

Deliberazione n. 212/2021/PRSE



**CORTE DEI CONTI**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL**  
**SEDE di TRENTO**

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Gianpiero D'ALIA	Consigliere
Paola CECCONI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 28 dicembre 2021

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

VISTO l'art. 79, cc. 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 regio decreto 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 n. 14 del 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 decreto legislativo 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, cc. 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 legge provinciale 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 decreto legislativo 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 l'art. 9, c. 1 *quinquies*, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160;

VISTO il "Codice degli Enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige", approvato con legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 e s.m.;

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 d.m. 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. 9/SEZAUT/2020/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, cc. 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 2019;

VISTA la deliberazione n. 16/SEZAUT/2020/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato 2019;

VISTO l'art. 107, c. 1, lett. b), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27, concernente. *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”*, che per gli enti e i loro organismi strumentali, che applicano le disposizioni del titolo I del decreto legislativo n. 118/2011 e s.m., ha differito al 30 giugno 2020 il termine di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2019;

VISTA la deliberazione n. 1/2021/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 2021;

VISTA la nota dell'Unità di missione strategica Coordinamento enti locali, politiche territoriali e della montagna della Provincia autonoma di Trento prot. n. P324/2021/29-2021-10/GG del 15 gennaio 2021 (prot. Corte dei conti n. 143 di pari data), con la quale sono stati comunicati gli esiti delle verifiche effettuate dalla Provincia, riferiti all'esercizio 2019, in merito al rispetto da parte dei comuni del contenimento della spesa corrente. L'Ente vigilante ha confermato con riferimento al Comune di Vallelaghi il raggiungimento degli obiettivi di risparmio sul rendiconto 2019 previsti dalla delibera della Giunta provinciale n. 1228/2016 e s.m.;

CONSIDERATO che il Comune di Vallelaghi, avendo una popolazione superiore ai 5 mila abitanti, è tenuto ad adottare la contabilità economico-patrimoniale, nonché ad approvare, se sussistono i relativi presupposti, il bilancio consolidato con i propri organismi partecipati in conformità a quanto previsto dall'Allegato 4/4 ai principi contabili di cui al decreto legislativo n. 118/2011 e s.m.;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 205/2020/INPR del 19 e 22 ottobre 2020 con la quale sono state definite le modalità e le procedure di controllo dei rendiconti dei comuni della provincia di Trento per l'esercizio finanziario 2019;

RILEVATO che in base alla precitata delibera n. 205/2020/INPR del 19 e 22 ottobre 2020 il Comune di Vallelaghi avendo una popolazione superiore ai 5 mila abitanti è oggetto di un

controllo più analitico mediante un'articolata istruttoria e specifico contraddittorio, sulla base della documentazione a corredo del rendiconto 2019

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2019 trasmesso a questa Sezione di controllo il 27 gennaio 2021 dall'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Vallelaghi tramite inserimento nel sistema informativo "Contabilità territoriale" (ConTe) della Corte dei conti;

ESAMINATO il questionario sul bilancio consolidato 2019, trasmesso dall'organo di revisione in data 30 agosto 2021;

ESAMINATA la relazione dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2019 inviata a questa Sezione di controllo dall'organo di revisione economico-finanziaria del medesimo comune;

RILEVATO che il Comune di Vallelaghi ha approvato il rendiconto 2019 in data 30 giugno 2020 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 29 luglio 2020;

RILEVATO altresì che il Comune di Vallelaghi ha approvato il bilancio consolidato 2019 in data 30 novembre 2020 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 3 dicembre 2020;

VISTA le note prot. n. 2463 del 3 settembre 2021 e prot. n. 4066 del 27 novembre 2021, con le quali il magistrato istruttore ha comunicato all'ente e all'organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria e ha sollecitato l'invio di documentazione;

ESAMINATA la nota di chiarimenti trasmessa dall'organo di revisione del Comune di Vallelaghi, prot. Corte dei conti n. 2964 del 24 settembre 2021;

ESAMINATI i documenti trasmessi dall'organo di revisione del Comune di Vallelaghi, prot. Corte dei conti n. 4027, 4028 e 4029 del 24 novembre 2021 e prot. Corte dei conti n. 4115, 4116, 4117 del 1 dicembre 2021;

ESAMINATI i documenti integrativi inviati dall'ente e registrati al prot. Corte dei conti n. 4120 del 1 dicembre 2021;

CONSIDERATO altresì che l'organo di revisione ha dichiarato nella relazione-questionario sul rendiconto 2019 del Comune di Vallelaghi che non vi sono gravi irregolarità, per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020, n. 27 e s.m., concernente: *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"* ed in particolare l'art. 85, c. 8-bis, secondo il quale *"Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'articolo 6 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n.*

174", disposizione da ultimo confermata dall'art. 6 del decreto legge n. 105 del 23 luglio 2021, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 16 settembre 2021 n. 126;

RITENUTO pertanto opportuno svolgere l'odierna Camera di consiglio in modalità telematica attraverso il collegamento simultaneo di tutti i partecipanti in videoconferenza (pc con programma Microsoft Teams), con la possibilità di intervento, di visione e scambio degli atti, tutti liberamente disponibili in formato digitale, al fine di assicurare le misure di contrasto alla diffusione del Covid-19;

DATO ATTO che tutti i componenti del Collegio hanno assicurato l'esclusiva loro presenza nella stanza dalla quale viene effettuato il collegamento e la natura riservata della riunione;

VISTA l'ordinanza n. 21/2021 di data 27 dicembre 2021 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio con svolgimento mediante collegamento da remoto;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Tullio FERRARI, designato con ordinanza del Presidente n. 13/2021 del 8 luglio 2021, 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 n. 9/SEZAUT/2020/INPR, deposita in data 28 maggio 2020, 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 2019.

L'art. 148-bis del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3 del decreto legge n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo*, disponendo che detto controllo tenda alla *“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”*.

La norma ne definisce, quindi, l'ambito, disponendo che *“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, prevedendo che *“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 sulla corretta e uniforme applicazione delle regole contabili di armonizzazione 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 del 2003 e s.m. 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 decreto legislativo n. 267/2000 e l'eventuale avvio del procedimento di c.d. “dissesto guidato” disciplinato dall'art. 6, c. 2, del decreto legislativo 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.

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 del predetto Statuto di autonomia, 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"* ed il seguente art. 80, che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali.

Infine, viene in rilievo l'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015, come successivamente modificato, che ha disposto il recepimento di varie norme del TUEL, nell'ordinamento provinciale.

2. Il quadro normativo appena delineato va, poi, completato con 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"*), va richiamata anche la sentenza n. 80/2017 che ha sottolineato *"l'indeffettibilità 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"*.

Secondo detta sentenza della Corte costituzionale, quindi, *"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) [...]”.*

Di rilievo sono 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, nonché 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. Così delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, possono ora esaminarsi gli esiti dell’esame della documentazione inerente al rendiconto per l’esercizio 2019 e al bilancio consolidato 2019 del Comune di Vallelaghi, dai quali si rilevano le seguenti principali risultanze finali:

- Risultato di amministrazione (lett. A)	2.596.652,44
- Risultato di amministrazione disponibile (lett. E)	2.061.713,22
- Fondo finale di cassa	1.220.922,96
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	67,79%
- Residui attivi finali	4.444.879,33
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	126.349,14
- Residui passivi finali	2.087.914,87
- Risultato di competenza di parte corrente (O1)	617.590,84
- Risultato di competenza (W1)	617.590,84
- Equilibrio di parte corrente (O3)	608.341,63
- Equilibrio complessivo (W3)	608.341,63
- Incidenza dell’indebitamento sulle entrate correnti	24,02%
- Risultato economico di esercizio	-276.208,75
- Attivo patrimoniale	76.250.028,25
- Passività patrimoniali	10.758.865,42
- Patrimonio netto	65.491.162,83
- Risultato economico di esercizio da bilancio consolidato	-285.547,95
- Attivo patrimoniale da bilancio consolidato	76.758.500,81
- Passività patrimoniali da bilancio consolidato	11.251.829,64
- Patrimonio netto da bilancio consolidato	65.506.671,17

4. A seguito delle attività di verifica, il magistrato istruttore ha instaurato con l'ente regolare contraddittorio, comunicando al sindaco e all'organo di revisione gli esiti dell'istruttoria con invito a presentare osservazioni o controdeduzioni.

In particolare, dall'esame istruttorio della documentazione di consuntivo 2019 sono emerse le seguenti criticità ed aspetti da approfondire:

- giacenze di cassa vincolata;
- attività di contrasto all'evasione tributaria;
- discordanze nei valori dei minori residui attivi e del debito indicati nella relazione del revisore rispetto a quanto riportato nel questionario;
- esito negativo dei dati trasmessi in Bdap;
- presenza di criticità contabili dal sistema ConTE;
- assenza di accantonamenti per fondo rischi nell'avanzo di amministrazione in presenza del fondo controversie nello stato patrimoniale;
- risultato conto economico negativo 2018 e 2019;
- residui attivi antecedenti l'anno 2016 per il titolo 1 e il titolo 3;
- attestazione ex art. 41, c. 1 d.l. n. 66/2014;
- perimetro di consolidamento;
- mancato invio di documenti richiesti con nota prot. 2985/2020.

5. L'organo di revisione ha trasmesso le proprie osservazioni e controdeduzioni, allegando documenti. Ha, inoltre, riferito in merito alle misure consequenziali assunte dall'ente a superamento delle criticità segnalate con la delibera di questa Sezione n. 193/2020/PRSE.

6. Dal questionario sul bilancio consolidato 2019, compilato dall'organo di revisione dell'ente, è emerso che sono state escluse dal perimetro di consolidamento (GBC - Gruppo bilancio consolidato) le seguenti società *in house*: Trentino Digitale s.p.a., Consorzio dei Comuni Trentini soc. coop., Trentino Riscossioni s.p.a. e GEAS s.p.a.

A seguito di richiesta istruttoria, l'ente ha rappresentato la mancata inclusione dei citati soggetti nel gruppo amministrazione pubblica (GAP), poiché ha fatto riferimento alla circolare del Consorzio dei Comuni Trentini del 27.11.2017, secondo la quale le ridette società, dal momento

che forniscono unicamente servizi di natura strumentale all'attività dell'ente, non rientrano nel gruppo, perché esso deve comprendere soltanto i soggetti affidatari di servizi pubblici locali da parte del comune in forma diretta, a prescindere dalla quota di partecipazione posseduta.

In base a tale linea interpretativa, poiché il GBC è "un di cui" del GAP, in esso non rientrerebbero i soggetti che non facciano già parte GAP.

Il revisore, nel questionario sul bilancio consolidato, ha ricollegato l'esclusione delle citate società al criterio di irrilevanza della quota di partecipazione detenuta dal comune.

Innanzitutto, occorre ricordare che il bilancio consolidato ha la funzione di rappresentare in forma unitaria il bilancio di un gruppo, ossia di un soggetto composto da singole realtà distinte in quanto dotate di personalità giuridica, ma che si identificano in un'unica entità economica.

Tale bilancio permette di raffigurare in modo completo ed unitario la situazione economica-patrimoniale e finanziaria del gruppo.

Pur essendo risalente il fenomeno della gestione dei servizi pubblici attraverso forme organizzative esterne alla realtà della singola amministrazione pubblica, è relativamente recente l'esigenza di assicurare il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di regioni ed enti locali mediante l'introduzione dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato al fine di controllare la finanza pubblica, sia per la parte di risorse utilizzate dall'ente pubblico, sia per quelle gestite attraverso entità organizzative collegate. Tutto questo, al fine di responsabilizzare il management rispetto alla gestione globale delle risorse complessivamente affidate per l'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici a prescindere dai modelli organizzativi utilizzati.

In merito all'esclusione operata dal comune con riferimento alle società *in house*, e al fine di verificare la correttezza di tale scelta, occorre procedere con una lettura coordinata degli artt. 11-*bis* e seguenti del d.lgs. n. 118/2011 e dell'allegato 4/4 del medesimo decreto legislativo.

Dal principio contabile, si ricava che il GAP deve comprendere: gli organismi strumentali (in quanto dotati di autonomia contabile, ma privi di autonoma personalità giuridica rispetto all'amministrazione pubblica), gli enti strumentali (in quanto dotati di autonoma personalità giuridica), sia controllati che partecipati, e, infine, le società sia controllate che partecipate.

Limitando la disamina, per quanto di interesse in questa sede, ai soggetti costituiti in forma societaria, nel paragrafo 2, punto 3.2, dell'allegato 4/4, già richiamato, si precisa che appartengono al gruppo le "società partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite

*dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione."*

La disposizione, introdotta per effetto del d.m. 11 agosto 2017, riprende la previsione contenuta nel comma 3, dell'art. 11-*quinquies*, del citato d.lgs. n. 118/2011, il quale, in fase di prima applicazione della disciplina armonizzata, ovvero per gli esercizi 2015-2017, aveva individuato provvisoriamente il concetto di partecipata facendo riferimento alle società a totale partecipazione pubblica che svolgono servizi pubblici locali, a prescindere dalla quota di partecipazione detenuta dalla regione o dall'ente locale.

In pratica, la norma era finalizzata, nel periodo transitorio 2015-2017, ad individuare situazioni di partecipazioni significative, a prescindere dalla consistenza, con riferimento al tipo di attività svolta dalla società (servizi pubblici locali).

A regime, il concetto di partecipata, oltre a ricomprendere le società di cui si è appena fatto cenno, è stato esteso ai soggetti nei quali la quota di partecipazione detenuta dall'ente, direttamente o indirettamente, valutata secondo il criterio della quota di voti, esercitabili in assemblea, sia pari o superiore al 20 per cento (al 10 per cento per le società quotate).

Il tema dell'esclusione dal perimetro di consolidamento delle società *in house*, nel caso di partecipazioni sotto le soglie di rilevanza, è stato oggetto di attenzione da parte della Sezione delle autonomie della Corte dei conti già nella delibera n. 09/SEZAUT/2016/INPR.

In tale provvedimento, si sottolineava il rischio *"dell'esclusione dall'area di consolidamento di un gran numero di società, tra cui proprio quelle che godono di affidamenti in house e che, comunque, ricavano dal pubblico le risorse per il proprio sostentamento"* (cfr. C. conti, sez. Puglia, deliberazione n. 66/2016/PRSP).

A parere del Collegio, l'eventuale esclusione dall'area di consolidamento di tali soggetti determinerebbe un effetto distorsivo della corretta rappresentazione contabile, poiché le *"in house"*, nonostante la formale e distinta personalità giuridica, sono caratterizzate, in concreto, da un rapporto di immedesimazione organica con l'amministrazione, essendo queste equiparabili ad un servizio/ufficio interno privo di autonomia decisionale (Cons. Stato, sentenza n. 2660/2015).

Peraltro, il principio contabile prevede, oltre alle soglie numeriche di rilevanza, anche la facoltà, per le amministrazioni capo-gruppo, di effettuare una valutazione discrezionale di significatività, allo scopo di inserire nel bilancio consolidato anche enti o società del gruppo che, in base al solo criterio quantitativo, sarebbero da escludere.

La valutazione di significatività della partecipazione era prevista fin dal testo originario del principio contabile ma, come detto, la stessa era affidata esclusivamente alla discrezionalità dell'amministrazione capo-gruppo.

Il d.m. del Ministero dell'economia e delle finanze 11 agosto 2017, che ha aggiornato gli allegati al d.lgs. n. 118/2011, oltre che intervenire sulle soglie numeriche di rilevanza, ha introdotto, al paragrafo 3 dell'allegato 4/4, l'espressa previsione che *"a decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione."*

Di conseguenza, a partire dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2017 (per i comuni della provincia di Trento, leggasi esercizio 2018), sulla base della novità normativa, confluiscono nel perimetro del consolidamento le società totalmente partecipate dalla capogruppo e, a prescindere da ogni criterio numerico di rilevanza e da ogni soglia di partecipazione, le società *in house* e gli enti partecipati destinatari di un affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo.

Più in particolare, con il nuovo principio contabile, *"l'ampliamento del perimetro del consolidamento si fonda su una valutazione legale di rilevanza, che si discosta dai criteri quantitativi e si ricollega alla natura di società in house o di ente comunque destinatario di un affidamento diretto e, dunque, all'origine pubblica delle risorse gestite dalla società o dall'ente"*, e da questo *"deriva, pertanto, che se una regione o un ente locale detengono una partecipazione, anche infinitesimale, in una società che abbia i caratteri della società in house o in un ente che sia comunque destinatario di un affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, tali soggetti non solo confluiscono nel gruppo amministrazione pubblica, ma rientrano anche nel perimetro del consolidamento."* (C. conti, sez. Piemonte, deliberazione n. 19/2018/SRCPIE/PAR).

Con riguardo alle ipotesi di irrilevanza, poi, l'ordinamento contabile specifica che: *"in ogni caso, salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata"*.

La disposizione, di chiusura del sistema, afferma il principio secondo il quale le partecipazioni inferiori ad una soglia dell'1% del capitale sociale sono "in ogni caso" irrilevanti.

Si tratta, anche in tal caso, di un ultimo parametro legale di significatività, preordinato alla individuazione di una ipotesi conclusiva dell'irrilevanza, già declinata in precedenza, sulla base degli illustrati criteri contabili.

L'ente, pertanto, operativamente, esclude *in primis* le partecipazioni con quote inferiori all'1% e, successivamente, verifica la rilevanza per le altre società inserite nel GAP, sulla scorta dei

parametri contabili, escludendo da tale operazione le partecipazioni nelle *in house* e nelle società a totale partecipazione pubblica affidatarie di servizi pubblici locali, per le quali, sulla base dei vigenti principi contabili, vige la presunzione di rilevanza.

La anzidetta interpretazione risulta confermata dalla Sezione delle autonomie, che, nella delibera n. 16/SEZAUT/2020/INPR, riguardante l'approvazione delle linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato 2019, ed in particolare, nell'allegata nota metodologica - domanda 1.2 -, ha chiarito, nell'esempio riportato, che *"Se l'organo di revisione, nella compilazione del questionario, ha indicato come esclusa per irrilevanza una società per la quale è stato valorizzato il campo "società in house" o "Organismo titolare di affidamento diretto", è evidente che ai sensi del Principio contabile l'ente capogruppo ha determinato in modo errato il perimetro di consolidamento"*.

In conclusione, il Collegio, rilevata l'esclusione, dal perimetro di consolidamento, delle partecipazioni detenute dal comune nelle società *in house* (Trentino Digitale s.p.a., Consorzio dei Comuni Trentini soc. coop., Trentino, Trentino Riscossioni s.p.a. e GEAS S.p.a.), ravvisa l'errata applicazione del Principio contabile 4/4 allegato al d.lgs. n. 118/2011.

Conseguentemente, il bilancio consolidato per l'esercizio 2019, approvato dal consiglio comunale, risulta incompleto delle poste riferite alle società più sopra indicate.

7. In esito all'attività di controllo, la Sezione ritiene di non procedere con un ulteriore supplemento istruttorio, non essendo emerse, allo stato degli atti gravi irregolarità, fatto salvo quanto riportato al precedente punto 6.

In ogni caso, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tale sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione *"di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio"* (Corte Cost. 60/2013), la Sezione può segnalare agli enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, criticità o difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di eventuali future situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

Pertanto, il Collegio ritiene necessario formulare i rilievi indicati nel dispositivo anche in funzione di una eventuale successiva attività di monitoraggio, fermo restando che l'assenza di uno specifico rilievo su elementi non esaminati non costituisce di per sé valutazione positiva.

### P.Q.M.

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

1) accerta che dall'esame dei dati di rendiconto 2019 e del bilancio consolidato 2019 del Comune di Vallelaghi non emergono allo stato degli atti gravi irregolarità, salvo quanto precisato al punto 6 dei *considerata*;

2) rileva che, dalla documentazione agli atti, acquisita in sede di verifica del rendiconto di gestione per l'esercizio 2019, l'ente ha conseguito un risultato di competenza (W1) positivo;

3) conclude, allo stato degli atti, il procedimento di controllo del rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2019 del Comune di Vallelaghi, invitando al contempo l'ente nella propria attività gestionale:

- ad osservare scrupolosamente i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 e s.m. in merito ai criteri di accertamento delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria, che per l'emissione di avvisi di liquidazione e di accertamento, di ruoli e liste di carico, prevedono l'imputazione all'esercizio di emissione, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia fissata entro i termini dell'approvazione del rendiconto;
- ad assicurare l'allineamento dei dati contabili riportati nella relazione dell'organo di revisione, nel questionario, nella BDAP e nel rendiconto. In particolare, è necessario aggiornare la BDAP ove questa riporti dati non completi;
- a valutare attentamente i presupposti giuridico contabili per il mantenimento dei residui attivi vetusti, verificando non soltanto l'idoneità del titolo giuridico, ma anche l'effettiva recuperabilità della somma;
- ad allegare, alla relazione del rendiconto di gestione, il prospetto di cui all'art. 41, c. 1, del d.l. n. 66/2014, convertito nella l. n. 89/2014, sottoscritto dal legale rappresentante dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario. L'attestazione deve contenere l'indicatore annuale di tempestività di pagamento, il totale dei pagamenti effettuati dopo la scadenza e, nel caso di criticità, le azioni che l'ente intende assumere per ricondurre nei termini legali i pagamenti ai fornitori;

- a rivedere la perimetrazione del proprio gruppo amministrazione pubblica e del bilancio consolidato, giacché nello stesso devono confluire tutte le società "in house" e ciò a prescindere dalla quota di partecipazione posseduta, al fine di una corretta stesura del bilancio del gruppo.

I provvedimenti e le misure correttive adottate dall'ente in esito alla presente deliberazione al fine di rimuovere le criticità evidenziate dovranno essere oggetto di specifica trattazione da inserire nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2021 e saranno valutati nell'ambito delle successive attività di monitoraggio.

Resta fermo che quanto accertato in questa sede, per i connotati propri di questo modulo di verifica, 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.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito *internet* del Comune di Vallelaghi, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Così deciso nella Camera di consiglio del giorno 28 dicembre 2021.

Il Magistrato relatore  
Cons. Tullio FERRARI  
*F.to digitalmente*

Il Presidente  
Pres. Anna Maria Rita LENTINI  
*F.to digitalmente*

Depositata in segreteria

Il Dirigente

Dott. Aldo PAOLICELLI

*F.to digitalmente*