

**Deliberazione n. 60/2019/PRSE**



**REPUBBLICA ITALIANA**

**CORTE DEI CONTI**

***La Sezione del controllo per la Regione Sardegna***

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Lucia d'Ambrosio	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario- relatore
Giuseppe Lucarini	Referendario

nella camera di consiglio del 17 settembre 2019

**VISTO** l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

**VISTO** lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948;

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

**VISTO** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR che ha approvato le linee guida e il relativo questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di

revisione economico – finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni  
- questionario sul rendiconto dell'esercizio 2017;

**VISTA** la deliberazione n. 10/2019/INPR del 7 febbraio 2019 con la quale questa Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'esercizio 2019;

**VISTO** il decreto del Presidente della Sezione n. 4/2019 del 21 marzo 2019 con il quale è stato assegnato al Primo Referendario Elisabetta Usai l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti 2017 e 2018 degli enti locali, ai sensi degli artt. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005 e 148-*bis*, D.Lgs. 267/2000;

**ESAMINATA** la Relazione-questionario sul rendiconto 2017, tramessa a mezzo Con.TE. dall'Organo di revisione del Comune di Iglesias ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., L. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati;

**VISTE** le deliberazioni della Sezione n. 85/2016/PRSE e n. 129/2016/PRSE;

**VISTA** la nota di richiesta istruttoria n. prot. n. 4036 del 18 luglio 2019 inviata dalla Sezione al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Iglesias;

**VISTA** la nota di risposta istruttoria, prot. n. 38737 del 13 agosto 2019, inviata alla Sezione dal Comune di Iglesias;

**VISTA** la nota del 13 settembre 2019 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

**VISTA** l'ordinanza n. 5/2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sulla proposta di deliberazione deferita dal magistrato istruttore;

**UDITO** il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai,

#### **CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO**

L'art. 1, commi 166 e ss. della L. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) ha previsto, in capo agli Organi di revisione degli enti locali, l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e una relazione sul rendiconto, formulate sulla base dei criteri e delle linee guida definiti dalla stessa Corte.

L'art. 148-*bis* del D.Lgs. 267/2000, inserito nel Testo unico degli enti locali dall'art. 3 del D.L. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* ("verifica del rispetto degli

*obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti."), ne definisce l'ambito ("Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria").*

In ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tal sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati.

1. Preliminarmente, si accerta che l'Ente è incorso nella violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL per ritardo nell'approvazione del Rendiconto 2017 (avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 30 maggio 2018). Analogo ritardo si è riscontrato per l'approvazione del rendiconto 2015 (deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 24 maggio 2016), del 2016 (deliberazione n. 23 del 2 maggio 2017) e del 2018 (deliberazione n. 31 del 27 maggio 2019).

Una corretta tempistica di approvazione del Rendiconto, si rileva, è espressione di una attività amministrativa efficiente e ben programmata.

L'importanza non meramente formale di tale aspetto gestionale, inoltre, è rinvenibile nelle disposizioni contenute negli artt. 186 e 187 TUEL che individuano nell'approvazione del Rendiconto l'atto formale di definizione della consistenza quantitativa e qualitativa dell'avanzo, legittimante l'utilizzo di tale margine per le sole casistiche specificamente indicate e con i limiti ivi descritti.

Si accerta, inoltre, la tardiva approvazione del Bilancio di previsione 2016-2018, avvenuta con deliberazione n. 31 del 9 luglio 2016, oltre il termine di cui all'art. 151 TUEL come differito (30 aprile 2016) dall'art. 1, comma 1, D.M. 1° marzo 2016, (mentre l'approvazione del Bilancio di previsione 2017-2019, è avvenuta con, quindi entro il termine del 31 marzo 2017 di cui all'art. 5, comma 11, D.L. 244/2016, n. 244).

Il Comune, inoltre, ha approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) per il 2017 con significativo ritardo (delibera di Giunta comunale n. 123 del 31 maggio 2017) rispetto al termine finale dei 20 giorni successivi dall'approvazione del Bilancio di previsione di cui all'art. 169, comma 1 del TUEL (come detto, avvenuta il 31 marzo 2017).

2. Il Comune di Iglesias, sin dall'esercizio 2013 (primo anno di attuazione della contabilità armonizzata avendo l'Ente deliberato l'accesso alla sperimentazione con deliberazione della Giunta comunale n. 104 del 28 novembre 2011) e fino all'esercizio 2017, riporta una parte disponibile del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 187 TUEL, pari a zero, con i seguenti valori di dettaglio:

<b>Comune di Iglesias Rendiconto 2017 - 2013</b>					
<b>Esercizio</b>	<b>Risultato Amministrato</b>	<b>Parte accantonata</b>	<b>Parte vincolata</b>	<b>Parte destinata</b>	<b>Parte libera disponibile</b>
<b>2017</b>	35.707.230,46	21.270.373,24	14.127.444,84	309.412,38	0,00
<b>2016</b>	38.903.134,68	18.949.752,81	15.347.295,47	643.628,94	0,00
<b>2015</b>	29.618.999,91	15.523.021,29	13.564.421,38	531.557,24	0,00
<b>2014</b>	27.578.589,91	11.543.036,35	10.391.827,49	598.830,38	0,00
<b>2013</b>	23.590.039,42	8.925.076,23	14.664.963,19	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dei Rendiconti 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Come è noto, ai sensi dell'art. 187 TUEL, *"Il risultato di amministrazione è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati. (...) Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188"*.

La reiterata assenza di una parte libera del risultato di amministrazione (o, meglio, la presenza di una parte libera pari esattamente a zero per vari esercizi), oltre a introdurre un notevole grado di rigidità nella programmazione e gestione del bilancio, suggerisce particolare cautela nella determinazione e nella conseguente verifica delle componenti accantonate, destinate e vincolate del risultato di amministrazione al fine di evitare la formazione di disavanzi occulti.

Tanto ha motivato la richiesta, rivolta all'Ente in sede istruttoria, di giustificare tale peculiare coincidenza tra parti accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione e detto saldo.

L'Ente, con la nota di risposta n. 38737/2019, ha confermato la difficoltà a conseguire avanzo libero nel corso dei vari esercizi, difficoltà attribuita, innanzitutto, alla necessità di integrare, con risorse di parte corrente attinte al Fondo unico di cui all'art. 10 della L.R. 2/2007, i costi di gestione di una casa di riposo per anziani, solo

parzialmente finanziata da appositi contributi regionali, rispetto alla quale sarebbe, altresì, progressivamente diminuita la remuneratività propria (non meglio precisato aumento dei costi e riduzione delle entrate dall'utenza).

L'elevata onerosità della suddetta struttura trova conferma nella Relazione della Giunta comunale al Rendiconto (pag. 224), nella quale, in ordine ai servizi a domanda individuale, tra i quali rientra quello in analisi, si espone che i costi sono sostenuti solo in parte dall'utenza (48,33%) e che la differenza è coperta con altre risorse del bilancio. Nella analisi dei servizi a domanda si attesta che non essendo l'Ente in dissesto finanziario, né strutturalmente deficitario, ed avendo presentato il certificato del rendiconto 2016 entro i termini di legge, non ha avuto l'obbligo di assicurare per l'anno 2017 la copertura minima dei costi dei servizi a domanda individuale, acquedotto e smaltimento rifiuti.

Si riporta il dettaglio delle percentuali di copertura di tutti i servizi contenuto nella suddetta Relazione:

TABELLA DI DETTAGLIO DEI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

<b>RENDICONTO 2017</b>	<b>Proventi</b>	<b>Costi</b>	<b>Saldo</b>	<b>% di copertura realizzata</b>	<b>% di copertura prevista</b>
Asilo nido	31.610,45	355.841,25	324.230,80	8,88%	
Casa riposo anziani	1.406.335,87	2.909.617,06	1.503.281,19	48,33%	
Impianti sportivi	4.453,33	155.593,61	151.140,28	2,86%	
Mense scolastiche	91.690,60	363.787,43	272.096,83	25,20%	
Musei e pinacoteche					
Teatri, spettacoli e mostre					
Centro creativo					
scuolabus	6.000,00	298.745,56	292.745,56	2,01%	
<b>Totali</b>	<b>1.540.090,25</b>	<b>4.083.584,91</b>	<b>2.543.494,66</b>	<b>37,71%</b>	<b>36%</b>

Il Comune, inoltre, addebita la difficoltà di realizzare una quota libera di avanzo alla necessità di costituire fondi accantonati vincolati con l'applicazione dei principi e delle regole della armonizzazione, passando per la sperimentazione.

Ulteriormente, l'Ente, nella risposta istruttoria citata, sempre a chiarimento della assenza di parte libera del risultato di amministrazione, dichiara di affrontare una difficoltà di riscossione dei tributi comunali condivisa dalla *"maggior parte dei comuni italiani"*, ma non fornisce elementi che consentano di ravvisare specifici ostacoli a una efficiente gestione delle proprie entrate.

Il Comune aggiunge che *"Equitalia pur se attiva le procedure cautelari ed esecutive per le somme non incassate non le dichiara inesigibili. Pertanto, si accantonano le somme sul fondo crediti di dubbia esigibilità"*.

Le risposte fornite, sollecitate al fine di verificare la corretta composizione del risultato di amministrazione offrono elementi significativi sulle criticità di gestione affrontate dall'Ente.

In primo luogo, la riferita negativa pesante incidenza del servizio offerto con la casa di riposo impone all'Ente un approfondimento circa le condizioni di economicità di tale struttura e i suoi riflessi sugli equilibri comunali.

Tale valutazione coinvolge anche le condizioni di economicità della Iglesias Servizi s.r.l., che svolge, tra le altre, attività di *"assistenza diretta e continuativa"* oltre che il *"servizio infermieristico professionale"* e il servizio di manutenzione nella casa di riposo.

La Società, sottoposta a direzione e coordinamento da parte del Comune, registra un forte decremento del proprio utile di esercizio dal 2017 (82.053 euro) al 2018 (2.278 euro), caratterizzato, inoltre, da un segno negativo della gestione operativa. Tale soggetto, inoltre, vanta nei confronti del Comune, secondo quanto riportato nella Relazione al bilancio 2018, un credito di euro 319.202.

Per ciò che concerne le difficoltà di realizzo delle entrate proprie, ferma restando la necessità (v. *infra*) di migliorare la capacità di riscossione delle entrate tributarie ed extratributarie, il Comune rimane l'unico soggetto responsabile della verifica delle condizioni di mantenimento dei residui attivi nella propria contabilità e della stima del

relativo rischio di credito con la formazione di un adeguato Fondo rischi di dubbia esigibilità (FCDE).

A tale proposito, si osserva che l'eventuale doverosa cancellazione di poste definitivamente ed assolutamente dalla contabilità dell'Ente ai sensi del punto 3, All. 4/2, D.Lgs. 118/2011, pur se bilanciata da una corrispondente diminuzione del FCDE, esporrebbe il Comune a un verosimile disequilibrio di parte corrente e a ripercussione sull'avanzo per effetto di un saldo negativo della gestione dei residui.

Occorre, pertanto, che l'Ente verifichi la perduranza della legittima conservazione di tali poste e, conseguentemente provveda alla corretta determinazione del risultato di amministrazione, facendo emergere l'eventuale disavanzo di amministrazione.

Tanto premesso, la menzionata reiterata perfetta corrispondenza tra le componenti dell'avanzo e il valore del risultato di amministrazione impone l'esame delle parti che compongono tale saldo.

Per ciò che concerne il 2017, il Comune, a fronte di specifica richiesta istruttoria in tal senso, ha fornito, con la menzionata nota n. 38737/2019, il seguente dettaglio della parte vincolata (14.127.444,84 euro):

- parte corrente: euro 5.930.264,79 per vincoli da trasferimenti regionali ed euro 694.864,34 per "altri vincoli";
- parte capitale: euro 7.502.315,71 per vincoli da trasferimenti regionali e 0,00 euro per "altri vincoli".

È prodotto, inoltre, il dettaglio della parte accantonata:

FCDE al 31/12/ 2017		€ 20.383.536,19
Passività potenziali:	Fondo contenzioso	€ 712.312,88
Passività potenziali:	Altri fondi	€ 174.524,17
<b>Totale parte accantonata (B)</b>		<b>€ 21.270.373,24</b>

Non è stato fornito, invece, il dettaglio della parte destinata che ammonta a 309.412,38 euro per investimenti.

Per ciò che concerne la sussistenza di passività potenziali e debiti fuori bilancio, l'Ente, con la menzionata nota istruttoria e con la acclusa nota del Dirigente dell'Ufficio legale

n. 37711/2019, ne attesta l'assenza alla chiusura dell'esercizio considerato, ma, nel contempo, fornisce la seguente tabella.

<b>Passività potenziali 2017</b>				
oggetto	2016	2017	utilizzi 2017	totale finale
contenzioso legale	937.118,39	100.000,00	- 324.805,51	712.312,88
indennità fine mandato	6.589,88	1.513,00	0	8.102,88
legale interno	86.421,29			86.421,29
Sinistri	10.000,00	10.000,00		20.000,00
rinnovo contrattuale	30.000,00	30.000,00		60.000,00
<b>Totale</b>	<b>1.070.129,56</b>	<b>141.513,00</b>	<b>- 324.805,51</b>	<b>886.837,05</b>

Tale attestazione appare in contraddizione con quanto riferito dal Dirigente dell'Ufficio legale con nota citata n. 37711/2019, con la quale si chiariscono le vicende di alcune poste controverse.

In primo luogo, il Dirigente dell'Ufficio legale afferma che, sebbene con IGEA s.p.a. non sia aperto alcun contenzioso, *"Da un confronto con gli altri uffici comunali è emerso che nel 2017 IGEA spa ha presentato una richiesta di pagamento di una somma di € 246.325,82 per ipotetici crediti nei confronti del Comune di Iglesias derivanti dalla fruizione dei siti minerari di Galleria Porto Flavia, Galleria Villa Marina e Grotta Santa Barbara"*; il Dirigente riferisce, altresì, delle richieste di chiarimenti formulate dal Comune alla Regione autonoma della Sardegna, in qualità di socio unico della Società, *"dirette alla contestazione del fondamento di tale credito, non ritenuto in linea con gli accordi di cui alla convenzione del 30 aprile 2015"*. Si aggiunge che *"Nel mese di settembre 2018, nonostante i vari incontri in Regione che sembrerebbero essere stati definiti a sostegno della posizione del Comune di Iglesias, la società IGEA spa ripropone la richiesta"*. Si prosegue illustrando come, con nota del 14 novembre 2018 prot. n. 49113, sia stato formalmente "disconosciuto" il fondamento del credito e si conclude dichiarando che *"Le interlocuzioni con la RAS in merito sono costanti, poiché rientrano in una più ampia discussione generale sulla*

*fruibilità dei siti minerari che riguarda non solo il Comune di Iglesias, ma tutti i comuni del Bacino Minerario del Sulcis-Iglesiente e del Guspinese, che in quanto tali, fanno parte della Comunità dei Sindaci del Consorzio del Parco GeoMinerario Storico e Ambientale di cui è presidente il Sindaco del Comune di Iglesias.”.*

Con riguardo ai rapporti con Abbanoa s.p.a., il Dirigente dichiara non sussistere nessun contenzioso, ma riferisce che nei mesi di marzo e aprile 2019 al Comune sono state notificate dalla Società *“una serie di atti di ingiunzione di pagamento di varie somme derivanti da supposti consumi idrici per una somma complessiva di € 284.680,63. L’Ufficio Legale ha notificato ad Abbanoa l’atto di citazione in opposizione a ingiunzione di pagamento (R.G. 4097/2019 Tribunale di Cagliari) con cui si sostiene che le ingiunzioni di pagamento per cui è causa siano nulle, illegittime, invalide, inesistenti e comunque infondate”.* Si precisa che attualmente è aperto *“un tavolo tecnico volto a definire, in contraddittorio, le molteplici problematiche inerenti i rapporti con il Gestore, segnatamente i rapporti debito/credito con l’Amministrazione”* e che sono in corso, da parte dell’Ufficio Contratti, le verifiche sui conteggi forniti da Abbanoa s.p.a. all’esito delle quali *“sarà possibile stabilire se sussiste un debito del Comune e di conseguenza concordare con Abbanoa spa la modalità conveniente per il Comune per l’eventuale rateizzazione di tale debito”.*

Si aggiunga che in merito alle passività potenziali l’Organo di revisione ha già segnalato all’Ente l’insufficienza degli accantonamenti disposti per fronteggiare il relativo rischio (pag. 21 della Relazione dell’Organo di revisione al rendiconto 2017), oltre che la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento (pag. 34 della medesima Relazione).

Occorre, pertanto, che il Comune provveda con la massima urgenza alla definizione delle partite controverse e, nel frattempo, doti i relativi fondi rischi degli adeguati accantonamenti e, conseguentemente, provveda, anche a seguito della eventuale rettifica in aumento di tali poste, alla corretta determinazione del risultato di amministrazione, facendo emergere l’eventuale disavanzo di amministrazione.

Tenuto conto della rilevanza di tale posta contabile nella determinazione, in negativo, della parte libera del risultato di amministrazione, in sede istruttoria è stato chiesto

all'Ente di fornire la rappresentazione contabile della quantificazione ed evoluzione del FCDE dalla data della sua costituzione, con precisazione del metodo di accantonamento utilizzato e dei valori del computo eseguito, e con specifica attestazione di congruità del metodo e delle risultanze del computo da parte del Revisore, anche tenuto conto della non univoca indicazione, da parte di quest'ultimo, del metodo adottato (nel Questionario sul rendiconto 2017 si attesta l'utilizzo del metodo c.d. semplificato mentre nella Relazione al rendiconto 2017 si attesta l'adozione del metodo ordinario).

L'Ente, con risposta istruttoria, chiarisce di aver adottato il metodo c.d. semplificato che avrebbe condotto, per un errore di calcolo, a un valore più elevato rispetto a quello ordinario.

Ordinariamente, si ricorda che la scelta di tale modalità di computo deve essere sempre giustificata adeguatamente in base al principio contabile di cui al punto 3.3, All. 4/2, D.Lgs. n. 118/2011, che consente l'esercizio di tale facoltà *"tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"*. Nel caso di specie, alla luce dell'assenza di parte libera di risultato di amministrazione negli ultimi tre esercizi, si impone una particolare prudenza nell'adozione di tale modalità di calcolo, meno rigorosa di quella c.d. ordinaria, basata, anziché su un computo incrementale, sull'andamento dei residui e, quindi, del rischio effettivo delle gestioni pregresse.

Per tutte le ragioni esposte, non possono che ribadirsi le perplessità sino ad ora rappresentate circa la attendibilità della perfetta coincidenza tra parti accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione e tale saldo, con conseguente probabile presenza di un disavanzo occulto dell'Ente che dovrà essere necessariamente oggetto di emersione e di eventuale ripiano.

3. Tenuto conto anche di quanto attestato dall'Organo di revisione nelle distinte Relazioni sulla gestione degli esercizi dal 2013 al 2017, è stato chiesto all'Ente di relazionare in merito alla cennata difficoltà affrontata nella riscossione delle proprie entrate, sia quelle tributarie del Titolo I che quelle extratributarie del Titolo III, con particolare approfondimento sugli esiti della riscossione coattiva.

In particolare, si osserva che la capacità di riscossione del Titolo I risulta del 42,52% (25.484.149,57 euro di accertamenti contro 10.836.599,97 euro di riscossioni) e quella del Titolo III del 37,72% (14.422.570,89 euro di accertamenti a fronte di 5.439.515,49 euro di riscossioni).

L'Ente, con riscontro istruttorio, non chiarisce le ragioni della descritta criticità se non evidenziando che *"la crisi del territorio del Sulcis iglesiente, l'eccessivo intervallo temporale nella riscossione da parte di Equitalia con i ripetuti rinvii da normativa di legge non ha migliorato la situazione delle riscossioni"*.

Il Comune, inoltre, ribadisce quanto già rappresentato in occasione del controllo della Sezione sul rendiconto 2014 (deliberazione n. 129/2017/PRSE) illustrando come l'insufficienza di organico avrebbe giustificato il non poter rinunciare ad Equitalia s.p.a. quale agente della riscossione.

Più precisamente, l'Ente afferma che la riscossione coattiva *"viene sempre affidata al competente Agente della riscossione. Il Comune non può effettuare la riscossione coattiva, proprio per mancanza delle figure professionali specifiche (ufficiali della riscossione), che svolgono le funzioni esecutive di pignoramento mobiliare ed immobiliare, con conseguente organizzazione delle vendite con pubblico incanto, rendicontazione e ripartizione delle somme incassate"*.

L'Ente, ancora, precisa che l'attuale amministrazione, dal suo insediamento (giugno 2018), avrebbe affrontato la criticità in esame, innanzitutto avviando la riorganizzazione dell'Ufficio tributi accorpandovi l'Ufficio informatico *"che per specifica professionalità degli addetti possono agire in modo più immediato sui programmi informatici gestionali"*.

Inoltre, si riferisce dell'avvenuta adozione, con delibera del Consiglio comunale n. 37 del 2 luglio 2019, del Regolamento per la riscossione coattiva delle entrate che disciplina per tutti i tributi comunali le attività successive alle procedure di pagamento volontario dei tributi. Da detta deliberazione, che adotta un Regolamento con vigenza dal 2019, si ricava che il Comune, a decorrere dal 1° luglio 2017, ai sensi dell'art. 2 del D.L. 193/2016, ha affidato all'Agenzia delle Entrate - Riscossione, l'attività di

riscossione coattiva tramite ruolo di cui al D.P.R n. 602/1973 delle entrate comunali, sia tributarie che patrimoniali.

Ancora, in sede di risposta istruttoria si rappresenta l'adozione di politiche in tema di lotta all'evasione *"specialmente con l'adozione di specifici progetti comunali intersettoriali diretti alla attività di recupero in materia di evasione tributaria (TARSU/TARES/TARI) e con una verifica capillare sul territorio degli immobili che hanno sicuramente permesso l'ampliamento dei contribuenti da assoggettare al tributo TARI"*.

Infine, si dichiara di essere in corso di perfezionamento la procedura di *"recupero pre-coattivo"*, definita come fase tra riscossione volontaria e riscossione coattiva finalizzata a conoscere il grado di esigibilità dei singoli crediti iscritti a ruolo e, pertanto, di una migliore quantificazione del FCDE.

Premesso che la congruità del FCDE rappresenta un elemento di veridicità e prudenza del bilancio di primaria importanza, l'Ente deve, tuttavia, avere particolarmente a riguardo il rafforzamento della propria capacità di riscossione e di lotta all'evasione tributaria.

Pertanto, preso atto delle azioni intraprese dal Comune, considerato che la scelta tra riscossione coattiva e diretta rimane nella sfera discrezionale del medesimo sulla base di una valutazione di efficacia e di economicità che deve essere costantemente aggiornata, anche alla luce del perseguimento del miglioramento delle professionalità interne di supporto dell'una o dell'altra modalità di riscossione, si raccomanda il rapido completamento degli interventi descritti e si invita alla tempestiva comunicazione alla Sezione degli esiti raggiunti, ferma restando la verifica degli stessi in occasione della verifica del rendiconto dell'esercizio 2018.

4. A conferma delle descritte difficoltà di riscossione affrontate dall'Ente, questi, sebbene non in condizione di deficitarietà per l'esercizio considerato, supera i seguenti parametri di cui al D.M. 18 febbraio 2013:

- parametro n. 3 (*"Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del*

decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 , rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà”).

Si rappresenta, con la tabella che segue, la consistenza dei residui dell'Ente, articolata per esercizio di riferimento:

Residui ATTIVI	2012 E PRECEDENTI	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
TITOLO I	1.769.966,30	3.883.875,32	831.635,76	3.875.217,50	2.557.761,92	4.526.796,93	17.445.253,73
di cui Tarsu/tari	1.546.212,24	1.849.825,82	831.635,76	1.252.814,34	1.483.998,25	3.344.085,66	10.308.569,00
di cui F.S.R o	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	54.591,01	54.591,00
TITOLO II	0,00	0,00	0,00	0,00	35.463,57	1.503.262,38	1.538.725,95
di cui trasf. Stato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	719,42	719,00
di cui trasf.	0, 0 0	0, 0 0	0,00	0,00	35.463,57	1.412.543,68	1.448.006,00
TITOLO III	2.112.685,10	779.093,68	709.407,24	774.037,18	923.063,83	1.292.667,59	6.590.954,62
di cui Tia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
di cui Fitti Attivi	402.114,54	0,00	131.376,40	0,00	47.552,52	273.131,54	854.173,00
di cui sanzioni	1.709.282,66	719.280,85	528.030,84	766.254,52	553.775,10	643.865,50	4.920.486,00
<b>Tot. Parte corrente</b>	<b>3.882.651,40</b>	<b>4.662.969,00</b>	<b>1.541.043,00</b>	<b>4.649.254,68</b>	<b>3.516.289,32</b>	<b>7.322.726,90</b>	<b>25.574.934,3</b>
TITOLO IV	0,00	0,00	121.767,67	266.686,14	159.879,37	233.564,08	781.897,26
di cui TRASF. STATO CAP	0,00	0,00	225,00	259.767,70	126.402,60	165,56	386.559,00
di cui TRASF. REG. CAP	0,00	0,00	95.822,60	6.918,44	33.476,77	186.560,77	322.776,00
Tot. Parte capitale	0,00	0,00	121.767,67	266.686,14	159.879,37	233.564,08	0,00

IX	61.309,58	72.699,49	94.276,85	63.588,97	70.927,17	97.408,04	460.210,10
<b>TOTALE</b>	<b>3.943.960,98</b>	<b>4.735.668,49</b>	<b>1.757.087,52</b>	<b>4.979.529,79</b>	<b>3.747.095,86</b>	<b>7.653.699,02</b>	<b>26.817.041,66</b>

FONTE: elaborazione della Corte dei conti su dati dell'Ente

Le ragioni della descritta criticità sono state già espone nei precedenti punti, per cui non può che ribadirsi che l'Ente dovrà attivare tutte le procedure per evitare la prescrizione dei crediti in esame e per accelerare la riscossione dei medesimi e verificare la persistenza delle condizioni di mantenimento in contabilità di una siffatta ingente mole di poste di verosimile difficile esazione.

L'Ente ha comunicato in sede istruttoria di aver provveduto alla cancellazione di euro 10.862.159,04 in occasione del riaccertamento ordinario approvato con la deliberazione di Giunta comunale n. 66 del 21 marzo 2018, i cui effetti sui saldi di fine esercizio saranno esaminati in occasione del controllo su tale rendiconto;

- parametro n. 8 (*"Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari"*): l'Ente si limita a fornire i valori dei debiti fuori bilancio (euro 438.163,22), ma non chiarisce le ragioni dell'elevato ammontare di tali poste passive, che dovrebbero avere carattere eccezionale e non costituire una costante della gestione nei termini compendati dal parametro in esame;

- parametro n. 10 (*"Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TUEL con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, viene considerato al numeratore del parametro l'intero importo finanziato con misure di alienazione di beni patrimoniali, oltre che di avanzo di amministrazione, anche se destinato a finanziare lo squilibrio nei successivi esercizi finanziari"*): l'Ente, con riguardo alla descritta problematica, dichiara che *"il parametro non rispettato riguarda l'avanzo corrente applicato in sede*

*di bilancio relativo ai contributi regionali del settore sociale per € 1.882.738,08 che la Regione eroga alla fine dell'anno. In tale data le spese non sono impegnabili per cui finiscono in avanzo vincolato: nell'anno successivo occorre applicare l'avanzo per riprogrammare le spese e poter erogare i contributi ai soggetti destinatari degli stessi contributi regionali; Tale problematica è stata più volte ribadita alla Regione e coinvolge tutti i comuni che ricevono le leggi di settore del sociale".*

5. Tenuto conto dei casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra il Comune e gli organismi partecipati segnalati dal Revisore (pag. 35 della Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2017), è stato chiesto all'Ente, in sede istruttoria, di produrre l'informativa sugli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate munita della doppia asseverazione dei rispettivi Organi di revisione (art. 11, comma 6, lett. j, D.Lgs. 118/2011).

Premesso che tale specifico allegato non è stato prodotto, per quanto riguarda la Iglesias Servizi s.r.l., l'Organo di revisione, nella propria Relazione al rendiconto 2017, dichiara non conciliato l'importo di euro 36.462,71, oggetto di mandati di pagamento nel corso del 2018 a fronte della fattura n. 1/2018 e che *"non risulta pervenuto il documento asseverato dal Revisore della Società Iglesias Srl su debiti e crediti reciproci"*.

L'Ente, per tale Società, con nota di riscontro istruttorio, *"conferma la non asseverazione della situazione da parte della società; per il credito a favore della società di € 17.486,37 si precisa che l'importo di € 13.388,01 relativo alla fattura n. 12-2017-P è stato pagato con mandato n.3743 del 26/03/2018; per l'importo imponibile di € 4.098,36 relativo alla fattura n.3-2017-M si allega la nota del dirigente dell'ufficio tecnico; questa, datata 05/08/2019, specifica che trattasi di lavori di manutenzione relativi a uno stabile comunale eseguiti dalla società in house Iglesias servizi srl e che non erano stati pagati, provvedendosi al pagamento nel bilancio corrente (2019)"*.

Con riferimento ai rapporti sussistenti con Abbanoa Sardegna, l'Organo di revisione, nella suddetta Relazione al rendiconto 2017, dichiara che la Società non ha trasmesso

la dichiarazione asseverata e che dai documenti messi a disposizione dal Comune e dai controlli effettuati dal Collegio dei Revisori, risulta un debito dell'Ente per euro 462.555,60, con la precisazione che *"dalla dichiarazione del responsabile risultano probabili debiti fuori bilancio per euro 462.555,60"*.

L'Ente, fornite le informazioni di cui sopra circa le poste pendenti con la Società, conferma di non aver ricevuto dalla stessa alcun documento di asseverazione.

Per quanto riguarda i restanti soggetti riferibili all'Ente, dalle dichiarazioni rese dal Revisore e dal Comune in sede di riscontro istruttorio, si appura che la concordanza delle reciproche partite di debito e credito è raggiunta per il Consorzio AUSI, per EGAS Sardegna e per la Fondazione Santa Barbara, ma che solo per questi ultimi due è stata fornita l'asseverazione della stessa.

Si ricorda che già in occasione della deliberazione n. SRCSAR/14/2018/VSGC la Sezione aveva rilevato *"sensibili carenze, con riguardo al (...) controllo sugli organismi partecipati e al controllo di qualità dei servizi"* anche tenuto conto delle relative segnalazioni dell'Organo di revisione (verbale n. 18/2017 del 24 giugno 2017) circa la *"assenza di monitoraggio concernente la gestione della società partecipata (Iglesias Servizi s.r.l.)"*.

In conclusione, il Comune deve migliorare il monitoraggio delle proprie partecipazioni e completare la verifica delle reciproche poste contabili con i soggetti a vario titolo partecipati e/o finanziati e produrre puntualmente l'informativa sugli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate munita della doppia asseverazione dei rispettivi Organi di revisione (art. 11, comma 6, lett. j, D.Lgs. 118/2011).

6. Con riguardo ai differenti importi del Fondo di cassa riportati nel questionario sul rendiconto 2016 (prospetti di cui al punto 1.2, con carente compilazione degli schemi di cui ai punti 1.2.2 e 1.2.3) rispetto a quelli che compaiono nel questionario sul rendiconto 2017 (punti 2, 3 e 4), l'Ente ha provveduto alla correzione delle discrasie tramite sostituzione della Relazione-questionario sul sistema Con.Te.

7. Con riguardo alla perdita d'esercizio del 2017 (4.646.882,96 euro), si è chiesto all'Ente in sede istruttoria di specificare la natura degli ammortamenti e delle svalutazioni (1.605.308,82 euro).

Il Comune ha dichiarato che il maggior valore degli ammortamenti rispetto al precedente esercizio (+ 405.786,94 euro) deriva dall'incremento del valore dei fabbricati e beni demaniali, senza, tuttavia, fornire le ragioni di tale incremento (rivalutazione e/o acquisizioni) mentre il maggior valore delle svalutazioni (1.199.521,88 euro) è generato dalla "maggiore svalutazione dei crediti".

Si ricorda, in argomento, la necessità di garantire il rispetto del principio n. 15 del D.Lgs. 118/2011 in base al quale *"Il principio dell'equilibrio di bilancio quindi deve essere inteso in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata"*.

#### **PQM**

la Sezione regionale di controllo per la Regione autonoma della Sardegna, riservandosi ulteriori verifiche e approfondimenti anche sulle criticità e irregolarità riportate in parte motiva:

- accerta la reiterata violazione dell'art. 227, comma 1, TUEL, per ritardo nell'approvazione del rendiconto 2015, del rendiconto 2016, del rendiconto 2017 e del rendiconto 2018;
- accerta la violazione del termine di cui all'art. 151 TUEL come differito (30 aprile 2016) dall'art. 1, comma 1, D.M. 1° marzo 2016, per la tardiva approvazione del Bilancio di previsione 2016-2018;
- accerta la violazione dell'art. 169, comma 1 del TUEL per tardiva approvazione del Piano esecutivo di gestione (PEG) per il 2017;
- raccomanda la verifica della perduranza della legittima conservazione delle poste inesigibili e una tempestiva cancellazione delle stesse dalla propria contabilità ai sensi del punto 3, All. 4/2, D.Lgs. 118/2011;
- raccomanda la costante verifica della presenza di passività potenziali e dell'adeguatezza dei fondi rischi;

- invita alla massima prudenza nell'adozione del metodo c.d. semplificato nel computo del FCDE ai sensi del punto 3.3, All. 4/2, D.Lgs. n. 118/2011;
- raccomanda il rafforzamento della propria capacità di riscossione e di lotta all'evasione tributaria con la contemporanea adozione delle procedure atte a evitare la prescrizione dei propri crediti;
- raccomanda il rispetto delle procedure di spesa a evitare la formazione dei debiti fuori bilancio;
- raccomanda il monitoraggio delle proprie partecipazioni (*cf.* deliberazione della Sezione n. SRCSAR/14/2018/VSGC) e completare la verifica delle reciproche poste contabili con i soggetti a vario titolo partecipati e/o finanziati e produrre puntualmente l'informativa sugli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate munita della doppia asseverazione dei rispettivi Organi di revisione (art. 11, comma 6, lett. j, D.Lgs. 118/2011).
- ricorda il rispetto del principio n. 15 del D.Lgs. 118/2011.

#### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano trasmesse al Sindaco del Comune di Iglesias, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Iglesias, al Segretario comunale del Comune di Iglesias, nonché all'Assessore agli Enti Locali della Regione autonoma della Sardegna.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31, D.Lgs. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 17 settembre 2019.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in Segreteria il 23 Settembre 2019

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus