

Deliberazione n. 2/2019/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

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 |
| Giuseppe Lucarini | Referendario - relatore |

nella camera di consiglio dell'11 dicembre 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;

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

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

Visto l'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, introdotto dal D.L. n. 174/2012;

Vista la deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR del 30.7.2018 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che ha approvato le linee guida e il relativo questionario cui devono attenersi gli organi di revisione economico – finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

Vista la successiva deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR dell'11.6.2019, recante le linee guida e il relativo questionario per il rendiconto 2018;

Vista la deliberazione n. 10/2019/INPR del 7 febbraio 2019, e il relativo allegato, con cui questa Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'esercizio 2019;

Visto il decreto del Presidente di Sezione n. 4/2019 del 21.3.2019, e il relativo allegato, con cui è stato assegnato al Referendario Giuseppe Lucarini l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti 2017 e 2018 degli Enti locali, ai sensi degli artt. 1, comma 166, legge n. 266/2005 e 148-bis, d.lgs. n. 267/2000;

Vista la relazione - questionario sul rendiconto 2017, tramessa a mezzo CON.TE dall'Organo di revisione del Comune di Lotzorai, ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge n. 266/2005, unitamente ai documenti contabili allegati, acquisita al prof. C.d.c. n. 1088 del 25.3.2019;

Vista la relazione – questionario sul rendiconto 2018, trasmessa a mezzo CON.TE dal menzionato Organo di revisione e acquisita al prot. C.d.c. n. 6991 del 13.11.2019;

Vista la nota istruttoria prot. 4715 del 5.9.2019, con cui sono stati richiesti chiarimenti e documenti per un più approfondito esame della gestione contabile, finanziaria e patrimoniale del Comune di Lotzorai;

Vista la nota del 23.9.2019, acquisita al protocollo C.d.c. n. 5086 del 25.9.2019, con cui il responsabile del servizio amministrativo del Comune di Lotzorai ha chiesto una proroga del termine per fornire il riscontro istruttorio;

Vista la nota prot. n. 5055 del 24.9.2019, con cui è stato differito al 15 ottobre 2019 il termine per il riscontro istruttorio;

Vista la nota prot. n. 5799 del 14.10.2019, trasmessa a mezzo Con.te il 15.10.2019, con cui il Comune di Lotzorai ha riscontrato parte delle richieste istruttorie, riservando la trasmissione della documentazione richiesta relativa alla ricognizione del contenzioso giurisdizionale pendente e di recente definizione;

Vista la documentazione trasmessa dal Comune di Lotzorai con n. 2 email del 6.11.2019;

Tenuto conto dell'audizione istruttoria tenutasi in data 27.11.2019 alla presenza del Sindaco, revisore e responsabile del servizio amministrativo del Comune e della documentazione depositata in detta sede dai medesimi;

Vista la nota del 10 dicembre 2019 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per l'esame collegiale;

Vista l'ordinanza n. 21/2019 del 10.12.2019, con la quale il Presidente di Sezione ha convocato la camera di consiglio in data odierna;

Udito il relatore, Referendario Giuseppe Lucarini

CONSIDERATO

1. L'art. 1, commi 166 e 167 della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006) ha previsto, a carico dell'organo di revisione degli enti locali, l'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione ed una sul rendiconto della gestione, sulla base delle linee guida annualmente elaborate dalla Sezione delle autonomie, per consentire il controllo sulla gestione economico - finanziaria degli enti locali.

Tale controllo è stato successivamente rafforzato con l'introduzione dell'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000, il cui primo comma stabilisce che "le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dall'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”.

La richiamata normativa attribuisce alla Corte dei conti la verifica, con funzione di incentivazione e propulsione di processi di miglioramento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri di bilancio degli Enti locali, dovendosi invece ordinare, in caso di accertamento di gravi criticità idonee a compromettere gli equilibri di bilancio, l'adozione di misure correttive idonee a rimuoverle, secondo quanto previsto dall'art. 148-bis, comma 3, TUEL e dall'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 relativi, rispettivamente, al blocco dei programmi di spesa finanziariamente insostenibili (e/o privi di copertura) e al procedimento di cd. dissesto guidato.

Peraltro, anche qualora le irregolarità riscontrate dalla Corte non integrassero i presupposti di “gravi criticità” di cui agli articoli appena menzionati, è opportuno che le stesse siano comunque segnalate all'Ente interessato 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 dei rilievi ricevuti, sono tenuti a porre in essere interventi correttivi ritenuti più opportuni a superare le criticità evidenziate.

2. Lotzorai è un Comune della Provincia di Nuoro con una popolazione residente di 2.128 unità al 1.1.2019, nel cui territorio è compresa una fascia di litorale di circa sette chilometri su cui insistono, tra l'altro, diverse strutture turistico – ricettive.

Il Comune in esame non presenta disavanzi di amministrazione in corso di ripiano né risulta avere fatto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. Negli esercizi 2017 e 2018, inoltre, non ha riconosciuto debiti fuori bilancio.

L'attività di controllo, tuttavia, ha evidenziato la presenza di alcune criticità, la più rilevante delle quali è rappresentata da una capacità di riscossione eccezionalmente bassa per le entrate tributarie (titolo I) ed extratributarie (III).

Prima di soffermarsi su tale criticità, e sulle altre emerse in sede istruttoria, è opportuno fornire una visione d'insieme sulla gestione amministrativa, contabile e finanziaria del Comune, evidenziando, limitatamente agli esercizi più recenti, il grado di conformità della gestione con i termini del ciclo di bilancio e i connessi obblighi comunicativi, oltre ai più rappresentativi saldi di finanza pubblica.

3. Sul rispetto dei termini del ciclo di bilancio e altri obblighi connessi. In riferimento al termine del 30 aprile entro cui il Consiglio comunale è tenuto ad approvare il rendiconto dell'esercizio precedente ai sensi dell'art. 227 Tuel, il Comune di Lotzorai registra alcuni ritardi, avendo approvato il rendiconto 2017 con delibera consiliare n. 10 del 18.7.2018; l'entità del ritardo si è ridotta in occasione dell'approvazione del rendiconto della gestione 2018, approvato con delibera consiliare n. 9 del 5 giugno 2019.

Alcuni ritardi, inoltre, si riscontrano in relazione agli adempimenti strumentali a consentire i controlli esterni sulla gestione finanziaria e, in particolare, la trasmissione dei dati di rendiconto dalla banca dati della pubblica amministrazione (BDAP).

Si evidenzia, in proposito, che la normativa di riferimento, rappresentata dall'art. 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 e dal D.M. 12.5.2016, prevede che i dati di rendiconto debbano essere trasmessi alla BDAP entro il 30 maggio dell'esercizio successivo, anche nel caso di mancata approvazione del rendiconto, dovendo in tal caso essere trasmessi i dati di cui allo schema di rendiconto o quelli di preconsuntivo, per il caso di mancata approvazione dello schema di rendiconto da parte della Giunta comunale.

La violazione di tale termine determina il blocco temporaneo della capacità assunzionale sino all'effettiva trasmissione alla BDAP dei previsti dati contabili.

Il richiamato blocco è anche previsto in caso di ritardata approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto della gestione, e persiste sino all'approvazione consiliare dei menzionati documenti contabili.

Così è stabilito, in proposito, dal menzionato art. 9, comma 1-quinquies, D.L. n. 113/2016 secondo cui "in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato, gli enti territoriali, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. E' fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo."

Richiamata la normativa di riferimento, è possibile osservare che nel caso del Comune di Lotzorai l'approvazione del rendiconto 2017 e 2018 non è stata rispettosa del termine del 30 aprile.

Analoga considerazione può essere fatta per la trasmissione alla BDAP dei dati di rendiconto, avvenuta in data 9 agosto 2018 per il rendiconto 2017 e in data 10 settembre 2019 per quello della gestione 2018, con un ritardo non trascurabile rispetto al termine di legge del 30 maggio.

Tempestività si è invece riscontrata nella trasmissione alla Sezione regionale di controllo della relazione – questionario sul consuntivo 2017 e 2018, adempimento strumentale a consentire alla Corte dei conti di svolgere la funzione alla stessa attribuita per la tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria.

Osserva la Sezione che il rispetto dei termini del ciclo di bilancio è elemento

necessario, anche se non sufficiente, per la corretta gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente pubblico, perché la tempestiva attività di programmazione e rendicontazione consente di avere un quadro preciso e affidabile delle risorse disponibili e della loro possibilità di impiego.

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

4. Fondo cassa (2016 - 2018)

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------------|------------|------------|------------|
| Fondo cassa complessivo al 31/12 | 595.513,78 | 619.653,22 | 734.120,79 |
| di cui cassa vincolata | 174.488,59 | 181.082,08 | 385.035,71 |

La tabella innanzi riportata, desunta dai dati presenti nella BDAP e dalla relazione del revisore sullo schema di rendiconto 2018, mostra l'evoluzione del fondo cassa nel triennio 2016 - 2018.

Nel triennio in esame, la cassa libera presenta sempre segno positivo, pari a euro 421.025,19 al 31.12.2016; euro 438.571,14 al 31.12.2017 per flettere a euro 349.085,08 al 31.12.2018.

La consistenza della cassa libera, pur se di dimensioni contenute, ha sin qui consentito al Comune di evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Non si registra, quindi, una situazione di attuale sofferenza di cassa anche se la cattiva capacità di riscossione, di cui si tratterà nel prosieguo, potrebbe determinare tensioni di cassa nel breve e medio termine.

5. Risultato di amministrazione (2016 – 2018).

Dalla relazione dell'organo di revisione allo schema di rendiconto 2018, oltre che dalla documentazione contabile trasmessa alla BDAP, è possibile evidenziare l'evoluzione del risultato di amministrazione nel triennio 2016 - 2018, come indicato nella tabella che segue:

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------|------------|------------|
| Risultato d'amministrazione (A) | 1.050.002,16 | 804.224,35 | 922.325,79 |
| Composizione del risultato di amministrazione: | | | |
| Parte accantonata (B) | 511.133,66 | 635.220,49 | 818.127,68 |
| Parte vincolata (C) | 157.513,68 | 138.282,61 | 18.073,95 |
| Parte destinata agli investimenti (D) | 280.000,00 | 0 | 0 |
| Parte disponibile (E= A-B-C-D) | 101.354,82 | 30.721,25 | 86.124,16 |

Dall'esame della tabella si desume che il risultato di amministrazione (lettera "A" del prospetto relativo alla composizione del risultato di amministrazione) presenta segno positivo e una tendenza leggermente decrescente. Risulta inoltre capiente, nei tre esercizi in esame, per gli accantonamenti di parte accantonata (lettera B) vincolata (lettera C) e destinata (lettera d), con conseguente "parte disponibile" di segno positivo e, quindi, assenza di disavanzo di amministrazione.

Tuttavia, il "costo" per il conseguimento di una "parte disponibile" positiva è rappresentato dalla assenza di somme destinate agli investimenti, almeno negli esercizi 2017 e 2018.

Inoltre, in sede istruttoria è emerso che il Comune non ha effettuato alcuni accantonamenti di natura obbligatoria, come quelli per il "fondo rischi contenzioso" ed il "fondo indennità di fine mandato", nonostante l'accertata presenza di contenzioso giurisdizionale pendente a fine esercizio. La ricognizione di questo, tuttavia, non ha evidenziato un rischio finanziario elevato e, quindi, pericoloso per gli equilibri del bilancio comunale.

Deve però affermarsi che, in presenza dei dovuti accantonamenti, la "parte

disponibile" del risultato di amministrazione avrebbe presentato un saldo diverso e inferiore anche se, verosimilmente, di segno positivo, in ragione della modesta entità dell'accantonamento per l'indennità di fine mandato e di quello necessario ad alimentare il fondo contenzioso.

In assenza di altri accantonamenti, la parte accantonata del risultato di amministrazione è quindi rappresentata unicamente dal FCDE che, nel triennio 2016 - 2018, presenta un andamento marcatamente crescente a causa dell'elevata evasione fiscale presente e del conseguente aumentare dei residui attivi di dubbia esigibilità e, quindi, dall'accantonamento al fondo rischi in esame.

Su questo aspetto si incentrano le principali preoccupazioni della Sezione, per come chiaramente rappresentato in sede di audizione istruttoria agli esponenti del Comune.

E' emerso, infatti, che l'accantonamento al FCDE, in tutti gli esercizi sino ad oggi rendicontati, è stato effettuato, come consentito, con l'utilizzo del cd. metodo semplificato, alternativo al metodo ordinario che, invece, dovrà essere utilizzato a partire dal rendiconto 2019.

Il metodo ordinario risulta maggiormente sensibile, rispetto al metodo semplificato, alla bassa capacità di riscossione, perché basato sulla percentuale di riscossione registrata nei cinque esercizi precedenti a quello da rendicontare (media storica).

Nel caso del Comune di Lotzorai, è pertanto possibile prevedere, per il prossimo rendiconto 2019, un accantonamento al FCDE marcatamente superiore a quelli sin qui effettuati, con il conseguente rischio di verifica di un disavanzo di amministrazione (lettera "E" negativa) da ripianare secondo le modalità e i termini previsti dall'art. 188 del d.lgs. n. 267/2000.

Per evitare l'instaurazione di una spirale finanziaria negativa, rappresentata dalla compresenza di un disavanzo di amministrazione da ripianare e dalla necessità di fare reiterato ricorso alle anticipazioni di tesoreria, appare quindi ineludibile affrontare e risolvere, in modo stabile e duraturo, quella che appare

essere la principale criticità del Comune in esame, ossia la bassissima capacità di riscossione delle entrate proprie.

6. Capacità di riscossione.

| LOTZORAI | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------|--------|--------|
| Totale titoli residui (escluso titolo IX) | 29,48% | 25,14% | 20,74% |
| Totale titoli competenza (escluso titolo IX) | 54,45% | 62,82% | 56,53% |
| Totale titoli residui + competenza (escluso titolo IX) | 39,63% | 38,29% | 36,25% |
| Totale titoli I e III (comp. e residui) | 26,98% | 21,45% | 24,73% |
| Titoli I e III (residui) | 24,95% | 18,58% | 22,60% |
| Titoli I e III (competenza) | 31,84% | 28,33% | 29,60% |
| Titolo I (residui) | 16,94% | 14,88% | 30,55% |
| Titolo I (competenza) | 33,90% | 30,12% | 31,61% |
| Titolo III (residui) | 33,98% | 24,00% | 10,99% |
| Titolo III (competenza) | 29,08% | 25,85% | 26,68% |

[Fonte: elaborazione Corte di conti su dati BDAP]

La tabella innanzi riportata evidenzia la capacità di riscossione del Comune di Lotzorai nel triennio 2016 – 2018, limitatamente ai titoli I e III, ossia i titoli di entrata maggiormente sensibili all'attività di riscossione posta in essere dall'Amministrazione comunale.

Dall'analisi dei dati statistici, appare evidente una carente capacità di riscossione sia conto competenza che in conto residui.

Particolarmente critica risulta, in particolare, la percentuale di riscossione in conto competenza delle entrate proprie.

Come evidenziato dalla tabella che precede, infatti, l'andamento delle riscossioni di entrate tributarie ed extratributarie presenta, negli esercizi 2016 – 2018, una percentuale media del 30% circa. Se si analizza il solo titolo III, dove confluiscono le entrate extratributarie (canoni di locazione e concessione, sanzioni per violazione del Cds, ecc.) la percentuale di riscossione scende

ulteriormente, evidenziando una grande difficoltà del Comune nel riscuotere tale tipologia di entrate.

In sede di audizione, il Sindaco ha riferito sulle particolari criticità nella riscossione delle entrate proprie, specie in riferimento alla TA.RI. In sede istruttoria, il Comune, inoltre, ha documentato i tentativi di recupero crediti coattivi effettuati, sin qui senza successo, in riferimento a diverse annualità TARI asseritamente dovute dal gestore di uno dei campeggi che insistono sul litorale.

La cattiva capacità di riscossione delle entrate proprie, per come evidenziata nella tabella che precede, ha determinato una elevata formazione di residui attivi, sia di competenza che di precedenti gestioni.

Gli equilibri di bilancio risultano positivamente verificati in ragione dei rilevanti trasferimenti finanziari, sia di parte corrente (Titolo 2 dell'entrata) che in conto capitale (Titolo IV). Ciò rende il Comune di Lotzorai ancora distante dal paradigma di autonomia finanziaria previsto dall'art. 119 Cost., risultando dipendente dai trasferimenti finanziari dei superiori livelli di governo.

Con nota istruttoria del 5.9.2019 sono stati chiesti chiarimenti al Comune sulle possibili ragioni delle percentuali di riscossione così basse e, più in generale, sulle modalità di organizzazione del servizio di riscossione.

Con nota prot. n. 5799 del 14.10.2019 il Comune ha fornito puntuale riscontro sul punto, evidenziando la sussistenza di un problema di carenza di organico, in particolare nell'area tributi oltre ad un problema di efficienza derivante dalla presenza di molti dipendenti comunali titolari di diritti ai sensi della legge n. 104/92 e 151/2001 (permessi e congedi straordinari per assistere familiari disabili).

In proposito, è stato riferito che "... il personale dell'ente del servizio amministrativo, comprensivo dell'area tributi entrate, presenta da molti anni rilevanti assenze dal servizio, assenze delle quali si devono far carico coloro che sono presenti e in particolare modo fanno carico al sottoscritto responsabile. Dette assenze sono giustificate dai permessi della legge 104 e

151. Fino al 2017 a fronte di otto lavoratori del servizio, sette usufruivano dei permessi della legge 104 dei quali quattro anche quelli della legge 151, quindi tutti i mesi come minimo le assenze erano di 21 giorni. Nell'anno 2017 un lavoratore è stato assente quasi tutto l'anno dopodiché è andato in pensione con dicembre 2017. E nell'anno 2018 anche un Istruttore direttivo amministrativo contabile si è assentato diversi mesi. Questa situazione è tutt'ora presente."

Sono state rappresentate, inoltre, "difficoltà legate a ruoli e liste di carico delle entrate proprie non emesse a suo tempo nelle giuste annualità, per le quali si è cercato di evitare, per quanto possibile, sovrapposizione di annualità di tributi per i cittadini". Viene poi segnalata una specifica difficoltà nel recuperare i crediti "... dai contribuenti/utenze delle attività ricettive".

Sotto il profilo organizzativo del servizio di riscossione, il Comune ha precisato di gestire direttamente le proprie entrate, avendo a tal fine creato "una banca dati unica dei tributi comunali e entrate patrimoniali" che il Comune riferisce di stare cercando di aggiornare in tempo reale.

Sotto il profilo delle entrate, inoltre, il Comune evidenzia di essere gestore diretto del servizio idrico integrato e, conseguentemente, di percepire la relativa tariffa dagli utenti.

Per quanto attiene alle soluzioni adottate per migliorare la capacità di riscossione, il Comune riferisce:

- di essersi attivato per il recupero delle entrate "a mezzo di solleciti di pagamento e ingiunzioni";
- di avere assunto, nel giugno 2019, "una figura specialistica ai sensi dell'art. 110 [TUEL, ndr]...";
- di avere istituito l'imposta di soggiorno dal 1° agosto 2019, secondo quanto dichiarato in sede istruttoria. In Sindaco, in proposito, ha precisato che per evitare il rischio evasione anche di tale nuova imposta, ad essa è stata dedicata una apposita struttura organizzativa.

Così riepilogato il contraddittorio svolto in sede istruttoria, ad avviso della Sezione le misure correttive adottate dal Comune nel corso del 2019 (assunzione di uno specialista ex art. 110 Tuel e attivazione dell'imposta di soggiorno) pur rappresentando elementi indubbiamente positivi, non appaiono tuttavia ancora sufficienti a superare il cronico problema della bassissima percentuale di riscossione delle entrate proprie.

Il personale assunto ai sensi dell'art. 110 Tuel, infatti, non è in condizione di fornire la necessaria continuità alla sua attività, poiché il suo rapporto di lavoro scade con la conclusione del mandato del Sindaco, nel caso di specie prevista per la primavera 2021.

L'imposta di soggiorno, pur rappresentando un interessante entrata per i Comuni che, come quello in esame, sono beneficiati da un consistente flusso turistico, ancorché stagionale, rappresenta pur sempre un'entrata di entità inferiore alle tradizionali fonti di alimentazione del bilancio comunale, rappresentate dalle entrate proprie, tributarie ed extratributarie, oltre che dai trasferimenti di cui ai titoli II e IV.

Inoltre, l'imposta di soggiorno si presta, più di altre, al rischio evasione e, sotto tale profilo, necessita di un adeguato apparato amministrativo per potere rappresentare una solida e sicura fonte di entrata per il bilancio comunale.

La criticità che non è ancora stata superata attiene ad un recupero di efficienza nella gestione delle attività amministrative, con particolare riferimento a quelle proprie dell'ufficio tributi, con le conseguenti ripercussioni negative – innanzi illustrate – sui saldi finanziari e gli equilibri di bilancio.

In proposito, può essere positivamente apprezzato quanto riferito dal Sindaco, in sede di audizione, sulla recente messa a regime della fibra ottica presso gli uffici comunali, in tal modo potendosi superare alcuni problemi di inefficienza che hanno connotato la recente gestione amministrativa.

Ad avviso della Sezione, l'evidenziata presenza di un cospicuo numero di dipendenti comunali titolari di diritti ai sensi delle leggi n. 104/92 e 151/2011,

non può indurre il Comune ad una sorta di "rassegnazione" all'inefficienza amministrativa e, conseguentemente, al mancato recupero di parte rilevante dei propri crediti.

I diritti costituzionali dei lavoratori, infatti, convivono con il dovere costituzionale di assicurare gli equilibri di bilancio e la sostenibilità del debito, ai sensi degli artt. 81 e 97 Cost, beni che non possono essere tutelati con una percentuale di riscossione così bassa.

E' dunque compito del governo comunale quello di contemperare i diritti dei lavoratori con la necessaria efficienza dell'azione amministrativa e, in particolare, dell'ufficio tributi, adottando a tal fine le soluzioni organizzative ritenute più opportune, idonee a redistribuire in modo razionale, in una prospettiva di efficienza e buon andamento, il personale titolare di diritti ai sensi delle leggi n. 104 e n. 151, affinché lo stesso non sia collocato, in misura preminente, nella delicata area tributi che, come evidenziato, esprime particolari criticità.

Scelte di riorganizzazione dell'area tributi appaiono pertanto ineludibili per il recupero di efficienza della riscossione e, sotto tale profilo, il Comune potrebbe anche valutare di utilizzare la propria capacità assunzionale o ricorrere ad altre scelte idonee a rafforzare efficienza amministrativa e gettito da entrate proprie.

7. Fondo contenzioso

In riferimento alla parte accantonata del risultato di amministrazione, l'istruttoria svolta ha consentito di verificare la mancata alimentazione del fondo contenzioso, reso obbligatorio dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lettera h) per "sterilizzare" il rischio di oneri finanziari derivanti dal contenzioso processuale ed extraprocessuale.

In proposito, la normativa in materia di armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011 e relativi allegati) ha previsto per gli enti locali l'obbligo di costituire

uno specifico fondo rischi al fine di "prezzare" il rischio di soccombenza processuale, da considerarsi sempre immanente in ragione dell'intrinseca alea che contraddistingue il processo e i suoi possibili esiti.

Più nel dettaglio, il fondo contenzioso ha la funzione di sterilizzare il rischio di possibili oneri finanziari, a carico del bilancio pubblico, conseguenti ad una lite giurisdizionale o extraprocessuale.

Per tale ragione, in presenza di ogni contenzioso l'Ente è tenuto a effettuare un prudente apprezzamento in ordine alla possibilità o probabilità di subire oneri finanziari dal contenzioso medesimo, provvedendo con uno stanziamento adeguato a sterilizzare detto rischio, come indicato dalla giurisprudenza contabile (cfr., in proposito, Corte dei conti, Sez. reg. contr. Campania, deliberazione n. 238/2017/PAR).

La verifica della congruità dell'accantonamento al menzionato fondo rischi dovrebbe essere effettuata periodicamente, in ragione della continua evoluzione del contenzioso e degli andamenti dello stesso.

Tanto premesso, osserva la Sezione che l'esame istruttorio ha evidenziato il mancato accantonamento di somme al menzionato fondo, pur in presenza di contenzioso idoneo a provocare spese a carico del bilancio pubblico.

In sede istruttoria, il Comune ha precisato, in proposito, che l'accantonamento al fondo contenzioso, così come a quello per indennità di fine mandato, non sono stati effettuati perché si era ritenuto facoltativo un tale adempimento e, quanto al solo contenzioso "perché risultano remote le possibilità di passività e di oneri per la copertura del contenzioso".

Il Comune precisa, tuttavia, che "nel bilancio 2019 è stato inserito il fondo per le potenziali passività di euro 30.000,00".

Osserva in proposito il Collegio che sia il fondo contenzioso che quello per l'indennità di fine mandato hanno natura obbligatoria. Inoltre, per gli esercizi 2017 – 2018, in sede istruttoria è emersa l'esistenza di un rischio contenzioso concreto, anche se di entità finanziaria non idonea a pregiudicare gli (invero delicati) equilibri di bilancio. Si pensi, ad esempio, alle sentenze del TAR

Sardegna rese sui ricorsi n. 1042/2017 e n. 128/2018, cui è conseguita la condanna del Comune al pagamento delle spese processuali.

Può tuttavia essere apprezzato, sotto tale profilo, quanto dichiarato dal Comune in merito all'avvenuto accantonamento, nel bilancio di previsione 2019, di un importo di 30 mila euro al fondo contenzioso e si invita ad effettuare il dovuto accantonamento anche in sede di rendiconto, a partire dalla gestione 2019, dando conto, nella relazione del revisore sullo schema di rendiconto, dei criteri tecnico – discrezionali utilizzati per quantificare il cd. coefficiente di rischio, e il conseguente accantonamento al pertinente "fondo rischi contenzioso", secondo quanto stabilito dalla Corte dei conti nella menzionata deliberazione n. 238/2017 resa dalla Sez. Reg. Contr. Per la Campania.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna

DELIBERA

la presenza delle seguenti criticità:

- inadeguata capacità di riscossione delle entrate proprie, nei termini di cui in motivazione;
- mancato accantonamento di somme, nel rendiconto 2017 e 2018, al "fondo contenzioso" e al "fondo indennità di fine mandato";
- ritardo nell'approvazione del rendiconto 2017 e 2018 e della trasmissione dei relativi dati alla BDAP, nei termini di cui in motivazione

INVITA

il Comune di Lotzorai ad adottare senza ritardo le misure correttive ritenute più opportune per il superamento delle criticità rilevate, in ogni caso attivandosi per evitare la prescrizione dei crediti maggiormente risalenti

RISERVA

la valutazione dell'efficacia delle misure adottate ai successivi controlli di legge

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Lotzorai, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione, rammentando l'obbligo pubblicazione della medesima sul sito istituzionale dell'Ente - sez. Amministrazione trasparente - ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 33/2013.

Altra copia sarà trasmessa all'assessorato regionale EE.LL., finanze e urbanistica.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio dell'11 dicembre 2019.

Il Relatore

Giuseppe Lucarini

Il Presidente

Donata Cabras

Depositata in segreteria il 22 GENNAIO 2020

Il Dirigente

(dott. Paolo Carrus)