



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

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

VISTA la deliberazione n. 2/2014/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui è stato approvato il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2014;

VISTE le deliberazioni n. 11/2014 e n. 18/2014 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con le quali sono state approvate le linee guida e i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 167 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni, rispettivamente, sui rendiconti dell'esercizio 2013 nonché sui bilanci di previsione dell'esercizio 2014;

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

VISTA la deliberazione n. 4/2014/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con la quale sono stati approvati i 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;

ESAMINATE le relazioni semestrali del Sindaco del Comune di Arco sulla gestione 2013 pervenute a questa Sezione di controllo in data 18 novembre 2013 (primo semestre) e 7 maggio 2014 (secondo semestre);

ESAMINATO il questionario pervenuto a questa Sezione di controllo in data 3 ottobre 2014 (versione 1) e in data 17 dicembre 2014 (versione 2) da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Arco 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 2013 pervenuta a questa Sezione di controllo in data 3 ottobre 2014 da parte dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Arco;

VISTA la nota n. 1312 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;

VISTE le note di riscontro n. 29914 del 17 novembre 2014 trasmessa dal Sindaco del Comune di Arco, nonché la nota di pari data trasmessa dall'organo di revisione del Comune di Arco;

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 Arco ha trasmesso la documentazione inerente al rendiconto 2013.

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 note del 17 novembre 2014 il Sindaco e l'organo di revisione hanno trasmesso le controdeduzioni alle richieste istruttorie formulate dal Magistrato istruttore, fornendo alcuni chiarimenti ed allegando documenti.

I chiarimenti forniti dal Sindaco e dall'organo di revisione, con le citate note, 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 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 del 20 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 inibitoria, qualora ne ricorrono i presupposti (si pensi alla preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo).

Per completezza, il quadro normativo di riferimento va integrato con la citazione dell'articolo 4 del D.P.R. n. 670/1972 (T.U delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di

autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", nonché dell'articolo 8 dello Statuto di autonomia che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di "assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali" e del successivo art. 80 che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali.

In relazione a quanto appena riportato, si può considerare suscettibile di segnalazione all'Ente locale, nonché alla Provincia autonoma di Trento, quale ente vigilante, ed alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, intestataria della competenza ordinamentale, ogni forma di irregolarità contabile anche non grave o meri sintomi di precarietà, al fine di stimolare le opportune misure correttive dei comportamenti di gestione, fermo restando che l'assenza di uno specifico rilievo su elementi non esaminati non costituisce di per sé valutazione positiva.

2. Giurisprudenza costituzionale

Al quadro normativo appena delineato va aggiunto un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale recentemente sviluppatasi in ordine alle prerogative autonomistiche delle Province autonome in materia di vigilanza e controllo della finanza locale.

Con la sentenza n. 60/2013 la Corte costituzionale ha affermato che il controllo affidato alla Corte dei conti "si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alle Province autonome" e che il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria non "preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del D.P.R. n. 670 del 1972" ponendosi le funzioni di controllo, rispettivamente affidate alla Corte dei conti ed alle Province autonome "su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale".

Con la sentenza n. 39/2014 la Consulta ha poi ribadito la differenza tra i controlli interni istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sui rispettivi territori e quelli attribuiti alla Corte dei conti, giacché i primi sono "resi nell'interesse della Regione e delle Province autonome, mentre quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto 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. Risultato della gestione finanziaria e verifica degli equilibri e vincoli di bilancio

La gestione di competenza dell'esercizio 2013 ha registrato un saldo negativo per euro - 1.355.754,80, corrispondente alla differenza tra accertamenti (euro 29.796.949,71) ed impegni (euro 31.152.704,51).

È inoltre emersa una differenza positiva di parte corrente, per euro 902.804,41, ed uno squilibrio di parte capitale per euro -718.530,63. Per far fronte al differenziale negativo di

parte capitale, l'Ente ha applicato l'avanzo di amministrazione derivante dall'esercizio precedente, per euro 801.311,42, nonché ha utilizzato le entrate correnti destinate a spese di investimento, per euro 683.842,59, riferite ad entrate una tantum (introiti legati all'attività di accertamento e liquidazione in materia di ICI per euro 321.088,13, risorse connesse alle concessioni cimieriali per euro 340.005,74 e trasferimenti per funzioni inerenti l'istruzione pubblica per euro 22.388,72).

Infine, si è potuto constatare un incremento della spesa impegnata del titolo I (da euro 16.141.739,86 a euro 18.284.078,73) ed un contestuale sensibile incremento degli accertamenti delle entrate del titolo I (da euro 4.458.300,48 ad euro 7.233.661,58) e, più in generale, delle entrate proprie (da euro 8.789.081,98 ad euro 11.812.588,48).

In proposito l'Ente ha riferito che l'incremento delle entrate e delle spese del Titolo I nel corso del 2013, rispetto al 2012, è stato determinato dall'introduzione e contabilizzazione a bilancio, nelle entrate, del nuovo tributo Tares e relativa maggiorazione e dalla corrispondente uscita, nelle spese, per la gestione in forma associata tramite la Comunità Alto Garda e Ledro del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani. Precisa ancora l'Ente che in precedenza tali poste non configuravano in quanto con la tariffa di Igiene ambientale (TIA) i proventi del servizio erano riscossi direttamente dal gestore a copertura dei costi da questi sostenuti direttamente.

Sul punto, la Sezione, preso atto di quanto dedotto dal Comune e dall'organo di revisione in fase istruttoria, ritiene in ogni caso opportuno sollecitare l'Amministrazione ad attento e continuo monitoraggio della dinamica della spesa corrente al fine di ottenerne razionalizzazione e la riduzione in serie storica, anche al fine del raggiungimento degli obiettivi programmati con il piano di miglioramento (deliberazione Giunta comunale n. 355 del 2 dicembre 2013), tenuto conto del trend di continua contrazione dei trasferimenti provinciali.

Con riferimento allo squilibrio di competenza l'Ente ha comunicato che "la Giunta comunale non ha provveduto, nel corso della gestione, ad assumere alcun provvedimento di riequilibrio (ex art. 20 del d.P.G.r. n. 4/L/1999), ma ha relazionato in merito allo stato di attuazione dei programmi, in quanto il disavanzo conseguiva all'applicazione al bilancio 2013 dell'avanzo di amministrazione, finalizzato in gran parte al rimborso anticipato di mutui".

A tal proposito la Sezione ribadisce quanto già osservato nella propria delibera n. 21/2014/PRSP del 13 novembre 2014 sollecitando, quindi, l'Ente a porre particolare attenzione alla gestione finanziaria onde evitare il ripetersi della formazione di squilibri di gestione, esprimendo, tuttavia, una valutazione positiva in ordine all'estinzione anticipata dei mutui

4. Risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione derivante dal rendiconto 2013 corrisponde ad euro 4.944.461,04. L'avanzo di amministrazione è stato vincolato unicamente per euro 79.066,26 pari a circa il 1,6% del totale.

In fase istruttoria è stato chiesto di chiarire le ragioni che hanno indotto a vincolare una parte così esigua dell'avanzo di amministrazione. L'Ente ha riferito che è stata considerata vincolata esclusivamente la parte di avanzo che, secondo le disposizioni vigenti, è da considerarsi vincolata.

In proposito, la Sezione ribadisce che in base a principi di sana gestione finanziaria ed in ossequio ad un criterio prudenziale il risultato di amministrazione dovrebbe sempre essere vincolato in parte prevalente, anche a prescindere dalla sussistenza di vincoli legali, 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"). Viceversa, il Comune di Arco, nell'ultimo triennio, ha mantenuto non vincolata gran parte dell'avanzo di amministrazione.

5. 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.

Tale esame è stato determinato anche dal riscontrato mancato rispetto dei parametri di deficitarietà strutturale n. 2 e n. 4 di cui al 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 particolare, è emerso che il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza relativi ai titoli I e III è pari al 47,4% rispetto al 42% previsto dal citato indice. Analogamente, il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I in relazione agli impegni di spesa corrente è pari al 47% a fronte del limite stabilito dal parametro nel 40%.

I residui attivi complessivi al 31 dicembre 2013 contabilizzati nel rendiconto del Comune di Arco ammontano ad euro 27.453.935,76 e rappresentano circa il 92% degli accertamenti di competenza (euro 29.796.949,71).

Del totale residui attivi, circa il 16,76%, pari ad euro 4.602.138,87, 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 4.313.090,04), mentre una parte residua è allocata nel titolo II (euro 259.184,35), nel titolo I (euro 19.139,52) e nel titolo III (euro 9.926,74). Quindi, i residui di parte corrente (titoli I, II e III) corrispondono al 2,55% e quelli di parte in conto capitale (titoli IV e V) corrispondono al 26,76%, rispetto al relativo totale sempre al 31.12.2013.

Per quanto riguarda i residui attivi antecedenti al 2009 iscritti in contabilità mediate ruoli (euro 32.541,01 al 01/01/2013) è stata riscontrata nel corso dell'esercizio 2013 la scarsa capacità di riscossione, corrispondente a circa il 10,6% dei crediti a ruolo (somme incassate nel 2013 per euro 3.474,75). Inoltre, si è potuto constatare la scarsa movimentazione nell'anno 2013 dei residui attivi costituiti in anni precedenti al 2009 (titolo I, riscossioni pari a circa il 14,2%; titolo III, riscossioni pari a circa il 2,9%).

Sui parametri di deficitarietà il Comune ha precisato le cause che hanno determinato tali situazioni ed ha comunicato le azioni intraprese per evitare il ripetersi dello scostamento, ipotizzando il rientro entro i limiti previsti già durante la gestione 2014.

In ordine ai residui attivi del titolo IV ante 2009 l'Amministrazione ha chiarito, in fase istruttoria, che essi si riferiscono, in misura prevalente, a trasferimenti provinciali per la realizzazione di opere pubbliche tuttora in corso. Al 31 ottobre 2014 tali residui attivi di parte capitale si sono ridotti alla somma di euro 3.426.489,14 e risulta, in ogni caso, adottato l'impegno da parte dell'Ente finanziatore. Una parte residuale di tali somme (euro 6.000) riguarda un'alienazione immobiliare tuttora non perfezionata per la quale l'Amministrazione stessa ipotizza la dubbia esigibilità e la necessità di una nuova valutazione in sede di riaccertamento dei residui 2014.

Con riferimento ai residui vetusti del titolo II, l'Ente ha comunicato che la somma è stata riscossa nel 2014. Mentre, per quanto riguarda i residui ante 2009 dei titoli I e III, l'Amministrazione ha riferito che corrispondono a ruoli regolarmente emessi (per ICI e TARSU, i primi, e per corrispettivi servizio idrico quelli del titolo III) in carico per la riscossione ad Equitalia Spa. In relazione al basso livello di riscossione di tali residui iscritti a ruolo

l'Amministrazione si è limitata ad affermare che "la riscossione coattiva dipende dal concessionario e dalle sue procedure di riscossione".

Inoltre, in merito al riaccertamento positivo di maggiori residui attivi per euro 2.322.701,96, l'Ente ha chiarito che esso è connesso alla cancellazione di residui passivi del titolo II per euro 2.226.094,94 ed 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, sostanzialmente neutra, 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 rettifica contabile, sollecitata dalla Provincia autonoma di Trento, risulta che il Comune di Arco ha riaccertato minori residui attivi per complessivi euro 2.721.426,72. Pertanto, una parte dei residui attivi cancellati per insussistenza (euro 398.724,76) non è imputabile all'operazione appena descritta e non risultano chiarite le ragioni concrete che hanno determinato la cancellazione per insussistenza.

In ordine ai parametri di deficitarietà strutturale la Sezione segnala che le risultanze dei parametri in esame evidenziano una condizione di possibile criticità derivante sia dall'incapacità di realizzare nell'anno la massa attiva delle entrate proprie derivanti dalle entrate tributarie ed extratributarie, al netto dell'addizionale comunale Irpef (se applicata), sia dalle difficoltà nel pagamento dei residui passivi nell'ambito del processo di formazione e smaltimento degli stessi. Tuttavia, da quanto riferito dall'Amministrazione in fase istruttoria, la problematica sembrerebbe in via di superamento già nel corso dell'esercizio 2013 e, comunque, è stata assicurata l'attuazione di misure finalizzate ad evitare il ripetersi della criticità (v. riscossione della metà della TARI in corso d'anno e pagamento di parte dei servizi di rifiuti in competenza).

In merito ai residui vetusti del titolo IV, alcuni risalenti addirittura agli esercizi 2001/2003 e che risultano mantenuti in bilancio anche nell'esercizio 2014 per importi significativi, il Collegio ritiene necessario sollecitare l'Ente ad un'attenta verifica e controllo dello stato di realizzazione delle connesse opere pubbliche e del relativo finanziamento provinciale.

Con riferimento ai residui attivi del titolo I e 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, 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 per insussistenza, 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 ammontavano complessivamente ad euro 24.158.351,46 rappresentando circa il 77,5% degli impegni di competenza (euro 31.152.704,51).

L'importo dei residui passivi provenienti da esercizi antecedenti il 2009, corrispondenti ad euro 4.320.830,40, rappresenta circa il 17,89% del totale. Tali residui passivi di origine remota si concentrano prevalentemente nel titolo II (euro 4.279.644,88).

Nell'esercizio 2013 sono inoltre stati riaccertati minori residui passivi per euro 1.662.961,70 riferibili, in prevalenza, a minori spese nella realizzazione di opere pubbliche.

In conclusione, la Sezione rileva che la complessiva gestione dei residui evidenzia alcune criticità nell'esercizio, nei tempi dovuti, delle attività necessarie per il completamento delle fasi dell'entrata e della spesa. Inoltre, la consistenza del valore dei residui passivi di parte capitale potrebbe rivelare ritardi nei pagamenti delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti.

6. 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 corrisponde al 32,16% nell'esercizio 2012, mentre scende al 26,26% nel 2013. 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 ha adottato il piano di miglioramento di cui alla deliberazione della Giunta comunale n. 168 del 3 dicembre 2013 quale misura di razionalizzazione della spesa per il personale (quesito n. 6.4).

Dalla tabella n. 6.1 del questionario medesimo risulta inoltre che il costo del personale è incrementato nel 2013 rispetto al 2012 (da euro 4.664.505,45 ad euro 4.709.091,35), nonostante la contrazione dell'incidenza sulla spesa corrente, evidentemente in ragione del rilevato incremento in serie storica registrato da quest'ultima (v. sub. 3).

Sul punto l'Ente ha precisato in istruttoria che gli importi inseriti nel questionario riguardano le sole retribuzioni e gli oneri riflessi. Diversamente, l'organo di revisione nella relazione sul rendiconto 2013 ha indicato l'intera spesa di cui all'intervento 1, dalla quale emerge una leggera contrazione di tale voce di spesa (2012, euro 5.422.470,98; 2013, euro 5.356.906,06).

Il Collegio ribadisce, anche in questa sede, le osservazioni già formulate nella deliberazione di questa Sezione di controllo n. 21/2014/PRSP del 13 novembre 2014 in merito alla necessità di incidere efficacemente sulla dinamica della spesa del personale, implementando, se necessario, le misure previste nel piano di miglioramento e, comunque, verificando periodicamente gli effetti prodotti dalle politiche di spending review poste in essere nel settore della spesa del personale.

7. 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, sostenendo quanto segue: *"se per consolidamento dei conti con i propri organismi partecipati si intende il bilancio consolidato, il Comune non approva questo documento contabile anche perché non previsto dall'ordinamento contabile regionale. L'argomento sarà trattato nel contesto dell'armonizzazione dei sistemi contabili una volta che sarà introdotta la nuova contabilità anche per gli enti pubblici della Provincia Autonoma di Trento. Se invece il riferimento è all'art. 6 comma 4 del D.L. 95/2012, si precisa che annualmente, in sede di verifica delle risultanze della gestione e prima dell'approvazione del rendiconto, vengono verificati i debiti e i crediti reciproci fra il Comune e le società partecipate, anche se non sempre viene prodotta una specifica e formale attestazione".*

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 confermato il rispetto dei limiti previsti dall'art. 5 del protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento e il Consiglio delle autonomie del 20 settembre 2012 ed ha altresì precisato che per tali società, con delibera n. 36 dd. 12 giugno 2013 del Consiglio comunale, sono stati approvati gli indirizzi, le direttive e le misure per il controllo della gestione ed il contenimento delle spese.

Inoltre, dalle relazioni semestrali del Sindaco è emerso che non sono stati formalizzati, in specifico atto, precisi obiettivi gestionali per le società controllate (quesito n. 1.6.1 della relazione) e che non sono state programmate nel piano di miglioramento azioni di ristrutturazione e razionalizzazione delle società controllate (quesito n. 1.10.1 della relazione). Sul punto l'Amministrazione ha riferito che gli obiettivi gestionali "sono desumibili" dai contratti di servizio delle società controllate (GESTEL Srl e AMSA Srl) e che non si esclude in futuro un intervento di riorganizzazione e ristrutturazione della AMSA Srl.

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. 96 del 21.12.2010, 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 Arco detiene, tuttora, le seguenti partecipazioni/quote societarie:

- AZIENDA SPECIALE MUNICIPALE SVILUPPO ARCO S.p.a: partecipazione del 100%
- GESTIONI ENTRATE LOCALI: partecipazioni del 31%
- ALTO GARDA IMPIANTI S.r.l.: partecipazione del 20%
- INGARDA TRENTO - AZIENDA PER IL TURISMO S.p.a.: quota 3,65%
- PRIMIERO ENERGIA S.p.a.: quota dello 0,81%
- CONSORZIO DEI COMUNI TRENTENI S.c.r.l.: quota dello 0,42%
- TRENTO TRASPORTI ESERCIZIO S.p.a.: partecipazione dello 0,158%
- INFORMATICA TRENTEINA S.p.a.: quota dello 0,139%
- GARDASCUOLA Società cooperativa: quota dello 0,056%
- ALTOGARDA SERVIZI S.p.a.: partecipazione dello 0,04%
- Farmacie comunali S.p.a.: partecipazione dello 0,01%

Con riferimento alla società "Alto Garda Impianti S.r.l", che si occupa di raccordo, trattamento e fornitura di acqua, si rileva che la stessa ha registrato negli ultimi esercizi le seguenti perdite:

- 31/12/2009: euro 1.062;
- 31/12/2010: euro 1.123;
- 31/12/2011: euro 1.619;
- 31/12/2012: euro 1.067;
- 31/12/2013: euro 2.842.

La società presenta un valore della produzione nullo, in quanto inattiva sin dalla sua costituzione e si trova nella situazione di cui all'art. 2482 bis del Codice civile in quanto il capitale risulta ridotto di oltre un terzo.

Nel 2012 la società non presentava indebitamento, mentre nel 2013 si sono registrati debiti per euro 1.982,00.

In fase istruttoria l'Ente ha riferito, testualmente, che "si tratta di società a totale partecipazione pubblica, costituita "a suo tempo" dai Comuni dell'Alto Garda e Ledro per la gestione, in particolare, del ciclo integrato dell'acqua. -omissis - Tale organismo non è ancora operativo e i Comuni aderenti non hanno ancora affidato la gestione dei rispettivi servizi, [a causa delle] continue modifiche, negli ultimi anni, del quadro normativo che disciplina i servizi pubblici e in particolare del servizio di acquedotto, nonché della disciplina provinciale in materia, alla quale non è ancora stata data attuazione con l'individuazione degli ATO e con l'intesa prevista fra PAT e Consiglio delle Autonomie." Ha precisato che "nel corso del 2013 e 2014, così come negli esercizi precedenti non sono stati effettuati trasferimenti di alcun genere e ad alcun titolo dal Comune a favore della società. Per tale società esiste comunque un progetto e una volontà condivisa da gran parte dei soci di renderla operativa a breve, con la revisione dello statuto, una sua ricapitalizzazione e l'affidamento dei servizi di acquedotto e fognatura, oltre ad eventuali altri servizi pubblici previsti dallo statuto della società; il tutto in coerenza con la normativa in materia di servizi pubblici e in particolare di gestione afferente il servizi idrico. Nel caso in cui questa ipotesi non trovasse concretizzazione entro la fine del 2015, è più che probabile che si debba valutare di procedere alla liquidazione della società".



In relazione alla società "Gardascuola Società cooperativa", la cui partecipazione è stata acquistata dal comune di Arco nel 1993, e che si è costituita nel 1991, con l'obiettivo di migliorare le conoscenze culturali e scolastiche dei soci e fornire loro servizi di istruzione, di formazione e di divulgazione culturale, si rileva che la stessa ha registrato negli ultimi esercizi le seguenti perdite:

- 31/12/2009: euro 20.294;
- 31/12/2010: euro 56.262;
- 31/12/2011: euro 15.725;
- 31/12/2012: euro 18.651;
- 31/12/2013: euro 27.508;

Dai dati forniti dall'Organo di revisione, si rileva un incremento del livello dell'indebitamento che è passato da euro 480.383,00 nel 2012 a euro 521.036,83 nel 2013.

L'Ente ha riferito che le perdite sono state ampiamente coperte dalle riserve statutarie, precisando che la partecipazione del Comune di Arco è quasi insignificante (€ 103,29 di capitale sociale pari allo 0,056%), il che non consente di adottare, in ambito societario, specifiche azioni volte ad evitare che si ripetano, in futuro, risultati negativi d'esercizio. In ogni caso, l'Ente ritiene che permangano valide le ragioni di interesse generale per il mantenimento di tale partecipazione.

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, oltreché 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 (anche se minime) perdite d'esercizio, come nel caso della Alto Garda Impianti S.r.l.

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.Igs. n. 118/2011, come modificato dal D.Igs. 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 perseguimento 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.

9. Verifiche sul conto del patrimonio

In sede istruttoria è stato chiesto di precisare se l'Ente ha adottato i criteri valutativi degli elementi attivi del patrimonio secondo la metodologia europea SEC.

L'Amministrazione ha riferito che *"la valutazione dei cespiti attivi del conto del patrimonio risponde ai criteri previsti dalla normativa regionale in materia di ordinamento contabile. In particolare, nel 1999, in sede di ricostruzione degli inventari dei beni e dell'introduzione del conto del patrimonio fra i documenti del rendiconto, si è provveduto alla ricognizione e valutazione dei beni secondo quanto previsto dall'art. 34 del DPGR 28/5/1999 n. 4/L e dall'art. 35 DPGR 27/10/1999 n. 8/L. I beni acquistati successivamente, valutati al costo e i beni realizzati, valutati con il criterio del costo di realizzo (opere pubbliche, manutenzioni straordinarie, ecc.), nel loro valore esposto nel conto del patrimonio, rispondono nella sostanza, ai criteri fissasti dal Regolamento CE n. 2223/1996 aggiornato con il Regolamento UE n. 549/2013. I beni immobili presenti prima del 2000, in particolare quelli demaniali, valutati come si è detto, con i criteri fissati dalla normativa regionale, effettivamente presentano valori che non sono assimilabili a quelli previsti dalla normativa europea. Si ritiene però che una loro rivalutazione secondo i dettami della disciplina europea possa avvenire solamente dopo che la normativa regionale di riferimento lo preveda in modo esplicito e puntuale. In tal senso pare possa anche interpretarsi il disposto dell'art. 2 del Decreto legislativo n. 266/1992".*

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.

10. Il sistema dei controlli interni

Dall'esame delle relazioni semestrali è emerso che l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità analitica e non ha disciplinato ed individuato specifiche metodologie di controllo strategico.

Nella nota istruttoria l'Amministrazione ha rappresentato le problematiche connesse all'implementazione di un sistema di contabilità analitica, aggiungendo che, tuttavia, per

determinati servizi vengono elaborati degli specifici conti economici in cui risultano quantificati ed imputati costi e ricavi tipici della contabilità economico-patrimoniale.

In merito al controllo strategico, l'Ente ha riferito che *"in sostanza il controllo strategico, seppur non formalizzato, avviene nel contesto di quello che più in generale è definito il controllo di gestione, mediante specifiche attività e adempimenti che mirano alla verifica dei risultati ottenuti in rapporto agli obiettivi predefiniti."*

La Sezione richiama, in proposito, quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 4/SEZAUT/2013/INPR adottata nell'adunanza del 11 febbraio 2013 nella quale è stata evidenziata l'importanza dell'implementazione del controllo strategico inteso come monitoraggio periodico dello stato di attuazione delle previsioni, del controllo di gestione effettuato sulla base di un sistema di contabilità analitica per centri di costo che consenta un puntuale riscontro degli indicatori di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, nonché della graduale attuazione della redazione di un bilancio consolidato con i propri organismi partecipati (cfr. deliberazione n. 16/2014 della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna).

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 Arco 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 Arco;
- 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 Arco.

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 DIRETTORE
Dott. Francesco Perlo