

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. U09



DOC. INTERNO N.78105256 del 04/02/2019

Deliberazione n. 19 /2019/PRSE



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

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 4 febbraio 2019

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 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;



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 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;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTI gli artt. 3 e 11-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 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 "Codice degli Enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige", approvato con l.r. 3 maggio 2018, n. 2, successivamente modificato con l.r. 8 agosto 2018, n. 6;

VISTO l'art. 49 della l.p. 9 dicembre 2015, n. 18;

VISTA la deliberazione n. 1/2017/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui sono stati approvati il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2017;

VISTA la deliberazione n. 6/2017/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario 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 2016;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 111/2017/INPR, con la quale è stata ribadita la vigenza anche per gli Enti locali della provincia di Trento dell'obbligo di trasmissione alla banca dati BDAP, ai sensi dell'art. 227, comma 6, del Tuel e dell'art. 1, comma 6, del DM 12 maggio 2016, dei rendiconti armonizzati del 2016, per assicurare l'esercizio della funzione di controllo esterno intestata alla Corte dei conti;

VISTA la nota della Provincia autonoma di Trento prot. n. P001/29-2018-38 del 15 ottobre 2018, a riscontro della richiesta di informazioni inviata da questa Sezione con nota prot. n. 803 del 13 settembre 2018, nella quale l'Ente vigilante ha confermato che tutti i comuni della provincia di Trento hanno conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio e che dal monitoraggio svolto attraverso il sistema "Osservatorio delle Autonomie Locali" emerge il rispetto da parte degli enti locali dell'art. 119, comma 6, della Costituzione, nonché la sostenibilità dell'indebitamento; inoltre è assicurato dalla Provincia il monitoraggio sullo stato di attuazione dei piani di miglioramento e razionalizzazione della spesa e il governo dei flussi di cassa degli enti locali trentini;

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2016 trasmesso a questa Sezione di controllo il 9 dicembre 2017 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Lavarone 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 2016 inviata a questa Sezione di controllo dall'Organo di revisione economico-finanziaria del medesimo Comune;

VISTE le note n. 1759 del 16 novembre 2018 e n. 2389 del 27 dicembre 2018 con le quali il Magistrato istruttore ha comunicato all'Ente e all'Organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria ed ha richiesto ulteriori elementi di approfondimento;

ESAMINATE le note di chiarimento trasmesse dal Comune congiuntamente all'Organo di revisione, con note prot. Corte dei conti n. 1973 del 26 novembre 2018 e n. 135 del 22 gennaio 2019;

VISTA l'ordinanza n. 3/2019/2019 del 4 febbraio 2019 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. 15/2018 del 14 novembre 2018, ed esaminata la documentazione agli atti,

considerato in fatto e in diritto

1. 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 emanato la deliberazione del 5 aprile 2017, n. 6/2017/INPR recante le linee guida sui rendiconti della gestione 2016 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"*.

L'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, prevede anche l'introduzione nel Capo III del Titolo VI del d.lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) dell'art. 148-bis (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria 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, c. 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 degli 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”.

Il medesimo articolo 3 del d.l. n. 174/2012 prevede anche che, nell'ambito della verifica di cui sopra, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. 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.

Le disposizioni predette si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, come risulta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare dalle sentenze n. 39/2013, n. 40/2014 e dalle sentenze illustrate nel paragrafo che segue. In particolare nella sentenza 40/2014 la Corte evidenzia 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"*, nonché all'art. 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"*. Vanno anche menzionati l'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 l'art. 80 dello Statuto che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali.

Infine, va citato l'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015, come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del Testo unico enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) nell'ordinamento provinciale.

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. 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 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).

Anche con la sentenza n. 80/2017 la Corte costituzionale, con riferimento ad una legge della Provincia autonoma di Bolzano in materia di contabilità e finanza degli enti locali, ha ribadito che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite, sottolineando quanto segue: *"Prima ancora che una conseguenza giuridica dello spostamento di tale competenza statale dal terzo al secondo comma dell'art. 117 Cost. per effetto della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta*



costituzionale) l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee».

È stato così affermato che *“la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell’art. 119 Cost. trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria”*. Analogamente, in tema di controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti nei confronti degli enti locali, la Consulta ha statuito 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)”*.

Ancora, la sentenza n. 228/2017 ha ribadito i concetti già evidenziati nelle precedenti decisioni n. 60/2013, 39/2014 e n. 40/2014 sottolineando che *“nei procedimenti di cui al Titolo VIII del Tuel non può assumere decisioni un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l’imparzialità e l’indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l’ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa”*.

Infine, va richiamata la sentenza n. 247/2017 che afferma la piena facoltà di utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte delle amministrazioni territoriali, ribadendo tuttavia la necessità di perseguire la trasparenza del bilancio, che deve essere inteso come *“bene pubblico”*.

3. Ai sensi dell'art. 1, c. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005, n. 266, l'Organo di revisione del Comune di Lavarone (Tn) ha compilato il questionario Siquel inerente al rendiconto 2016. Esaminati i dati e le informazioni riportati nel questionario Siquel e nella relazione dell'Organo di revisione, il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente (Sindaco ed Organo di revisione), con le note istruttorie di data 16 novembre e 27 dicembre 2018, con le quali sono state formulate osservazioni e richiesti chiarimenti e ulteriori elementi integrativi. Con note di data 26 novembre e 22 gennaio 2019 a firma del Sindaco e dell'Organo di revisione (attuale e quello in carica nel 2016) sono state trasmesse le controdeduzioni alle richieste istruttorie, fornendo chiarimenti ed allegando documenti.

4. Di seguito sono esaminati alcuni aspetti emersi dalla verifica del questionario Siquel e dalla relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2016, considerato che l'esercizio 2016 per i Comuni del Trentino ha rappresentato il primo anno di applicazione delle nuove regole contabili recate dal d.lgs. n. 118/2011 con utilizzo dei relativi schemi contabili solo a fini informativi e tenuto conto che quanto accertato in questa sede, per i connotati propri di questo modulo di controllo, non attiene alla regolarità dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti al controllo, i quali potranno essere valutati nelle competenti sedi.

4.1 Il rendiconto 2016 del Comune di Lavarone è stato approvato in data 28 settembre 2017, pertanto oltre il termine di legge del 30 aprile dell'anno successivo a quello cui si riferisce il consuntivo e a seguito della diffida disposta dalla Provincia autonoma di Trento con deliberazione n. 1489 del 15 settembre 2017.

L'esercizio 2016 ha costituito il primo anno di applicazione dei nuovi principi armonizzati di cui al d.lgs. n. 118/2011 per cui in tale anno i Comuni hanno dovuto affrontare le comprensibili difficoltà derivanti dalla nuova impostazione contabile sia sul piano organizzativo che su quello di adeguamento dei connessi supporti informativi, come rappresentato in istruttoria dall'Organo di revisione. L'importante riforma ha determinato una dilatazione dei tempi di approvazione dei rendiconti. Tuttavia, in linea di principio, 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 valorizzata anche dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla 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 dall'art. 141, c. 2, del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) che può portare allo scioglimento del consiglio comunale (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"* (art. 53 della l.p. n. 18/2015) e, in particolare, l'art. 82 del d.P.Reg. 1 febbraio 2005 n. 3/L. e ss. mm. che contempla l'eventuale attivazione del potere sostitutivo della Giunta provinciale, a mezzo di commissario, nel caso in cui il Comune non adotti atti obbligatori per legge.

4.2 Dalla risposta al quesito 1.4.1 del questionario emerge una bassa capacità di riscossione dell'Ente con riferimento alle entrate del titolo I, II e del titolo III, posto che, a fronte di accertamenti in conto competenza, rispettivamente, per euro 2.024.719,58, 741.332,12 ed euro 963.968,01 sono stati riscossi nell'esercizio euro 1.593.138,83, euro 124.710,74 ed euro 515.838,77 pari al 78% per le entrate del titolo I, del 17% per le entrate del titolo II e al 53% per le entrate del titolo III (incassi/accertamenti in conto competenza).

In istruttoria è stato richiesto di motivare e illustrare le azioni intraprese per migliorare dette basse percentuali di riscossione.

Al riguardo l'Amministrazione e l'Organo di revisione hanno prodotto una tabella che evidenzia per il titolo I l'avvenuto incasso del 95,85% delle imposte: le differenze da riscuotere riguardano gli accertamenti ICI (euro 28,9 mila euro per i quali è segnalata l'attivazione delle procedure di riscossione coattiva), la TOSAP temporanea per euro 0,6 mila euro e la TARI per 54 mila euro. Relativamente al titolo II, l'Ente ha dato evidenza che dei 741 mila euro accertati nell'anno 2016 rimangono da incassare ca. 110 mila euro dalla PAT a titolo di contributo per la scuola dell'infanzia e dell'asilo nido. Infine, per quanto riguarda il titolo III, dal prospetto fornito si rilevano, tra l'altro, ancora diversi crediti relativi a rapporti da regolarizzare con i comuni di Folgaria e Luserna, rimborsi dalla Comunità di Valle, proventi per fitti attivi e "tagliaboschi", rapporti con la società Turismo Lavarone. Il Comune precisa che *"da quanto sopra esposto si può notare che gran parte degli importi accertati nel 2016 e non riscossi nello stesso*

anno, sono stati incassati nel corso del 2017. La residua parte ancora da regolarizzare è costantemente monitorata da parte dell'Ente".

La Sezione raccomanda di intraprendere le iniziative necessarie a migliorare le percentuali di riscossione delle entrate, al fine di garantire la puntuale riscossione dei crediti, l'efficienza dei processi di promozione delle entrate e il miglioramento nella gestione dei flussi finanziari.

Si evidenzia, al riguardo, che la necessità di una tempestiva riscossione delle entrate proprie, in particolare del Titolo III, si correla anche alla previsione di cui all'art. 1, comma 4, della legge n. 205/2017, che ha ridotto a due anni la prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura del servizio idrico, con riferimento alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020 (ovvero scadenza successiva al 1° marzo 2018 e al 1° gennaio 2019 per il settore, rispettivamente, elettrico e del gas).

4.3 L'Ente ha beneficiato dell'estinzione anticipata dei mutui promossa dalla Provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 14 della l.p. n. 14/2014 per un ammontare complessivo di euro 1.197.244,23 da restituire in 20 rate annuali a decorrere dal 2018 e fino al 2037 (deliberazione della Giunta provinciale n. 1035/2016). Nell'esercizio 2016 l'Ente non ha contratto nuovo indebitamento, ma risulta in essere un mutuo bancario con un residuo debito al 31 dicembre 2016 di euro 503 mila la cui estinzione è prevista con il 31.12.2022 a fronte del pagamento di rate semestrali da 45 mila euro.

Dalla relazione dell'Organo di revisione si rileva che l'Ente ha "rilasciato garanzie fidejussorie (116.457+358.540+51.499,50+90.775) alla Cassa Rurale di Folgaria come richiesto dalla partecipata Turismo Lavarone srl al fine di garantire parte dei mutui erogati per effettuare investimenti...". Nella nota di risposta istruttoria prot. Corte dei conti n. 1973/2018, il Comune ha segnalato che "dal 2016 il Comune non partecipa più alla società Turismo Lavarone srl ...a far data del 1.1.2014 è stata attuata una ristrutturazione delle garanzie prestate prevedendone una riduzione nell'importo messo a garanzia (100.000 euro in meno) a fronte di una dilazione dell'estinzione delle stesse (30.06.2030)".

La Sezione raccomanda di monitorare la situazione debitoria, il cui stock complessivamente in carico al Comune risulta pari ad oltre il 45% delle entrate correnti, tenuto conto che l'operazione di estinzione anticipata dei mutui 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 (art. 162, c. 4, del Tuel e allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011). Si consideri, altresì, che la concessione di crediti assegnata dalla Provincia autonoma di Trento per l'estinzione anticipata dei mutui (art. 22 della l.p. n.



14/2014) si configura come una surrogazione del creditore (come più volte ribadito da questa Sezione di controllo) con conseguente necessità di reinscrivere il debito, oltretutto nel conto del bilancio conformemente all'esigibilità delle rate di ammortamento (come da circolare PAT prot. n. 130562/1.1.2-2018 del 2 marzo 2018), anche nello stato patrimoniale dell'ente, coerentemente all'assoggettamento del relativo obbligo di redazione.

A ciò si aggiungono le garanzie fidejussorie rilasciate dal Comune per la società Turismo Lavarone srl – organismo non più partecipato dall'Ente – che dovevano già aver trovato totale estinzione.

Al riguardo si invita l'Ente a farsi parte diligente a sollecitare la definizione di quanto necessario per giungere alla liberazione di tali garanzie, conseguentemente all'attuazione dell'Accordo quadro per il rilancio della stazione sciistica dell'altopiano ed alla fuoriuscita dell'Ente dalla compagine sociale della Turismo Lavarone s.r.l..

4.4 Dalla relazione dell'Organo di revisione è emersa una significativa presenza di residui attivi e passivi ante 2012 (55% per quanto riguarda i residui attivi e 13% per quanto concerne quelli passivi).

In risposta istruttoria il Comune riferisce di aver riscosso a fine 2017 residui attivi ante 2012 per euro 410 mila su 534 mila euro. I residui rimanenti riguardano principalmente la rendicontazione di interventi di pavimentazione effettuati nel centro storico. I residui passivi vetusti, pari a fine 2017 a 41,5 mila euro, riguardano riversamenti dovuti ai comuni di Folgaria e Luserna per manutenzioni del patrimonio forestale.

La Sezione sollecita il Comune a concludere i procedimenti amministrativo/contabili necessari per la definizione di tali sospesi.

4.5 Il Comune ha attivato da parecchi anni un contratto di consulenza professionale stragiudiziale con uno studio legale *“per affrontare problematiche di particolare complessità o urgenza tali da non poter essere adeguatamente o tempestivamente risolte avvalendosi delle professionalità interne...in materia amministrativo-urbanistico-edilizia, civile e penale”*. Dal 2006 al 2016, ma il contratto è tutt'ora in corso, il Comune ha corrisposto allo Studio legale un totale di 127.683,25 euro.

La Sezione sottolinea che l'Amministrazione può affidare incarichi a soggetti esterni quando sia preliminarmente accertata l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse interne o gli organismi istituzionali di supporto (Servizi provinciali, Consorzio dei comuni, Avvocatura

dello Stato, ecc.) e quando la prestazione sia di natura temporanea e non riguardi attività routinarie di competenza della struttura comunale, ancorché di natura specialistica pur in un contesto normativo particolarmente complesso. Inoltre, anche quando sussistono i presupposti per il conferimento di un incarico esterno, l'Ente attiva procedure comparative nella scelta del professionista e, nei casi in cui è possibile l'affidamento diretto, attua comunque procedure di rotazione degli incarichi. Tali presupposti non sembrano sussistere nell'affidamento *de quo* (cfr. *ex multis* deliberazione n. 105/2018/VSGO - Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna).

4.6 Dalla risposta al quesito 1.6.1 del Questionario concernente "Efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e riscossione" è stata indicata una percentuale di riscossione dell'accertato pari all'8,3% (2.603 euro a fronte di 31.481 di accertato).

L'Ente ha rappresentato che *"che l'Ente sta procedendo ai dovuti accertamenti e al costante monitoraggio delle posizioni creditorie. L'anno in analisi è un periodo non prescritto e quindi trattasi di voci ancora recuperabili. Ad oggi l'attenzione è maggiormente riservata al recupero dell'evasione tributaria degli anni più prossimi alla prescrizione"*.

La Sezione raccomanda di potenziare le azioni dirette a migliorare il recupero dell'evasione tributaria, considerato che la limitata capacità di accertamento e riscossione, e quindi la scarsa disponibilità di liquidità, può influenzare la capacità dell'ente di evadere puntualmente le proprie obbligazioni, soprattutto di parte corrente, oltreché esporre l'Amministrazione a possibili danni per mancato introito dei tributi.

4.7 Il Comune, con deliberazione del Consiglio n. 32/2015, ha approvato lo schema di "Accordo quadro per il rilancio della stazione sciistica di Lavarone". In tale documento l'Ente, assieme alle altre parti interessate Provincia autonoma di Trento, Trentino Sviluppo S.p.A., Turismo Lavarone S.p.A. e Comune di Luserna, dava atto della grave situazione finanziaria in cui versava la partecipata Turismo Lavarone S.p.A. e del rischio di veder pregiudicata l'apertura della stagione sciistica 2015/2016; le parti convenivano la cessione da parte della Turismo Lavarone a Trentino Sviluppo di tutti gli impianti funiviari, incluse stazioni di arrivo e partenza, dei beni mobili e immobili funzionali all'innervamento artificiale di proprietà della società, al prezzo da stabilire a seguito di apposite perizie estimative con deduzione del credito, a titolo di finanziamento soci, vantato da Trentino Sviluppo (pari ad euro 400 mila).



Nell'Accordo era altresì previsto che gli impianti acquisiti da Trentino Sviluppo sarebbero stati oggetto di locazione alla Turismo Lavarone o altra società selezionata con procedure di evidenza pubblica, ad un canone stabilito secondo gli indirizzi provinciali. L'efficacia dell'Accordo era sospensivamente condizionata all'effettivo maggior coinvolgimento di soggetti privati nella capitalizzazione della Turismo Lavarone, al pagamento di tutti i creditori privilegiati e alla ristrutturazione dei debiti bancari e commerciali – anche a saldo e stralcio. La Turismo Lavarone assumeva l'impegno di prestare le attività di gestione degli impianti in regime di "servizio pubblico", nel rispetto degli obblighi stabiliti dal Comune di Lavarone, a compensazione dei quali l'Ente si impegnavano a corrispondere euro 60 mila per gli anni 2016-2020 (per il triennio 2018-2020 è stata prevista la eventuale riduzione dell'importo compensativo se il risultato della gestione operativa della Società, maggiorata del contributo dei privati e del Comune avesse superato i 100 mila euro, per un importo corrispondente al supero). In precedenza, il Comune aveva concesso a compensazione del servizio pubblico espletato dalla Turismo Lavarone la gestione del Centro Fondo di Millegrobbe e la gestione del sistema integrato dei parcheggi di Lavarone.

Il Comune ha confermato che gli impianti e le linee funiviarie gestite dalla Turismo Lavarone sono stati definiti dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 219/2011 "di interesse locale" e per questo ha escluso che gli *"interventi compensativi degli obblighi di servizio pubblico impartiti in ossequio alla predetta disciplina costituiscano aiuti di Stato ai sensi della normativa di fonte europea in materia di indebite alterazioni della concorrenza e del mercato (artt. 107 e 108 del Trattato; Reg. UE 1407/2013), e non tanto perché rientranti nei limiti quantitativi di minore importanza (cd. de minimis; Euro 200.000 in un triennio continuativo) quanto perché espressamente esclusi da tale novero ed all'uopo autorizzati dalla Commissione europea con riguardo ad altri contesti regionali interessati da impianti di interesse locale, marginale e a prevalente valenza residenziale (si veda testualmente la citata delib. G.P. n. 219 del 2011)"*.

La Sezione, in disparte il tema dell'osservanza della normativa sugli aiuti di Stato con riferimento all'insieme degli interventi compensativi garantiti dal Comune alla società Turismo Lavarone, ritiene comunque necessaria una valutazione circa la coerenza finanziaria di tali interventi rispetto a quanto necessario per coprire i costi per la fornitura degli obblighi di servizio pubblico da parte della Turismo Lavarone al fine di documentare, in modo obiettivo e trasparente, il corretto utilizzo delle pubbliche risorse.

4.8 La Sezione sollecita, altresì, l'Ente a garantire il completo adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza dei documenti di bilancio e di programmazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 e s.m. e delle correlate leggi regionali e provinciali di recepimento, con particolare riferimento all'obbligo di pubblicazione del rendiconto e del rendiconto semplificato (art. 227, c. 6 bis, del d.lgs. n. 267/2000).

4.9 L'Organo di revisione attualmente in carica, nella nota pervenuta al prot. Corte dei conti n. 1973 del 26 novembre 2018, ha ritenuto *"necessario integrare la presente comunicazione per segnalare e aggiornare la Corte dei conti sulle evidenti difficoltà del Comune di Lavarone dal punto di vista della gestione amministrativa ... la mancata sostituzione (ancora ad oggi) con personale adeguato, qualificato e operativo, ha[nno] comportato un susseguirsi di inadempimenti e inefficienze contabili e amministrative. Ne è derivato un mancato (o talvolta ritardato) rispetto nelle scadenze amministrative e nelle dovute comunicazioni agli Organi competenti ... Va evidenziata la difficoltà per il revisore nell'eseguire complete verifiche trimestrali (in particolare di cassa) non potendo avere un riscontro contabile aggiornato su ciascun trimestre ... Va comunque menzionato che l'assenza di significativi investimenti eseguiti o da eseguire nell'ultimo periodo, la mancata assunzione di nuovi mutui o finanziamenti nell'ultimo quinquennio ed una operatività che risulta essere costante negli anni, hanno permesso all'Ente (i) di poter operare tecnicamente nella quotidianità senza gravi criticità e (ii) di monitorare (extra-contabilmente) la situazione finanziaria ... confermo che il Comune si sta impegnando nel risolvere tali carenze, in particolare tramite la ricerca di personale qualificato anche tramite il Consorzio dei Comuni, e la definizione di nuovi ruoli tra i Comuni di Folgaria, Luserna e Lavarone in applicazione della convenzione delle gestioni associate"*.

La Sezione invita l'Ente ad attivare e proseguire tutte le iniziative dirette a superare le difficoltà nella gestione amministrativo-contabile in considerazione della indefettibile esigenza di garantire un corretto assolvimento di tutti gli obblighi normativi e una sana gestione finanziaria.

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

ACCERTA

le criticità esposte in parte motiva in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2016



DISPONE

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

- 1) assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione;
- 2) garantire un'efficiente e puntuale riscossione delle entrate del Titolo I, del Titolo II e del Titolo III;
- 3) monitorare costantemente la situazione debitoria e farsi parte diligente per ottenere la liberazione delle garanzie rilasciate a società non più partecipata;
- 4) concludere i procedimenti diretti ad ottenere la definizione dei sospesi riferiti a residui attivi e passivi vetusti;
- 5) garantire l'osservanza delle vigenti disposizioni in materia di affidamento di incarichi esterni all'amministrazione;
- 6) potenziare le azioni dirette a migliorare il recupero dell'evasione tributaria;
- 7) valutare la coerenza finanziaria degli interventi compensativi del Comune a favore della Turismo Lavarone per la copertura dei costi di servizio pubblico;
- 8) aggiornare il proprio sito istituzionale agli obblighi di pubblicazione previsti dalla vigente normativa;
- 9) attivare tutte le iniziative idonee per superare le difficoltà nella gestione amministrativo-contabile e garantire una sana gestione finanziaria.

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 Lavarone (Tn);
- al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento e 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 Lavarone.

Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 4 febbraio 2019.

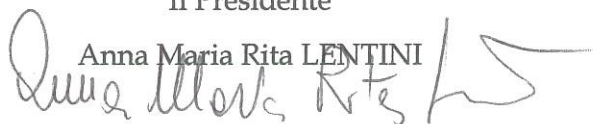
Il Magistrato relatore

Tullio FERRARI



Il Presidente

Anna Maria Rita LENTINI



Depositata in segreteria il

4 FEB. 2019

Il Dirigente

Anna Maria GUIDI



