



DOC. INTERNO N. 55978769 del 22/04/2016

Deliberazione n. A2 /2016/PRSP



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

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

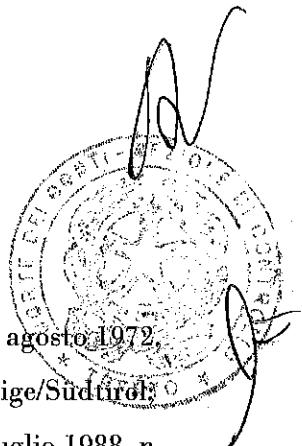
composta dai Magistrati:

Diodoro VALENTE Presidente

Gianfranco POSTAL Consigliere - relatore

Massimo AGLIOCCHI Primo Referendario

Nella Camera di consiglio del 21 aprile 2016



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

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

VISTO l'art. 6, comma 3-ter, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, e successive modifiche ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che obbliga gli organi di revisione degli enti locali ad inviare alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTI gli artt. 3 e 11-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali;

VISTO il DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L e successive modifiche recante il Testo unico delle Leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario dei Comuni della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione n. 1/2015/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui è stato approvato il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2015;

VISTA la deliberazione n. 13/2015 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 167 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico – finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2014 e sull'esercizio provvisorio 2015 prevedendo, tra l'altro, che le Sezioni di controllo con sede nelle Regioni e Province a statuto speciale, ove ne ricorra l'esigenza, possano apportare ai questionari integrazioni e modifiche che tengano conto delle peculiarità della disciplina legislativa locale;

VISTA la deliberazione n. 8/2015/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con la quale è stato approvato il questionario per il rendiconto 2014 ed il bilancio di previsione 2015 dei Comuni del Trentino Alto Adige/Südtirol, da inserire nel SIQUEL della Corte dei conti;

ESAMINATO il questionario pervenuto a questa Sezione di controllo in primo invio il 24 novembre 2015 (ultima versione aggiornata il 4 marzo 2016) da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Carisolo tramite inserimento nel Sistema informativo questionario Enti locali (SIQUEL) della Corte dei conti;

ESAMINATA la relazione dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2014 pervenuta a questa Sezione di controllo in data 9 febbraio 2016, prot. 217, da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Carisolo;

VISTA la nota prot. 44 del 27 gennaio 2016 con la quale il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente e con l'Organo di revisione, chiedendo ulteriori elementi informativi ad integrazione del questionario trasmesso dall'Organo di revisore;

VISTE la nota di riscontro dell'8 febbraio 2016, prot. 184, trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Carisolo;

VISTA la nota prot. 967 del 12 aprile 2016, con la quale il Magistrato istruttore ha sollecitato l'invio di parte della documentazione richiesta con nota prot. 44 del 27 gennaio 2016 (non inviata da parte dell'Organo di revisione);

VISTA la nota di risposta prot. 1890 del 14 aprile 2016 con la quale il Sindaco del Comune di Carisolo ha inviato la documentazione mancante e fornito i chiarimenti richiesti con nota 967 del 12 aprile 2016;

VISTA l'ordinanza n. 6 di data 4 aprile 2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore Consigliere Gianfranco Postal ed esaminata la documentazione agli atti;

PREMESSA

a) Quadro normativo

Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali è svolto sulla base di quanto disposto da:

- l'articolo 3 della legge 20 gennaio 1994, n. 20 e dal Capo IV del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e all'articolo 30 del TULROC della regione Trentino Alto Adige, nonché
 - l'articolo 1, c. 166, della Legge n. 266/2005,
 - l'articolo 3 del decreto-legge n. 174/2012, come convertito dalla legge n. 213/2012.
- Gli articoli 4, 8 e 79 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Statuto speciale di autonomia del Trentino Alto Adige).

In particolare, 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 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" (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".

Per completezza, il quadro normativo di riferimento va integrato con la citazione delle seguenti disposizioni del D.P.R. n. 670/1972 (T.U delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol):

- articolo 4, 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";
- articolo 8 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;
- articolo 79 che prevede che, 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.

In relazione a quanto sopra 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.

b) Giurisprudenza costituzionale

Al quadro normativo appena delineato va aggiunto un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale recentemente sviluppatasi in ordine alle prerogative della Corte dei conti nei confronti delle Province autonome in materia di vigilanza e controllo della finanza locale; giurisprudenza che ha peraltro confermato e ribadito l'orientamento già espresso con le sentenze 64/2005, n. 29/1995 e n. 470/1997 nonché n. 425/2004 e sentenza n. 267/2006.

Con la sentenza n. 60/2013, infatti, 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”. L’orientamento della giurisprudenza costituzionale è stato ulteriormente confermato e ribadito con la sentenza n. 40/2014.

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 Carisolo 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 27 gennaio 2016, a mezzo delle quali sono state formulate varie osservazioni e richiesti chiarimenti ed ulteriori elementi integrativi del questionario trasmesso dall’Organo di revisione.

Con nota dell’8 febbraio 2016 l’Organo di revisione ha trasmesso le controdeduzioni alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore, fornendo alcuni chiarimenti ed allegando documenti.

Con nota prot. 1890 del 14 aprile 2016 il Sindaco del Comune di Carisolo ha trasmesso la documentazione e i chiarimenti richiesti con nota 967 del 12 aprile 2016.

I chiarimenti forniti dall’Organo di revisione, con le citate note, hanno, tuttavia, consentito di superare solo parzialmente i rilievi formulati dal Magistrato istruttore.

1. Verifica equilibri di parte corrente e di parte capitale, contenimento delle spese

Dall’esame del questionario sul rendiconto 2014 è emersa una differenza negativa sia di parte corrente, per euro 304.288,83, che di parte capitale per euro 67.604,49. Per far fronte a tale situazione l’Ente ha utilizzato l’avanzo di amministrazione derivante dall’esercizio precedente e altri tipi di entrate, ma dalla documentazione prodotta dal revisore non sono evidenti le dimensioni di tali utilizzi. Non sono chiare, infatti, da quanto dichiarato dall’Organo di revisione sia nel questionario che nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2014, le coperture di tali differenze negative. I prospetti relativi agli equilibri di parte corrente e di parte capitale, rispettivamente nel questionario e nella relazione dell’Organo di revisione al rendiconto 2014, riportano cifre discordanti sia per quanto riguarda l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione, applicato alla spesa corrente e a quella in conto capitale, che per quanto riguarda le coperture con altre entrate. Pertanto, appaiono opinabili, in relazione alla

correttezza della compilazione del questionario Siquel e della relazione del revisore stesso, le affermazioni per le quali “*la relazione del revisore esprime da sempre i dati corretti*” e, per quanto riguarda la motivazione della differenza negativa di parte corrente, che “*corretti gli importi nel prospetto, non risulta alcuna differenza negativa*”.

L’andamento delle spese correnti ha un corso altalenante negli ultimi tre anni, con un aumento del 19,11% nel 2013, una diminuzione del 7,31% nel 2014 e una previsione di aumento del 36,73% per il 2015, sempre rispetto all’anno precedente. Un corso simile hanno le entrate correnti, con un aumento del 17,81% nel 2013, una diminuzione del 13,67% nel 2014 e una previsione di aumento del 27,84% per il 2015, sempre rispetto all’anno precedente. In tutti e tre gli esercizi considerati (2012, 2013, 2014) la differenza di parte corrente è però sempre stata negativa.

In relazione all’aumento previsto per le spese correnti nel 2015 il revisore ha dichiarato: “*È evidente che la comparazione tra le spese sostenute nell'esercizio 2014 a consuntivo rispetto a quelle previsionali per l'esercizio 2015 risulta difficile. In ogni caso il Comune, per lo stanziamento delle spese 2015, ha seguito quanto prescritto dalla P.A.T. ottenendo il risultato esposto nel bilancio di previsione. Faccio notare che tale incremento è stato stanziato pariteticamente anche per le entrate correnti*”.

L’organo di revisione ha dichiarato che l’ente ha predisposto il piano di miglioramento, come previsto dal protocollo d’intesa per la finanza locale per l’anno 2014.

Per quanto riguarda le azioni adottate al fine del contenimento degli impegni di spesa corrente per il 2014, il revisore ha specificato che “*all'interno del verbale di deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 22.05.15 nella sez. 7 è riportato il piano di miglioramento 2014-2018 per il contenimento degli impegni di spesa corrente per l'anno 2014*”, allegando il provvedimento. Nella sezione 7 “*Piano di miglioramento 2014-2018*” della Relazione previsionale e programmatica 2014-2016, approvata con deliberazione citata e allegata dal revisore, sono, difatti, indicate le linee d’azione che l’Ente seguirà al fine di contenere le spese relative al personale e all’acquisto di beni e servizi nell’arco di tempo di validità del piano stesso.

Le spese del personale presentano un andamento crescente con un aumento di poco più del 4% nel 2014 rispetto al 2013 e una previsione di aumento dello 0,40% nel 2015; quest’ultimo aumento nonostante vi sia un calo di una unità equivalente nel numero del personale impiegato.

Le spese di funzionamento, per locazioni, manutenzioni ordinarie, spese postali, utenze, per forniture di beni e servizi aumentano del 4,17% nel 2014 rispetto al 2013, mentre diminuiscono del 30,36% i costi per organizzazione di eventi e le spese di rappresentanza.

Tra le riduzioni attuate nell'esercizio 2014 delle spese di funzionamento e discrezionali, indicate nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale (tabella 1.15.3 del questionario), non viene riportata alcuna spesa per “*incarichi di studio, consulenza e collaborazione, spese per lavoro interinale, per incarichi fiduciari conferiti ai sensi degli artt. 40 e 41 del D.P. Reg. 1/02/2005, n. 2/L*” . Allo stesso modo tra le spese per incarichi (tabella 6.9 del questionario) non viene riportata alcuna spesa per “*incarichi di studio, ricerca e consulenza, per incarichi di prestazione d'opera in conto capitale, per altri incarichi esterni*”.

In sede di istruttoria è stato chiesto di motivare l'aumento delle spese del personale, nonostante il calo di un'unità equivalente, e di completare i dati mancanti in riferimento al contenimento delle spese per incarichi.

Per quanto riguarda le spese del personale l'Organo di revisione ha precisato che l'aumento della spesa è dovuto alla sostituzione di una assenza per maternità non conteggiata tra il numero di dipendenti dell'ente. Mentre in riferimento alla mancata indicazione di spese per incarichi, il revisore ha chiarito che “*in merito alla posta "spese per incarichi" il comune e il revisore considerano spese per servizi gli incarichi dati a professionisti per lavoro professionale ed intendono esclusivamente "incarichi" quelli relativi ad eventuali ricerche di mercato o quant'altro di similare. Di conseguenza la nostra visione risulta questa*”.

Al riguardo la Sezione evidenzia che in ogni caso tali incarichi vanno espressi tra le “*prestazioni d'opera in conto capitale*”; si rileva, quindi, l'irregolare compilazione della relativa tabella. La Sezione rileva, inoltre, l'opinabilità del criterio adottato dal Comune al fine della determinazione della spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza. Rileva, in particolare, 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 alle 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).

Per quanto riguarda, in generale, le risultanze degli equilibri finanziari connessi alla gestione 2014 ed al Bilancio di previsione 2015 del Comune, la Sezione, preso atto di quanto dedotto dall'Organo di revisione e tenuto conto di quanto evidenziato al successivo

punto in relazione alle spese correnti a carattere non ripetitivo, ritiene in ogni caso necessario:

- a) sollecitare l'Organo di revisione ad una maggior precisione nella compilazione del questionario e della propria relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto;
- b) sollecitare altresì l'Amministrazione ad un attento e continuo monitoraggio della spesa corrente e ad adottare tutti i provvedimenti conseguentemente necessari per assicurare anche in futuro il mantenimento degli equilibri di bilancio.

2. Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo

L'Organo di revisione, nella propria relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2014, segnala che al risultato della gestione 2014 hanno contribuito spese correnti di carattere eccezionale, classificate come oneri straordinari della gestione corrente, per euro 132.454,67. Nella medesima relazione il revisore indica la tipologia di tali spese come "*Rettifica dich. annuale IVA 2008 Cod. 10238954001+2009 Cod. 10239077000.- C.S.E.R.V*", precisando ulteriormente: "*Derivante da accertamento n. T2A04PT00054/2013, notificato in data 11/04/2013 dall'Agenzia Entrate-Ufficio Controlli Direz. Prov.le di TN relativo alla rettifica dichiaraz. annuale IVA Anno d'imposta 2008 + accertam. n. T210239077000 relativo alla dichiaraz. annuale IVA anno d'imposta 2009, inerente alla realizzaz. del Centro Socio Educativo e Ricreativo di Valle: Adottata delib. della Giunta Comunale n. 29 dd. 23/04/2013 di liquidazione dell'imposta, utilizzando risorse proprie di Bilancio*".

Dette spese correnti di carattere eccezionale non sono state indicate nella relativa sezione del questionario Siquel. Al riguardo il Collegio ribadisce quanto osservato sopra in ordine alle inadeguate modalità di compilazione del Questionario Siquel.

3. Risultato di cassa

Il saldo di cassa al 31.12.2014 è pari ad euro 251.391,27 e corrisponde al fondo cassa risultante dal conto del tesoriere alla medesima data.

L'ente ha fatto ricorso nell'esercizio in esame ad anticipazioni di tesoreria per 56 giorni, con un utilizzo medio pari ad euro 344.044,67 ed un utilizzo massimo pari ad euro 385.372,10, sostenendo una spesa per interessi passivi pari ad euro 11,53 euro. Al 31/12/2014 non risultano anticipazioni inestinte.

Inoltre, l'organo di revisione ha dichiarato che anche nel corso del 2015 è stato fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, per 141 giorni e per un importo pari ad euro 1.661.646,40.

Nel corso dell'istruttoria è stato chiesto di motivare l'utilizzo delle anticipazioni nel corso del 2014 e il loro consistente aumento nel 2015, oltre alle misure che l'Ente intende adottare per fronteggiare tali persistenti difficoltà finanziarie.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle anticipazioni l'Organo di revisione ha dichiarato che: *“nel corso del 2014 e del 2015 ci si è avvalsi delle anticipazioni di cassa in quanto gli innumerevoli crediti del Comune di Carisolo nei confronti della Pubblica Amministrazione vengono pagati solo dopo ripetuti solleciti ed in ogni caso solo per la parte atta a riportare la cassa in attivo per la chiusura d'anno. Si fa presente che presso il Comune è depositata tutta la documentazione a suffragio di quanto sopra esposto.”*

Sul punto la Sezione, pur prendendo atto delle motivazioni addotte, ribadisce 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.

4. 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 2014, al netto del titolo VI, contabilizzati nel rendiconto del Comune di Carisolo ammontano ad euro 3.216.686,31.

Del totale residui attivi, circa il 13,23%, pari a 425.699,76 euro, si riferisce a residui vetusti in quanto risalenti ad anni precedenti il 2010, mentre considerando anche il 2010 le

percentuali dei residui vetusti aumentano considerevolmente, passando al 38,75% pari ad euro 1.246.313,77. Nel dettaglio, la maggiore concentrazione di residui attivi di origine remota si riscontra nel titolo IV (euro 423.789,61 per gli esercizi precedenti il 2010 e 822.524,16 per il 2010), mentre una parte residuale è allocata nel titolo I (1.910,15 euro e 1.508,02 euro per il 2010).

Passando all'analisi dei residui passivi, emerge dal rendiconto in esame che al 31 dicembre 2014 ammontavano, al netto del titolo IV, complessivamente ad euro 3.004.876,27. L'importo dei residui passivi provenienti da esercizi antecedenti il 2010, corrispondenti ad euro 379.424,86 rappresenta circa il 12,54% % del totale. Anche in questo caso, considerando il 2010 le percentuali dei residui vetusti aumentano, passando al 47,34% pari ad euro 1.422.450,15. Tali residui passivi di origine remota si concentrano per la totalità nel titolo II.

In sede istruttoria né l'Organo di revisione né l'Amministrazione hanno trasmesso un prospetto di dettaglio in merito ai residui attivi e passivi e alle motivazioni del loro mantenimento in bilancio nonché la determinazione del responsabile dell'Ufficio ragioneria di riaccertamento dei residui attivi e passivi. Con riferimento all'anzianità dei residui l'Organo di revisione, ha precisato che: *"in merito ai residui ante 2010 del Titolo IV sono stanziate in virtù della normativa vigente. La relativa documentazione è presso il Comune di Carisolo"*.

La Sezione con nota 967 del 12 aprile ha invitato l'Ente, e per esso il Sindaco, all'invio della sopracitata documentazione, richiesta con nota 44 del 27 gennaio 2016, unitamente ad una dichiarazione di corrispondenza, con i correlati residui passivi dell'ente finanziatore (Regione o Provincia), dei residui attivi titolo IV per l'esercizio 2010 e antecedenti.

Il Sindaco, con nota 1890 del 14 aprile, ha inviato la determinazione del Responsabile del Servizio Finanziario n. 39 del 27 aprile 2015 ad oggetto *"Conto consuntivo 2014 – riaccertamento (provenienti dalla gestione residui)/accertamento (provenienti dalla gestione competenza) residui attivi e passivi definitivi al 31/12/2014 e riporto degli stessi al 01/01/2015"*, completo di tutti gli allegati, e fornito elementi di risposta ai quesiti posti con la nota di sollecito del 12 aprile 2016.

Nella nota sopracitata, per quanto riguarda i residui attivi del titolo IV relativi all'esercizio 2010, il Sindaco ha riportato le descrizioni delle risorse del bilancio a cui si riferiscono e dei relativi titoli giuridici che giustificano il mantenimento in bilancio.

Per quanto riguarda i residui attivi del titolo IV relativi ad anni precedenti il 2010 ed ammontanti a 423.789,61 euro, il Sindaco, nella nota sopracitata, non ha fornito alcuna informazione. Infine, il Sindaco ha dichiarato che “non esistono residui attivi nel titolo IV relativi ad entrate ante 2010”.

Per i residui passivi del titolo II relativi agli esercizi 2010 e precedenti, il Sindaco ha indicato, oltre al capitolo di bilancio, le descrizioni dei relativi interventi, dei titoli giuridici e dei motivi che ne giustificano il mantenimento in bilancio.

Il Sindaco, sempre nella medesima nota, ha illustrato in una tabella gli importi, dei residui attivi relativi al titolo IV e passivi relativi al titolo II, aggiornati alla data odierna.

La Sezione raccomanda comunque un’accurata revisione di tutti i residui attivi e passivi, anche in vista del riaccertamento straordinario dei medesimi, imposto dal d.lgs. 118/2011, recepito dall’articolo 10 della legge regionale n. 22/2015, al fine di garantire la veridicità e l’attendibilità dei dati iscritti nel rendiconto e, conseguentemente, consentire il corretto mantenimento degli equilibri di bilancio.

5. Organismi partecipati

L’Organo di revisione ha indicato nel questionario che l’Ente non detiene partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 3, co. 27, l. n. 244/2007), che sono soggette all’obbligo di dismissione nel termine di cui all’articolo 1, co. 569, l. n. 147/2013.

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. 56 del 21 dicembre 2010.

Successivamente, con decreto del Sindaco n. 1 del 31 marzo 2015, il Comune ha approvato il “Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie”, ai sensi dell’art. 1, comma 612, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Con tale ultimo provvedimento è stata confermata la volontà dell’amministrazione di mantenere le seguenti partecipazioni societarie detenute dal Comune:

- Madonna di Campiglio - Pinzolo - Val Rendena - Azienda per il Turismo S.p.a.: partecipazione del 2,39%;
- Funivie di Pinzolo S.p.a.: partecipazione del 2,8081%;

- Geas S.p.a. (Giudicarie Energia Acqua Servizi): percentuale di partecipazione 1,33%;
- Giudicarie Gas S.p.a.: percentuale di partecipazione 1,21%;
- Primiero Energia S.p.a.: percentuale di partecipazione 0,08475%;
- Rendena Golf S.p.a.: percentuale di partecipazione 0,3165%;
- Terme Val Rendena S.p.a.: percentuale di partecipazione 2,8248%;
- Tregas S.r.l.: percentuale di partecipazione 0,01637%;
- Informatica Trentina S.p.a.: partecipazione del 0,0081%;
- Trentino Trasporti Esercizio S.p.a.: partecipazione del 0,0093%;
- Trentino Riscossioni S.p.a.: partecipazione del 0,0092%;
- Consorzio dei Comuni Trentini: quota del 0,42%.

Si osserva che due società, delle quali il Comune ha deliberato di mantenere la partecipazione, hanno chiuso in perdita alcuni bilanci negli esercizi 2011, 2012 e 2013: la società Funivie Pinzolo S.p.a. e la società Golf Rendena S.p.a..

In istruttoria sono state chieste le motivazioni correlate al mantenimento delle partecipazioni societarie, con riguardo alle necessarie possibili misure da promuovere per il riequilibrio dei bilanci delle società in perdita e comunque per evitare possibili futuri oneri per il Comune in relazione ad eventuali obblighi di cui all'articolo 2446 c.c.

In risposta al quesito istruttoria l'Organo di revisione ha precisato che: *"Si fa presente che con decreto attuativo n. 1 del 31.03.2015 il sindaco ha approvato il "Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie" completo di relazione tecnica. Tale documentazione, depositata presso il Comune di Carisolo, evidenzia la necessità di mantenere attive la società funiviaria e il campo da golf necessari a mantenere l'indotto economico turistico della valle".*

Per le partecipazioni societarie sopra evidenziate vi è da verificare la sussistenza o meno dei presupposti per il mantenimento alla luce dei parametri disposti dai commi 611 e 912 dell'articolo 1 della legge 190/2014, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato. I criteri individuati dal comma 611 citato sono:

- a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;

- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

In ordine al concetto di indispensabilità si rammenta che la Legge di Stabilità per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190) impone alle amministrazioni pubbliche l'avvio di un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, “al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”. Tali finalità vanno perseguite tenendo conto anche del criterio che prevede la eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguitamento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Il concetto di “indispensabilità” dello strumento societario utilizzato dal legislatore (art. 1, c. 611, lett. a, L. n. 190/2014) è finalizzato a rafforzare e ad accentuare il significato di “stretta necessità” già presente nell’art. 3, commi 27-28, della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007). Infatti, come già rilevato da questa Corte, “il predicato dell’indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell’ente, va dunque individuato sotto il profilo della indispensabilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (o alla scelta di fondo tra internalizzazione ed esternalizzazione) o, ancora, all’indispensabilità dell’attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento dei fini istituzionali” (cfr. Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 9/2016; Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 7/2016). In tal senso, 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.

Dunque, il perseguimento della finalità della norma di cui al comma 611 citato, di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato”, va attuato tenendo conto sia del criterio che prevede la eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali o che abbiano un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori, anche mediante messa in liquidazione o cessione, sia della possibilità di razionalizzazione delle stesse, anche mediante fusioni o aggregazioni od altre misure di contenimento delle spese. La dichiarazione di indispensabilità contenuta nella deliberazione di approvazione del Piano di razionalizzazione non appare sufficientemente motivata in relazione ai predetti criteri e parametri di valutazione.

Per la società Rendena Golf Spa, oltre alle accertate perdite di esercizio e alla non chiara motivazione dell'indispensabilità, si evidenzia altresì che il numero degli amministratori (9) (visura camerale, dato medio al 2012) risulta superiore al numero dei dipendenti (6), configurando la fattispecie di cui alla lettera b), del comma 611, art. 1, della legge n. 190/2014 più volte citata.

La Sezione prende atto che il Comune ha trasmesso con nota prot. n. 1572 del 31 marzo 2016 la relazione di risultato sul Piano operativo delle società partecipate, redatta ai sensi dell'art. 1 c. 612 della L. 190/2014, nella quale l'Ente dichiara che nel corso del 2016, ai sensi della L.P. 16/06/2006 n. 3, sarà interessata “*al processo di avvio della gestione associata dei compiti e delle attività previsti dall'articolo 9 bis entro gli ambiti associativi definiti nell'allegato 1 di cui alla deliberazione della Giunta Provinciale n. 1952 di data 09/11/2015*”, sottolineando che “*ciò comporterà una riconsiderazione globale ed unitaria delle valutazioni contenute nel piano di concerto tra le Amministrazioni d'ambito*” e che “*a questo, si aggiungano alcuni provvedimenti approvati di recente dalla Regione Trentino Alto Adige, come la L.R. 15 dicembre 2015, n. 31, che recepisce la normativa nazionale sui c.d. “controlli interni” in cui sono compresi i controlli sulle società partecipate, ed alcuni in corso di approvazione a livello nazionale, come l'emanando Testo Unico sulle partecipate. Dovrà dunque essere attivato un nuovo ed ulteriore approccio alla questione, con considerazioni ed esiti che potranno essere differiti rispetto a quanto contenuto nel piano 2015*”. Infine, concludendo

“pertanto si conferma che, nel corso del 2015, non sono state avviate procedure di liquidazione, cessione o fusione delle società partecipate, come del resto previsto dal piano.”

La Sezione pertanto, pur prendendo atto delle precisazioni, invita l’Ente, investendo il Consiglio comunale ai sensi dell’art. 26, comma 3, lett. g) e h), del TULROC (DPReg 1 febbraio 2005, n.3/L e ss.mm.), alla verifica del piano di razionalizzazione adottato alla luce dei parametri e criteri di valutazione sopra esposti, oltre che ad un attento monitoraggio dell’andamento della gestione delle Società aventi ripetute perdite d’esercizio, delle quali detiene partecipazioni significative, anche ai fini dell’entità dei correlati rapporti finanziari, con particolare riferimento all’art. 2446 c.c., allo scopo di accertare se la volontà di mantenere partecipazioni in società in perdita collida con l’obbligo di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio del Comune nonché di evitare ingiustificati aggravi al bilancio medesimo. Tenuto conto di quanto appena riportato, la Sezione evidenzia che la partecipazione a società o enti, la cui gestione è caratterizzata da reiterate perdite d’esercizio, costituisce un potenziale rischio per la stabilità degli equilibri dei futuri bilanci del socio Comune, oltreché poter essere fonte di eventuale danno erariale (cfr. Corte dei conti, II sez. Appello, 6 giugno 2013, n. 402).

P.Q.M.

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

Sede di Trento

ACCERTA

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

DISPONE

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

- 1) sollecitare l'Organo di revisione ad una maggior precisione nella compilazione del questionario SIQUEL e della propria relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto;
- 2) monitorare attentamente la spesa corrente ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio;
- 3) limitare il ricorso continuativo e reiterato alle anticipazioni di tesoreria, seppur nei limiti previsti dal vigente ordinamento contabile, per contenere il rischio di difficoltà nella gestione dei flussi di cassa e uno stato di possibile precarietà degli equilibri economico-finanziari;
- 4) monitorare costantemente la sussistenza delle ragioni per il mantenimento in bilancio di residui attivi e passivi, effettuando un'attenta valutazione dei presupposti giuridico-contabili necessari per l'accertamento delle entrate e l'impegno delle spese;
- 5) verificare e valutare ulteriormente il Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati alla luce dei parametri di valutazione evidenziati, e inoltre la necessità di mantenere partecipazioni societarie in organismi che hanno registrato perdite negli ultimi esercizi, potenziale rischio per la stabilità degli equilibri dei futuri bilanci del socio Comune, oltreché potenziale fonte di eventuale danno erariale (cfr. Corte dei conti, II sez. Appello, 6 giugno 2013, n. 402), o che svolgono attività non indispensabile al raggiungimento dei fini istituzionali dell'Ente; ciò anche con riferimento alla dismissione delle partecipazioni societarie in organismi che risultano composti da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 1, c. 611, lett. b, L. n. 190/2014).

I provvedimenti e le misure correttive adottate dall'Ente in esito alla presente deliberazione al fine di rimuovere le criticità evidenziate dovranno essere comunicati a questa Sezione regionale di controllo ai fini della loro valutazione in sede di controllo sul rendiconto 2015 e bilancio di previsione 2016.

ORDINA

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

- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Carisolo (Tn);
- al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Provincia di Trento.

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

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

Il Relatore

Gianfranco ROSTAL



Il Presidente

Diodoro VALENTE



Depositata in segreteria il 22 APR 2016

Il Dirigente

Francesco Perlo

