



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Tullio FERRARI	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Primo Referendario (relatore)
Alessia DI GREGORIO	Primo Referendario

Nella Camera di consiglio del 4 dicembre 2019

VISTI gli artt. 81, 97, 100, c. 2, 117 e 119 della Costituzione;

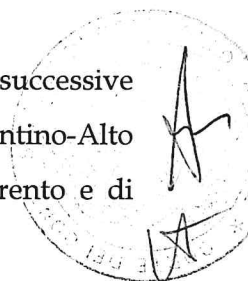
VISTO l'art. 79, c. 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 di approvazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;

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

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

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

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



VISTO il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento dei comuni;

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, c. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che obbliga gli organi di revisione degli enti locali ad inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

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

VISTO l'art. 49 della l.p. 9 dicembre 2015, n. 18, secondo il quale gli enti locali e loro enti e organismi strumentali applicano le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio contenute nel d.lgs. n. 118/2011, nonché relativi allegati, con il posticipo di un anno dei termini previsti dal medesimo decreto e quindi a partire dall'esercizio 2016;

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 *"Codice degli Enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige"*, approvato con l.r. 3 maggio 2018, n. 2, successivamente modificato con l.r. 8 agosto 2018, n. 6;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 111/2017/INPR, con la quale è stato confermato l'obbligo degli Enti locali della provincia di Trento di trasmissione alla banca dati BDAP, ai sensi dell'art. 227, c. 6, del Tuel e dell'art. 1, c. 6, del DM 12 maggio 2016, dei rendiconti armonizzati già a partire dall'esercizio 2016, per consentire la funzione di controllo esterno intestata alla Corte dei conti;

VISTA la deliberazione n. 16/2018/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2017;

VISTA la deliberazione n. 1/2019/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui sono stati approvati il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2019;

VISTA la nota della Provincia autonoma di Trento prot. n. PAT/P001/2019-RDE/PR41855/0000013 (prot. Corte dei conti n. 1199 di data 3 aprile 2019), inviata a questa Sezione nell'ambito delle attività istruttorie alla parifica del rendiconto 2018, con la quale sono stati comunicati gli esiti delle verifiche effettuate dalla Provincia, riferite agli esercizi 2017 e 2018, in merito al rispetto da parte dei Comuni del pareggio di bilancio e del contenimento della spesa corrente, secondo quanto disposto dai "Protocolli d'intesa in materia di finanza locale" per gli anni 2017 e 2018. L'Ente vigilante ha confermato che, salvo un Comune, tutti gli altri hanno conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio come disciplinato dalla legge n. 243/2012 e n. 232/2016; inoltre la Provincia ha monitorato i processi di risparmio attivati dai Comuni, anche se l'obiettivo, per la maggioranza degli Enti, deve essere conseguito nell'esercizio finanziario 2019, secondo quanto stabilito dalla delibera della Giunta provinciale n. 1228/2016;

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2017 trasmesso a questa Sezione di controllo in data 29 marzo 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Vallelaghi tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (CONTE) della Corte dei conti;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2017 inviata a questa Sezione di controllo dall'Organo di revisione economico-finanziaria del medesimo Comune;

VISTA la nota n. 2075 di data 17 settembre 2019 con la quale il Magistrato istruttore ha comunicato all'Ente e all'Organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria;

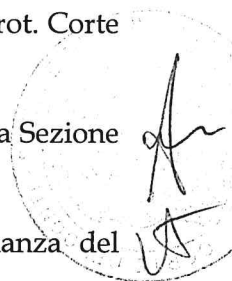
ESAMINATA la nota di chiarimenti trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Vallelaghi con nota prot. Corte dei conti n. 2691 del 27 settembre 2019;

VISTA la nota n. 3870 di data 26 novembre 2019 con la quale il Magistrato istruttore ha richiesto all'Ente e all'Organo di revisione elementi integrativi;

ESAMINATA la nota di chiarimenti trasmessa dal Comune di Vallelaghi con nota prot. Corte dei conti n. 3899 del 3 dicembre 2019;

VISTA l'ordinanza n. 19/2019 di data 3 dicembre 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Massimo Agliocchi designato con ordinanza del Presidente n. 8/2019 del 25 luglio 2019, ed esaminata la documentazione agli atti;



considerato in fatto e in diritto

1. L'art. 1, c. 166, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) stabilisce che "gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte

dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo".

Il successivo c. 167 della medesima legge dispone quanto segue: *"La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al c. 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo c., della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione"*.

Sulla base di tale disposizione la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha emanato la deliberazione del 24 luglio 2018 n. 16/2018/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, c. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico – finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2017.

L'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*"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 c., della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti"*), ne definisce l'ambito (*"Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*) e stabilisce gli effetti delle relative risultanze (*"Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*).

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di

revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre altresì precisare che l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003 e ss.mm. prevede che, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del d. lgs. n. 267/2000 e l'eventuale avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del d. lgs. n. 149/2011, la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

L'evoluzione normativa (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, determinando il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne ricorrano i presupposti (si pensi alla preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo). Per completezza, il quadro normativo va integrato facendo riferimento alla legislazione locale, precisamente all'art. 4 del D.P.R. n. 670/1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di *"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"*, nonché all'art. 8 dello Statuto di autonomia – che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di *"assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali"*. Vanno anche menzionati l'art. 79 in base al quale, *"fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [omissis]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti"* e l'art. 80 dello Statuto che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali. Infine, va citato l'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015, come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del Testo unico enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) nell'ordinamento provinciale.

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

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

Oltre ai principi già affermati nelle note pronunce della Corte costituzionale n. 60/2013, n. 39/2014, n. 40/2014, n. 184/2016 (quest'ultima recante l'importante affermazione del bilancio come *"bene pubblico"*), si richiama la sentenza n. 80/2017 che ha sottolineato *"l'indefettibilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici [...] ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici. Ciò per una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra «armonizzazione dei bilanci pubblici», «coordinamento della finanza pubblica», «unità economica della Repubblica», osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee"*. È stato così affermato che *"la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della «finanza pubblica allargata» nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998) [...]"*.

Appare utile citare anche le pronunce della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 che hanno riconosciuto la facoltà di utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte delle amministrazioni territoriali, e la n. 77/2019, con cui la Corte costituzionale ha sottolineato il ruolo della Provincia autonoma di Trento di regista del sistema finanziario provinciale integrato nella gestione degli obiettivi di finanza pubblica assegnati su base territoriale.

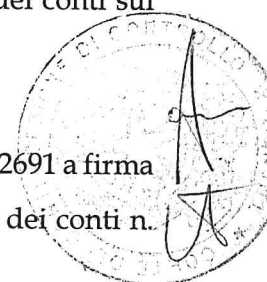
3. Passando ora agli esiti dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Vallelaghi (Tn) sono emerse alcune criticità oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposite note di richiesta (prot. n. 2075 del 17 settembre 2019 e prot. n. 3870 del 26 novembre 2019), con le quali sono state formulate osservazioni e richiesti chiarimenti e ulteriori elementi integrativi, così instaurando regolare contraddittorio con l'Ente.

I rilievi formulati s'incentravano sui seguenti aspetti:

- il ritardo nell'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2017, nonché dello stato patrimoniale, del conto economico e del bilancio consolidato e invio tardivi in BDAP;
- la presenza di prospetti incompleti in BDAP;
- la presenza di incongruenze nel questionario inviato in ConTe;
- la capacità di riscossione delle entrate del titolo III (46,55%), del titolo II (42,97%) e del titolo I (84,16%);
- le discrasie registrate nella relazione al rendiconto e nella BDAP in ordine alle entrate e spese non ricorrenti;
- l'incongruenza nell'indicazione del criterio adottato nella determinazione del FCDE tra questionario e relazione dell'organo di revisione;
- la capacità di riscossione delle entrate da evasione tributaria del 100%;
- l'espansione della spesa corrente e l'incremento della spesa del personale;
- la presenza di incongruenze nelle risultanze della gestione di competenza tra questionario e relazione dell'organo di revisione;
- l'obbligo di invio a questa Sezione di controllo dell'elenco delle spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 16, comma 26 del d.l. n. 138/2011, nonché la sua presenza nella relazione della Giunta;
- gli adempimenti in merito al rispetto della disciplina sulla tempestività dei pagamenti;
- i parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale non indicati nella relazione dell'organo di revisione;
- la mancanza della doppia asseverazione alla nota informativa allegata al rendiconto e mancato invio della delibera di ricognizione ordinaria delle partecipate alla Sezione regionale di controllo;
- la mancata attuazione di politiche di valutazione del proprio patrimonio;
- la mancata pubblicazione sul sito istituzionale del rendiconto completo di tutti gli allegati previsti dal d.lgs. n. 118/2011 e del rendiconto semplificato (ex art. 227, c. 6 bis del TUEL, applicabile ai sensi dell'art. 49, c. 2, della L.P. n. 18/2015), dei rilievi della Corte dei conti sul rendiconto 2016.

In esito alle predette richieste, con nota di data 27 settembre 2019 prot. Corte dei conti n. 2691 a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco e con nota di data 3 dicembre 2019 prot. Corte dei conti n. 3899, sono state trasmesse le controdeduzioni alle richieste istruttorie.

Tuttavia, pur tenendo conto delle osservazioni pervenute e degli elementi forniti in sede di contraddittorio documentale, non appaiono superate alcune criticità già riscontrate nella verifica del questionario e della relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2017 e che, di seguito, sono esaminate.



4. Il Comune di Valledelaghi ha approvato per l'esercizio 2017 il rendiconto finanziario in data 24 maggio 2018, oltre la scadenza del 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, il rendiconto economico-patrimoniale in data 11 settembre 2018, oltre la scadenza del 31 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento ed il bilancio consolidato il 24 ottobre 2018, oltre il termine del 30 settembre 2018.

L'Ente ha inviato i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009, nei termini di legge, il 22 giugno 2018 (Rendiconto finanziario) e il giorno 8 ottobre 2018 (Rendiconto economico-patrimoniale).

Diversamente, i dati inerenti al Bilancio consolidato sono stati inviati tardivamente alla BDAP in data 3 dicembre 2018. Da un esame della banca dati è tuttavia emerso che nessun importo risultava caricato in BDAP fino al 28 novembre 2019.

Preliminarmente si rappresenta che il rendiconto è atto ritenuto obbligatorio dalla legge (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, sentenza n. 13591/2004) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 137 del d. lgs. n. 267/2000 e s.m. e dall'art. 120, c. 2 e 3, della Costituzione circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida ad adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta.

L'importanza della tempestiva approvazione del rendiconto di gestione è stata valorizzata anche dal d.l. n. 174/2012 e s.m., convertito dalla l. n. 213/2012, in base al quale se il conto consuntivo non viene approvato entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo si applica la procedura prevista dall'art. 141, c. 2, del d. lgs. n. 267/2000 che può portare allo scioglimento del consiglio comunale (art. 227, c. 2 bis del d. lgs. n. 267/2000).

Con riferimento all'ordinamento regionale, va evidenziato che l'art. 49 della l.p. n. 18/2015 ha recepito diversi articoli del citato d.lgs. n. 267/2000, tra cui anche l'art. 227, prevedendo tuttavia che in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine fissato dalla norma nazionale (30 aprile) *"si applica la disciplina dettata dall'ordinamento regionale sugli enti locali"* (v. art. 53 della l.p. n. 18/2015), in particolare l'art. 192 della l.r. n. 2/2018 e ss. mm. che contempla l'eventuale attivazione del potere sostitutivo della Giunta provinciale, a mezzo commissario, nel caso in cui il Comune non adotti atti obbligatori per legge.

Inoltre, *"la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative*

e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni” (Sez. Veneto, deliberazione n. 367/2018/PRSE).

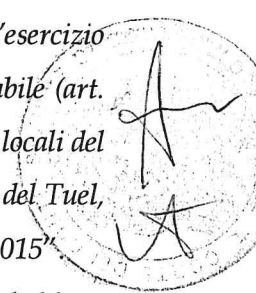
Peraltro, il Comune di Vallelaghi, oltre ad avere approvato in ritardo il rendiconto, lo stato patrimoniale, il conto economico e il bilancio consolidato, ha anche inviato in BDAP i dati inerenti al bilancio consolidato senza rispettare i termini di legge.

A tal riguardo, si rappresenta che il citato art. 13 della l. n. 196/2009 (rubricato “*Banca dati delle amministrazioni pubbliche*”), così prevede: “*Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari alla ricognizione di cui all'articolo 1, comma 3, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche [...] i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge*”.

La BDAP risponde, quindi, all’esigenza di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, assurgendo così a strumento di rilevazione e misurazione dei dati contabili e, quindi, “*di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica attraverso cui favorire anche il confronto tra amministrazioni ed enti della stessa natura*” (Atto Senato 1937, 2009). E ciò anche in attuazione delle esigenze sottese all’armonizzazione dei bilanci pubblici, “*finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci*” (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Si rammenta, inoltre, che con la deliberazione n. 111/2017/INPR questa Sezione aveva già richiamato l’attenzione dei Comuni della Provincia di Trento sull’indefettibilità dell’adempimento dell’invio dei dati contabili in BDAP, ribadendo che “*per garantire l’esercizio della funzione di controllo esterno attribuita dall’ordinamento giuridico alla Magistratura contabile (art. 1, commi 166 e seguenti della Legge n. 266/2005 e art. 148-bis del Tuel), è necessario che gli Enti locali del Trentino trasmettano alla BDAP i rendiconti 2016 armonizzati ai sensi del ridetto art. 227, c. 6, del Tuel, norma peraltro espressamente recepita nell’ordinamento locale dall’art. 49, c. 2, della L.p. n. 18/2015*”.

Tanto premesso, si osserva che il legislatore ha stabilito con l’art. 9, c. 1-quinquies, del d.l. n. 113/16, nella versione vigente fino alle modifiche introdotte con la l. n. 145/2018 (art. 1, c. 904), il divieto di assunzione per gli Enti locali, in caso di “*mancato rispetto dei termini previsti per l’approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta*



giorni dalla loro approvazione per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato".

A fronte dell'inosservanza di uno degli adempimenti appena elencati, la norma pone un chiaro divieto agli enti locali di *"procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbiano adempiuto. È fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione del precedente periodo"*. In tale logica, si è anche paventato come elusivo del divieto *de quo* il ricorso da parte dell'amministrazione inadempiente all'istituto del comando (cfr. Sezione Abruzzo, delibera n. 103/2017/PAR).

Ora, come risulta dalla documentazione in atti, il Comune di Vallelaghi nel periodo di inadempimento rispetto all'obbligo di approvazione del conto economico, dello stato patrimoniale e del bilancio consolidato, nonché di inserimento dei dati in BDAP, dal 1° agosto 2018 al 27 novembre 2019 (data di rispetto di tutti gli adempimenti), ha stipulato vari contratti di lavoro.

Tuttavia, l'Amministrazione ha diffusamente argomentato in merito il mancato rispetto dei termini di approvazione dei documenti contabili sopra riportati, rappresentando che il Comune di Vallelaghi è stato istituito, per fusione di 3 comuni, dalla data del 1° gennaio 2016, entrando così a far parte della classe dei Comuni con più di 5000 abitanti. Ciò ha comportato un incremento del carico di lavoro per il personale del servizio finanziario che ha dovuto far fronte a nuove disposizioni, nuovi programmi gestionali, alla ricollocazione e assemblamento dei dati contabili dei tre ex comuni, all'introduzione della nuova contabilità armonizzata. Per quanto riguarda il ritardo nell'invio dei dati del bilancio consolidato in BDAP, l'Ente ha specificato che con l'invio del 3 dicembre 2018, pur in ritardo di soli nove giorni, riteneva di aver rispettato l'adempimento, in quanto i controlli automatici del sistema BDAP davano esito positivo e i file avevano superato i controlli formali generici, di validità e di quadratura. L'ente ha altresì precisato che il software che permette di elaborare il file in formato XBRL non consente di visualizzare in anteprima i dati in esso contenuto. Pertanto, ribadisce l'Ente, che ha provveduto, in assoluta buona fede, a stipulare contratti di lavoro, ove necessario per sostituzioni o per nuove assunzioni. Infine, l'Amministrazione ha riferito che solo con la segnalazione del Magistrato istruttore è venuta a conoscenza della carenza di dati in BDAP ed ha provveduto immediatamente al popolamento dei dati.

Talune Sezioni, nelle prime pronunce finora rese in sede consultiva o di controllo sugli enti locali, hanno evidenziato il carattere sanzionatorio della disposizione di cui all'art. 9 del d.l. n. 113/2016, nei termini di *"sanzione diretta per l'ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l'impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all'approvazione (tardiva) degli atti contabili principali"* (Sez. Abruzzo, delibera n. 103/2017 cit.; in senso conforme *ex coeteribus* Sezione Puglia, deliberazione n. 98/2018/PAR; Sezione Piemonte, deliberazione n. 136/2018/PRSE; Sezione Veneto, deliberazione n. 2/2019/PRSP; Sezione Sardegna, n. 56/2019/PRSE).

La disposizione in esame, adoperando il termine *"sanzione"* nel disposto del comma 1-octies, disvelerebbe invero una *ratio legis* sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. *"elusive"* del divieto, con un vero e proprio *"blocco"* delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento, ovverosia *"nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione tardiva"* (Sezione Piemonte, deliberazione n. 136/2018/PRSE).

Ancora più chiara è la deliberazione della Sezione Campania n. 80/2018/PAR, secondo cui *"La voluntas che il legislatore vuole perseguire con il divieto in esame è, infatti, la cessazione dell'inerzia dell'ente inadempiente, legislativamente stigmatizzata con un regime sanzionatorio particolarmente gravoso - il divieto assoluto di assunzione di qualunque genere - che non tollera eccezioni di alcun tipo (comma 1-quinquies cit.). Fin tanto che perdurano i predetti inadempimenti, vigente il divieto normativo de quo, ogni tipo di assunzione è vietato al fine di paralizzare qualsivoglia impiego delle risorse pubbliche; ciò a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le assunzioni - se ed in quanto finalizzato all'incameramento di unità lavorative - [anche se] il soggetto incaricato non "innovi" il tipo di prestazione svolta [...] e resti nei limiti del budget originariamente previsto [...]."*

Ciò posto, questa Sezione - tenuta nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci consuntivi degli enti locali a un accertamento in senso oggettivo dell'inosservanza delle norme di contabilità - non può che rilevare la violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei termini di approvazione dei documenti contabili e di inserimento dei relativi dati in BDAP.

La Sezione raccomanda il puntuale rispetto della citata normativa sui termini di approvazione del rendiconto finanziario e del bilancio consolidato, prendendo atto delle giustificazioni rappresentate dal Comune di Valledaghi in ordine agli adempimenti riferiti all'esercizio 2017.



5. Con riferimento alla capacità di riscossione delle entrate del titolo I (84,16%) II (42,97%) e III (46,55%) l'Organo di revisione e il Sindaco hanno rappresentato in istruttoria che le entrate di natura

corrente (titolo I) si riferiscono principalmente alle entrate IMIS, che, a seguito del ravvedimento operoso da parte degli inadempienti, possono essere pagate entro due anni dalle irregolarità. L'ente però precisa che vi sono casi in cui non è stato effettuato il pagamento e altri casi di fallimenti per i quali la riscossione risulta oggettivamente difficile. Relativamente, invece, ai trasferimenti correnti (titolo II) l'Ente riferisce che si tratta quasi interamente di contributi provinciali (di parte corrente su perequativo e utilizzo di fondo investimenti minori per spese ordinarie), la cui erogazione, per il tramite di Cassa del trentino S.p.A., è basata sul fabbisogno effettivo di cassa del comune.

Per quanto riguarda il titolo III, il revisore e il Sindaco hanno evidenziato che parte della mancata riscossione riguarda le entrate derivanti dal ruolo dell'acquedotto, della fognatura e della depurazione (riscosse nell'esercizio successivo) e in parte i proventi dai beni dell'ente (affitti, concessioni, legname, etc) riferiti ad accertamenti di fine anno, riscossi in gran parte l'anno successivo.

Al riguardo la Sezione, preso atto di quanto dedotto dall'Amministrazione, rileva che il principio della competenza finanziaria potenziata introdotto con la disciplina dell'armonizzazione di cui al d.lgs. n. 118/2011 stabilisce che l'iscrizione a bilancio della posta contabile viene effettuata in relazione al criterio della scadenza del credito. L'accertamento delle entrate è effettuato nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva con imputazione contabile all'esercizio in cui il credito viene a scadenza. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata, più frequentemente ricorrenti per i Comuni trentini, la scadenza del credito:

- a) coincide con l'esigibilità del credito per le entrate tributarie. In particolare, le entrate tributarie gestite attraverso ruoli ordinari o liste di carico sono accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui sono emessi il ruolo, l'avviso di liquidazione e le liste di carico, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto (nei casi in cui la legge consente espressamente l'emissione di ruoli con scadenza nell'esercizio successivo). Le sanzioni e gli interessi correlati ai ruoli coattivi sono accertati per cassa. Le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto. Soltanto per le addizionali comunali Irpef (non attivate nella provincia di Trento) è possibile contabilizzare un importo pari all'accertamento effettuato nell'esercizio finanziario del secondo anno precedente quello di riferimento e comunque non superiore alla somma incassata nell'anno precedente in c/residui e del secondo anno precedente in c/competenza, riferiti all'anno d'imposta;
- b) coincide con l'esigibilità del credito per le entrate extratributarie. Per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici (es. servizio idrico) le entrate sono accertate sulla base

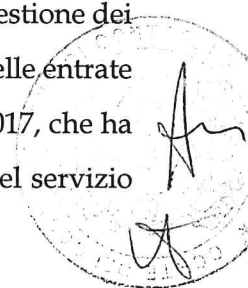
dell'idonea documentazione che predispone l'ente creditore con imputazione all'esercizio in cui il servizio è reso all'utenza. Tale principio si applica anche nel caso in cui la gestione del servizio sia affidata a terzi. Presupposto per l'accertamento (Punto 3.1 del principio contabile 4/2 Allegato al d.lgs. n. 118/2011) rimane comunque l'individuazione del soggetto debitore e l'ammontare del credito. In altre parole, non sono ammessi accertamenti effettuati sulla base di valutazioni di stima delle relative entrate, ancorché basate sui gettiti degli anni precedenti;

- c) coincide con l'esercizio finanziario in cui è adottato l'atto amministrativo di impegno relativo al contributo o al finanziamento, nel caso di entrate derivanti da trasferimenti e contributi da altre amministrazioni pubbliche in coerenza con l'imputazione dell'impegno da parte dell'ente erogante. A tal fine, l'ordinamento contabile prevede che ogni amministrazione pubblica, che impegna spese a favore di altre amministrazioni pubbliche, ne dia comunicazione ai destinatari in modo tale da assicurare la corrispondenza tra l'imputazione della spesa dell'ente erogatore con l'imputazione degli accertamenti dell'ente finanziato.

Sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione per le quali non è certa la completa riscossione, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione. Per tali crediti è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

Le entrate correttamente accertate richiedono da parte dell'Ente una costante e puntuale attività di promozione al fine di evitare di incorrere in eventuali decadenze o prescrizioni che possono pregiudicare l'effettivo incasso del credito, ivi comprese, se necessario, le iniziative per la riscossione coattiva.

Dai dati contabili del Comune sono state rilevate ridotte percentuali di riscossione dei crediti che necessitano l'attivazione di opportune iniziative per incrementare le somme effettivamente incassate relativamente al titolo I, al titolo II e al titolo III al fine di garantire, oltre alla puntuale riscossione dei crediti, l'efficienza dei processi di promozione delle entrate e il miglioramento nella gestione dei flussi finanziari. Si evidenzia al riguardo che la necessità di una tempestiva riscossione delle entrate del Titolo III si correla anche alla previsione di cui all'art. 1, c. 4, della legge n. 205 del 2017, che ha ridotto a due anni la prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura del servizio idrico, con riferimento alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020.



6. Nel corso dell'esercizio 2017 il Comune ha registrato un incremento, rispetto all'anno 2016, della spesa corrente pari al 16,76% e del personale pari al 17,16%.

Al riguardo l'Amministrazione ha rappresentato che nel 2017 sono aumentate le spese per l'acquisto di beni e servizi, in quanto per circa 5 mesi nel 2016 il comune è stato gestito dal Commissario Straordinario, con inevitabili rallentamenti nell'attività amministrativa 2016. Per quanto riguarda in particolare le spese del personale, l'Ente ha precisato che gli aumenti sono relativi all'attribuzione delle progressioni orizzontali al personale dipendente (recepimento contratto), alla liquidazione di una tantum e arretrati contrattuali 2016, all'attribuzione di n. 3 posizioni organizzative, alla liquidazione dei TFR al personale, all'assunzione di n. 3 dipendenti presso l'ufficio tecnico. L'Ente precisa comunque che le assunzioni rientrano nel rispetto del piano di miglioramenti previsto dalla normativa provinciale per il comune di Vallelaghi.

Tenuto conto dell'evoluzione in espansione appare necessario che l'Ente assicuri una costante azione di contenimento con particolare riferimento alle spese di natura non obbligatoria, ed un continuo monitoraggio delle altre spese per migliorare l'efficienza dei processi di erogazione dei servizi, senza incidere sulla qualità degli stessi, al fine di assicurare gli obiettivi di efficientamento contenuti nella deliberazione della Giunta provinciale n. 1952 del 9 novembre 2015 e ss.mm..

7. Con riferimento alle spese di rappresentanza, si richiama la disposizione di cui all'art. 16, co. 26, del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, secondo cui *"Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale"*.

8. Nel corso del 2017 il Comune ha pagato mediamente le transazioni commerciali con un ritardo di 13,92 giorni. Al riguardo l'Ente ha riferito in istruttoria che il ritardo nei pagamenti è derivato dalla complessa procedura di liquidazione delle fatture relative alle opere pubbliche. Con il d.lgs. n. 231/2002 è stata data attuazione nell'ordinamento interno alla direttiva europea n. 2000/35/CE sulla lotta contro il ritardo dei pagamenti nelle transazioni commerciali. Sono soggetti alla relativa disciplina i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con le imprese che hanno per oggetto la consegna di merci o la prestazione di servizi verso il pagamento di un corrispettivo. La norma fissa in linea generale la scadenza dell'obbligazione in 30 giorni dal ricevimento della fattura, salvo che il documento di addebito non sia trasmesso in data anteriore al ricevimento della merce o dalla prestazione dei servizi: in questo caso i trenta giorni decorrono da tale data. Il pagamento ritardato comporta l'addebito automatico degli interessi legali di mora che la norma quantifica al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento (c.d. tasso di riferimento), maggiorato di 8 punti percentuali. Al creditore compete

anche il rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte. Inoltre, allo stesso spetta, senza necessità di una costituzione in mora, un importo forfettario di 40 euro a titolo di risarcimento del danno, fatta salva la prova del maggior danno che può comprendere anche i costi di assistenza per il recupero del credito. Sono nulle eventuali clausole contrattuali difformi, quando risultano gravemente inique in danno per il creditore.

È pertanto necessario che l'Ente attivi prontamente le misure idonee per ricondurre nei termini legali i propri pagamenti anche al fine di evitare oneri aggiuntivi a titolo di interessi moratori e spese di risarcimento che potrebbero determinare ipotesi di illecito erariale nei confronti dei soggetti responsabili.

Al riguardo è utile ricordare le novità introdotte dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio dello Stato) in tema di misure di incentivo e penalità nei confronti degli enti pubblici allo scopo di assicurare il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

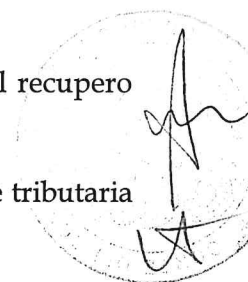
A determinate condizioni fissate dalla legge è possibile ridurre nel bilancio di previsione 2019-2021 il Fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per l'anno 2019 ad un valore pari all'80% dell'accantonamento. Dall'esercizio 2020, i commi 859 e ss., della l. n. 145/2018, norme qualificate come "*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*" ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, introducono l'obbligo di costituire un Fondo di garanzia, quale nuovo accantonamento diretto a limitare la capacità di spesa degli enti non in regola con i pagamenti. Il fondo è determinato per un importo calcolato in misura percentuale degli stanziamenti di parte corrente relativi alla spesa per beni e servizi e proporzionato alla maggior consistenza del ritardo rispetto al termine di pagamento fissato dalla normativa vigente. L'obbligo riguarda anche gli enti che non dimostrino la riduzione dello *stock* di debito rispetto al secondo esercizio precedente.

Dal 2020, l'applicazione delle misure previste per gli enti non in regola con gli obblighi di tempestività di pagamento e di riduzione del debito si applicano anche agli enti territoriali che non hanno pubblicato l'ammontare complessivo dei debiti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 e che non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica le comunicazioni obbligatorie.

9. In istruttoria è emersa una percentuale di riscossione delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria pari al 100% sull'importo accertato dei proventi in argomento.

Nel riscontro istruttorio l'Ente ha riferito che accerta le entrate per contrasto all'evasione tributaria per cassa.

A tal riguardo, sotto il profilo contabile è utile ribadire che le entrate, conseguenti all'emissione di ruoli ordinari, liste di carico, avvisi di liquidazione, sono accertate e imputate all'esercizio in cui sono emessi il ruolo, l'avviso di liquidazione e di accertamento e la lista di carico, a condizione che

A handwritten signature in black ink is written over a circular official stamp. The stamp contains some illegible text and a central emblem.

la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto. Per tali entrate è necessario effettuare l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità secondo le modalità di determinazione indicate dall'esempio n. 5 dell'Allegato 4/2 dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011. Per gli enti soggetti alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale l'importo di tali crediti, indicato nello stato patrimoniale, è al netto del relativo fondo svalutazione crediti.

P Q M

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

ACCERTA

le criticità esposte in parte motiva rilevate nell'esame del rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Vallelaghi

DISPONE

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

- assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione e del bilancio consolidato e il tempestivo inserimento dei dati nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009);
- migliorare le percentuali di riscossione delle entrate del titolo II e del titolo III;
- assicurare il contenimento delle spese di natura non obbligatoria nonché il monitoraggio delle altre spese al fine di migliorare l'efficienza dei processi di erogazione garantendo il rispetto degli standard di qualità dei servizi resi alla cittadinanza;
- assicurare il rispetto delle vigenti disposizioni normative e dei principi giurisprudenziali in ordine al sostenimento delle spese di rappresentanza;
- assicurare il pagamento delle transazioni commerciali nei termini normativamente fissati, assolvendo anche agli obblighi di puntuale aggiornamento della "Piattaforma certificazione crediti";
- osservare scrupolosamente i principi contabili del d. lgs. n. 118/2011, con riferimento ai criteri di accertamento delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria.

I provvedimenti e le misure correttive adottate dall'Ente in esito alla presente deliberazione al fine di rimuovere le criticità evidenziate dovranno essere comunicati a questa Sezione regionale di controllo e saranno valutati nell'ambito delle successive attività di monitoraggio.

Quanto accertato in questa sede, per i connotati propri di questo modulo di controllo, non attiene alla regolarità dei comportamenti sottostanti agli atti sottoposti al controllo, i quali potranno essere valutati nelle competenti sedi.

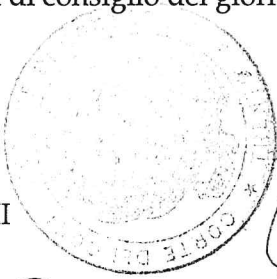
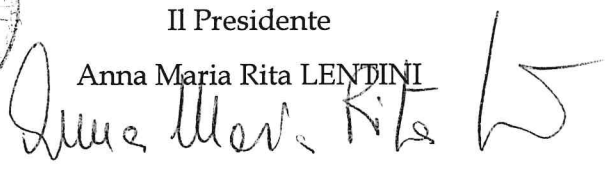
ORDINA

la trasmissione, a cura del Dirigente della segreteria, di copia della presente deliberazione:

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

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

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

Il Magistrato relatore		Il Presidente
Massimo AGLIOCCHI		Anna Maria Rita LENTINI
		

Depositata in segreteria il 6 DIC. 2019

Il Dirigente
Anna Maria GUIDI