



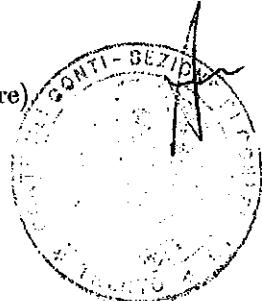
REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai Magistrati:

Diodoro VALENTE	Presidente
Gianfranco POSTAL	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Primo Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del 21 aprile 2016



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

VISTO l'art. 79, comma 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 di approvazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, comma 3-ter, 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 (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. 1/2015/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 2015;

VISTA la deliberazione n. 13/2015 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 167 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 2014 e sull'esercizio provvisorio 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 è stato approvato il questionario per il rendiconto 2014 ed il bilancio di previsione 2015 dei Comuni del Trentino Alto Adige/Südtirol, da inserire nel SIQUEL della Corte dei Conti;

ESAMINATO il questionario pervenuto a questa Sezione di controllo in primo invio in data 10 dicembre 2015, in secondo invio in data 8 marzo 2016, e, in ultima versione aggiornata, il 2 aprile 2016 da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Luserna (Tn) (n. 274 abitanti al 1.1.2015) 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 2014 pervenuta a questa Sezione di controllo in data 21 marzo 2016 da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Luserna (Tn);

VISTA la nota n. 83 di data 1 febbraio 2016 con la quale il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente e con l'Organo di revisione, chiedendo ulteriori elementi informativi ad integrazione del questionario Siquel;

VISTE le note di riscontro del 7 marzo 2016 (prot. Corte dei conti n. 701 dell'8 marzo 2016) e del 2 aprile 2016 (prot. Corte dei conti n. 918 del 2 aprile 2016) trasmesse dall'Organo di revisione del Comune di Luserna (Tn);

VISTA l'ordinanza n. 6 di data 4 aprile 2016 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 Luserna (Tn) ha compilato il questionario Siquel inerente al rendiconto 2014 ed al bilancio di previsione 2015.

Esaminati i dati e le informazioni riportati nel questionario il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente (Sindaco ed Organo di revisione), inviando la nota istruttoria del 1° febbraio 2016, a mezzo della quale sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi.

Con nota del 7 marzo 2016, integrata con nota del 2 aprile 2016, l'Organo di revisione ha trasmesso le controdeduzioni alle richieste istruttorie, fornendo alcuni chiarimenti ed allegando documenti.

Non ha, invece, fatto pervenire alcuna controdeduzione il Sindaco del Comune di Luserna. I chiarimenti forniti dall'Organo di revisione hanno, tuttavia, consentito di superare solo parzialmente i rilievi formulati dal Magistrato istruttore.

### **1. Quadro normativo**

L'art. 1, c. 166, della Legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) stabilisce 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 dispone 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, da ultimo, emanato la deliberazione del 9 marzo 2015, n. 13/SEZAUT/2015/INPR recante le linee guida sui rendiconti della gestione 2014 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 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”*.

L'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012, dispone, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, 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. Prosegue, poi, la norma stabilendo l'obbligo da parte di Enti locali di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, nel caso di accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo di “*equilibri 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”*.

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*”.

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*”.

Infine, 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).

### **3. Tardiva approvazione del rendiconto**

La Sezione rileva la tardiva approvazione del rendiconto (esercizio 2014: deliberazione n. 30 del 2/10/2015; esercizio 2013: deliberazione n. 20 del 12/9/2014), in violazione della scadenza fissata dall'articolo 30 del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L e s.m.) che prevede il termine del 30 giugno per l'approvazione consiliare. Tale inadempimento, soprattutto se reiterato nel tempo, 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 Legge 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, a decorrere dal rendiconto 2016 per i Comuni Trentini) *“si applica la disciplina dettata dall’ordinamento regionale sugli enti locali”* (v. art. 53 della L.P. n. 18/2015) che risulta, tuttavia, tuttora incompiuta da parte del legislatore regionale/provinciale.

### **4. Verifica e salvaguardia degli equilibri, contenimento delle spese**

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2014 del Comune di Luserna è emersa una differenza negativa di parte corrente (euro -56.106,27) ed una differenza negativa di parte capitale (euro -110.993,98), peraltro ripetuta negli esercizi 2012 e 2013. Il bilancio preventivo 2015 risulta invece in equilibrio.

In fase istruttoria è stato richiesto all'Ente di chiarire le modalità di copertura del saldo negativo della gestione di parte corrente 2014, giacché dal prospetto del questionario non emergono le risorse utilizzate per fronteggiare lo squilibrio. Inoltre, è stato chiesto di

specificare i motivi che hanno determinato una previsione 2015 del titolo I dell'entrata in euro 190.064,60, significativamente più alta (85,9%) rispetto all'esercizio 2014.

Sul punto l'Organo di revisione ha riferito che “*Il saldo negativo della gestione corrente è stato coperto con l'avanzo di amministrazione 2013 rimasto disponibile*” e che il consistente aumento del titolo I nel preventivo 2015 è dovuto principalmente alla previsione di un maggior gettito IMIS.

Si rileva, preliminarmente, l'errata compilazione del questionario, posto che nella tabella relativa agli equilibri di bilancio il saldo di parte corrente al netto delle variazioni 2015 avrebbe dovuto corrispondere a zero, dando atto dell'avvenuta copertura dello squilibrio.

In istruttoria sono stati richiesti chiarimenti anche in merito allo squilibrio di competenza registrato nel 2014 per euro -167.100,25 (nel 2012 euro -63.595,13), nonché precisazioni sulla risposta data al punto 1.4.1 del questionario (“*non si sono resi necessari provvedimenti di riequilibrio nel 2014*”), tenuto conto del rilevato squilibrio di parte corrente e della gestione di competenza. Va altresì aggiunto che non è stato rispettato il parametro n. 1 di deficitarietà, in base al quale il valore negativo del risultato contabile di gestione non deve superare in termini di valore assoluto il 5% delle entrate correnti (valore rilevato 6,53%).

Il Revisore ha quindi trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 28.11.2014 avente ad oggetto: “*Relazione della Giunta comunale in ordine alle risultanze complessive di bilancio nonché sullo stato di attuazione dei programmi. Presa d'atto*” dalla quale, al punto 2, del dispositivo risulta quanto segue: “*di dare atto che l'equilibrio di bilancio ed il pareggio finanziario sono mantenuti e che non sono pertanto necessarie misure in merito, non essendoci disavanzo di amministrazione o di gestione per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui*”.

Al riguardo, la Sezione rileva che la situazione finanziaria dell'Ente non è stata adeguatamente approfondita in sede di salvaguardia degli equilibri ex art. 20, c. 2, del DPGR 28 maggio 1999, n. 4/L, tenuto conto delle risultanze emerse a fine esercizio, che hanno evidenziato, come appena visto, lo squilibrio di parte corrente e della gestione di competenza (il provvedimento consiliare è stato assunto in prossimità della fine dell'esercizio). Si segnala, inoltre, che la citata disposizione regionale non prescrive unicamente un'attività di referto della Giunta comunale al Consiglio sullo stato di

attuazione dei programmi, ma impone altresì un'attenta valutazione sullo stato degli equilibri di bilancio che, nel caso di specie, appare carente.

Per quanto riguarda le spese correnti, si evidenzia l'incremento delle stesse tra l'esercizio 2013 e il 2014 nella misura dell'9% circa (2013: euro 810.291; 2014: euro 883.643).

Le spese di funzionamento e discrezionali sono invece diminuite di circa il 6% tra il 2013 e il 2014 (punto 1.15.3 del questionario), in linea con le indicazioni contenute nel protocollo d'intesa 2014 siglato con la Provincia autonoma di Trento.

Sempre in ordine al contenimento delle spese, si rileva che non risulta tuttora adottato il piano di miglioramento per la riduzione delle spese correnti come prescritto anche dal citato protocollo d'intesa.

La spesa del personale risulta incrementata nelle previsioni 2015, passando da euro 278.518,31 del 2014 ad euro 301.027,96. Tuttavia, l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente si mantiene entro i limiti previsti dalla vigente normativa (40% per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), attestandosi al 34% nelle previsioni 2015, con un leggero incremento rispetto ai dati di rendiconto 2014 (31%).

In conclusione, la Sezione segnala la necessità di mantenere il bilancio in equilibrio, sia nella parte corrente, sia nella complessiva gestione di competenza, monitorando costantemente la situazione finanziaria ed adottando misure di contenimento della spesa corrente.

Si rileva inoltre che l'utilizzo di poste di entrata straordinarie o non ripetitive (avanzo di amministrazione, contributi per permessi di costruire, ecc.) per compensare lo squilibrio di parte corrente del bilancio costituisce una criticità contabile (cfr. Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 22/2016).

Invero, la parte corrente del bilancio dovrebbe essere in grado di finanziarsi autonomamente, senza necessità di far ricorso ad entrate diverse da quelle dei primi tre titoli del bilancio. L'utilizzo di poste di entrate straordinarie e l'applicazione dell'avanzo per finanziare spese correnti, deve essere temporaneo e finalizzato a ricondurre, entro lo stretto periodo necessario, la situazione contabile ad un ordinario equilibrio di parte corrente, non potendo costituire uno strumento ripetutamente utilizzato per garantire gli equilibri.

Va anche aggiunto che in base a principi di sana gestione finanziaria l'utilizzo di entrate di carattere eccezionale e di entrate del titolo IV (ad es: contributo per permesso di costruire,

plusvalenze) per finanziare spese correnti sia contenuto entro una percentuale indicativamente non superiore al 5% rispetto alle spese correnti (cfr. parametro obiettivo di deficitarietà n. 10).

Quanto appena osservato assumerà sempre maggior rilievo anche alla luce del principio del c.d. "pareggio di bilancio" disciplinato dalla Legge costituzionale n. 1/2012 e dalla relativa legge di attuazione n. 243/2012 che, a regime, imporrà a tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97 Costituzione) l'equilibrio di parte corrente, dato dalla differenza tra entrate finali e spese finali.

## 5. Risultato di cassa

Il saldo di cassa al 31 dicembre 2014, pari ad euro 351.725,24, corrisponde al fondo cassa risultante dal conto del tesoriere alla medesima data.

Nell'esercizio 2014 l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, mentre tali risorse sono state utilizzate nel 2013 – per 180 giorni e con uno scoperto a fine esercizio di euro 79.195,70 – e nel 2015, per un solo giorno e per euro 7.174,95.

Per quanto concerne alle azioni intraprese per migliorare il recupero dell'evasione tributaria (2013 accertamenti euro 23.252,06, riscossioni euro 1.074,00; 2014 accertamenti euro 5.000,00, riscossioni euro 0) l'Organo di revisione ha precisato che *"Il problema si potrà risolvere con la prossima attivazione delle gestioni associate, nonché con l'assunzione di personale straordinario o affidamento a terzi del servizio"*.

Per completare il quadro della situazione di cassa, si riportano i livelli di riscossione delle entrate correnti: titolo I accertamenti per euro 102.252,14 e riscossioni per euro 88.252,14, pari a circa l'86%; titolo II accertamenti per euro 456.963,18 e riscossioni per euro 374.168,75, pari a circa l'82%; titolo III accertamenti per euro 287.495,35 e riscossioni per euro 124.585,94, pari a circa il 43%.

Inoltre, va aggiunto, che tale fenomeno ha generato la formazione di un volume di nuovi residui attivi provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III pari al 45,39% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli, con conseguente superamento del limite del 42% stabilito dal parametro di deficitarietà strutturale n. 2.

Sul punto, in istruttoria, l'Organo di revisione ha riferito che *"L'elevato volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza derivano principalmente dal*

*mancato incasso dei ruoli dell'acquedotto e fognatura nonché dalla vendita del legname poiché le relative entrate sono avvenute parzialmente nel corso del 2015”.*

Tenuto conto delle ragioni evidenziate dall'Organo di revisione, la Sezione ritiene comunque opportuno sollecitare l'Amministrazione ad adottare tutte gli accorgimenti organizzativi necessari per migliorare il livello delle riscossioni delle entrate proprie e per rendere maggiormente efficiente il recupero dell'evasione tributaria, anche al fine di evitare eventuali future tensioni di cassa.

Si rileva, infine, che la gestione di cassa assumerà sempre maggiore importanza con l'entrata a regime della contabilità armonizzata, atteso che il principio della competenza finanziaria rafforzata e l'elaborazione del bilancio preventivo di cassa imporranno un costante monitoraggio dei flussi di cassa in entrata ed in uscita.

## **6. Gestione dei residui**

La Sezione ha sviluppato una specifica analisi sull'andamento nell'ultimo quinquennio dei residui attivi e dei residui passivi del conto del bilancio, trattandosi di poste che concorrono significativamente a determinare il risultato di amministrazione dell'Ente (avanzo o disavanzo di amministrazione), giacché una elevata entità degli stessi, qualora non analiticamente accertati e puntualmente verificati, potrebbe ripercuotersi sulla tenuta degli equilibri generali.

Preliminariamente, si rileva l'errata compilazione del questionario, giacché nei residui dell'anno 2013 sono stati inclusi gli importi relativi anche agli esercizi precedenti al 2013 e ciò, ovviamente, non consente alla Sezione di effettuare le opportune valutazioni sull'anzianità dei residui.

I residui attivi complessivi al 31 dicembre 2014 ammontano ad euro 4.353.143,08 (9% in parte corrente e 91% in conto capitale), rappresentando circa il 159% degli accertamenti di competenza (euro 2.736.426,54).

Nel 2014 sono stati eliminati per insussistenza residui attivi pari ad euro 263.650,72 (cancellazioni dovute principalmente ad “*errata valutazione di accertamento*” e “*minor contributo su...*”).

Si segnala che i residui attivi complessivi di parte capitale (euro 3.950.748,03) non sono sufficienti a coprire i corrispondenti residui passivi (euro 4.033.513,16) e la differenza tra i due valori (euro 82.765,13) non risulta coperta neppure dall'avanzo di amministrazione (euro 1.683,86). Ciò determina l'utilizzo di risorse proprie o da trasferimenti correnti per finanziare spese in conto capitale, laddove tali spese dovrebbero trovare fisiologica copertura con le entrate del titolo IV e V.

Infine, come già visto, si rileva che il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III risulta superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli (valore rilevato 45,39%), determinando il superamento del parametro di deficitarietà n. 2.

Passando ai residui passivi, l'importo al 31 dicembre 2014 ammonta ad euro 4.703.184,46 (13% parte corrente e 87% in conto capitale), rappresentando circa il 162% degli impegni di competenza (euro 2.903.526,79).

Il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I risulta superiore al 40% degli impegni di spesa corrente (valore rilevato 69,26%), determinando il superamento del parametro di deficitarietà n. 4.

Al riguardo il revisore ha riferito che tale criticità è stata determinata da *"difficoltà di cassa e notevole lavoro arretrato"* che hanno comportato *"lo slittamento dei mancati pagamenti nei residui passivi"*.

Nell'esercizio 2014 sono stati eliminati per insussistenze ed economie residui passivi pari ad euro 238.184,60.

In conclusione, sulla complessiva gestione dei residui, la Sezione raccomanda una 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. Si segnala altresì che con l'entrata in vigore della contabilità armonizzata e, quindi, del principio della competenza finanziaria potenziata, la formazione dei residui tenderà, a regime, a scomparire, al fine di collegare sempre più strettamente la competenza con le disponibilità di cassa (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 32/2015).

## **7. Debiti fuori bilancio, passività pregresse e tempestività dei pagamenti**

L'Organo di revisione ha comunicato in istruttoria la presenza di debiti fuori bilancio formatisi nell'esercizio 2014 per euro 33.127,43 (non pagati alla data del 31.12.2015). Risulta inoltre carente la compilazione del pertinente paragrafo del questionario (punto 1.11), dal quale non emerge la formazione di dette posizioni debitorie.

Non è stato possibile, quindi, accettare i motivi che hanno determinato la formazione di tali posizioni debitorie, in ragione della mancata compilazione della tabella n. 1.11.1 del questionario. Tuttavia, tenuto conto dell'indicazione dei creditori, comunicata dal revisore in istruttoria, si può presumere che la causa di tali debiti fuori bilancio sia quella individuata dalla lett. f), art. 21 del DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L, ossia l'acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa.

Inoltre, il revisore ha trasmesso in istruttoria un elenco di fatture emesse dai creditori nel 2014 e giacenti, quindi non pagate, al 31 dicembre 2015 per complessivi euro 62.579,09. Analoga criticità si era già verificata nell'esercizio 2013, visto che alcune fatture scadute nel 2013 sono state saldate solo nel 2015 (cfr. nota del revisore al punto 1.14 del questionario ed elenco debiti pagati nel 2015 trasmesso in istruttoria).

L'Organo di revisione ha inoltre risposto negativamente ai quesiti 1.14.1 e 1.14.2 del questionario, dando pertanto atto che il Comune non ha ancora adottato le misure organizzative necessarie per garantire la tempestività dei pagamenti in base a quanto prescritto dall'art. 9 del D.L. n.78/2009.

Al riguardo la Sezione evidenzia che la formazione di debiti fuori bilancio, soprattutto se aventi origine dal mancato rispetto delle procedure di spesa, costituisce una criticità ed un'irregolarità contabile che incide sugli equilibri economico-finanziari, rendendo il bilancio in parte non attendibile. Si richiama, inoltre, l'obbligo prescritto dall'art. 23, c. 5, della L. n. 289/2002, di trasmettere le delibere di riconoscimento debiti fuori bilancio alla Procura contabile, adempimento necessario al fine di evitare prescrizioni e responsabilità di carattere omissivo. Infine, si sottolinea che il debito fuori bilancio deve essere riconosciuto tempestivamente, l'atto di riconoscimento deve necessariamente recare idonea copertura finanziaria ed il relativo pagamento deve avvenire nell'anno di riconoscimento (salvo eventuale accordo scritto con il creditore).

Ancora, va aggiunto, che la massa debitoria formatasi negli esercizi 2013 e 2014 – a cui l’Ente non è riuscito a far fronte entro il termine di scadenza delle obbligazioni contratte – denota l’incapacità di rispettare i termini di pagamento e la mancata adozione delle necessarie misure organizzative prescritte dalla vigente normativa nazionale di recepimento di direttive europee sulla tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (cfr. all’art. 9 del D.L. n. 78/2009).

Per far fronte a tali criticità, si evidenzia, infine, l’opportunità di predisporre nei bilanci di previsione un apposito stanziamento di spesa per “fondo rischi” o “fondo spese impreviste” al fine attenuare l’impatto finanziario determinato dall’emergere di nuove posizioni debitorie (si veda, in proposito, quanto previsto anche dal punto 71 del principio contabile n. 3, a mente del quale *“L’ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti”*).

## 8. Organismi partecipati

L’Organo di revisione ha precisato nel questionario che il Comune non ha adottato forme di consolidamento dei conti con le società partecipate, motivando tale decisione in riferimento alle *“percentuali di partecipazione ritenute poco significative”*. Ha dichiarato, inoltre, che tali partecipazioni non hanno comportato impegni economici per il Comune. Con riferimento a quanto previsto dall’art. 6, c. 4, della Legge n. 135/2012 (obbligo di allegazione al rendiconto di una nota informativa contenente la verifica dei debiti e dei crediti reciproci tra l’Ente e le società partecipate) il revisore ha comunicato che tale nota informativa sarà inserita nel sistema SIQUEL della Corte dei conti.

L’Ente ha effettuato la ricognizione delle partecipazioni possedute, in base a quanto prescritto dall’art. 3, comma 27 e ss. della Legge n. 244/2007, con la deliberazione consiliare n. 45 del 10 dicembre 2010.

Successivamente, con Decreto del Sindaco n. 1/2015 di data 25 agosto 2015, è stato approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, ai sensi dell’art. 1, comma 611 e ss. della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Dalla relazione tecnica allegata al citato provvedimento è stata confermata la volontà dell’Amministrazione di mantenere le seguenti partecipazioni societarie:

1. Trentino trasporti esercizio spa: partecipazione del 0,003%

2. Trentino riscossioni spa: partecipazione del 0,0030%
3. Informatica Trentina spa: partecipazione del 0,026%
4. Consorzio dei Comuni Trentini: partecipazione del 0,42%;
5. Azienda per il turismo degli Altipiani di Folgaria, Lavarone e Luserna soc. cons. per azioni: partecipazione del 2,13% (perdite nel 2012 e nel 2013)
6. Turismo Lavarone spa: partecipazione del 1,471% (perdite nel 2011, 2012, 2013)
7. Lant srl: partecipazione del 23,27%.

Per la società Macello pubblico Alta Valsugana s.r.l. (partecipata dal Comune di Luserna per lo 0,81%) l'Ente evidenzia nel piano che tale società si trova nelle condizioni di cui all'art. 1, c. 611, lett. b) della L. n. 190/2014 e, quindi, dovrà essere liquidata.

Con riferimento all'Azienda per il Turismo degli Altipiani di Folgaria, Lavarone e Luserna soc. cons. per azioni si rileva che la stessa risulta composta da n. 7 addetti al 31/12/2015 (fonte: visura camerale) e da n. 8 amministratori, oltreché n. 5 sindaci, ricadendo quindi nella condizione di necessaria dismissione di cui all'art. 1, c. 611, lett. b), della citata Legge n. 190/2014.

Ciò detto, la Sezione rileva che il piano di razionalizzazione risulta incompleto, giacché non indica le motivazioni che hanno indotto a ritenere “*indispensabili*” le partecipazioni detenute dal Comune e non considera le eventuali partecipazioni indirette, anch’esse oggetto di razionalizzazione secondo quanto prescritto dalla citata disposizione di legge.

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 1, c. 611, lett. a), della ridetta L. n. 190/2014 presuppone una valutazione di indispensabilità al perseguitamento delle proprie finalità istituzionali della partecipazione societaria detenuta.

Invero, il concetto di “*indispensabilità*” appare finalizzato a rafforzare e ad accentuare il significato di “*stretta necessità*” già presente nell'art. 3, commi 27-28, della legge finanziaria per il 2008 (Legge n. 244/2007). Dunque, fermo restando il divieto di mantenere società non coerenti con le proprie finalità istituzionali (princípio della funzionalizzazione), il legislatore ha imposto la dismissione di quelle società che, pur coerenti con i fini istituzionali dell'Ente, non sono indispensabili al loro perseguitamento.

Infatti, come già rilevato da questa Corte, “*il predicato dell'indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell'ente, va dunque individuato sotto il profilo*

*della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all'indispensabilità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali”* (cfr. Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 9/2016; Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 7/2016).

Si impone, pertanto, una precisa motivazione in ordine a tale requisito che, nel caso di specie, risulta invece carente, essendo stato utilizzato prevalentemente il concetto generico di *“partecipazione strategica”*.

In conclusione, alla luce dei criteri interpretativi appena esposti, la Sezione invita il Comune di Luserna (Tn), investendo il Consiglio comunale ai sensi dell'art. 26, comma 3, lett. g) e h), del TULROC (DPR 1 febbraio 2005, n.3/L e ss.mm.), ad effettuare un'ulteriore ed attenta analisi delle partecipazioni societarie detenute provvedendo alla rettifica del *“Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie”* ed adeguandosi all'obbligo di dismissione delle partecipazioni prescritto dall'art. 1, c. 611, lett. b), della citata Legge n. 190/2014.

Infine, tenuto conto di quanto appena riportato, la Sezione evidenzia che la partecipazione a società o enti, la cui gestione è caratterizzata da reiterate perdite d'esercizio (v. Azienda per il turismo degli Altipiani di Folgaria, Lavarone e Luserna soc. cons. per azioni e Turismo Lavarone spa), costituisce un potenziale rischio per la stabilità degli equilibri dei futuri bilanci del socio Comune, oltretutto poter essere fonte di eventuale danno erariale (cfr. Corte dei conti, II sez. Appello, 6 giugno 2013, n. 402).

**P.Q.M.**

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

sede di Trento

**ACCERTA**

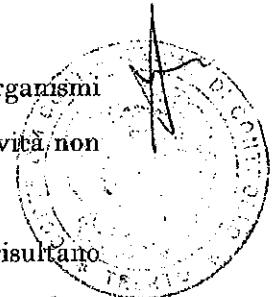
le criticità evidenziate in parte motiva sulla base dell'esame del questionario compilato dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Luserna (Tn) in riferimento al rendiconto della gestione 2014 ed al bilancio preventivo 2015, nonché in esito alla successiva attività istruttoria

**DISPONE**

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

- 1) assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione entro il termine di legge;
- 2) garantire una situazione di effettivo e costante equilibrio economico-finanziario della parte corrente del bilancio, rendendo solo occasionale il ricorso ad entrate non ripetitive per ripristinare l'equilibrio;
- 3) adottare le misure correttive necessarie al fine di conseguire l'equilibrio nella gestione di competenza, evitando il superamento del parametro di deficitarietà n. 1;
- 4) ridurre la spesa corrente per consentire il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente attraverso l'utilizzo di risorse ordinarie;
- 5) evitare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria che determinino il formarsi di scoperti di cassa non rimborsati;
- 6) implementare e migliorare l'attività di riscossione di tutte le entrate comunali;
- 7) 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;
- 8) evitare la formazione di debiti fuori bilancio ed adottare tutte le necessarie misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento dei debiti scaduti;
- 9) valutare ulteriormente la necessità di mantenere partecipazioni societarie in organismi che hanno registrato reiterate perdite negli ultimi esercizi o che svolgono attività non indispensabile al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Ente.

Provvedere alla dismissione delle partecipazioni societarie in organismi che risultano composti da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 1, c. 611, lett. b, L. n. 190/2014).



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 del procedimento di controllo sul rendiconto 2015 e sul bilancio preventivo 2016.

#### **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 Luserna (Tn);

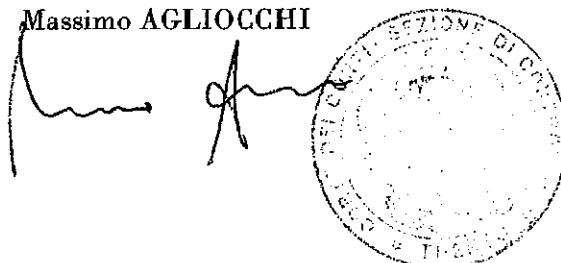
- nonché, per quanto di eventuale competenza, al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento.

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

Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 21 aprile 2016

Il Magistrato estensore

Massimo AGLIOCCHI



Il Presidente

Adriano VALENTE

A handwritten signature of 'Adriano Valente' is above a stylized 'Me'.

Depositata in segreteria il ... 5 MAG. 2016

Il Dirigente

Francesco Perlo

A handwritten signature of 'Francesco Perlo' is written over a stylized 'M'.