

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. U09



Deliberazione n. 93/2014/PRSP

4 DOC. INTERNO N. 42941035 del 18/11/201



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE TRENTO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE DI TRENTO

composta dai Magistrati:

Paolo VALLETTA
Gianfranco POSTAL
Dario PROVVIDERA
Massimo AGLIOCCHI

Presidente f.f.
Consigliere
Primo Referendario
Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del giorno 13 novembre 2014

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

VISTO l'art. 79, terzo comma, 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;

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. 2/2014/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 2014;

VISTE le deliberazioni n. 11/2014 e n. 18/2014 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con le quali 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, rispettivamente, sui rendiconti dell'esercizio 2013 nonché sui bilanci di previsione dell'esercizio 2014;

RILEVATO che, ai sensi delle richiamate delibere della Sezione delle Autonomie, *"Le sezioni di controllo, aventi sede nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome, ove ne ricorra l'esigenza, potranno apportare ai questionari adattamenti o integrazioni che tengano conto delle peculiarità della disciplina vigente in materia di ordinamento degli enti locali, nonché di finanza e tributi locali..."*;

VISTA la deliberazione n. 4/2014/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con la quale sono stati approvati i questionario per i bilanci di previsione e per i rendiconti 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 data 14 luglio 2014 da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Levico Terme tramite inserimento nel Sistema informativo questionario Enti locali (SIQUEL) della Corte dei conti;

ESAMINATO il parere sul bilancio di previsione 2014 pervenuto a questa Sezione di controllo in data 8 ottobre 2014 da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Levico Terme;

VISTA la nota n. 1022 di data 30 settembre 2014 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 trasmesso dall'Organo di revisore;

VISTA la nota di riscontro n. 16503 di data 9 ottobre 2014 trasmessa dal Sindaco e dal revisore del Comune di Levico Terme;

VISTA l'ordinanza n. 14 di data 3 novembre 2014 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore Referendario dott. 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 Levico Terme ha trasmesso la documentazione inerente al bilancio di previsione 2014.

Esaminata la documentazione, il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente, inviando la nota istruttoria del 30 settembre 2014, a mezzo della quale sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi del questionario trasmesso dall'Organo di revisione.

Con nota del 9 ottobre 2014 il Sindaco ed il revisore hanno trasmesso le controdeduzioni alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore, fornendo alcuni chiarimenti.

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".

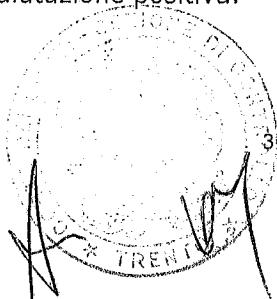
Il successivo comma 167 della medesima legge prevede l'adozione da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di specifiche pronunce nelle ipotesi di constatare "gravi irregolarità", fenomeno che appare rilevante, tra l'altro, "se si tratta di violazioni alla normativa vincolistica statale 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" (deliberazione della Sezione delle autonomie n. 18/2014).

L'art. 3 del decreto-legge 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 "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".

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 di riferimento va integrato con la citazione dell'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 dell'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 del successivo 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".

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 nel 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. Verifica equilibri e vincoli di bilancio

Dall'esame del questionario sul bilancio preventivo 2014 è emerso l'equilibrio di parte corrente ed uno squilibrio di parte capitale per euro -1.195.000,00 coperto con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio precedente.

In fase istruttoria l'Ente ha riferito che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto non ha pregiudicato l'equilibrio di bilancio e che alla data di invio delle controdeduzioni istruttorie non risultano effettuati impegni finanziati con l'avanzo di amministrazione.

Cionondimeno, con riguardo al ricorso all'avanzo di amministrazione presunto per costruire gli equilibri di bilancio, al fine di assicurare una sana gestione delle pubbliche risorse garantendo una puntuale previsione della copertura finanziaria delle spese, la Sezione evidenzia l'orientamento della Corte costituzionale secondo il quale non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, realizzare il pareggio di bilancio in sede di previsione con la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, precisando altresì che "mentre la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto, il legislatore vieta tassativamente l'utilizzazione dell'avanzo presunto per costruire gli equilibri del bilancio, in quanto entità economica di incerta realizzazione e, per ciò stesso, produttiva di rischi per la sana gestione finanziaria dell'ente pubblico" (sentenza n. 70/2012).

Ad ogni buon conto, va anche richiamato quanto previsto dal nuovo art. 81, ultimo comma, della Costituzione, e dall'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del predetto preceppo costituzionale, in base al quale, con effetto dal 1° gennaio 2016, "I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti".

Infine, sul punto, a fronte dell'indicazione di entrate straordinarie – quali l'avanzo di amministrazione – per l'ottenimento degli equilibri di bilancio, il Collegio sottolinea l'importanza di una loro attenta e scrupolosa valutazione, posto che "*principi di sana e corretta gestione impongono all'ente locale di assicurare la copertura delle proprie spese di funzionamento con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi di copertura straordinari e che situazioni di disequilibrio devono essere quanto più possibile limitate con una ponderata e accurata programmazione*" (cfr. Sez. contr. Bolzano, n. 15/2014/PRSP).

4. Risultato di gestione

Il questionario in esame evidenzia per l'esercizio 2013 un risultato di gestione di competenza con segno negativo (-556.489,13 euro) derivante da accertamenti per euro 12.564.229,79 ed impegni per euro 13.120.718,92.

In istruttoria è stato richiesto di illustrare le ragioni che hanno determinato il formarsi del risultato negativo e le misure adottate per ovviare al ripetersi di un tale andamento, evidenziando se tale risultato sia definibile oggettivamente come episodico ovvero se esprima un possibile trend per il quale vanno individuate misure correttive di carattere strutturale.

L'Amministrazione ha precisato che "*il risultato negativo della gestione di competenza 2013 pari ad euro 556.489,13 risulta coperto dall'applicazione di quota parte dell'avanzo di amministrazione 2012 ammontante ad euro 1.144.754,88. L'applicazione dell'avanzo di amministrazione non si ritiene possa essere considerato negativo, in quanto non viene utilizzato per spese ordinarie ricorrenti. Rappresenta invece un trend virtuoso perché negli ultimi anni è stato utilizzato per l'estinzione anticipata dei mutui. Infatti dal 2009 al 2013 si registra una riduzione del debito di circa l'82% (da euro 5.394.633,31 ad euro 999.393,82), garantendo sempre il rispetto del patto di stabilità con ricadute positive sulla parte corrente del bilancio*".

In proposito, si rileva che i rendiconti degli ultimi tre esercizi hanno sempre registrato un disavanzo di competenza e che l'avanzo di amministrazione risulta utilizzato nel 2013 (v. questionario rendiconto 2013) per ottenere l'equilibrio di parte corrente. Tuttavia, la Sezione valuta positivamente la decisione assunta dall'Amministrazione di rimborsare anticipatamente i mutui in essere.

5. Risultato di amministrazione

Dal prospetto 1.4.1 del questionario emerge che il risultato di amministrazione presunto derivante dal rendiconto 2013 corrisponde ad euro 1.195.000,00, interamente applicato al bilancio preventivo 2014. L'avanzo di amministrazione presunto è stato vincolato unicamente per euro 274.000,00.

La Sezione rileva che in base a principi di sana gestione finanziaria ed in ossequio ad un criterio prudenziale il risultato di amministrazione dovrebbe sempre essere vincolato in parte prevalente, soprattutto in presenza di un volume significativo di residui attivi di origine remota (cfr. nuovi principi contabili degli enti locali, punto 60, lett. d). Viceversa, il Comune di Levico Terme, nell'ultimo biennio, ha sempre mantenuto non vincolata la parte di gran lunga prevalente dell'avanzo di amministrazione.



6. Contenimento delle spese e spesa per il personale

L'Ente ha comunicato, in fase istruttoria, che non è stato tuttora approvato uno specifico piano di miglioramento della spesa. È stato tuttavia precisato, in generale, che sono state intraprese varie iniziative per ridurre gli oneri accessori del personale ed altre spese discrezionali.

Ciò posto, la Sezione raccomanda l'adozione del piano di miglioramento, da approvare con autonomo atto amministrativo, previsto anche dal protocollo d'intesa in materia di finanza locale sottoscritto il 7 marzo 2014 tra i Comuni e la Provincia autonoma di Trento.

Inoltre, è necessario un costante e periodico monitoraggio degli obiettivi di risparmio previsti e dello stato di attuazione delle azioni di miglioramento programmate, rappresentando, sin da ora, che tali risultati saranno oggetto di analisi anche da parte di questa Sezione in occasione delle prossime attività di controllo.

Sulla spesa del personale si rileva che l'incidenza della stessa sulla spesa corrente risulta pari al 41,50% dai dati di rendiconto 2013, mentre dal bilancio di previsione 2014 si può dedurre una leggerissima contrazione di tale rapporto, che dovrebbe passare al 41,15%.

L'Amministrazione ha fornito un'articolata risposta istruttoria evidenziando alcuni correttivi che consentirebbero di ritenere rispettato sia il limite di incidenza del 40% tra spesa del personale e spesa corrente, previsto dall'art. 76, c. 7, della L. n. 133/2008 (come modificato dall'art. 14, c. 9, della Legge n. 122/2010), sia il rapporto tra spesa del personale e volume delle entrate correnti, fissato nella misura del 39% (per i Comuni della classe demografica corrispondente a Levico Terme) dal DM Interno 18 febbraio 2013.

Il Collegio prende atto di quanto dedotto dall'Ente ed osserva che, ancorché l'obiettivo di riduzione dell'incidenza percentuale della spesa del personale sulle spese correnti (cfr. art. 1, commi 557 e 557-bis, della legge n. 296/2006) sembrerebbe essere raggiunto in fase previsionale, deve essere rimarcato il livello significativamente alto di tale voce di spesa. Si consideri, in proposito, che l'incidenza media di tale fattore sul totale della spesa del titolo I a livello nazionale è di circa il 29,93%, mentre per il complesso delle regioni a statuto speciale è di circa il 34,16% e per il Trentino Alto Adige è del 32,59% (cfr. deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG, vol. II, "Analisi dei flussi di cassa anni 2011-2012-2013"). Ne consegue che l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente del Comune di Levico Terme, che si attesta intorno al 41%, appare non in linea né con la media nazionale, né con la media locale, costituendo oltretutto violazione di uno specifico parametro di deficitarietà.

Si raccomanda, pertanto, di incidere efficacemente sulla dinamica della spesa del personale, implementando, se necessario, le misure di razionalizzazione eventualmente già previste e, comunque, verificando periodicamente gli effetti prodotti dalle politiche di spending review poste in essere nel settore della spesa del personale.

7. Anticipazioni di cassa

L'ente ha stanziato nel 2014 euro 1.000.000,00 per anticipazioni di cassa e euro 7.000,00 a titolo di interessi. Inoltre, è stato previsto l'utilizzo a tale titolo di euro 101.000,00. Il limite dell'anticipazione concedibile, secondo la vigente normativa, corrisponde ad euro 2.115.019,15.

In fase istruttoria è stato richiesto di precisare se durante la gestione in corso siano state effettivamente utilizzate - ovvero se ne preveda l'utilizzo entro fine esercizio - le anticipazioni di tesoreria previste in bilancio segnalando, in caso di risposta affermativa, per quale importo e per quanti giorni, con indicazione degli interessi passivi maturati e dell'eventuale intervenuta estinzione della anticipazione medesima

L'Ente ha riferito che l'anticipazione di tesoreria è stata utilizzata per sopperire a momentanee esigenze di cassa e che nei primi tre trimestri ha interessato n. 136 giorni con l'addebito di euro 4.512,55 per interessi passivi e l'accrédito di euro 1.096,37 per interessi attivi. È stato anche precisato che l'anticipazione è stata già completamente estinta e che non se ne prevede l'utilizzo entro la fine dell'esercizio.

Sul punto rileva la Sezione 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 e uno stato di possibile precarietà degli equilibri economico-finanziari.

Sarà quindi cura della Sezione verificare, con l'esame dei rendiconti di gestione, l'andamento di cassa negli ultimi esercizi.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige
Sede di Trento

DELIBERA

di segnalare al Comune di Levico Terme le osservazioni e le criticità evidenziate in parte motiva, anorché non costituenti gravi irregolarità

DISPONE

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 Levico Terme;
- nonché, per quanto di eventuale competenza, al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento, all'Organismo di valutazione ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento.

Ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sarà pubblicata sul sito internet del Comune di Levico Terme.

Così deciso in Trento, nella Camera di Consiglio del giorno 13 novembre 2014.

Il Relatore
Massimo AGLIOCCHI

Il Presidente f.f.
Paolo VALLETTA



Depositata in segreteria il 1.8.NOV.2014.

Il Dirigente
Dott. Francesco Ferlo

West (see note 1, *sup.*)