



Deliberazione n. 124/2017/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

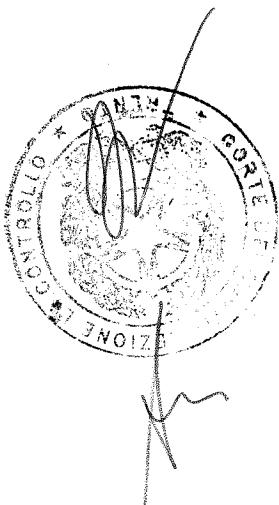
CORTE DEI CONTI  
SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL  
SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Diodoro VALENTE Presidente

Grazia BACCHI Consigliere

Massimo AGLIOCCHI Primo Referendario (relatore)



Nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2017

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

VISTO l'art. 79, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 con cui è stato approvato il Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

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 23 gennaio 2017 (prot. della Sezione n. 0000264-23/01/2017-SC\_TN-U09S-A) da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Vallarsa (Tn) tramite inserimento nel Sistema informativo questionario Enti locali (SIQUEL) della Corte dei conti;

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 2 agosto 2017;

VISTA la nota prot. n. 1044 di data 7 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 di riscontro del 2 agosto 2017, trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Vallarsa (Tn);

VISTA l'ordinanza n. 14 di data 15 dicembre 2017, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Massimo Agliocchi, 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 Vallarsa (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 7 luglio 2017 (prot. della Sezione n. 1044), con la quale sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi.

Con nota del 2 agosto 2017 (prot. della Sezione n. 1122) l'Organo di revisione ha trasmesso le proprie controdeduzioni relazionando sulle richieste istruttorie.

I chiarimenti forniti hanno, tuttavia, consentito di superare solo 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 provvedimenti nelle ipotesi di constatare “*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 e 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 ricorrono 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*”, 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 sviluppatisi 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 sistematica 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 sistematici 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'indefettibilità 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 emerge una differenza negativa sia di parte corrente (euro -423.936,55), sia di parte capitale (euro -105.788,16).

Tuttavia, tali risultati non appaiono correttamente esposti dal revisore, in quanto, come precisato nella nota alla tabella "verifica degli equilibri", alla voce rimborso prestiti parte del titolo III andava espunta la somma ricevuta dalla Provincia autonoma di Trento per estinzione anticipata mutui. Pertanto, il risultato della parte corrente è, in realtà, positivo.

Il risultato della gestione di competenza 2015 è stato negativo (per euro -529.724,71), mentre era positivo negli esercizi 2013 e 2014. Al riguardo il revisore ha indicato le ragioni del risultato negativo di competenza, precisando che è stato applicato l'avanzo degli esercizi precedenti per euro 543.975,00.

Con riferimento al contenimento delle spese, si registra l'incremento della spesa corrente rispetto all'esercizio 2014. Si rileva, inoltre, l'incremento complessivo sia delle spese di funzionamento e discrezionali, sia della spesa del personale (sempre in leggera crescita nell'ultimo triennio), la quale incide significativamente sulle spese correnti per circa il 35%. In particolare le spese per incarichi di studio, consulenza e collaborazioni risultano aumentate rispetto all'esercizio 2014 del 19,3%. Risulta altresì affidato un incarico di consulenza informatica senza adeguata motivazione delle circostanze eccezionali che lo avrebbero permesso (risposta al quesito 1.15.5 del questionario). Va, infine, rilevata la mancata adozione del piano di miglioramento per il contenimento delle spese correnti prescritto dal protocollo d'intesa per l'anno 2014.

Il revisore, in istruttoria, ha indicato alcune cause che hanno determinato tali incrementi di spesa, precisando altresì che la spesa del personale è lievitata in ragione della liquidazione di maggiori quote TFR nel 2015 rispetto al 2014.

La Sezione, preso atto di quanto dedotto dall'organo di revisione, ritiene opportuno sollecitare l'Amministrazione ad un attento e continuo monitoraggio della spesa corrente al fine del mantenimento degli equilibri di bilancio, assumendo conseguentemente tutte le necessarie misure di riduzione delle spese, come prescritto anche dai protocolli d'intesa siglati annualmente, ex art. 80 dello Statuto speciale, dalla Provincia autonoma di Trento. In particolare si sollecita l'adozione di un Piano di miglioramento o di un piano di riorganizzazione, anche nell'ambito dell'obbligo delle gestioni associate prescritto dalla vigente normativa provinciale. Ciò al fine di consentire un effettivo controllo della spesa corrente con conseguente costante contrazione della stessa.

#### **4. Risultato 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. La differenza di parte corrente dei flussi di cassa è negativa per euro -1.487.171,55.

Negli ultimi esercizi l'ente ha fatto costantemente ricorso ad anticipazioni di tesoreria (euro 391.203,00 nel 2013; euro 312.703,00 nel 2014; euro 411.841,00 nel 2015) e per numero 296 giorni nel 2015 (n. 283 giorni nel 2013 e n. 281 giorni nel 2014), sostenendo una spesa per interessi passivi nel triennio considerato di complessivi euro 2.231,59. Secondo quanto riportato dal revisore nel questionario, anche nell'esercizio 2016 il Comune ha utilizzato l'anticipazione per complessivi euro 499.138,00 e per n. 296 giorni (v. punto n. 1.6.2a del questionario).

Inoltre, le anticipazioni di tesoreria non sono mai state completamente restituite a fine esercizio. Al 31 dicembre 2013 risultava uno scoperto di tesoreria pari ad euro 202.540,76 (corrispondente a circa il 10,14% delle entrate correnti), al 31 dicembre 2014 lo scoperto era di euro 30.850,84 e a fine esercizio 2015 le anticipazioni non restituite ammontavano ad euro 50.333,57. L'estinzione del debito di cassa è, quindi, sempre avvenuta nell'esercizio successivo a quello di competenza (l'estinzione dello scoperto 2015 è avvenuta nel mese di marzo 2016).

Per quanto riguarda l'esercizio 2016, ancorché il revisore abbia indicato nel questionario, come appena visto, l'utilizzo di anticipazione di tesoreria, dall'esame del sistema SIOPE non risultano, invece, anticipazioni di cassa usufruite nel 2016.

A generare tale condizione della cassa comunale ha certamente contribuito anche il livello non ottimale di riscossione delle entrate correnti, in particolare del titolo III, dove sono ancora presenti residui attivi caratterizzati da alta vetustà (risalenti anche al 1999).

In istruttoria è stata altresì rilevata la possibile utilizzazione, per esigenze di cassa, delle entrate a specifica destinazione, criticità peraltro già evidenziata nell'attività di controllo sul rendiconto 2014, con ipotetica incidenza sul limite delle anticipazioni di tesoreria concedibili, secondo quanto disposto, a livello locale, dall'art. 1, c. 2, lett. a) del D.P.P. 21 giugno 2007, n. 14-94/Leg.

Al riguardo, l'organo di revisione ha riferito in istruttoria che l'utilizzo ripetuto delle anticipazioni di tesoreria è la conseguenza delle modalità di erogazione dei trasferimenti, sia correnti che in parte capitale, adottate dalla Provincia autonoma di Trento e che il limite delle anticipazioni di tesoreria, stabilito dalla citata normativa provinciale, non è stato superato in quanto non sono state utilizzate per cassa somme a specifica destinazione non ricostituite a fine esercizio.

Pur tenendo conto delle ragioni evidenziate dall'organo di revisione – che peraltro nelle osservazioni conclusive alla relazione al rendiconto nulla ha rilevato con riferimento al ripetuto utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, ma ha solamente sollecitato l'Ente a verificare i termini di prescrizione per il recupero di residui relativi ad annualità precedenti inerenti ad ICI/IMUP, altre imposte e servizi – la Sezione ribadisce 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, 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).

Infine, appare opportuno sollecitare l'Amministrazione ad adottare tutti gli accorgimenti organizzativi necessari per migliorare il livello di riscossione delle entrate proprie, in particolare quelle del titolo III (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 15/2016).

Per quanto attiene all'utilizzo per cassa di entrate a specifica destinazione, si rinvia al successivo paragrafo.

## 5. Gestione dei residui

I residui attivi complessivi al 31 dicembre 2015 ammontano ad euro 4.226.897,74, di cui euro 1.327.396,25 di parte corrente ed euro 2.229.068,13 di parte capitale. La parte prevalente dei residui attivi di parte capitale (euro 2.229.068,13) è allocata al titolo IV – trasferimenti dalla Provincia, di cui euro 798.698,75 risalenti all'esercizio 2013. Inoltre, sono stati eliminati per insussistenza residui attivi pari ad euro 18.688,33.

Il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III non risulta superiore al 42% dei valori d'accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III (esclusi i valori dell'eventuale addizionale Irpef), consentendo quindi all'ente il rispetto del pertinente parametro di deficitarietà (nr. 2).

Peraltro, sono stati rilevati residui attivi vetusti del titolo I (euro 8.292,13) e del titolo III (euro 79.805,99) risalenti ad esercizi precedenti al 2011. Tali posizioni incidono in misura rilevante (per circa il 925%) sul risultato di amministrazione, potendo generare la loro eliminazione un disavanzo di amministrazione. Al riguardo è stato fornito in istruttoria un dettaglio di tali residui e si è potuta constatare la presenza di residui attivi risalenti anche all'esercizio 1999. Il revisore ha precisato che sono stati eliminati nel 2016, in sede di riaccertamento straordinario, residui attivi per euro 69.946,36 e che quindi permangono posizioni aperte per euro 18.151,76.

Passando ai residui passivi, l'importo complessivo al 31 dicembre 2015 ammonta ad euro 4.215.893,72, di cui euro 1.012.191,05 di parte corrente ed euro 2.431.644,20 in conto capitale (oltre a residui passivi del titolo III per euro 50.333,57 e del titolo IV per euro 721.724,90). Una parte significativa dei residui passivi in conto capitale (euro 708.720,20) si registra nella competenza 2013. Inoltre, nell'esercizio 2015 sono stati eliminati per insussistenze ed economie residui passivi pari ad euro 9.471,90.

Il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I risulta superiore al 40% degli impegni di spesa corrente (valore rilevato 54,20%), determinando il superamento del parametro di deficitarietà n. 4, ancorché tale criticità non sia stata evidenziata dal revisore nella compilazione del questionario (errata compilazione delle domande preliminari). Sul punto il revisore, oltre a confermare l'errata compilazione del questionario, ha riferito in istruttoria che si è verificato un “...aumento anomalo dei residui passivi, relativi a pagamenti da effettuarsi alla Comunità Vallagarina (gestione rifiuti) e alla Provincia autonoma di Trento (gestione

*depurazione)", asserendo anche che "...l'ammontare complessivo dei medesimi è di circa 312.000 euro ed è conseguente alla ritardata emissione da parte dei creditori delle relative fatture".*

L'ente non ha, inoltre, provveduto ai sensi dell'art. 41 del D.L. n. 66/2014 ad individuare, nel prospetto allegato al rendiconto 2015, i pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal D.lgs. n. 231/2002 (risposta al quesito n. 1.14.1 del questionario).

Va anche rilevato che i residui attivi complessivi di parte capitale (titoli IV e V, euro 2.229.068,13) non sono sufficienti a coprire i corrispondenti residui passivi (titolo II, euro 2.431.644,20) e la differenza tra i due valori (euro 202.576,07) non risulta coperta neppure dall'avanzo di amministrazione (euro 11.004,02), potendosi ipotizzare l'utilizzo per cassa di somme a specifica destinazione non reintegrate a fine esercizio, tanto è vero che il fondo finale di cassa risulta pari a zero e, per di più, l'Ente registra ripetutamente negli anni, come già visto, uno scoperto di tesoreria a fine esercizio.

Al riguardo l'organo di revisione ha precisato in istruttoria che "...tale differenziale è dovuto, in gran parte, alla mancata erogazione da parte della Provincia autonoma di Trento del budget di parte corrente".

In conclusione, sulla complessiva gestione dei residui, la Sezione raccomanda particolare attenzione alle fasi di accertamento e di impegno affinché siano rispettati i relativi presupposti giuridico-contabili, al fine di garantire la veridicità e l'attendibilità dei dati iscritti nel rendiconto e, conseguentemente, consentire il corretto mantenimento degli equilibri di bilancio. Con l'entrata in vigore della contabilità armonizzata è peraltro necessaria la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata dando applicazione ai nuovi concetti di accertamento ed impegno connessi all'esigibilità dell'obbligazione giuridica (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 32/2015).

In particolare, la Sezione evidenzia che l'istituto del riaccertamento straordinario non può essere utilizzato per sanare posizioni già emerse con le precedenti regole contabili, avvantaggiandosi in tal modo della favorevole modalità di ripiano trentennale concessa dall'art. 3, c. 16, del D.lgs. n. 118/2011 (cfr. deliberazione di questa Sezione di controllo n. 73/2017, nonché deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 31/2016, Sezione controllo Liguria n. 21/2016, Sezione controllo Marche n. 100/2016, Sezione controllo Campania n. 196/2015, Sezione controllo Puglia n. 95/2016, Sezione controllo Umbria n. 92/2016).

Nel caso di specie, il risultato di amministrazione del 2015 ammontava ad euro 11.004,02, in notevole calo rispetto agli esercizi precedenti, e teneva conto, come visto, di residui attivi di notevole vetustà (per complessivi euro 88.098,12) che sono stati, inevitabilmente, cancellati solo nel 2016 a seguito del riaccertamento straordinario. Se tali posizioni fossero state – doverosamente – eliminate in base alla normativa allora vigente (TULLRR ordinamento contabile e finanziario di cui al DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L e ss.mm. e regolamento di contabilità) l’Ente avrebbe dovuto registrare un disavanzo di amministrazione sin dall’esercizio 2015, con necessità di idonea ed immediata copertura.

Infine, va auspicata una adeguata ed attenta gestione e contabilizzazione delle entrate vincolate ex art. 195 del Tuel (D.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.), espressamente recepito nell’ordinamento locale dall’art. 49 della l.p. n. 18/2015.

## 6. Servizi conto terzi

Va rilevata la presenza (esercizi 2014-2015) di voci anomale nella generica categoria “altre”, non tutte riconducibili alla natura tipica di servizi conto terzi (“restituzione somme non dovute”; “anticipo spese contrattuali”; “riemissione mandati”). Al riguardo l’organo di revisione, in istruttoria, ha fornito chiarimenti in merito alla voce di spesa di euro 91.288,72 per “riemissione mandati” precisando che tale contabilizzazione nelle partite di giro è connessa ad un contratto d’appalto ed a pagamenti effettuati al sub appaltatore.

Nondimeno, la Sezione ritiene di dover segnalare che i servizi per conto di terzi hanno un effetto meramente figurativo, vale a dire danno luogo alla contemporanea insorgenza di un credito e di un debito di corrispondente ammontare. Si tratta, quindi, di entrate che fanno sorgere, per l’ente locale che le ha riscosse, l’impegno a pagare al creditore la medesima somma e, analogamente, di spese che fanno sorgere, per l’Ente, il diritto ad ottenere, dal debitore, il rimborso della stessa somma pagata. Infatti, rientrano in tale categoria di entrata e spesa quelle operazioni o attività realizzate dall’Ente senza perseguire un interesse diretto e proprio, ma piuttosto in qualità di semplice strumento di realizzazione degli interessi di un altro soggetto (si veda allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011, punto n. 7).

Ne deriva che, l’eventuale inserimento di poste atipiche comporta il rischio di inficiare l’attendibilità del bilancio, nonché la possibile elusione dei vincoli di bilancio, delle spese del personale e del patto di stabilità.

## 7. Indebitamento

L'Ente presentava al 31 dicembre 2014 un residuo stock di debito pari ad euro 558.103,00, con un indice di indebitamento (debito su entrate correnti) di circa il 29% (ed il 58% sulle entrate proprie). Al 31 dicembre dell'esercizio 2015 l'indebitamento è stato abbattuto residuando a fine anno un ammontare di debito pari ad euro 32.034,75.

Nel 2015 il Comune di Vallarsa ha beneficiato di somme trasferite dalla Provincia autonoma di Trento, per complessivi euro 438.186,84 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. Tanto è vero che, 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, appare 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, come parimenti sbagliata sarà l'eventuale contabilizzazione dei trasferimenti provinciali dal 2018 in poi "al netto" delle somme da restituire (violazione del principio dell'integrità ed universalità del bilancio, v. art. 162, c. 4 Tuel e allegato 1 al D.lgs. n. 118/2011 in base al quale *"Nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse e, parimenti, le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate, senza compensazioni di partite";* cfr. anche deliberazione Sezione controllo Basilicata n. 123/2013). Pertanto, la Sezione non condivide le indicazioni fornite 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, nonché 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.).

Si raccomanda, in conclusione, il continuo monitoraggio della situazione debitoria dell'Ente.

## 8. Inventario

L'inventario dell'Ente non rappresenta in modo corretto ed attendibile l'effettiva consistenza del patrimonio comunale, in quanto quantomeno sino a fine esercizio 2016 non risultava aggiornato.

Il revisore ha tuttavia precisato che con deliberazione n. 321 del 30 novembre 2016 la Giunta comunale ha affidato l'incarico *"per la revisione/sistemazione dell'inventario fiscale dei beni mobili ed immobili del Comune di Vallarsa"*, precisando che l'operazione di aggiornamento dovrebbe concludersi presumibilmente entro fine 2017.

La Sezione evidenzia la necessità del completo aggiornamento dell'inventario anche al fine di consentire l'adozione del conto del patrimonio, come previsto dal nuovo ordinamento contabile di cui al D.lgs. n. 118/2011 e sue successive modificazioni ed al D.lgs. 267/2000 e sue ss.mm.

### 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 Vallarsa (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) ridurre la spesa corrente, le spese di funzionamento e discrezionali e la spesa del personale;
- 2) evitare il reiterato ricorso alle anticipazioni di tesoreria che determinino il formarsi di scoperti di cassa non rimborsati a fine esercizio (v. allegato 4/2, D.lgs. n. 118/2011, punto 3.26);
- 3) 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;
- 4) implementare e migliorare l'attività di riscossione di tutte le entrate comunali, soprattutto di quelle del titolo III;

- 5) verificare costantemente la sussistenza delle ragioni per il mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi, effettuando un'attenta valutazione dei presupposti giuridico-contabili necessari per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese, tenuto conto del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata;
- 6) allocare correttamente in bilancio le poste atipiche inserite tra i servizi per conto di terzi in applicazione del D.lgs. n. 118/2011, allegato 4/2, punto n. 7;
- 7) 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).
- 8) completare l'aggiornamento dell'inventario comunale.

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:

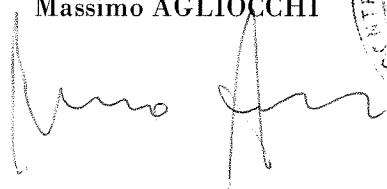
- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Vallarsa (Tn);
- alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, alla Provincia autonoma di Trento ed al Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento.

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

Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 20 dicembre 2017.

Il Magistrato relatore

Massimo AGLIOCCHI



Il Presidente

Diodoro VALENTE



Depositata in segreteria il 20 DIC. 2017

Il Dirigente

Tommaso Panza

