

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. U09



DOC. INTERNO N. 75682710 del 20/09/2018

Deliberazione n. 40/2018/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

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;



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 20 gennaio 2017 (prot. della Sezione n. 0000136-20/01/2017-SC_TN-U09S-A) da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Capriana (Tn) tramite inserimento nel Sistema informativo questionario Enti locali (SIQUEL) della Corte dei conti, come successivamente rettificato e ritrasmesso in data 29 novembre 2017 (prot. della Sezione n.

000222-29/11/2017-SC_TN-U09S-A) a seguito della segnalazione da parte di questa Sezione di errori e incongruenze di compilazione;

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 25 luglio 2016;

VISTA la nota prot. n. 1023 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, nonché il sollecito a trasmettere al sistema SIRTEL il rendiconto di gestione 2015;

VISTA la nota prot. n. 2193 di data 15 novembre 2017 con la quale il Magistrato istruttore ha sollecitato il riscontro alla nota di cui al punto precedente, nonché l'invio del questionario modificato e corretto tramite S.I.Qu.E.L.;

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 Capriana (Tn) ha compilato il questionario Siquel inerente al rendiconto 2015.

Il rendiconto 2015 non risulta trasmesso al sistema SIRTEL, nonostante il sollecito inviato dal Magistrato istruttore.

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. 1023), con la quale sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi a cui è seguita nota di sollecito di riscontro a nota istruttoria del 15 novembre 2017 (prot. della Sezione n. 2193).

A tale sollecito non è stato fornito alcun riscontro, fatta salva la trasmissione di una nuova versione del Questionario in data 29 novembre 2017 (prot. della Sezione n. 2222), con la quale sono state apportate alcune delle correzioni richieste con nota del 5 luglio 2017 (prot. della Sezione n. 1023).

Il mancato riscontro alla richiesta di chiarimenti non ha consentito di superare 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’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-regularità 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. Tardiva approvazione del rendiconto

La Sezione rileva la tardiva approvazione del rendiconto 2015 (deliberazione n. 13 del 27/7/2016), in violazione della scadenza fissata dall'articolo 13-ter della L.P. n. 36/1993 che prevede il termine ordinario del 30 aprile per l'approvazione consiliare, scadenza prorogata al 30 giugno del 2016 per i rendiconti 2015 dall'art. 12 della L.P. n. 20/2015. Il superamento del termine costituisce una grave irregolarità il cui ripetersi deve essere evitato, in quanto impedisce al Consiglio comunale di svolgere adeguatamente e tempestivamente la funzione di controllo successivo e quindi di esprimere la dovuta valutazione sull'operato dell'Organo di governo.

Si rileva, infine, che l'importanza della tempestiva approvazione del rendiconto di gestione è stata recentemente valorizzata anche dal d.l. n. 174/2012, convertito in L. n. 213/2012, in base al quale se il conto consuntivo non viene approvato entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo si applica la procedura prevista dal c. 2 dell'art. 141 del D.lgs. n. 267/2000 (Tuel) che può portare sino allo scioglimento del consiglio comunale (v. art. 227, c. 2-bis, del d.lgs. n. 267/2000). Con riferimento all'ordinamento regionale, va evidenziato che l'art. 49 della L.P. n. 18/2015 ha recepito diversi articoli del citato d.lgs. n. 267/2000, tra cui anche l'art. 227, prevedendo tuttavia che in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine fissato dalla norma nazionale (30 aprile) "si applica la disciplina dettata dall'ordinamento regionale sugli enti locali" (v. art. 53 della L.P. n. 18/2015); in particolare l'art. 82 del DPR n. 1 febbraio 2005 n. 3/L. e ss. mm. che contempla

l'eventuale attivazione del potere sostitutivo della Giunta provinciale, a mezzo commissario, nel caso in cui il Comune non adotti atti obbligatori per legge.

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

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2015, nella parte relativa al quadro degli equilibri di parte corrente e capitale, è emersa una "differenza di parte corrente" negativa (euro -395.065,84 che al netto dell'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione di euro 18.000,00 è pari ad euro -377.065,84) ed una "differenza di parte capitale" negativa (euro -26.800,36 che al netto dell'utilizzo di quota parte dell'avanzo di amministrazione di euro 23.075,00 è pari ad euro -3.725,36).

Lo squilibrio di parte capitale è stato registrato anche nel rendiconto 2014 e 2013.

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 negativo della parte corrente è, in realtà, significativamente inferiore.

Il risultato della gestione di competenza 2015 è risultato negativo (per euro -33.968,72), in notevole peggioramento rispetto alla precedente gestione 2014 (euro +57.056,80), 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.

Tuttavia sono in incremento la spesa del personale (+4,87%) e la spesa per incarichi esterni (+17,90%).

Va rilevata al riguardo la mancata adozione formale del piano di miglioramento per il contenimento delle spese correnti prescritto dal protocollo d'intesa per l'anno 2014. L'Ente non ha motivato la mancata adozione di misure di razionalizzazione come pure non ha fornito chiarimenti per il ricorso ad incarichi di studio ricerca e consulenza (con incremento di spesa rispetto all'esercizio 2014), e per il conferimento di incarichi in materia informatica, tenuto conto di quanto prescritto dall'art. 1, c. 146, della l. n. 225/2012, che limita tali consulenze a casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici.

Dal questionario dell'Organo di revisione si rileva che la giunta comunale non ha provveduto a relazionare al consiglio sullo stato di attuazione dei programmi, nonché ad

informare sulla situazione di disequilibrio della gestione di competenza per l'adozione delle necessarie misure di intervento, come previsto dall'art. 20, comma 2, del d.p.g.r. 28 maggio 1999, n. 4/L.

Tale mancato adempimento risulta particolarmente significativo in quanto non consente all'organo di rappresentanza diretta dei cittadini di essere tempestivamente informato sul livello di attuazione dei programmi, nonché per consentire di adottare i necessari provvedimenti di programmazione idonei per una prudente e sana gestione finanziaria.

5. 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: nel 2015 l'utilizzo massimo è stato pari ad euro 182.267,75 per n. 239 giorni sostenendo una spesa per interessi passivi pari ad euro 288,75. A fine anno l'anticipazione non restituita al Tesoriere è stata pari ad euro 20.340,48. Anche nell'esercizio 2016 il Comune ha utilizzato l'anticipazione per complessivi euro 199.831,00 e per n. 245 giorni (v. punto n. 1.6.2a del questionario).

Al riguardo, l'Organo di revisione ha segnalato nella relazione sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2015 che: *"Si conferma la tensione finanziaria degli ultimi anni, dove a causa di difficoltà nella copertura del ruolo del responsabile finanziario, si era accumulato un ritardo nella gestione finanziaria in recupero nel 2015. Il ricorso all'anticipazione di cassa è stato importante sia in termini di durata che di utilizzo medio, evidenziando una criticità da monitorare e gestire con attenzione"*.

La Sezione 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 tutte le iniziative necessarie ad ottimizzare la gestione dei flussi di cassa al fine di ricondurre entro termini fisiologici l'utilizzo delle anticipazioni del Tesoriere.

6. Gestione dei residui

In sede istruttoria sono stati chiesti i provvedimenti del Responsabile della ragioneria riguardanti le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi ed in particolare le motivazioni che hanno determinato la cancellazione per insussistenza dei residui attivi per euro 2.047.036,74 e la cancellazione di residui passivi per euro 2.109.967,53.

Dalla relazione dell'Organo di revisione si è potuto rilevare che l'importo più significativo ha riguardato la cancellazione dell'intervento previsto nelle spese per la palestra polifunzionale (euro 1.512.314,11) e il corrispondente contributo in entrata "FUT palestra" (euro 1.522.014,33).

A seguito delle operazioni di riaccertamento dei residui si evince la sostanziale assenza di residui vetusti (ante 2011).

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.

7. Indebitamento

L'Ente presenta al 31 dicembre 2015 un residuo stock di debito pari ad euro 98.937,00, con un indice di indebitamento (debito su entrate correnti) di circa il 13%.

Peraltro, nel 2015 il Comune di Capriana ha beneficiato di somme trasferite dalla Provincia autonoma di Trento, per complessivi euro 367.557,00 (di cui euro 15.987,73 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. 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, 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.

8. Trasparenza

In sede istruttoria è stato richiesto se l'Ente ha provveduto ad individuare i pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002. Al riguardo 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.

Pertanto la Corte rileva che a tutt'oggi non risultano pubblicati dal Comune, per gli aspetti inerenti la gestione finanziaria, i bilanci preventivi e consuntivi dell'ente, l'indice di tempestività dei pagamenti, l'elenco dei debiti ed il numero dei creditori.

Al riguardo occorre precisare che la pubblicità, consentendo la più ampia accessibilità alle informazioni relative alle attività amministrative, favorisce forme diffuse di controllo a garanzia del buon andamento (art. 97 Cost.) e a fini di prevenzione e lotta alla corruzione. Si sollecita pertanto l'Ente ad aggiornare tempestivamente il proprio sito istituzionale in conformità agli obblighi normativamente previsti.

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 Capriana (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) assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione;
- 2) adottare le misure necessarie per ricondurre ad equilibrio la gestione di competenza del comune con particolare riferimento alla parte corrente;
- 3) attivare le misure di contenimento della spesa con particolare riferimento a quelle del personale nonché a quelle per incarichi esterni;
- 4) implementare e migliorare la gestione della cassa al fine di ricondurre il ricorso all'anticipazione del tesoriere per straordinarie e temporanee necessità di liquidità;
- 5) 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;
- 6) 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);
- 7) aggiornare il proprio sito istituzionale agli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa.

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 Capriana (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 Capriana.

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

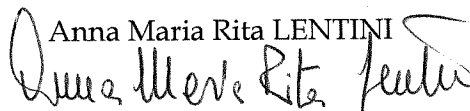
Il Magistrato relatore

Tullio FERRARI



Il Presidente

Anna Maria Rita LENTINI



Depositata in segreteria il 20 SET. 2018

Il Dirigente

Silvana DI MARSICO



