



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 17 aprile 2020

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;

CONSIDERATO che il Comune di Ronchi Valsugana, avendo una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, applica le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 267/2000 relative all'armonizzazione contabile con un anno di posticipo, come previsto dalla l.p. n. 18/2015 e, pertanto, non è tenuto per l'esercizio 2017 ad implementare la contabilità economico-patrimoniale;

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2017 trasmesso a questa Sezione di controllo in data 3 aprile 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ronchi Valsugana tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (Con.Te.) 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. 44 di data 9 gennaio 2020 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 Ronchi Valsugana, prot. Corte dei conti n. 117 di data 23 gennaio 2020;

VISTO il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 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. 3, lett. e), che consente ai vertici istituzionali degli uffici della Corte dei conti di convocare le adunanze in Camera di consiglio mediante collegamenti da remoto;

RITENUTO pertanto opportuno svolgere l'odierna Camera di consiglio in modalità telematica attraverso il collegamento simultaneo di tutti i partecipanti in videoconferenza, al fine

di assicurare le misure di contrasto alla diffusione del COVID-19 ed in particolare evitare i contatti ravvicinati tra le persone, nonché lo spostamento sul territorio dei magistrati aventi domicilio fuori della sede della Sezione;

DATO ATTO che la Camera di consiglio non richiede l'intervento di soggetti esterni e che la riunione può essere svolta con modalità informatiche attraverso l'utilizzo del programma Skype for business, che consente ai partecipanti la possibilità di intervento, di visione e scambio degli atti, tutti disponibili in formato digitale;

DATO ATTO, inoltre, 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. 12/2020 del 16 aprile 2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di Consiglio in modalità telematica;

UDITO il relatore, Referendario Paola Cecconi designato con ordinanza del Presidente n. 20/2019 del 5 dicembre 2019, ed esaminata la documentazione agli atti;

considerato in fatto e in diritto

1. L'art. 1, c. 166, 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 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, d.lgs. n. 267/2000 e ss.mm. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3, 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, 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, d.lgs. n. 267/2000 e l'eventuale avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, 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, 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 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 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 sviluppatisi 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 Ronchi Valsugana (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 apposita nota di richiesta (prot. n. 44 del 9 gennaio 2020), con la quale sono state formulate osservazioni e richiesti chiarimenti e ulteriori elementi integrativi, così instaurando regolare contraddittorio con l'Ente.

I rilievi formulati si sono incentrati sui seguenti aspetti:

- ritardo nell'approvazione del rendiconto e nell'invio dei dati alla BDAP;
- azioni intraprese per aumentare la capacità di riscossione delle entrate del titolo III (71,59%);
- rilevante stock complessivo del debito;
- mancato invio dei prospetti relativi alla certificazione e al monitoraggio degli obiettivi di pareggio di bilancio 2017;
- riapertura in ConTe del questionario consuntivo 2017 per completamento compilazione in relazione alla mancanza di dati con riferimento alle anticipazioni di tesoreria e al totale debito contratto;
- richiesta dati relativi ad entrate e spese non ricorrenti;
- evoluzione in aumento della spesa corrente (+12,86%) e della spesa del personale (+12,84%) rispetto all'esercizio precedente;
- rapporti con organismi partecipati e mantenimento di partecipazioni in società che presentano perdite reiterate;

- mancata pubblicazione e trasmissione, ai sensi dell'art. 16, c. 26, d.l. 13 agosto 2011 n. 138, dell'elenco delle spese di rappresentanza;
- parziale o erronea osservanza delle norme in materia di trasparenza.

In esito alla predetta richiesta, con nota di data 23 gennaio 2020 prot. Corte dei conti n. 117 a firma dell'Organo di revisione e del Sindaco 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 anche in una prospettiva dinamica e al fine di stimolare l'adozione di provvedimenti autocorrettivi.

4. Il Comune di Ronchi Valsugana ha approvato il rendiconto per l'esercizio 2017 in data 25 giugno 2018, oltre il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, termine perentoriamente previsto dall'art. 227, c. 2, d.lgs. n. 267/2000, e ha inviato i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13, l. n. 196/2009, in data 10 agosto 2018, superando il termine per l'invio normativamente stabilito in trenta giorni dall'approvazione del rendiconto.

L'Ente ha riferito che il ritardo nell'approvazione è stato determinato essenzialmente dalla carenza di personale, il quale deve adempiere a numerose incombenze in altre aree (servizi demografici, segreteria, sportello, ecc.). Per quanto riguarda il ritardo nell'invio dei dati a BDAP ha precisato che è stato dovuto a problemi tecnici del *software* gestionale.

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, commi 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, d.lgs. n. 267/2000 che può portare allo scioglimento del consiglio comunale (art. 227, c. 2 bis, d.lgs. n. 267/2000).

Con riferimento all'ordinamento regionale, va evidenziato che l'art. 49, 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, 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 Ronchi Valsugana, oltre ad avere approvato in ritardo il rendiconto, ha anche inviato i dati in BDAP senza rispettare i termini di legge.

A tal riguardo, si rappresenta che il citato art. 13, 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 ridotto 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, d.l. n. 113/16, nella versione vigente fino alle modifiche introdotte con la l. n. 145/2018 (art. 1, c. 904), 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, 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).

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, 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 multis 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 norma 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 [...].*"

In fase istruttoria l'Ente ha riferito di aver disposto un'assunzione con decreto del Sindaco del 18 giugno 2018 ma di aver effettivamente sottoscritto il contratto in data 1 luglio 2018, pertanto nel periodo di 30 giorni, non soggetto a divieto assunzionale nell'esercizio in esame, previsto per l'invio dei dati a BDAP successivamente all'approvazione del rendiconto (avvenuta il 25 giugno).

Ciò posto, questa Sezione – tenuta nell'esercizio della funzione di verifica 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 del rendiconto, pur prendendo atto che il Comune di Ronchi Valsugana non ha sottoscritto contratti di lavoro nel periodo di divieto di assunzioni prescritto dalla richiamata normativa.

5. Il Comune di Ronchi Valsugana, in sede istruttoria, ha riferito di aver sottoscritto, a seguito di due successivi decreti del sindaco, rispettivamente del 21 giugno 2017 e del 18 giugno 2018, due contratti a tempo determinato *part-time*, a partire dal 1 luglio 2017 fino al 30 giugno 2018 e dal 1 luglio 2018 fino al 31 dicembre 2018.

Inoltre, in sede istruttoria, è emerso come l'incarico è motivato dall'esigenza di smaltire l'arretrato del servizio demografico - stato civile - segreteria, e anche "*per liberare così tempo al personale dell'Ufficio Finanziario che a sua volta può smaltire il suo arretrato e poter a regime rispettare le scadenze per*

l'approvazione dei documenti contabili" aggiungendo che "*La mancata proroga dell'incarico avrebbe comportato ulteriori ritardi nell'approvazione del rendiconto stesso*".

In particolare, dalla documentazione in atti, emerge che l'incarico fiduciario (affidato attraverso i due contratti consecutivi sopra menzionati) è diretto a coprire la figura di collaboratore esterno a tempo determinato, limitato al massimo alla durata in carica del sindaco, in dotazione all'Ufficio di staff del sindaco stesso, istituito con delibera di Giunta comunale n. 41 del 7 giugno 2017.

Nella delibera citata si evidenzia la necessità di fornire un supporto al dipendente che ricopre la funzione di responsabile del servizio finanziario della gestione associata tra i Comuni di Torghegno e Ronchi Valsugana, il quale provvede anche a vari adempimenti relativi all'Ufficio demografico, benché, nella stessa delibera, si faccia riferimento all'avvio in data 1 gennaio 2017 alla gestione associata anche per i Servizi demografici, oltre a quella già menzionata, per il Servizio finanziario. Prendendo atto dei limiti alle assunzioni a tempo determinato stabiliti dalla normativa vigente, si motiva quindi il ricorso all'istituzione dell'Ufficio di staff, richiamando l'art. 41, D.P.Reg. 01.02.2005 n. 2/L e ss.mm.ii. (Testo Unico delle Leggi Regionali sull'Ordinamento del personale dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) per "la necessità e l'urgenza" di rispondere "*alle esigenze dell'Amministrazione comunale nelle attività di supporto e collaborazione operativa con il Sindaco e gli Assessori comunali e in particolare per gestire le richieste più immediate legate all'andamento dell'Ufficio demografico*".

Le funzioni dell'Ufficio di staff, con dotazione di 1 collaboratore, vengono individuate, in modo non esaustivo, nei rapporti con il pubblico, nella collaborazione nell'istruttoria con atti a valenza generale, nella collaborazione nella gestione del Servizio anagrafe, stato civile ed elettorale, nella collaborazione nella gestione del protocollo e dell'archivio, negli altri compiti che il Sindaco e gli Assessori eventualmente individueranno nel contesto delle proprie funzioni. Per tali mansioni viene stabilito che la "*posizione è ascrivibile per contenuti alla categoria B - livello evoluto - profilo professionale di "Coadiutore amministrativo" del vigente Ordinamento professionale del personale del Comparto Autonomie locali – Area non dirigenziale*".

Al riguardo, l'art. 41, D.P.Reg. 01.02.2005 n. 2/L (ex art. 18, c. 115, l.r. 23 ottobre 1998 n. 10. "Collaborazioni esterne e strutture particolari") come modificato dall'art. 1, c. 23, dell'Allegato al D.P.Reg. 11 luglio 2012, n. 8/L, dispone che "*Per obiettivi determinati e con convenzione a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto professionale. Il regolamento può inoltre prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, della giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente o da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato. Ai collaboratori assunti con contratto a tempo determinato si applicano i contratti collettivi a livello provinciale*".

Nella disposizione sopra richiamata il ricorso a collaborazioni esterne è finalizzato al raggiungimento di obiettivi determinati, per i quali è necessario reperire risorse ad alta specializzazione professionale. Anche quando il regolamento comunale contempli la previsione di uffici posti alle dirette dipendenze dei vertici politici dell'Ente, ciò è funzionale ai compiti di indirizzo e controllo loro attribuiti dalla legge, che escludono per definizione attività legate all'ordinaria gestione amministrativa.

L'inquadramento professionale non elevato del collaboratore dell'Ufficio di staff quale "coadiutore amministrativo" (B evoluto), nonché la mansione affidata di "*collaborazione nella gestione del Servizio anagrafe, stato civile ed elettorale*" non risultano conformi ai presupposti e ai requisiti individuati dalla norma, nonché alla stessa *ratio* della disposizione che intende individuare strumenti organizzativi peculiari per rispondere ad esigenze organizzative specifiche e puntualmente individuate.

La materia degli incarichi a professionalità esterne è disciplinata dall'art. 7, d.lgs. n. 165/2001 il cui comma 6, sottendendo il principio per il quale le amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali con il più proficuo impiego delle risorse interne (c.d. autosufficienza), consente l'affidamento di incarichi esterni solo per situazioni di straordinarietà ed eccezionalità, per l'assenza di personale idoneo, per il carattere limitato nel tempo e per incarichi ad oggetto circoscritto.

A tale riguardo la lett. c) del c. 6, del predetto d.lgs. n. 165/2001 richiede che la prestazione abbia natura temporanea e sia altamente qualificata; la norma vieta inoltre il rinnovo mentre l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.

Il successivo comma 6-bis impone l'attivazione da parte degli enti di procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

A livello locale il quadro normativo sugli incarichi esterni è disciplinato dal capo I-bis, l.p. n. 23/1990, introdotto dall'art. 1, l.p. 24 ottobre 2006, n. 9, applicabile agli enti locali della Provincia di Trento per effetto del combinato disposto degli artt. 1 e 5 , l.p n. 2/2016. I presupposti e le condizioni di ammissibilità previsti dalla normativa provinciale per il ricorso ad incarichi esterni sono, per quanto di interesse al caso specifico, analoghi a quelli indicati dalla normativa nazionale come più sopra sinteticamente riportata.

In conclusione, la soluzione adottata dal Comune di Ronchi Valsugana, nel caso di specie, non si ritiene giustificabile alla luce del quadro normativo delineato, in quanto, per esigenze durature e fondamentali, strettamente inerenti alla missione dell'Ente come nel caso del servizio demografico,

il Comune deve provvedere con il proprio personale o eventualmente provvedendo ad adeguare opportunamente il modello organizzativo prescelto rappresentato dalla gestione associata.

6. L'Ente evidenzia nell'esercizio 2017 una capacità di riscossione delle entrate del titolo III pari al 71,59% benché in miglioramento rispetto all'esercizio precedente (45,10%).

Al riguardo, l'Amministrazione ha riferito in istruttoria che l'aumento della capacità di riscossione del titolo III, evidenziatasi nel 2017 rispetto al 2016, è dovuta agli incassi provenienti dalle centraline idroelettriche attivate a fine 2016, la maggior parte dei quali avvengono entro l'esercizio. L'Ente ha, quindi, specificato che una parte delle poste del titolo III, riferite alle tariffe dell'acquedotto, viene fatturato e incassato fisiologicamente l'anno successivo rispetto alla relativa competenza.

Al riguardo la Sezione 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 eseguito 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 dello stesso. 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 predisposta dall'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.

L'Ente, in sede istruttoria, ha rappresentato che per migliorare ulteriormente la capacità di riscossione conta di anticipare l'emissione delle fatture relative alle tariffe dell'acquedotto, nonché di accelerare l'attività di accertamento e di recupero coattivo dei tributi evasi (IMIS) e delle tariffe acquedotto non versate entro i termini di scadenza.

L'Ente fa presente, infine, che le attività descritte sono svolte con l'ausilio della gestione associata entrate (capofila il Comune di Roncegno Terme) che ha avuto in passato diversi avvicendamenti di personale in pianta organica ma che di recente si è stabilizzata.

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

In conclusione, sul punto, la Sezione raccomanda di proseguire le attività finalizzate ad incrementare le somme effettivamente incassate al titolo III, anche assicurando la corretta contabilizzazione dell'accertamento rispetto all'effettiva esigibilità dell'entrata, 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.

In particolare, si evidenzia che la necessità di una tempestiva riscossione delle entrate del titolo III si correla anche alla previsione di cui all'art. 1, c. 4, 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 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 108/2018/PRNO).

7. L'art. 148-bis, Tuel, introdotto dall'art. 3, d.l. n. 174/2012, convertito nella l. n. 213/2012, concernente il rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali, prevede che il giudice contabile verifichi, oltre al rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (per il 2017 del rispetto del saldo di finanza pubblica) e all'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva i vincoli di finanza pubblica, l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, e la sostenibilità dell'indebitamento in essere.

Dai documenti esaminati si rileva che il debito complessivo del Comune di Ronchi Valsugana nell'esercizio 2017 è pari a 553.276,15 euro, di cui 210.533,56 euro per estinzione anticipata da parte della Provincia autonoma di Trento e 342.742,59 euro residuo debito dell'Ente nell'esercizio 2017, inoltre ammonta al 113,22% del totale delle entrate dei titoli I, II e III, con un valore *pro capite* pari a 1274,83 euro. Si evidenzia, inoltre, nell'esercizio in esame, un ammontare complessivo di spesa per interessi sui muti pari a 8.811 euro.

Al riguardo, oltre al debito verso la Provincia autonoma di Trento che verrà estinto nel 2026, da contabilizzare a partire dal 2018 (circolare PAT prot. n. 130562/1.1.2-2018 del 2 marzo 2018), l'Amministrazione ha riferito di aver contratto un mutuo chirografario, con scadenza 2036, acceso presso un istituto di credito per finanziamento di spese in conto capitale dell'importo di 363.850,79, euro, con debito residuo al 31 dicembre 2017 pari a 342.742,59 euro.

L'Ente ha rappresentato, infine, di non avere programmato l'assunzione di nuovi mutui.

La Sezione raccomanda di monitorare lo stock di debito assunto dall'Ente con particolare riferimento alla sua sostenibilità tenuto conto della significativa incidenza sull'entrate correnti.

8. Dall'esame della documentazione trasmessa dal Comune per la verifica del consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2017 (questionario, relazione dell'Organo di revisione, dati inseriti in BDAP, rendiconto), sono emerse delle incongruenze o disallineamenti nelle informazioni riportate nei

diversi documenti, in particolare relativi al prospetto entrate e spese non ricorrenti, come puntualmente evidenziati nella nota istruttoria inviata all’Ente e all’Organo di revisione dal Magistrato istruttore.

La puntuale stesura dei documenti e la perfetta corrispondenza dei valori e delle informazioni riportate negli stessi, rispetto al rendiconto approvato dal Consiglio comunale, risponde non soltanto all’esigenza di una corretta informazione a tutte le parti interessate, ma riveste un ruolo di fondamentale importanza, che determina responsabilità e conseguenze di natura politico-amministrativa e tecnico-contabile nell’ipotesi di mancata/incompleta/errata compilazione o di omessa trasmissione ai destinatari interessati (per quanto riguarda il mancato invio del questionario si veda da ultimo Sezione di controllo per la Regione Sardegna n. 71/2019).

Sulla necessità di assicurare puntualità e precisione nella redazione dei documenti di programmazione e rendicontazione (e relativi allegati), è opportuno ricordare che la Corte costituzionale ha definito il bilancio come “bene pubblico” (Corte cost. n. 184/2016), la cui funzione è quella di riassumere e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia con riferimento alle entrate, sia con riguardo agli interventi attuativi delle politiche pubbliche, in modo tale che chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività sia sottoposto al giudizio finale concernente il confronto tra quanto programmato e quanto realizzato.

Relativamente all’aggiornamento della banca dati delle pubbliche amministrazioni (BDAP), già in precedenza si è fatto cenno alle disposizioni sanzionatorie previste dall’ordinamento nel caso di mancato o ritardato invio delle informazioni (art. 9, c.1-quiies, del d.l. n. 113/2016). Occorre ora richiamare l’attenzione su quanto previsto dall’art. 18, c. 2, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che dispone quanto segue: “le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1 trasmettono i loro bilanci preventivi ed i bilanci consuntivi alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, secondo gli schemi e le modalità previste dall’art. 13, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196”. Inoltre, l’art. 1, comma 6, del d.m. 12 maggio 2016 prevede che la trasmissione del consuntivo alla BDAP da parte degli enti locali assolve anche all’obbligo di invio telematico del rendiconto e relativi allegati alla Corte dei conti ai sensi dell’art. 227, comma 6, del TUEL.

Il punto 3 della deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida e il relativo questionario per gli Organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l’attuazione dell’art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - Rendiconto della gestione 2017, richiede agli Organi di revisione di vigilare sul corretto adempimento degli obblighi di trasmissione alle banche dati e, nel contempo, di assicurare l’attendibilità dei dati trasmessi,

nonché di attestare la congruenza di quelli inseriti in BDAP e in altre banche dati (es. banca dati partecipate) con quelli presenti nei documenti contabili.

Il puntuale aggiornamento della BDAP, da parte delle amministrazioni pubbliche, costituisce presupposto indefettibile per consentire alla Corte dei conti di esercitare le proprie funzioni di controllo sugli andamenti di finanza pubblica; ulteriormente si rileva che le informazioni richieste nel questionario sono state nel tempo significativamente ridotte proprio in ragione della effettiva possibilità di utilizzare le banche dati, correttamente alimentate.

9. Il d.lgs. n. 175/2016, concernente il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”, ha operato una disciplina di riordino e in parte di riforma della precedente normativa, particolarmente frammentata, con lo scopo di efficientare la gestione delle partecipazioni pubbliche, tutelare e promuovere la concorrenza e il mercato e razionalizzare e ridurre la spesa pubblica.

Con la nuova disciplina il legislatore ha definito, in particolare per ciò che rileva in questa sede, i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica, le condizioni e i limiti per la costituzione, acquisizione o mantenimento delle partecipazioni, l'introduzione di stringenti obblighi di dismissione nei casi in cui le partecipazioni societarie già detenute non siano inquadrabili nelle categorie previste dal decreto.

Analogamente, l'art. 18, cc. 3 *bis* e 3 *bis* 1, legge provinciale n. 1/2005, applicabili anche agli enti locali ex art. 24, c. 4, legge provinciale n. 27/2010, elencano una serie di condizioni che impongono l'adozione di un piano di razionalizzazione anche in presenza di una sola di dette condizioni (tra esse la mancanza di dipendenti o un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti e la presenza di risultati d'esercizio negativi per quattro dei cinque esercizi precedenti).

Il Comune di Ronchi Valsugana detiene al 31 dicembre 2017, come risulta dalla deliberazione del Consiglio comunale 20 dicembre 2018, n. 37 concernente la ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 18, c. 3 *bis* 1, l.p. 10 febbraio 2005, n. 1, partecipazioni dirette in Consorzio dei comuni trentini (0,51%), Informatica trentina spa (0,0035%), Azienda per il turismo Valsugana sc (1,725%), Funivie Lagorai spa (0,0016%), Trentino riscossioni spa (0,0039%) e partecipazioni indirette in Centro servizi condivisi attraverso Informatica Trentina (9,09%) e Trentino riscossioni (9,09%), Set distribuzione spa attraverso Consorzio dei Comuni trentini (0,05%), Cassa rurale di Trento attraverso Consorzio dei Comuni trentini (0,045%), Fed. trentina della cooperazione attraverso Consorzio dei Comuni trentini (0,153%).

In sede istruttoria, il Comune di Ronchi Valsugana è stato invitato, in particolare, a fornire le motivazioni del mantenimento della partecipazione nelle società Funivie Lagorai spa, che presenta perdite reiterate dal 2013 al 2017, alla luce di quanto dispone l'art. 20, co. 2, lett. e), d.lgs. n. 175/2016.

Per quanto concerne la partecipazione nella società Funivie Lagorai Spa, l'Ente ha sostenuto che l'asta pubblica di vendita delle azioni tentata da molti comuni limitrofi, con la medesima partecipazione, non ha mai ricevuto alcuna offerta e di considerare pertanto che tale partecipazione non abbia un valore di mercato tale da poter essere ceduta, e di confidare, infine, che la stessa società provveda per mezzo dell'acquisto di azioni proprie.

La Sezione, preso atto di quanto dedotto, pur rilevando che ai sensi dell'art. 4, c. 7, d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 5, c.1, lett. b), d.lgs. n. 100/2017, sono ammesse, fra le altre, le partecipazioni in società che realizzano e gestiscono impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitata in aree montane, e pur avendo presente la disciplina transitoria sulle perdite, non può non richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sul mantenimento di tali partecipazioni, anche in considerazione della irrisonietà della quota di capitale posseduta che non consente in alcun modo alla stessa di incidere sulle scelte gestionali del soggetto partecipato, motivo ulteriore per disporre la dismissione.

Più in generale, come già affermato da questa Corte (Sez. controllo Sicilia n. 61/2016/INPR) le partecipazioni c.d. "polvere" non appaiono coerenti con il requisito della indispensabilità e, fatte salve ipotesi residuali circa l'assoluta necessità della partecipazione per il raggiungimento dei fini istituzionali dell'Ente, da motivare e attestare sotto la responsabilità dell'Organo consiliare, la presenza nella compagnie societarie da parte del Comune deve essere riconsiderata.

Con riferimento alle modalità con le quali l'Ente rileva i propri rapporti finanziari, economici e patrimoniali con gli organismi partecipati, in mancanza di adeguato sistema informativo come si evince dal questionario al rendiconto 2017, l'Ente ha riferito di rilevare i rapporti finanziari con i propri organismi partecipati attraverso la propria contabilità registrando gli impegni di spesa, le fatture e i relativi pagamenti in riferimento agli incarichi per servizi, e di non intrattenere rapporti dal punto di vista economico - patrimoniale con le proprie partecipate.

Al riguardo si osserva che è doveroso per l'Ente avere sempre aggiornata e puntuale contezza della situazione economica- patrimoniale degli organismi partecipati, attraverso sistemi informativi o altre modalità ritenute opportune, atteso che criticità eventuali possono refluire sul bilancio dell'Ente.

La Sezione, in conclusione, non può non richiamare l'attenzione sulla necessità di valutare attentamente il mantenimento di partecipazioni in società in perdita da più anni, come ribadito anche dalla citata legge provinciale 1/2005. Inoltre, va rilevata la necessità di un continuo monitoraggio degli andamenti di bilancio delle società partecipate al fine di evitare, in caso di reiterate perdite d'esercizio, possibili effetti negativi sul bilancio comunale, nonché la costante verifica dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi resi al Comune dagli organismi partecipati.

10. La Sezione ha effettuato la verifica del rispetto degli obblighi di pubblicazione riguardanti le seguenti informazioni:

- a) rendiconto 2017 (art. 227, c. 6-bis, Tuel e art. 29, d.lgs. n. 33/2013, che deve essere completo del provvedimento di approvazione e di tutti gli allegati previsti dall'art. 11, c. 4, d.lgs. n. 118/2011);
- b) rendiconto semplificato 2017 (art. 227, c. 6-bis Tuel e art. 29, d.lgs. n. 33/2013), che illustra in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, le risultanze della gestione al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità;
- c) indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, ammontare complessivo dei debiti e numero delle imprese creditrici (art. 33, d.lgs. n. 33/2013). La norma prevede che le medesime informazioni siano pubblicate con cadenza trimestrale. Lo schema e le modalità di calcolo dell'indicatore sono stati definiti con il dPCM 22 settembre 2014;
- d) pagamenti effettuati dall'Ente (art. 4-bis, d.lgs. n. 33/2013) con specificazione del riferimento alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari;
- e) rilievi della Corte dei conti (art. 31, d.lgs. n. 33/2013): le Amministrazioni, oltre a pubblicare la relazione degli Organi di revisione al bilancio di previsione, alle variazioni e al conto consuntivo, pubblicano tutti i rilievi, ancorché non recepiti, della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione medesima e dei loro uffici.

Con riguardo ai provvedimenti degli Organi di indirizzo politico e dei dirigenti, l'art. 23, d.lgs. n. 33/2013 impone agli enti la pubblicazione e l'aggiornamento semestrale degli elenchi dei provvedimenti adottati. L'art. 1, c. 1, lett. g), l.r. n. 10/2014 stabilisce che in luogo degli elenchi dei provvedimenti possono essere pubblicati dai Comuni tutti i provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti.

Nel rispetto della disciplina in materia di tutela della riservatezza, la Sezione auspica che l'Ente dia applicazione alla normativa regionale da ultimo richiamata in modo tale da assicurare a tutti gli interessati la facile consultazione del contenuto integrale dei provvedimenti adottati dagli organi del Comune.

La Sezione, in sede istruttoria, ha rilevato inoltre la mancata pubblicazione sul sito e l'omessa trasmissione alla Sezione dell'elenco delle spese di rappresentanza degli esercizi 2017 e 2018, ai sensi dell'art. 16, c. 26, d.l. 13 agosto 2011, n. 138. A seguito di specifico rilievo, il Comune di Ronchi Valsugana ha trasmesso alla Sezione quanto richiesto mentre non risulta avere adempiuto all'obbligo di pubblicazione sul sito dell'Ente.

In conclusione, relativamente alle informazioni monitorate, il Collegio prende atto della parziale pubblicazione da parte del Comune di Ronchi Valsugana, a seguito di specifico rilievo in sede istruttoria, dei documenti mancanti, con l'eccezione, oltre che dell'elenco delle spese di rappresentanza 2017 e 2018, dell'elenco dei provvedimenti degli organi di indirizzo politico e dei dirigenti (ai sensi dell'art. 23, d.lgs. 33/2013).

Si evidenzia che il puntuale assolvimento degli obblighi di pubblicità, individuati dalla normativa sopra richiamata, rappresenta livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto alla corruzione e della cattiva amministrazione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

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 Ronchi Valsugana

DISPONE

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

- assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione e il tempestivo inserimento dei dati nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009);
- assicurare il rispetto della disciplina vincolistica di settore con riferimento agli incarichi esterni;
- migliorare le percentuali di riscossione delle entrate proprie relativamente al titolo III;
- non incrementare ulteriormente lo stock di debito complessivamente in carico al Comune dal momento che lo stesso presenta già ora una elevata incidenza rispetto alle entrate correnti;
- assicurare l'allineamento dei dati contabili riportati nella relazione dell'Organo di revisione e nella BDAP. In particolare, è necessario aggiornare la BDAP ove questa riporti dati non corretti;
- valutare attentamente il mantenimento delle partecipazioni in società che hanno registrato perdite da più esercizi, anche in considerazione della irrisonietà della quota di capitale posseduta, che non consente di incidere sulle scelte gestionali del soggetto partecipato;
- garantire il puntuale assolvimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni riportate nei *considerata* della presente deliberazione.

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 Ronchi Valsugana (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;
- alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 52, c. 4, Codice di giustizia contabile, per gli eventuali profili di competenza con particolare riferimento al punto 5 del considerato in fatto e in diritto.

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

Così deciso nella Camera di consiglio del giorno 17 aprile 2020.

Il Magistrato relatore

Paola CECCONI

Il Presidente

Anna Maria Rita LENTINI

Depositata in segreteria

Il Dirigente

Anna Maria GUIDI