



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

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

composta dai Magistrati:

Paolo VALLETTA	Presidente f.f.
Gianfranco POSTAL	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del giorno 18 dicembre 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 DPR 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 questionari 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 6 ottobre 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;

ESAMINATA la relazione dell'organo di revisione sulla proposta si deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2013 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. 1310 di data 31 ottobre 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. 18434 di data 12 novembre 2014 trasmessa dal Sindaco e dal revisore del Comune di Levico Terme;

VISTA l'ordinanza n. 15 di data 3 dicembre 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 rendiconto 2014.

Esaminata la documentazione, il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente, inviando la nota istruttoria del 31 ottobre 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 12 novembre 2014 il Sindaco ed il revisore hanno trasmesso le controdeduzioni alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore, fornendo alcuni chiarimenti ed allegando vari documenti.

I chiarimenti forniti dal Sindaco e dall'Organo di revisione, con la citata nota, 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 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".

Ancora, l'art. 20 della Legge n. 243/2012, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", significativamente rubricato "Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche", dispone che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13 (Regioni, Enti locali e amministrazioni pubbliche non territoriali), ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Ed infine, la recente legge europea 2013-bis (Legge n. 161/2014) assegna alla Corte dei conti la funzione di monitoraggio sull'osservanza da parte di tutte le pubbliche amministrazioni delle regole di bilancio stabilite dalla normativa europea (direttiva 2011/85/UE e regolamento UE n. 473/2013).

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 inhibitoria, 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 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. Verifica equilibri e vincoli di bilancio

Dall’esame del questionario sul rendiconto 2013 è emerso uno squilibrio di parte corrente per euro -574.443,27 coperto con l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione. Analoga differenza negativa di parte corrente si è potuta riscontrare anche per gli esercizi 2012 (euro -373.689,38) e 2011 (euro -1.577.632,36).

Inoltre, si è potuto constatare un costante incremento delle spese correnti nell’ultimo triennio (2011 euro 7.364.713,28; 2012 euro 7.760.648,62; 2013 euro 7.820.289,94).

In fase istruttoria l’Ente ha riferito che nel bilancio 2013 è stata applicata una quota parte, pari ad euro 712.000,00 (poi impegnata per euro 709.243,98), dell’avanzo di

amministrazione 2012 per l'estinzione anticipata di mutui precisando altresì che si è trattato di una spesa straordinaria che inciderà in modo positivo sulla spesa corrente degli esercizi futuri.

L'ente ha anche dimostrato, con apposita tabella, che la gestione 2013, derivante dal confronto tra entrate e spese correnti, al netto di tale posta straordinaria, presenta un saldo attivo pari ad euro 134.800,71.

Come già precisato nella deliberazione n. 23/2014/PRSP del 13 novembre 2014, la Sezione valuta positivamente la decisione assunta dall'Amministrazione di rimborsare anticipatamente i mutui in essere. Nondimeno, si ritiene comunque utile evidenziare 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".

Con riferimento al rilevato incremento delle spese correnti, l'Ente ha fornito alcune precisazioni in ordine alle possibili cause di tale fenomeno.

In proposito, la Sezione ritiene opportuno sollecitare l'Amministrazione ad un attento e continuo monitoraggio della dinamica della spesa corrente al fine di ottenerne la razionalizzazione e la riduzione in serie storica.

4. Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo (una tantum)

Dall'esame del rendiconto 2013 sono emersi dividendi percepiti da organismi partecipati per euro 119.982,89. Tuttavia, tali proventi non sono stati inseriti tra le entrate aventi carattere non ripetitivo (una tantum) di cui al prospetto 1.3. del questionario sul rendiconto 2013.

In istruttoria l'Ente ha precisato che, trattandosi ormai di entrata consolidata negli ultimi esercizi, si è ritenuto di considerarla non come entrata straordinaria bensì come entrata ricorrente.

La Sezione rileva che, seppur tali entrate possano talvolta avere un andamento costante per più esercizi, ciò non muta la natura stessa del provento, che dovrà quindi essere comunque considerato entrata avente carattere non ripetitivo giacché originata da cause non permanenti e non prevedibili in via continuativa, per ciò stesso finalizzata, quindi, al finanziamento di spese di analoga natura.

5. Risultato di amministrazione

Dal prospetto 1.5.1 del questionario emerge che il risultato di amministrazione 2013 corrisponde ad euro 728.145,18 e che la parte vincolata raggiunge unicamente la somma di euro 274.369,80. Analogamente, l'avanzo di amministrazione 2012 (euro 1.144.754,88) è restato prevalentemente non vincolato (euro 746.545,67).

In fase istruttoria l'Ente ha precisato che la quota di avanzo vincolato riguarda i contributi di concessione per opere di urbanizzazione che per legge hanno una destinazione specifica (art. 119 della L.P. 4.3.2008, n. 1), mentre la rimanente parte è composta da avanzo di amministrazione libero o destinato ad investimenti ovvero a spese straordinarie.

La Sezione ribadisce in proposito quanto già osservato nella delibera n. 23/2014/PRSP del 13 novembre 2014, ossia che il rispetto di principi di sana gestione finanziaria e l'applicazione di un criterio contabile fondato sulla prudenza implicherebbe l'apposizione di vincoli alla parte prevalente del risultato di amministrazione, soprattutto in presenza di un

volume significativo di residui attivi di origine remota (cfr. nuovi principi contabili degli enti locali, punto 60, lett. d; il "carattere residuale" dei fondi non vincolati è previsto anche dal principio contabile n. 3 punto 59 "Ministero dell'Interno – Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, 18 novembre 2008").

6. Risultato di cassa

Nell'ultimo triennio l'Ente ha fatto costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria. In particolare, nell'esercizio 2013 l'entità dell'anticipazione complessivamente corrisposta è risultata pari ad euro 1.460.289,32 per n. 147 giorni di utilizzo, con maturazione di interessi passivi pari ad euro 6.343,71. Inoltre, anche nell'esercizio 2014 è stata utilizzata l'anticipazione di cassa, come emerso dall'istruttoria sul bilancio preventivo (v. delibera di questa Sezione n. 23/2014/PRSP del 13 novembre 2014).

L'Ente ha riferito nelle deduzioni istruttorie che l'anticipazione di tesoreria è stata utilizzata per fronteggiare momentanee esigenze di cassa, insorte in relazione a sfasamenti temporali fra la fase di riscossione delle entrate ed il pagamento di spese tenendo anche conto dell'obiettivo finanziario stabilito dal patto di stabilità.

Non sono state segnalate le azioni intraprese per limitare, in futuro, il ripetersi di tale fenomeno.

Inoltre, in merito all'utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione, l'Ente ha precisato che nell'ultimo triennio è stato autorizzato l'utilizzo per cassa di contributi di concessione edilizia, come previsto dall'art. 19 del D.P.G.R. 27.10.1999 n. 8/L. Tuttavia, non sono stati indicati gli importi utilizzati rendendo quindi impossibile verificare il rispetto del limite previsto dalla citata norma regionale. Infine, è stata evidenziata la completa ricostituzione nel corso dell'esercizio delle somme utilizzate per spese correnti.

Sul punto ribadisce la Sezione che l'anticipazione di tesoreria è tipicamente una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, necessaria per far fronte a pagamenti urgenti ed indifferibili, in situazioni di carenza temporanea di liquidità. Pertanto, il ricorso continuativo e reiterato alle anticipazioni di tesoreria, nonché l'utilizzo per esigenze di cassa delle entrate aventi specifica destinazione, come nel caso di specie, potrebbe evidenziare difficoltà nella gestione dei flussi monetari e uno stato di possibile precarietà degli equilibri economico-finanziari.

Si raccomanda, pertanto, un attento monitoraggio della situazione di cassa al fine di rendere occasionale il ricorso all'anticipazione di tesoreria che dovrà, quindi, essere limitata a brevi periodi effettivamente caratterizzati da provvisorie – e non costanti – carenze di liquidità.

Infine, quale misura prudenziale finalizzata a limitare la propensione alla spesa in situazioni di difficoltà di cassa, si suggerisce di incrementare il fondo di riserva nella misura ritenuta congrua (cfr. art. 166 del D.lgs. n. 267/2000, come modificato dalla Legge n. 213/2012).

7. Gestione dei residui

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

I residui attivi complessivi al 31 dicembre 2013 contabilizzati nel rendiconto del Comune di Levico Terme ammontano ad euro 13.688.701,64 e rappresentano circa il 108,95% degli accertamenti di competenza (euro 12.564.229,79).

Del totale residui attivi, circa l'11%, pari ad euro 1.511.386,98, si riferisce a residui vetusti in quanto risalenti ad anni precedenti il 2009. Nel dettaglio, la maggiore concentrazione di residui attivi di origine remota si riscontra nel titolo IV (euro 1.407.562,93), mentre una parte residua è allocata nel titolo III (euro 80.151,24) e nel titolo II (euro 23.227,61).

Per quanto riguarda i residui attivi antecedenti al 2009 iscritti in contabilità mediate ruoli (euro 82.783,82 al 01/01/2013) è stata riscontrata nel corso dell'esercizio 2013 la scarsa capacità di riscossione, corrispondente a circa il 3% dei crediti a ruolo (somme incassate nel 2013 per euro 2.632,58).

In ordine ai residui attivi del titolo IV ante 2009 l'Amministrazione ha chiarito, in fase istruttoria, che essi si riferiscono a trasferimenti provinciali per la realizzazione di opere pubbliche aggiungendo altresì che una parte dei medesimi contributi è stata riscossa nell'esercizio 2014. Inoltre, a fronte di specifica richiesta istruttoria, il Comune ha precisato che risultano assunti da parte dell'Ente finanziatore (Provincia autonoma di Trento) i formali impegni di spesa.

Con riferimento ai residui vetusti del titolo II (euro 23.227,61) e del titolo III (euro 80.151,24) l'Ente ha comunicato che attengono – i primi – a contributi provinciali in annualità, pari ad euro 6.636,48 annui, la cui ultima rata scadrà nel giugno 2017, mentre i residui ante 2009 del titolo III corrispondono a ruoli regolarmente emessi e relativi, in particolare, alla tassa rifiuti, in carico per la riscossione ad Equitalia. In relazione al basso livello di riscossione di tali residui iscritti a ruolo l'Amministrazione ha comunicato di aver richiesto, nel giugno 2013, al concessionario un aggiornamento sullo stato della riscossione, senza fino ad oggi aver avuto riscontro.

Inoltre, in merito al riaccertamento positivo di maggiori residui attivi per euro 817.072,68, l'Ente ha chiarito che esso è essenzialmente frutto della regola contabile n. 1 di cui alla deliberazione di Giunta della Provincia autonoma di Trento n. 859/2011, come modificata con le deliberazioni n. 378/2013 e n. 1845/2013, inerente alla "contabilizzazione nel titolo IV delle entrate afferenti crediti di parte corrente riferiti alle quote ex Fondo investimenti minori". Tale operazione è stata richiesta dalla Provincia autonoma di Trento al fine di riallineare, anche in termini contabili, le erogazioni dell'Ente finanziatore (Provincia autonoma di Trento) con le riscossioni dei comuni.

Tuttavia, a fronte di tale operazione contabile sollecitata dalla Provincia autonoma di Trento, risulta che il Comune di Levico Terme ha riaccertato minori residui attivi per complessivi euro 1.026.738,37. Pertanto, una parte dei residui attivi cancellati per insussistenza (euro 209.665,69) non è imputabile all'operazione appena descritta e non risultano del tutto chiarite le ragioni concrete che hanno determinato tali cancellazioni.

Con riferimento ai residui attivi del titolo III di origine remota, la Sezione evidenzia la necessità che l'Ente effettui un costante e periodico monitoraggio sullo stato delle procedure di riscossione coattiva di competenza di soggetti terzi (risulta, invece, che l'ultima istanza inviata dal Comune al concessionario risale al giugno 2013), posto che l'entrata incassata viene riversata nel bilancio del Comune ed è quindi interesse di quest'ultimo controllare e stimolare continuamente gli agenti della riscossione, non essendo evidentemente sufficiente l'emissione del ruolo per garantire l'incasso della risorsa.

Inoltre, in merito alla cancellazione di residui attivi, la Sezione rileva, in linea generale, che l'omessa riscossione di tasse ed altri tributi comunali, nei termini di prescrizione, può determinare ipotesi di danno all'erario a carico dei soggetti preposti a tale attività ed impone di segnalare alla competente Procura regionale della Corte dei Conti le eventuali minori entrate derivanti dalla prescrizione di tributi non riscossi nei termini di legge.

Passando all'analisi dei residui passivi, emerge dal rendiconto in esame che al 31.12.2013 ammontano complessivamente ad euro 13.618.176,68 e rappresentano circa il 103,79% degli impegni di competenza (euro 13.120.718,92).

L'importo dei residui passivi provenienti da esercizi antecedenti il 2009, corrispondenti ad euro 783.387,10, rappresenta circa il 5,75% del totale. Tali residui passivi di origine remota si concentrano prevalentemente nel titolo II (euro 696.148,01).

In relazione al riaccertamento di minori residui passivi per euro 349.545,12, l'ente ha specificato che essi si riferiscono per euro 80.308,96 ad economie registrate sulla parte corrente del bilancio, mentre per euro 269.236,16 ad economie riscontrate su spese di investimento, relative per la maggior parte ad economie di spesa alle quali corrispondono delle registrazioni di minori entrate.

8. Contenimento delle spese

È stata riscontrata la mancata compilazione della tabella 1.14.1 del questionario ed è perciò stata richiesta in istruttoria la conferma dell'assenza di spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza, missioni e lavoro straordinario.

Con riferimento alle missioni ed al lavoro straordinario l'Ente ha comunicato gli importi impegnati nel 2012 e nel 2013 da cui si è potuto constatare una sensibile contrazione (superiore al 10%) di tali voci di spesa.

In ordine alla spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza, l'Ente ha precisato di aver erroneamente fatto riferimento alla liquidazione di tali spese, che è stata disposta solo nel 2014, e non invece alle somme impegnate.

L'Amministrazione ha quindi comunicato di aver impegnato nell'esercizio 2013 la somma di euro 4.276,00 per due incarichi di ricerca. Diversamente, l'Ente ha ritenuto di non dover comunicare gli importi impegnati per prestazioni professionali affidate all'esterno nel settore delle opere pubbliche, oltretutto per "prestazioni di servizi" (quali recital, spettacoli per bambini, servizio di coordinamento presso il servizio asilo nido e incarico di referente per il piano giovani gestito dal Comune quale ente capofila).

Al riguardo, la Sezione rileva l'opinabilità della qualificazione ed individuazione degli incarichi di studio, ricerca e consulenza adottata dal Comune, osservando che il concetto di "consulenza" e "collaborazione" è, per giurisprudenza consolidata di questa Corte dei conti, molto ampio e certamente ricomprende gli incarichi esterni inerenti alla opere pubbliche, quali progettazioni, direzioni lavori e coordinamento sicurezza (cfr. Sezione Lombardia, delibera n. 51/2013; Sezioni Riunite Trentino Alto Adige, relazione allegata alla decisione n. 3/2014, paragrafo 3.2, pag. 163 – 168).

Inoltre, anche per le c.d. "prestazioni di servizi" va rilevato che il confine tra contratto d'opera intellettuale e contratto d'appalto (di servizio) è individuabile, sul piano civilistico, avendo riguardo al carattere intellettuale delle prestazioni oggetto del primo (c.d. criterio oggettivo) e alla qualifica di imprenditore del soggetto esecutore del secondo (c.d. criterio soggettivo). L'appalto di servizi, pur presentando elementi di affinità con il contratto d'opera (v. autonomia nell'esecuzione della prestazione), si differenzia significativamente da quest'ultimo giacché l'appaltatore esegue la prestazione, oggetto di una tipica obbligazione di risultato, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, rivestendo normalmente la qualità di imprenditore, mentre il prestatore d'opera si obbliga ad eseguire l'opera o il servizio – che possono indifferentemente assumere le caratteristiche sia di un'obbligazione di mezzi, sia di risultato – con lavoro prevalentemente proprio e senza l'assunzione del tipico rischio di impresa (cfr. Sezione Lombardia, delibere n. 178/2014 e n. 51/2013).

Quanto appena osservato assume evidentemente significato in ordine agli obblighi di pubblicazione e trasparenza di cui all'art. 15 del D.lgs. n. 33/2013 (nonché L.R. n. 10/2014 e

L.P. n. 4/2014), ai limiti di spesa stabiliti dalle normative statali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. art. 76, comma 4, D.L. n. 112/2008 convertito in Legge n. 133/2008; art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla Legge n. 122/2010) e provinciali sul miglioramento e razionalizzazione delle spese discrezionali (L.P. 27/2010 e protocolli intesa), nonché con riguardo ai presupposti necessari per l'affidamento degli incarichi (art. 7 D.lgs. n. 165/2001; Corte dei conti, Sezione centrale controllo legittimità, delibera n. 1/2012/PREV del 13 gennaio 2012; Sezione Lombardia, delibera n. 534/2012/IADC).

Infine, la Sezione, nel richiamare le osservazioni di cui alla propria delibera n. 23/2014/PRSP del 13 novembre 2014, evidenzia, in linea generale, che in presenza di norme statali espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che prevedono riduzioni puntuali di voci di spesa, la Corte costituzionale, nel far salva la possibilità per gli Enti di prevedere una diversa modulazione delle misure di contenimento delle stesse, ha in più occasioni affermato che gli Enti debbano in ogni caso dimostrare le relative misure compensative attuate, affinché «...conseguano comunque, nel complesso, un risparmio pari a quello che deriverebbe dall'applicazione di quelle percentuali» (cfr. sentenze n. 262/2012 e n. 221/2013).

9. Spesa per il personale

Dal prospetto n. 6.7 del questionario sul rendiconto 2013 emerge che l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente supera il 40% sia nell'esercizio 2012, sia nel 2013 (2012, 42,03%; 2013, 41,5%). Risulta, inoltre, che nella determinazione delle spese del personale non è stata considerata anche la spesa sostenuta dalle società ed organismi partecipati al 100% o con quote di controllo (prospetto n. 6.7.1) e che l'Ente non ha provveduto nel 2013 ad adottare misure di razionalizzazione della spesa per il personale (quesito n. 6.4).

Va quindi rilevato il mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 76, c. 7, della L. n. 133/2008 (come modificato dall'art. 14, c. 9, della Legge n. 122/2010) che prevede il limite del 40% di incidenza della spesa del personale sulle spese correnti.

Ancora, sul punto, l'Ente non ha rispettato il parametro di deficitarietà n. 6 che si considera violato se il volume complessivo delle spese del personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III è superiore al 39% (D.M. 18 febbraio 2013 – Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari sulla base di appositi parametri obiettivi per il triennio 2013-2015 in G.U. n. 55 del 6 marzo 2013 e comunicato di cui alla G.U. n. 102 del 3 maggio 2013).

In proposito, l'Ente ha riferito che «il dato esposto nel questionario non tiene erroneamente conto dei correttivi derivanti dai contributi regionali e di altri enti pubblici», cosicché, detratti tali importi «al numeratore ed al denominatore» il parametro di deficitarietà appena citato risulterebbe rispettato e corrisponderebbe al 37,09%.

Il Collegio ribadisce, anche in questa sede, le raccomandazioni già evidenziate nella deliberazione di questa Sezione di controllo n. 23/2014/PRSP del 13 novembre 2014 in merito alla necessità di adottare un piano di miglioramento e 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.

10. Organismi partecipati

In fase istruttoria l'Ente ha confermato quanto indicato al quesito n. 4 delle domande preliminari del questionario sul rendiconto 2013, ossia che non sono ancora state adottate forme di consolidamento dei conti con le società partecipate, in quanto «la normativa statale non risulta ancora recepita in ambito locale».

L'amministrazione ha però comunicato di aver attivato nei confronti delle partecipate, che gestiscono servizi pubblici locali, quali AMNU e STET, una attività di verifica dei crediti e debiti rilevati a fine esercizio.

Con riferimento ai vincoli normativi relativi ai compensi ed al numero degli amministratori delle società partecipate (quesito n. 5 delle domande preliminari del questionario sul rendiconto 2013), l'Ente ha assicurato il rispetto della vigente normativa, aggiungendo che sono state approvate delle forme di collaborazione con il Comune di Pergine Valsugana – titolare della maggioranza delle quote societarie – delegandolo alla verifica del rispetto di tali disposizioni e di quanto contenuto del protocollo di intesa stipulato a livello provinciale.

L'Ente ha effettuato la ricognizione delle partecipazioni possedute in base a quanto previsto dall'art. 3, comma 27 e ss. della Legge n. 244/2007 con la deliberazione consiliare n. 64 dd. 25.11.2010, successivamente alla quale non sono state poste in essere ulteriori valutazioni, in relazione alla "stretta necessità" ed alla "convenienza economica" delle partecipazioni possedute. Risulta, quindi, che il Comune di Levico Terme detiene, tuttora, le seguenti partecipazioni/quote societarie:

- NUOVA PANAROTTA S.p.a.: partecipazione del 29,34%
- GOLF VALSUGANA S.r.l.: quota del 20%
- SERVIZI TERRITORIALI EST TRENTO (STET) S.p.a.: partecipazione del 19%
- MACELLO PUBBLICO ALTA VALSUGANA S.r.l.: quota del 13,89%
- AMNU S.p.a.: partecipazione dell'11,35%
- AZIENDA PER IL TURISMO VALSUGANA: quota 2,04%
- TRENTO MOBILITÀ S.P.A.: partecipazione dell'1,11%
- DOLOMITI ENERGIA S.p.a.: quota dello 0,0018%
- TRENTO RISCOSSIONI S.p.a: partecipazione dello 0,0688%
- INFORMATICA TRENTE S.p.a.: quota dello 0,0609%
- CONSORZIO DEI COMUNI TRENTE S.c.r.l.: quota dello 0,42%

Con riferimento alla società "Nuova Panarotta S.p.a.", che si occupa della promozione e gestione degli impianti sciistici della zona della Panarotta, si rileva che la stessa ha registrato nell'ultimo quinquennio costanti perdite:

- 30/06/2009: euro 378.103;
- 30/06/2010: euro 339.112;
- 30/06/2011: euro 378.876;
- 30/06/2012: euro 537.565;
- 30/06/2013: euro 518.841;

Il Collegio sindacale, nella propria relazione al bilancio chiuso al 30/06/2013, evidenzia che *"la società chiude un ulteriore esercizio in perdita e presenta una situazione di costante tensione finanziaria; pertanto, come già segnalato nei precedenti esercizi, si rende necessario da parte dei soci prevedere e provvedere alla ricapitalizzazione della società per garantire la continuità. È necessario in ogni caso segnalarvi che l'eventuale mancanza di un congruo apporto di nuove risorse finanziarie nel corso della presente stagione comporterà, senza dubbio, la cessazione dell'attività sociale per l'impossibilità di far fronte agli impegni presi. Le garanzie dei soci circa l'apporto delle risorse necessarie per l'esercizio 2013-2014 costituisce pertanto una condizione necessaria e indispensabile al fine di garantire la continuità aziendale della società"*.

L'Ente ha riferito nella nota istruttoria che il bilancio chiuso al 30 giugno 2014 evidenzia una nuova perdita di esercizio pari ad euro 398.509,00, ma di *"non essere a conoscenza di notizie attinenti le azioni intraprese dagli amministratori per far fronte alla grave situazione economico-finanziaria della società"*. L'Amministrazione ha inoltre chiarito di non aver effettuato nell'esercizio 2013 trasferimenti a favore della società.

Va però rilevato che, come già evidenziato nella delibera n. 10/2014 di questa Sezione di controllo, la società ha provveduto, sia nel 2011 che nel 2012, a ridurre il capitale sociale, a seguito di perdite che hanno oltrepassato i limiti previsti dal codice civile.

Inoltre, a seguito di un approfondimento istruttorio, è emerso che nell'assemblea straordinaria della società, svoltasi il giorno 28 novembre 2014, è stata esaminata la situazione patrimoniale al 30.09.2014 ai sensi dell'art. 2446 del Codice civile. Dal verbale dell'assemblea straordinaria si è potuto riscontrare che, a fronte di un capitale sottoscritto e versato pari ad euro 1.258.579,07, al 30/09/2014 risultava una perdita, al netto delle riserve, di complessivi euro 874.760,00, che ha dunque superato di oltre un terzo il capitale sociale. L'assemblea ha dunque deliberato di ridurre il capitale sociale ad euro 213.318,48, di cui 874.760,00 per perdite ed euro 170.500,59 per appostazione a fondo di riserva, e contemporaneamente di procedere ad un aumento scindibile di capitale a pagamento per euro 2.000.000,00 (2 milioni), mediante l'emissione di numero 2.000.000.000,00 (2 miliardi) di azioni prive di valore nominale, da offrire in opzione ai soci, in proporzione alle quote possedute (così, testualmente, nel verbale dell'assemblea).

In relazione alla società "Golf Valsugana", costituita nel 2007 con l'obiettivo di alzare il livello qualitativo dell'offerta turistica attraverso la realizzazione di un campo da golf di 18 buche, si rileva che la stessa ha registrato nell'ultimo quinquennio costanti perdite:

- 31/12/2009: euro 11.685;
- 31/12/2010: euro 12.577;
- 31/12/2011: euro 15.725;
- 31/12/2012: euro 14.267;
- 31/12/2013: euro 7.039;

La società presenta un valore della produzione nullo, in quanto inattiva sin dalla sua costituzione.



Le continue perdite hanno progressivamente eroso il capitale sociale. In data 23 maggio 2013 l'assemblea straordinaria, trovandosi la società nella situazione di cui all'art. 2482 bis del codice civile, ha deliberato di abbattere il capitale sociale dagli originari euro 100.0000 agli attuali euro 45.297.

L'Ente ha evidenziato in istruttoria che con recente nota del 30 ottobre u.s. il presidente del consiglio di amministrazione ha comunicato l'intendimento di procedere alle azioni necessarie per lo scioglimento e la liquidazione della società entro fine anno 2014.

Con riferimento alla società Macello pubblico S.r.l., che si occupa del servizio pubblico di macellazione, si rileva che la stessa nell'ultimo quinquennio ha alternato risultati d'esercizio positivi e negativi, di seguito riepilogati:

- 31/12/2009: perdita pari ad euro 35.521;
- 31/12/2010: perdita pari ad euro 11.714;
- 31/12/2011: utile pari ad euro 7.483;
- 31/12/2012: utile pari ad euro 931;
- 31/12/2013: perdita pari ad euro 6.853;

La società, priva di dipendenti, è ben patrimonializzata, ma ha un elevato rapporto di indebitamento e fatica ad avere una redditività positiva.

Tenuto conto di quanto appena riportato, la Sezione rappresenta che la partecipazione a società o enti, la cui gestione è caratterizzata da reiterate perdite d'esercizio, 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). Inoltre, il requisito della "stretta necessità" implica una valutazione di funzionalità (o strumentalità) particolarmente qualificata, da interpretarsi come una "condicio sine qua non": una vera e propria impossibilità per l'ente pubblico di raggiungere l'obiettivo

(finalità istituzionale perseguita) senza l'ausilio di quella partecipazione in quella particolare società. In altre parole, perché la partecipazione sia consentita, è necessario che lo svolgimento di quell'attività, tramite quella specifica società, si configuri come assolutamente indispensabile per l'ente locale: è evidente che tale ipotesi non dovrebbe verificarsi frequentemente e dovrebbe, comunque, essere adeguatamente motivata circa i presupposti della sua ricorrenza anche con riferimento all'efficacia, all'efficienza e all'economicità delle gestioni, quali corollari del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

In particolare, la valutazione del profilo della convenienza economica deve essere tanto più rigorosa a fronte di organismi che presentano da vari anni valori della produzione nulli e costanti perdite d'esercizio, come nei casi appena esaminati.

Va anche aggiunto che il legislatore nel corso degli ultimi anni ha introdotto vari vincoli ed obblighi in materia di società partecipate, al fine di arginare fenomeni elusivi della vigente normativa (es. in materia di patto di stabilità e personale) e di limitare le ricadute negative sui bilanci pubblici derivanti dalle perdite registrate da gran parte delle società partecipate da enti pubblici. Si richiamano, in proposito ed a titolo esemplificativo e non esaustivo, oltre al già citato art. 3, commi 27, 28, 29 della Legge n. 244/2007, anche l'art. 6, c. 19, del D.L. 78/2010 e l'art. 6, c. 4, della Legge n. 135/2012 (sul consolidamento dei conti; in proposito si veda anche quanto già previsto, seppur in via facoltativa, dall'art. 35 del d.P.G.R. 28 maggio 1999, n. 4/L). In particolare, quest'ultima disposizione normativa impone agli enti locali di allegare al rendiconto una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate al fine evidentemente di far emergere eventuali potenziali passività a carico del bilancio pubblico (dall'esercizio 2015 si vedano gli art. 11, c. 6, lett. j, ed 11-bis del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio).

Al riguardo va anche rilevato che la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 61/2014 e 148/2012, ha statuito che varie norme del D.L. n. 78/2010 (tra le quali l'art. 9, c. 29, in tema di assunzioni di personale delle società partecipate) attengono alla materia dell'ordinamento civile di competenza primaria ed esclusiva dello Stato a cui, quindi, gli enti locali del Trentino devono solo adeguarsi, senza attendere eventuali norme di recepimento della Provincia autonoma di Trento.

Infine, vanno citate le recenti disposizioni di cui all'art. 1, comma 569 della Legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) le quali, oltre ad indicare un termine entro il quale procedere alla cessione delle partecipazioni in società aventi per oggetto sociale attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguitamento delle finalità istituzionali, specificano che, decorso tale termine, la partecipazione non alienata mediante procedura ad evidenza pubblica cessa ad ogni effetto e che entro i dodici mesi successivi alla cessazione la società dovrà liquidare in denaro il valore della quota del socio cessato in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, del codice civile.

In proposito, dovranno anche essere attentamente monitorate le norme che saranno contenute nella legge di stabilità 2015 e nella legge finanziaria 2015 della Provincia autonoma di Trento, di imminente approvazione, finalizzate alla razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche.

11. Verifiche sul conto del patrimonio

In sede istruttoria, l'Ente ha precisato di non aver ancora adottato i criteri valutativi del patrimonio secondo la metodologia europea SEC, precisando, tuttavia, che l'inventario è costantemente aggiornato secondo i criteri di valutazione della normativa regionale.

Sul punto, rileva la Sezione che la citata classificazione SEC (sistema europeo dei conti), approvata con Regolamento (CE) n. 2223/1996 del Consiglio europeo e successivamente aggiornata con Regolamento (UE) n. 549/2013, trova diretta applicazione nell'ordinamento del Trentino Alto Adige anche in forza del disposto di cui all'art. 2 del D.lgs. n.

266/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento). Risulta, quindi, necessario l'adeguamento a tali criteri, al fine di addivenire ad una chiara, veritiera e corretta rappresentazione contabile del complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza dell'Ente.

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

DISPONE

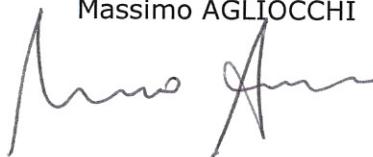
la trasmissione, a cura della Segreteria della Sezione, di copia della presente deliberazione:

- 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.

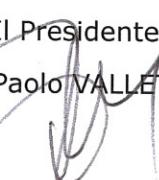
Ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sarà pubblicata sul sito internet del Comune di Levico Terme.

Così deciso in Trento, nella Camera di Consiglio del giorno 18 dicembre 2014.

Il Relatore
Massimo AGLIOCCHI



Il Presidente f.f.
Paolo VALLETTA



Depositata in segreteria il 18 DIC. 2014.

IL DIRIGENTE
Dott. Francesco Perlo



