



DOC. INTERNO N. 75683164 del 20/09/2018

Deliberazione n. 42/2018/PRSE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Massimo AGLIOCCHI	Primo Referendario
Alessia DI GREGORIO	Primo Referendario

Nella Camera di consiglio del 18 settembre 2018

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che obbliga gli organi di revisione degli enti locali ad inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTI gli artt. 3 e 11-bis del Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in Legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali;

VISTO il DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L e successive modifiche recante il Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;



VISTO il Regolamento n. 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 successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione n. 1/2016/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui è stato approvato il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2016;

VISTA la deliberazione n. 22/2016/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2015 prevedendo, tra l'altro, che le Sezioni di controllo con sede nelle Regioni e Province a statuto speciale, ove ne ricorra l'esigenza, possano apportare ai questionari integrazioni e modifiche che tengano conto delle peculiarità della disciplina legislativa locale;

VISTA la deliberazione n. 8/2015/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con la quale sono state approvate le modifiche, per i Comuni del Trentino-Alto Adige/Südtirol, al questionario deliberato dalla Sezione delle Autonomie;

ESAMINATO il questionario pervenuto a questa Sezione di controllo in data 20 gennaio 2017 (prot. della Sezione n. 0000161-20/01/2017-SC_TN-U09S-A) da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Cavedine (Tn) tramite inserimento nel Sistema informativo questionario Enti locali (SIQUEL) della Corte dei conti come integrato con nota prot. della Sezione n. 0001107-31/07/2017-SC_TN-U09S-A;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2015, pervenuta a questa Sezione di controllo in data 20 gennaio 2017;

VISTA la nota prot. n. 1024 di data 5 luglio 2017 con la quale il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente, chiedendo ulteriori elementi informativi e chiarimenti ad integrazione del questionario trasmesso dall'Organo di revisione;

VISTA la nota prot. n. 6831-P di data 31 luglio 2017 (prot. Corte n. 1105 del 31 luglio 2017) con la quale il Sindaco del Comune di Cavedine ha fornito gli elementi di riscontro alla nota di cui al punto precedente;

VISTA l'ordinanza n. 11 di data 11 settembre 2018, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Tullio Ferrari designato con ordinanza del Presidente n. 10/2018 del 17 agosto 2018, ed esaminata la documentazione agli atti;

considerato in fatto e in diritto

Ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, l'Organo di revisione del Comune di Cavedine (Tn) ha compilato il questionario Siquel inerente al rendiconto 2015.

Esaminati i dati e le informazioni riportati nel questionario e nella relazione al rendiconto redatta dall'Organo di revisione ex art. 43 del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario dei Comuni della regione Trentino-Alto Adige e ss. mm., il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente (Sindaco ed Organo di revisione), inviando la nota istruttoria del 5 luglio 2017 (prot. della Sezione n. 1024), con la quale sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi a cui ha dato riscontro il Sindaco del Comune con nota del 31 luglio 2017.

I chiarimenti forniti hanno consentito di superare soltanto in parte i rilievi formulati dal Magistrato istruttore.

1. Quadro normativo

L'art. 1, c. 166, della Legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) dispone che *"gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"*.

Il successivo comma 167 della medesima legge prevede quanto segue: *"La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione"*.

Sulla base di tale disposizione la Sezione delle Autonomie ha adottato la deliberazione del 20 giugno 2016, n. 22/2016/INPR, recante le linee guida sui rendiconti della gestione 2015 degli enti locali.

Appare anche utile richiamare la deliberazione della Sezione Autonomie n. 18/2014 la quale ha stabilito che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti adottano specifiche pronunce nelle ipotesi di constatate *“gravi irregolarità”*, fenomeno che appare rilevante, tra l'altro, *“se si tratta di violazioni alla normativa vincolistica statale inerente a questioni strettamente finanziarie e contabili, suscettibili di pregiudicare l'equilibrio di bilancio e di recare conseguenze tali da non consentire all'Ente di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali della finanza pubblica”*.

Inoltre, l'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, ha introdotto l'art. 148-bis (*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*) nel d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) in base al quale 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, 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. 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. Lo stesso art. 148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche appena indicate, 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 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Prosegue poi la norma stabilendo che 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”*.

Tale procedimento di controllo trova applicazione anche agli Enti locali dislocati nei territori delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, come statuito dalla Corte costituzionale, in particolare nelle sentenze n. 39/2013 e n. 40/2014. In particolare nella sentenza 40/2014 la Consulta ha evidenziato che *“i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell’art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), 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. Dunque, tale tipo di sindacato [...] è esercitato [dalla Corte dei conti] nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale”*.

Le recenti innovazioni normative (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) hanno quindi sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali ed hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente “collaborativo”, privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne ricorrano i presupposti (si pensi alla preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo).

Per completezza, il quadro normativo va integrato facendo riferimento alla legislazione locale, precisamente all’articolo 4 del d.p.r. n. 670/1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di *“ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”* (cfr. l.r. 2/2018 “Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino Alto Adige”), nonché all’articolo 8 dello Statuto di autonomia – che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di *“assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali”* – e, infine, all’art.

79 in base al quale, *“fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [...omissis...]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti”* e all'art. 80 che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali.

In relazione a quanto appena riportato, si può considerare suscettibile di segnalazione all'Ente locale, nonché alla Provincia autonoma di Trento, quale ente vigilante, ed alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, intestataria della competenza ordinamentale, ogni forma di irregolarità contabile anche non grave o meri sintomi di precarietà, al fine di stimolare le opportune misure correttive dei comportamenti di gestione, fermo restando che l'assenza di uno specifico rilievo su elementi non esaminati non costituisce di per sé valutazione positiva.

2. Giurisprudenza costituzionale

Al quadro normativo appena delineato va aggiunto un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale recentemente sviluppatasi in ordine alle prerogative autonomistiche delle Province autonome in materia di vigilanza e controllo della finanza locale.

Con la sentenza n. 60/2013 la Corte costituzionale ha affermato che il controllo affidato alla Corte dei conti *“si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alle Province autonome”* e che il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria non *“preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del D.P.R. n. 670 del 1972”* ponendosi le funzioni di controllo, rispettivamente affidate alla Corte dei conti ed alle Province autonome *“su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale”*. Inoltre, prosegue la Consulta statuendo che *“i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, a differenza di quelli di natura collaborativa, hanno 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”.

Con la sentenza n. 39/2014 la Consulta ha poi ribadito la differenza tra i controlli interni istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sui rispettivi territori e quelli attribuiti alla Corte dei conti, giacché i primi sono *“resi nell'interesse della Regione e delle Province autonome, mentre quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio”.*

Con la sentenza n. 40/2014, la Corte costituzionale ha nuovamente precisato che la competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità del controllo affidato alla Corte dei conti in veste di organo terzo ed imparziale (sentenza n. 64/2005) a servizio dello *“Stato-comunità”* (sentenze n. 29/1995 e n. 470/1997), garante del rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, aggiungendo altresì che la necessità di coordinamento della finanza pubblica riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della *“finanza pubblica allargata”*, come già affermato dalla medesima Corte in altre occasioni (in particolare, sentenza n. 425/2004 e sentenza n. 267/2006).

Tali principi sono stati nuovamente ribaditi nella sentenza n. 228/2017 nella quale è stato altresì evidenziato, nell'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale di una legge della Provincia autonoma di Bolzano, che *“...il contenuto e gli effetti dell'art. 193 del TUEL si ricollegano a un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti. La ragione di tale istituto risiede nel principio per cui costituisce presupposto del mandato elettivo la salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari...”.* Inoltre, prosegue la Consulta, *“Il collegamento uniforme previsto dal TUEL tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento, sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale. Quest'ultimo, indipendentemente dalle scelte di cui è espressione, ha quale presupposto indefettibile la puntuale e corretta redazione e gestione del bilancio secondo i canoni dell'art. 97, primo comma, Cost.”.*

Ancora, con la sentenza n. 80/2017 la Corte costituzionale, sempre con riferimento ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano in materia di contabilità e finanza degli enti locali, ha ribadito che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite, sottolineando quanto segue: *“Prima ancora che una conseguenza giuridica dello spostamento di tale competenza statale dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost. per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) l'indeffettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee”*.

È stato così affermato che *“la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell'art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria”*. Analogamente, in tema di controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, è stato affermato che la disciplina e l'attribuzione di tali controlli riguarda l'intera platea degli enti locali ed è riservata alla competenza esclusiva dello Stato poiché *“se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata (sentenza n. 179 del 2007)”*.

3. Verifica equilibri di bilancio, contenimento delle spese e spesa del personale

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2015, nella sezione relativa al quadro degli equilibri di parte corrente e capitale, è emersa una “differenza di parte corrente” negativa (euro -68.777,40 che a seguito dell'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione

di euro 135.497,07 è aggiornata in positivo ad euro +66.719,67) ed una "differenza di parte capitale" negativa (euro -296.435,20 che a seguito dell'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione di euro 330.951,00 è aggiornata ad euro +34.515,80).

Nella nota di riscontro l'Amministrazione afferma che *"Nel corso del 2015 è stata applicata una quota di avanzo di euro 85.000,00 per finanziare il progetto "Azione 19", di euro 25.000,00 per spese tecniche, di euro 1.987,93 per TFR. A fine esercizio comunque il saldo di parte corrente, applicando l'avanzo è risultato positivo per euro 66.719,20, "restituendo" quindi una quota dello stesso"*.

Si rileva peraltro che il risultato della gestione di competenza 2015 è risultato negativo (per euro -365.213,47), in notevole peggioramento rispetto alle precedenti gestioni 2014 e 2013 (-141.177,46 euro nel 2014 e +1.307,73 euro nel 2013), in quanto caratterizzato da un maggior volume di impegni rispetto agli accertamenti.

Con riferimento al contenimento delle spese, si registra un decremento della spesa corrente 2015 rispetto al 2014. La spesa del personale e le spese di funzionamento e discrezionali (tabella 1.15.3 del questionario) risultano in significativo incremento (+12,22%) ed in modo particolare il costo del personale per euro 47.596,22 (+6,31%) e le spese di funzionamento per euro 230.547,73 (+16,88%).

In merito alle spese correnti straordinarie l'Ente ha chiarito che *"Le spese tecniche impegnate al cap. 335 sono quasi interamente attinenti a spese di natura straordinaria, non programmabile e non ripetitiva come ben rappresentato nell'allegato prospetto predisposto dall'Ufficio tecnico. Si allega prospetto "Impegni su capitolo 335/2015"*.

Dall'elenco trasmesso si evince che trattasi di spese inerenti affidamenti di incarichi a professionisti esterni all'amministrazione per la redazione di progetti, indagini geologiche, frazionamenti, certificazioni, perizie, ecc., non tutte riferibili a spese "non programmabili". Al riguardo si precisa che il ricorso a soggetti esterni è consentito dal vigente ordinamento, purché sussistano i seguenti presupposti: sia preliminarmente accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse interne all'amministrazione; la prestazione sia di natura temporanea ed altamente qualificata; siano preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione; siano privilegiate procedure comparative per il conferimento degli incarichi anche nelle ipotesi in cui la norma consente di procedere con affidamento diretto.

4. Gestione di cassa

Il saldo di cassa al 31 dicembre 2015, pari ad euro zero, corrisponde al fondo cassa risultante dal conto del tesoriere alla medesima data, come dichiarato dall'Organo di revisione.

Negli ultimi esercizi l'ente ha fatto costantemente ricorso ad anticipazioni di tesoreria (euro 3.276.676,59 nel 2013; euro 3.128.333,62 nel 2014; euro 3.220.097,91 nel 2015) e per n. 360 giorni nel 2015 (n. 365 giorni nel 2014 e n. 73 giorni nel 2013), sostenendo una spesa per interessi passivi nell'esercizio in esame pari ad euro 8.618,43 euro. A fine anno l'anticipazione non restituita al Tesoriere è stata pari ad euro 240.217,27. Anche nell'esercizio 2016 il Comune ha utilizzato l'anticipazione per complessivi euro 2.478.587,99 e per n. 250 giorni (v. punto n. 1.6.2a del questionario).

Con riferimento alle cause del mancato rimborso a fine anno dell'anticipazione del Tesoriere e del costante utilizzo dell'istituto, il Comune ha rappresentato che: *"L'anno 2015 è stato un anno di transizione verso l'introduzione della nuova contabilità armonizzata e si è ritenuto opportuno privilegiare a fine anno i pagamenti, al fine di contenere i tempi medi di pagamento e di rendere più chiari i risultati dell'esercizio e gli importi mantenuti a residui. A fine 2016 il saldo cassa è comunque positivo per euro 5.054,25. Nel corso del 2016 il ricorso complessivo all'anticipazione di cassa è stato più contenuto. Di questa criticità è stata più volte informata la Provincia autonoma di Trento. Nel 2017, a seguito di queste ripetute sollecitazioni, la PAT ha aumentato notevolmente la liquidità di cassa in parte corrente, il che consente di recuperare gradualmente la disponibilità di cassa complessiva, anche per le opere pubbliche"*.

La Sezione pur prendendo atto di un progressivo miglioramento della problematica connessa al massiccio ricorso alle anticipazioni di tesoreria per far fronte alle obbligazioni in scadenza, ed in particolare a partire dall'esercizio 2017, anno nel quale sono riferiti maggiori trasferimenti di cassa dalla PAT, evidenzia che l'anticipazione di tesoreria è tipicamente una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, necessaria per poter far fronte a pagamenti urgenti ed indifferibili, in situazioni di carenza temporanea di liquidità. Pertanto, il ricorso continuativo e reiterato alle anticipazioni di tesoreria, seppur nei limiti previsti dal vigente ordinamento contabile, potrebbe evidenziare difficoltà nella gestione dei flussi di cassa. Inoltre, l'utilizzo dell'anticipazione per lunghi periodi dell'anno, può costituire una forma impropria di ricorso all'indebitamento che, ai sensi dell'art. 119, ultimo comma della Costituzione, è ammesso soltanto per spese di investimento. Infine, la mancata restituzione a fine esercizio delle anticipazioni usufruite

costituisce violazione del principio contabile n. 3 (allegato 4/2, d.lgs. n. 118/2011, punto 3.26).

Appare opportuno sollecitare l'Amministrazione ad adottare tutti gli accorgimenti gestionali, organizzativi e procedurali necessari per ottimizzare l'andamento dei flussi di cassa al fine di ricondurre entro termini fisiologici l'utilizzo delle anticipazioni del Tesoriere.

In sede istruttoria è stata richiesta conferma dell'assenza nel sistema contabile dell'ente di procedure idonee ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione e chiarire le modalità di verifica della corrispondenza tra impegni ed accertamenti delle poste vincolate. L'ente ha confermato l'esistenza della funzionalità nell'ambito del sistema informatico, ma ha segnalato il mancato utilizzo in considerazione del basso impatto degli importi gestiti; inoltre ha specificato che la gestione delle entrate derivanti dagli usi civici è contabilizzata in specifici capitoli di bilancio.

Al riguardo si sottolinea che l'adeguata ed attenta gestione e contabilizzazione delle entrate vincolate ex art. 195 del Tuel (d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.) è espressamente recepito nell'ordinamento locale dall'art. 49 della l.p. n. 18/2015 e, a parere della Sezione, il pieno utilizzo delle funzionalità del sistema informatico, anche per la gestione delle poste vincolate, costituisce uno strumento di supporto utile alla struttura, idoneo ad evitare possibili errori nella gestione del bilancio dell'Ente, anche se le partite in argomento possono non essere particolarmente rilevanti.

5. Flussi di cassa

In corso di istruttoria è stata richiesta spiegazione circa il basso livello di riscossione delle entrate di competenza del titolo III (entrate extra-tributarie) attestate, nel 2015, alla percentuale del 31,70.

Il Comune ha informato che su un totale accertamenti del Titolo III di euro 557.847,40, euro 358.140,00 sono riferiti agli introiti per il servizio acquedotto, fognatura e depurazione 2015, la cui fatturazione annuale viene emessa nei primi mesi dell'anno successivo. Segnala, altresì, che i residui attivi del Titolo III riportati dal 2015, sono stati riscossi nel 2016 per euro 376.583,26 (86,60%) e che, relativamente ai residui attivi del servizio acquedotto, i medesimi risultano riscossi nel 2016 nella misura del 88,05%.

6. Gestione dei residui

Il Comune ha spiegato la differenza contenuta nell'importo dei residui attivi ante 2011 di cui alle tabelle 1.10.1 e 1.10.9 per una svista di compilazione in quanto nella tabella 1.10.1 sono stati considerati tutti i residui del Titolo I, III, e IV, anziché solo quelli ante 2011.

Con riferimento alla segnalata differenza tra i residui attivi di parte capitale (Titoli IV e V), non sufficienti a coprire i residui passivi del Titolo II, l'Ente ha rappresentato che la differenza negativa di euro 507.463,32 è ampiamente compensata dalla differenza positiva dei residui della gestione corrente (nella quale sono compresi i crediti per trasferimenti correnti dalla PAT per euro 1.090.070,29) in quanto quest'ultima presenta una differenza positiva di euro 1.113.312,49.

7. Debiti fuori bilancio

Rispetto alla necessità di adottare misure correttive formalmente disciplinate al fine di impedire obbligazioni a carico dell'Ente mediante costituzione di debiti fuori bilancio, come suggerito dall'Organo di revisione, il Comune ha dichiarato che il debito riconosciuto nel corso del 2015 ha riguardato il saldo della gestione associata del Servizio entrate dell'anno 2014 di euro 8.740.12 ed ha trasmesso alla Sezione la relativa delibera del Consiglio comunale (n. 61 del 30 novembre 2015). L'Ente non ritiene oggettivamente possibile adottare le misure suggerite dal revisore *"in considerazione del più che dettagliato e puntuale impianto normativo, nonché della considerevole ed analitica disciplina regolamentare in materia di gestione delle fasi della spesa, in considerazione del fatto che i debiti fuori bilancio del Comune di Cavedine verificatisi nei vari esercizi finanziari sono per lo più derivati da fenomeni assolutamente esogeni, imprevedibili ed estranei alla volontà sia degli operatori che degli amministratori"*.

Non vi è dubbio che il quadro normativo e regolamentare sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio sia puntualmente definito con riguardo ai relativi presupposti, alle fattispecie di debito, alla procedura, alla tempistica ed alla competenza dell'organo comunale cui è attribuita la funzione di riconoscimento, ma quello che deve essere attivato è un riesame delle situazioni che concretamente si sono verificate e hanno dato origine al debito fuori bilancio per accertare se vi sono state disfunzioni nell'organizzazione interna dei servizi al fine di evitare in futuro il ripetersi di situazioni analoghe.

8. Rapporto sulla tempestività dei pagamenti

In sede istruttoria è stato richiesto all'Ente quali provvedimenti ha adottato o intende adottare per rispettare i termini previsti dalla normativa sulla tempestività dei pagamenti (d.lgs. n. 231/2002) tenuto conto del valore medio di 77,02 giorni registrato nel 2015.

Il Comune ha affermato che *"Nel 2015 per problemi organizzativi al Servizio Tecnico sono state liquidate fatture con notevole ritardo. La situazione è notevolmente migliorata nel corso del 2016, tanto che il tempo medio dei pagamenti è stato di circa 35 giorni. Permangono alcune criticità che sono in corso di soluzione"*.

La Sezione nel prendere atto del significativo miglioramento dell'indice di tempestività nei pagamenti registrato nel 2016, rileva peraltro che lo stesso è nuovamente peggiorato nel corso del 2017 dal momento che il dato pubblicato sul sito dell'Amministrazione indica un tempo medio di 42,54 giorni.

Inoltre l'Organo di revisione ha segnalato il mancato adempimento previsto dall'art. 41 del d.l. n. 66/2014 che impone di allegare al rendiconto 2015 i pagamenti effettuati oltre i termini.

Si invita il Comune, oltre a garantire l'adempimento di cui al periodo precedente, a proseguire nelle azioni dirette a superare le criticità che determinano un ritardato pagamento dei fornitori anche al fine di preservare l'Ente da possibili richieste di interessi moratori da parte dei creditori.

9. Indebitamento

L'Ente al 31 dicembre 2015 non presenta stock di debito.

Peraltro, nel 2015 il Comune di Cavedine ha beneficiato di somme trasferite dalla Provincia autonoma di Trento, per complessivi euro 246.139,68 (oltre ad euro 1.295,66 per indennizzo spettante all'istituto creditore) destinate all'estinzione anticipata dei mutui come previsto dall'art. 22 della Legge provinciale n. 14/2014 (legge finanziaria provinciale 2015). Al riguardo, la Sezione ribadisce che le somme erogate dalla Provincia autonoma tramite "concessioni di crediti", ed in tal modo contabilizzate nel bilancio provinciale, non determinano per l'Ente un'effettiva estinzione del debito, ma soltanto la surrogazione del soggetto creditore. Pertanto, ancorché con le modalità indicate nell'allegato alla delibera di Giunta provinciale n. 708/2015 (compensazione sui futuri trasferimenti), tutti i Comuni che hanno beneficiato dell'estinzione anticipata dovranno provvedere alle restituzioni dei

crediti ottenuti dalla Provincia. In tal senso, come è già stato rilevato da questa Corte, risulta errata la contabilizzazione delle somme ricevute dalla Provincia autonoma in entrata al titolo IV del bilancio comunale ("anticipo trasferimenti PAT per estinzione anticipata mutui") anziché al titolo V. La Sezione non aveva infatti condiviso le indicazioni fornite a suo tempo ai Comuni dalla Provincia nelle circolari PAT-Servizio autonomie locali n. 2/2015 e n. 8/2015 (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 14/2016, 15/2016, 16/2016, 17/2016, 19/2016, relazione allegata alla decisione Sezioni riunite Trentino-Alto Adige n. 3/PARI/2017 di parifica del rendiconto 2016 della Provincia autonoma di Trento, cap. 12.1.5.1, pagg. 230 e ss., nonché relazione allegata alla decisione Sezioni riunite Trentino-Alto Adige n. 3/PARI/2018 di parifica del rendiconto 2017 della Provincia autonoma di Trento, cap. 11.1.5, pagg. 272 e ss.).

La Sezione prende atto che con circolare PAT-Servizio autonomie locali n. 8/2018 del 2 marzo 2018 sono state recepite le indicazioni della Corte in ordine alle modalità di contabilizzazione da parte dei comuni dei trasferimenti provinciali a titolo di ex FIM al lordo delle somme da restituire. Nel bilancio comunale è comunque necessaria la rilevazione del residuo debito verso la Provincia sia nel conto del bilancio che nello stato patrimoniale.

10. Contenimento delle spese

In merito alla mancata adozione di un piano di miglioramento e di misure di razionalizzazione della spesa per il personale considerato l'aumento del 6,31% dei costi del personale, del 16,88% delle spese di funzionamento, dell'11,00% delle altre spese discrezionali, l'Ente ha rappresentato che è ritornata dal 2015 in capo al comune la gestione diretta del servizio di polizia locale con un maggior costo sulla voce di 35 mila euro derivante dall'assunzione di una unità di personale.

Relativamente alla mancata adozione del "piano di miglioramento" (adottato dalla Giunta soltanto il 12 giugno 2017 con delibera n. 83), il Sindaco ha fatto presente che l'esercizio 2015 è stato caratterizzato da notevoli cambiamenti sia per effetto delle elezioni amministrative presso gli enti locali, sia con riguardo alle direttive provinciali in materia di gestioni associate. Peraltro ha evidenziato che nell'ambito della relazione previsionale e programmatica 2014-2016, allegata al bilancio di previsione 2014, era contenuta una specifica e sintetica sezione denominata "Piano di miglioramento per la riduzione delle spese correnti 2014-2016", valevole quindi per il 2015. Il Comune di Cavedine ai sensi della

deliberazione della Giunta provinciale n. 1952/2015 ha un obiettivo di riduzione di spesa di 32,5 mila euro. La verifica del raggiungimento è demandata al rendiconto dell'anno 2019 mediante riscontro dei pagamenti, in conto competenza e conto residui, rilevati alla funzione 1 della spesa corrente, rispetto al medesimo dato del conto consuntivo 2012 (Allegato 5, paragrafo 2 alla delibera della Giunta provinciale n. 1228/2016).

In relazione all'andamento delle spese di natura discrezionale, di cui al punto 1.15.3 del questionario, in incremento di oltre il 12% rispetto al 2014, si raccomanda un continuo e puntuale monitoraggio al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi fissati dalle direttive provinciali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige,

sede di Trento

ACCERTA

le criticità evidenziate in parte motiva sulla base dell'esame del questionario compilato dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Cavedine (Tn) in riferimento al rendiconto della gestione 2015, nonché in esito alla successiva attività istruttoria

DISPONE

che l'Amministrazione comunale adotti le misure correttive necessarie per:

- 1) attivare le misure di contenimento della spesa attraverso attente azioni di monitoraggio ed efficientamento con particolare riferimento alla spesa del personale e alle spese di funzionamento dell'Ente che nel corso del 2015 hanno registrato un significativo incremento;
- 2) implementare e migliorare la gestione della cassa al fine di ricondurre il ricorso all'anticipazione del tesoriere soltanto per straordinarie e temporanee necessità di liquidità;
- 3) garantire, conseguentemente ad una normalizzazione nella gestione dei flussi di cassa, il pagamento dei fornitori nei termini normativamente previsti dal d.lgs. 231/2002 e s.m.;

- 4) contabilizzare e gestire in modo corretto le entrate vincolate (cassa vincolata) nel rispetto dei principi contabili e di quanto disposto dall'art. 195 del Tuel (D.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.), espressamente recepito dall'art. 49 della l.p. n. 18/2015;
- 5) monitorare costantemente la situazione debitoria dell'Ente, tenuto conto che l'operazione di estinzione anticipata dei mutui, promossa dalla Provincia autonoma di Trento, implica la necessaria restituzione delle somme assegnate, con contabilizzazione delle relative quote annue di rimborso, a decorrere dal bilancio 2018, nel rispetto dei principi di integrità ed universalità (v. art. 162, c. 4 Tuel e allegato 1 al D.lgs. n. 118/2011);
- 6) assicurare la regolarità e correttezza delle procedure di spesa per impedire la formazione di obbligazioni a carico dell'Ente mediante la costituzione di debiti fuori bilancio assicurando la regolarità e correttezza degli atti di impegno delle spese in modo corrispondente alle obbligazioni formalmente assunte dall'amministrazione, al fine di assicurare la legittimità della spesa ed anche la correttezza ed attendibilità del bilancio.

I provvedimenti e le misure correttive adottate dall'Ente in esito alla presente deliberazione al fine di rimuovere le criticità evidenziate dovranno essere comunicati a questa Sezione regionale di controllo e saranno valutati nell'ambito delle successive attività di monitoraggio.

ORDINA

la trasmissione, a cura della Segreteria della Sezione, di copia della presente deliberazione:

- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Cavedine (Tn);
- alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla Provincia autonoma di Trento ed al Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento.

Ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sarà pubblicata sul sito internet del Comune di Cavedine.

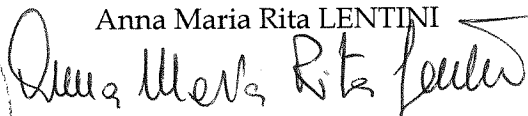
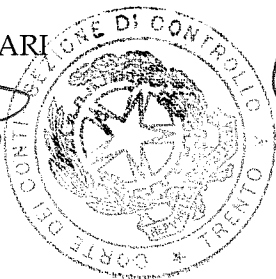
Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 18 settembre 2018.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

Tullio FERRARI

Anna Maria Rita LENTINI



Depositata in segreteria il 20 SET. 2018

Il Dirigente

Silvana DI MARSICO

