.*⁵

Come precisato nel principio 3.26 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente; esse infatti consentono di *superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.*

Proprio in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente, le anticipazioni di tesoreria sono destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse.

⁴ La Sezione aveva rilevato il costante ricorso, nel triennio 2009 – 2011, ad anticipazioni di tesoreria per importi elevati, che unitamente ad altre significative criticità "impongono a questa Sezione l'adozione di una specifica pronuncia, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1 comma 168 della L. n. 266/2005, attesa la necessità che l'Ente adotti ogni conseguente misura correttiva finalizzata a garantire il rispetto e la tutela della sana e regolare gestione finanziaria".

⁵ Limite elevato, prima, a 4/12 sino al 31.12.2019 dalla l.145/2018 e, poi, a 5/12 per il periodo 2020-2022 dalla l. 160/2019

Invero, l'utilizzo di questo strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento. Se, viceversa, il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso temporale, e per importi consistenti, esso rappresenta un elemento fortemente critico della gestione finanziaria (fra le tante: Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 31/2021/PRSE).

Relativamente all'esercizio 2021 del Comune in esame, nella "Sezione II – dati contabili: cassa" del questionario inviato dal revisore dei conti tramite il sistema Con.TE, al punto 5 "Utilizzo dell'anticipazione e delle entrate vincolate nell'ultimo triennio", risulta che l'importo dell'anticipazione complessivamente concessa è di 3.190.217,00, l'importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata è di 357.402,79 euro, i giorni di utilizzo dell'anticipazione sono 83. **L'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria ha comportato la maturazione di interessi passivi per 18.000 euro.**

Dal conto del bilancio, *gestione delle entrate*, al Titolo 7 *Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere* delle entrate, Tipologia 100: *Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere*, risulta un'anticipazione complessivamente corrisposta di 6.298.561,61 euro che è stata restituita entro il 31 dicembre, come si evince dal conto del bilancio – *Gestione delle spese*, Titolo 5 - *Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere*.

Dalla relazione del revisore al rendiconto 2021 si rileva che, negli esercizi 2019/2020, l'importo dell'anticipazione complessivamente corrisposta ha presentato valori decisamente inferiori, rispettivamente di 2.111.780,27 euro e 3.622.611,54 euro, così pure i giorni di utilizzo dell'anticipazione, che sono stati per gli stessi esercizi di 56 e 53.

Ciò posto, la Sezione raccomanda all'Ente di riportare in un quadro fisiologico il ricorso alle anticipazioni di tesoreria che non devono e non possono rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale.

Utilizzo cassa vincolata

Dall'esame del questionario relativo all'esercizio 2021 si ricava che l'ente ha fatto ricorso all'utilizzo della cassa vincolata per il finanziamento delle spese correnti.

L'articolo 195 comma 2 del TUEL prevede che gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate, di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.

L'utilizzo di entrate vincolate deve essere preceduto dall'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'articolo 222, comma 1, in quanto questa ne vincola una quota corrispondente; con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. La ricostituzione dei vincoli è perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Dal questionario redatto dall'organo di revisione e dalla relazione al rendiconto si ricava che i fondi vincolati in cassa al 31 dicembre 2021 risultano essere pari a 61.951,03 euro, importo che corrisponde alla giacenza di cassa al 31 dicembre. I fondi vincolati utilizzati per spese correnti ammontano a 2.516.916,68 euro e, come riportato nella documentazione esaminata, sono stati completamente reintegrati. Al 31 dicembre, tuttavia, risulta che un importo pari a 2.530,07 euro non è stato reintegrato, cosicché l'ammontare complessivo della cassa vincolata è pari a 64.481,10 euro. Si osserva che la quota non reintegrata proviene dall'esercizio 2020, come riportato nei questionari relativi agli esercizi 2020/2021.

Il revisore dei conti, nella Sezione II – *Gestione finanziaria* del questionario relativo al consuntivo 2021, risponde, difatti, negativamente alla domanda 2.3) riguardante il regolare

reintegro entro il 31 dicembre 2021 della cassa vincolata utilizzata ai sensi dell'art. 195 del TUEL.

L'avvenuta presentazione del questionario al rendiconto nel portale Con.TE:

L'ente ha inviato il questionario relativo al conto consuntivo 2021 in data 22 dicembre 2022, assunto al protocollo con numero SC_SAR 000351. Unitamente al questionario redatto dall'organo di revisione contabile, è stata inviata la relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2021, e la delibera di approvazione del Rendiconto da parte del Consiglio Comunale n. 31 del 12 settembre 2022.

Il rispetto delle disposizioni sulla trasparenza ai sensi del d.lgs. n. 33/2013:

Per quanto concerne il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza di cui al capo III *"Obblighi di pubblicazione concernenti l'uso delle risorse pubbliche"*, per quanto riguarda la pubblicazione dei documenti e degli allegati al bilancio preventivo, e al conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità, **si constata che risultano pubblicati nel sito del Comune, nella sezione Amministrazione trasparente, i bilanci di previsione dall'esercizio 2018 e i conti consuntivi dall'esercizio 2017.**

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, riservandosi ulteriori verifiche ed approfondimenti, segnalate le sopradescritte irregolarità e criticità, invita il Comune di Carloforte a fornire chiarimenti entro **il 29 febbraio 2024** sui seguenti aspetti, partitamente analizzati in parte motiva con precisa indicazione dei chiarimenti da inoltrare a questa Sezione, che di seguito sinteticamente si compendiano:

- riferire in merito alle cause che comportano la sistematica attivazione dell'anticipazione di tesoreria ed il ricorso all'utilizzo della cassa vincolata per il finanziamento delle spese correnti;
- in ordine all'utilizzo della cassa vincolata per il finanziamento delle spese correnti, si chiede, inoltre, di indicare la motivazione del mancato reintegro della stessa entro il 31 dicembre;

- si chiede di produrre la deliberazione della Giunta comunale di cui all'articolo 222, comma 1, del TUEL;
- riferire in merito all'elevata consistenza dei residui attivi e passivi e alla presenza dell'elevata percentuale di residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni, nonché sulle azioni intraprese dall'amministrazione al fine del loro smaltimento;
- si chiede il prospetto di dettaglio del calcolo del FCDE, con indicazione delle motivazioni sulla eventuale esclusione di residui dal suddetto accantonamento.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al responsabile dei servizi finanziari e all'Organo di revisione del Comune di Carloforte.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Firmato
Il Magistrato relatore
Cristina Ragucci

Firmato
Il Presidente
Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 23 gennaio 2024

Firmato
IL DIRIGENTE
Dott. Giuseppe Mullano