



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
Alessia DI GREGORIO	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Paola CECCONI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 20 gennaio 2021

VISTI gli artt. 81, 97, 100, secondo comma, 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 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 l.r. 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 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. 12/2019/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 2018;

VISTA la deliberazione n. 1/2020/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 2020;

VISTA la nota dell'Unità di missione strategica Coordinamento enti locali, politiche territoriali e della montagna della Provincia autonoma di Trento prot. n. P324/2020/29-2020-14/GG del 28

agosto 2020 (prot. Corte dei conti n. 1726 di pari data), con la quale sono stati comunicati gli esiti delle verifiche effettuate dalla Provincia, riferiti all'esercizio 2018, in merito al rispetto da parte dei Comuni del pareggio di bilancio e del contenimento della spesa corrente. L'Ente vigilante ha confermato che tutti i Comuni hanno conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio come disciplinato dalle leggi n. 243/2012 e n. 232/2016; ha altresì riferito di aver verificato per i Comuni di Predaia, San Lorenzo Dorsino e Valdaone, enti costituiti il 1° gennaio 2015 a seguito dei processi di fusione, il raggiungimento degli obiettivi di risparmio sul rendiconto 2018 previsti dalla delibera della Giunta provinciale n. 1228/2016 - Allegato n. 2;

CONSIDERATO che il Comune di Sporminore, avendo una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, si è avvalso della facoltà di non adottare la contabilità economico-patrimoniale per l'anno 2018, ai sensi dell'art. 232, c. 2, del TUEL, e di non predisporre il bilancio consolidato in virtù di quanto stabilito dall'art. 233-bis, c. 3, del TUEL;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 118/2020/INPR del 28 luglio 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 2018;

RILEVATO che dall'esame delle risultanze di rendiconto per l'esercizio 2018 desunti dalla banca dati BDAP per il Comune di Sporminore le anomalie degli indicatori gestionali hanno superato la soglia di rilevanza definita con la deliberazione di questa Sezione n. 118/2020/INPR del 28 luglio 2020 e, pertanto, l'Ente è stato sottoposto ad un controllo di tipo più analitico mediante un'articolata istruttoria e specifico contraddittorio sulla base della verifica della documentazione a supporto del rendiconto 2018;

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2018 trasmesso a questa Sezione di controllo il 26 settembre 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Sporminore tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (ConTe) della Corte dei conti;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2018 inviata a questa Sezione di controllo dall'Organo di revisione economico-finanziaria del medesimo Comune;

RILEVATO che il Comune di Sporminore ha approvato il rendiconto 2018 in data 22 maggio 2019 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 5 settembre 2019 in ritardo rispetto ai termini di legge fissati, rispettivamente, al 30 aprile 2019 e al 30 maggio 2019;

VISTA la nota prot. n. 2157 del 14 ottobre 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 Sporminore, prot. Corte dei conti n. 2395 del 28 ottobre 2020;

CONSIDERATO altresì che l'Organo di revisione ha dichiarato nella relazione-questionario sul rendiconto 2018 del Comune di Sporminore che non vi sono gravi irregolarità per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

VISTO il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella l. 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. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi"* 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. 26 del d.l. n. 137 del 28 ottobre 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176;

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. 01/2021 di data 15 gennaio 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, Tullio FERRARI, designato con ordinanza del Presidente n. 18/2020 del 29 luglio 2020, ed esaminata la documentazione agli atti;

considerato in fatto e in diritto

1. L'art. 1, c. 166, della legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) stabilisce che *"gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"*.

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

finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione".

Sulla base di tale disposizione la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha emanato la deliberazione del 28 maggio 2019 n. 12/2019/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 2018.

L'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e s.m. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* ("*verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto c., della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti*"), ne definisce l'ambito ("*Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*") e stabilisce gli effetti delle relative risultanze ("*Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*").

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sul corretto e uniforme passaggio alle accennate nuove regole contabili da parte degli Enti Locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'Organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

Occorre altresì precisare che l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003 e 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 d. lgs. n. 267/2000 e l'eventuale avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del d. lgs. n. 149/2011, la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la

possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l’insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

L’evoluzione normativa (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, determinando il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente “collaborativo”, privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne 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 sviluppatasi in ordine alle prerogative autonomistiche delle Province autonome in materia di vigilanza e controllo della finanza locale.

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

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

3. Passando ora agli esiti dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Sporminore si rilevano le seguenti principali risultanze finali:

- Risultato di amministrazione(A)	202.876,56
- Risultato di amministrazione disponibile (E)	182.876,56
- Fondo finale di cassa	163.066,29
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	48,60%
- Residui attivi finali	1.211.904,07
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	20.000,00
- Residui passivi finali	978.831,90
- Equilibrio di parte corrente	66.694,19
- Equilibrio complessivo	168.258,54
- Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	84,28%

Inoltre, dall'attività istruttoria 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. 2157 del 14 ottobre 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 s'incentravano sui seguenti aspetti:

- tardiva approvazione e trasmissione alla BDAP del rendiconto 2018;
- assenza di vincoli sulle giacenze di cassa;
- ritardo nei pagamenti ai fornitori (indicatore annuale di tempestività di pagamento pari a 33 giorni);
- ridotta percentuale di riscossione delle entrate in conto competenza del titolo I (88,37%) e del titolo III (47,46);
- incongruenza tra relazione e questionario sull'indebitamento complessivo ed omessa rilevazione della quota annuale di rimborso per l'operazione di estinzione anticipata mutui da parte della PAT ex l.p. n. 14/2014 (euro 43.535,43);
- debiti fuori bilancio;
- disallineamento tra relazione e questionario relativamente alle entrate e spese non ricorrenti;
- presenza di perdita nel consorzio Elettrico Lovernatico (partecipazione del 25%) e richiesta di chiarimenti sui prospetti dimostrativi dei rapporti debito/credito con gli organismi partecipati;
- discordanza tra questionario e risultanze di rendiconto relativamente ai vincoli dell'avanzo di amministrazione per il rinnovo del contratto di lavoro;
- erronea indicazione nel questionario di esonero del Comune dal rispetto del saldo di finanza pubblica;
- mancata pubblicazione sul sito istituzionale (area amministrazione trasparente) di tutti gli allegati al rendiconto e dei provvedimenti adottati dai dirigenti.

In esito alla predetta richiesta, con nota di data 28 ottobre 2020 prot. Corte dei conti n. 2395 a firma dell'Organo di revisione 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 2018 e che, di seguito, sono esaminate anche in una prospettiva dinamica e al fine di stimolare l'adozione di provvedimenti autocorrettivi.

4. Preliminamente si osserva che, a riscontro di specifica richiesta istruttoria, l'Ente ha relazionato in merito alle misure conseguenziali assunte in relazione alle criticità segnalate con la delibera di questa Sezione n. 62/2020/PRSE. Il Collegio raccomanda all'Amministrazione di proseguire nelle iniziative idonee a completare il livello di conformazione rispetto alle prescrizioni formulate.

5. Il Comune di Sporminore ha approvato il rendiconto per l'esercizio 2018 in data 22 maggio 2019, oltre il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, termine perentoriamente previsto dall'art. 227, c. 2, del d.lgs. n. 267/2000, e ha trasmesso le relative risultanze alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009, in data 5 settembre 2019, superando il termine per l'invio normativamente stabilito in trenta giorni dalla data di scadenza per l'approvazione del rendiconto.

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

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

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

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

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

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

La BDAP risponde, quindi, all’esigenza di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, assurgendo così a strumento di rilevazione e misurazione dei dati contabili e, quindi, “*di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica attraverso cui favorire anche il confronto tra amministrazioni ed enti della stessa natura*” (Atto Senato 1937, 2009).

E ciò anche in attuazione delle esigenze sottese all’armonizzazione dei bilanci pubblici, “*finalizzata a realizzare l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci*” (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

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

Tanto premesso, si osserva che il legislatore ha stabilito con l’art. 9, c. 1-quinquies, del d.l. n. 113/16, nella versione successiva alle modifiche introdotte con la l. n. 145/2018 (art. 1, c. 904), il divieto di assunzione per gli Enti locali, in caso di “*mancato rispetto dei termini previsti per l’approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, nonché di mancato invio, entro trenta giorni dal termine previsto per l’approvazione, dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui*

all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato”.

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

Ora, come risulta dalla documentazione in atti, il Comune di Sporminore nel periodo di perdurante inadempimento rispetto all'obbligo di approvazione del rendiconto e di inserimento dei dati in BDAP, dal 1° maggio 2019 al 4 settembre 2019, ha stipulato n. 1 contratto di lavoro a tempo determinato per l'assunzione di un'addetta al Servizio demografico ed al Servizio segreteria del Comune (assistente amministrativo) con decorrenza 1 giugno 2019 e fino al 28 novembre 2019 (Determina n. 32 di data 24 maggio 2019 del Servizio Segreteria).

Il revisore ha precisato che l'assunzione è stata effettuata per sostituire una dipendente in congedo obbligatorio per maternità.

Talune Sezioni, nelle prime pronunce finora rese in sede consultiva o di controllo sugli enti locali, hanno evidenziato il carattere sanzionatorio della disposizione di cui all'art. 9 del d.l. n. 113/2016, nei termini di *“sanzione “diretta” per l'ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l'impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all'approvazione (tardiva) degli atti contabili principali”* (Sez. Abruzzo, delibera n. 103/2017 cit.; in senso conforme *ex 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 disposizione in esame, adoperando il termine *“sanzione”* nel disposto del comma 1-octies, disvelerebbe invero una *ratio legis* sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. *“elusive”* del divieto, con un vero e proprio *“blocco”* delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento, ovverosia *“nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione tardiva”* (Sezione Piemonte, deliberazione n. 136/2018/PRSE).

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

Recentemente, la Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, con la sentenza n. 41 del 18 febbraio 2020, ha riconosciuto la responsabilità dei funzionari di un Comune che, nell'ambito dei diversi ruoli rivestiti, avevano consentito la stipula di contratti di lavoro per assunzioni a tempo determinato durante il periodo di ritardata approvazione del bilancio consolidato, in violazione del divieto posto dall'art. 9, c. 1 *quinquies*, del d.l. n. 113/2016

Nella sentenza si afferma che: “*appare evidente come le disposizioni in questione prevedano una misura estrema per l'amministrazione interessata e sono chiaramente indirizzate a stimolare, nell'ottica del conseguimento di una sana gestione delle risorse finanziarie, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e chiarezza nella rappresentazione della situazione economica e patrimoniale dell'ente locale al fine di stimolare la più ampia responsabilizzazione nei diversi livelli di governo dell'ente locale e si atteggiano quali norme rispondenti a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all'art.81 della Costituzione. (cfr. Corte cost. 9 gennaio 2018, n.49).* Pertanto la violazione dei termini per l'approvazione del bilancio consolidato, dato non in discussione, ha automaticamente fatto scattare l'imposto divieto la cui violazione comporta l'assunzione illecita di spese e, conseguentemente un documento erariale per l'amministrazione”.

Ciò posto, tenuto conto delle osservazioni e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, questa Sezione di controllo, pur confermando la necessità di un rigoroso rispetto dei termini circa l'approvazione dei bilanci e dell'invio dei dati alla BDAP, rileva tuttavia che nel caso di specie l'assunzione da parte del Comune è stata determinata dalla necessità di assicurare l'erogazione di servizi pubblici essenziali ai sensi della legge n. 146/1990 e s.m.

6. Il d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192 ha recepito nell'ordinamento interno la Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. In precedenza, il d.lgs. 231/2002 aveva recepito la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sempre in materia di contrasto ai

ritardati pagamenti. Sono soggetti a tale disciplina i contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con le imprese che hanno per oggetto la consegna di merci o la prestazione di servizi verso il pagamento di un corrispettivo. La norma fissa in linea generale la scadenza dell’obbligazione in 30 giorni dal ricevimento della fattura, salvo che il documento di addebito non sia trasmesso in data anteriore al ricevimento della merce o dalla prestazione dei servizi: in questo caso i trenta giorni decorrono da tale data. Il pagamento ritardato comporta l’addebito automatico degli interessi legali di mora, che la norma quantifica al tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue più recenti operazioni di rifinanziamento (c.d. tasso di riferimento) maggiorato di 8 punti percentuali. Al creditore compete anche il rimborso dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte. Inoltre, allo stesso spetta, senza necessità di una costituzione in mora, un importo forfettario di 40 euro a titolo di risarcimento del danno, fatta salva la prova del maggior danno che può comprendere anche i costi di assistenza per il recupero del credito. Sono nulle eventuali clausole contrattuali difformi quando risultano gravemente inique in danno per il creditore.

Appare importante sottolineare che la Corte di giustizia dell’Unione europea con la recente sentenza del 28 gennaio 2020, Causa C-122-18, ha statuito che la Repubblica italiana non ha assicurato da parte delle proprie pubbliche amministrazioni l’effettivo rispetto dei termini di pagamento stabiliti dai paragrafi 3 e 4 della direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali.

Avendo la Corte di Lussemburgo dichiarato l’inadempimento, il nostro Paese dovrà conformarsi alla sentenza “senza indugio”, pena l’attivazione da parte della Commissione delle procedure per l’applicazione delle sanzioni.

Nel corso del 2018 il Comune ha pagato mediamente le transazioni commerciali con un ritardo di 33 giorni. In istruttoria sono state indicate le cause di tale ritardo conseguente alla sospensione del pagamento di alcune fatture in accordo con il creditore e alla ritardata liquidazione di alcuni documenti relativi ad utenze per errate comunicazione tra il protocollo e l’ufficio ragioneria. Sono state escluse problematiche di liquidità ed è stato comunicato che nel 2019 non si sono riscontrati ritardi. Si deve osservare, però, il peggioramento dell’indicatore pubblicato per il 2020 (8 giorni nel primo trimestre, 23 giorni nel secondo trimestre).

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

Al riguardo appare utile richiamare le novità introdotte dalla legge n. 145/2018 e dalla legge n. 160/2019 (legge di bilancio dello Stato 2019 e 2020) in tema di misure di incentivo e penalità nei confronti degli enti pubblici allo scopo di assicurare il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali.

A determinate condizioni fissate dalla legge, negli anni 2020 e 2021, è possibile ridurre nei bilanci di previsione 2020-2022 e 2021-2023 il Fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per gli esercizi 2020 e 2021 ad un valore pari al 90% dell'accantonamento. I commi 859 e ss. della l. n. 145/2018, norme qualificate come *"principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica"* ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, introducono, a decorrere dall'anno 2021, per effetto della modifica disposta dalla l. n. 160/2019, l'obbligo di costituire un Fondo di garanzia, quale nuovo accantonamento diretto a limitare la capacità di spesa degli enti non in regola con i pagamenti. Il fondo è determinato per un importo calcolato in misura percentuale degli stanziamenti di parte corrente relativi alla spesa per beni e servizi e proporzionato alla maggior consistenza del ritardo rispetto al termine di pagamento fissato dalla normativa vigente. L'obbligo riguarda anche gli enti che non dimostrino la riduzione dello *stock* di debito rispetto al secondo esercizio precedente. Dal 2021, per effetto del differimento di un anno operato dal comma 854 della l. n. 160/2019, l'applicazione delle misure previste per gli enti non in regola con gli obblighi di tempestività di pagamento e di riduzione del debito si applicano anche agli enti territoriali che non hanno pubblicato l'ammontare complessivo dei debiti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 e che non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica le comunicazioni obbligatorie.

7. Dai dati di consuntivo dell'esercizio 2018 si rileva una ridotta capacità di riscossione totale, inferiore alla media registrata per i Comuni della provincia di Trento. L'indicatore è calcolato come rapporto tra il valore delle riscossioni totali nell'anno (competenza e residui) e la somma di accertamenti e residui attivi iniziali. Dal rendiconto si evince, inoltre, una ridotta percentuale di riscossione delle entrate in conto competenza del titolo I (88,37%), e del titolo III (47,46%).

L'Organo di revisione ha riferito in istruttoria che la percentuale relativa al titolo I non desta preoccupazioni in quanto, a suo parere, non risulta significativamente al di sotto della media degli altri enti. In relazione al titolo III, precisa che la percentuale è influenzata dal servizio idrico per il fatto che gli accertamenti vengono imputati contabilmente nell'anno in cui viene reso il servizio, mentre le fatture vengono incassate nell'esercizio successivo.

Al riguardo la Sezione, preso atto di quanto dedotto dall'Amministrazione, rileva che il principio della competenza finanziaria potenziata, introdotto con la disciplina dell'armonizzazione di cui al d.lgs. n. 118/2011, stabilisce che l'iscrizione a bilancio della posta contabile viene effettuata in

relazione al criterio della scadenza del credito. L'accertamento delle entrate è eseguito nell'esercizio in cui sorge l'obbligazione attiva con imputazione contabile all'esercizio in cui il credito viene a scadenza. Pertanto, con l'applicazione dei nuovi principi contabili armonizzati, si è significativamente ridotta la possibilità di formazione di nuovi residui per il fatto che la fase dell'accertamento dell'entrata si è avvicinata, se non addirittura sovrapposta, a quella della riscossione.

Infatti, 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 linea generale i tributi sono contabilizzati per cassa). Fanno eccezione le entrate tributarie gestite attraverso ruoli ordinari o liste di carico, le quali 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.

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 rileva che è necessario adottare ogni iniziativa utile per incrementare le somme effettivamente incassate dal Comune ed in particolare con riferimento al titolo I e 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, della legge n. 205 del 2017, che ha ridotto a due anni la prescrizione del diritto al corrispettivo nei contratti di fornitura del servizio idrico, con riferimento alle fatture la cui scadenza sia successiva al 1° gennaio 2020 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 108/2018/PRNO).

8. Dall'esame della documentazione trasmessa dal Comune per la verifica del consuntivo relativo all'esercizio finanziario 2018 (questionario, relazione dell'Organo di revisione, dati inseriti in BDAP, rendiconto) sono emerse delle incongruenze o disallineamenti nelle informazioni riportate nei diversi documenti, come puntualmente evidenziati nella nota istruttoria inviata all'Ente e all'Organo di revisione dal Magistrato istruttore.

Nella risposta istruttoria l'Organo di revisione ha confermato per l'indebitamento che *"il questionario riporta un refuso di stampa in quanto sono indicati erroneamente i dati relativi al 2017"*; relativamente alla mancata contabilizzazione dell'importo di euro 43.535,43 a titolo di quota di rimborso per estinzione anticipata mutui, la stessa è dovuta ad un errore materiale per l'omessa rilevazione dell'impegno di spesa e conseguente mancata rilevazione del giro contabile con la quota dell'ex Fondo interventi

minori. Per quanto riguarda le entrate e spese non ricorrenti il Revisore ha precisato che “*in BDAP sono indicate anche le entrate e le spese in c/capitale, mentre nel questionario no*”. Con riferimento alla segnalazione riportata nel questionario della presenza di vincoli nell’avanzo di amministrazione per il rinnovo del contratto di lavoro e del non assoggettamento dell’Ente agli obblighi di rispetto del saldo di finanza pubblica, l’Organo di revisione ha confermato trattarsi di errori materiali di compilazione.

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 cfr. 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-quinquies, 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, c. 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, c. 6, del TUEL.

Il punto 1.1 della deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/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, c. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 - Rendiconto della gestione 2018, sottolinea l’importanza della correttezza e della tempestività dei flussi

informativi nella BDAP e nelle altre banche dai pubbliche e richiama l'attenzione sul fatto che non si tratta di meri adempimenti a fini statistici. Richiede agli Organi di revisione di verificare in particolare *"la coerenza dei dati presenti nel sistema BDAP - Bilanci Armonizzati - con quanto risultante dai documenti contabili tenuti e/o approvati dall'Ente, almeno per quanto riguarda i contenuti del Quadro generale riassuntivo, del Prospetto degli equilibri di bilancio e del prospetto del risultato di amministrazione, nonché gli errori e le incongruenze segnalate dalla BDAP, ove non risolte, nonché la coerenza delle informazioni sugli organismi partecipati inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro con quelle rilevabili da altra documentazione oggetto di verifica"*.

La corretta alimentazione 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. L'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3 del 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 2018 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.

Con riferimento alla situazione complessiva di indebitamento dell'Ente al 31 dicembre 2018, nella relazione dell'Organo di revisione era stata data evidenza di un debito residuo di euro 86.497,00, senza indicazione dell'ammontare derivante dall'operazione di estinzione anticipata mutui di cui all'art. 22 della l.p. n. 14/2014 di euro 435.354,46. Tale operazione costituisce, infatti, una surrogazione del creditore e non un'estinzione del debito. Al punto precedente è già stato fatto breve cenno circa la mancata rilevazione da parte del Comune della quota annuale di rimborso di euro 43.535,43.

Dalla verifica effettuata sul consuntivo dell'esercizio 2019 si rilevano al titolo IV impegni per euro 57.418,42 e pagamenti in conto competenza per euro 13.882,99: la differenza, che origina un residuo passivo per euro 43.535,43, riguarda la quota di rimborso alla PAT per l'operazione di estinzione anticipata mutui che risulta essere correttamente rilevata nel bilancio del Comune soltanto a partire dall'esercizio 2019.

La sommatoria di tutte le posizioni debitorie dell’Ente al 31 dicembre 2018 determina un importo complessivo di euro 521.851,46, che incide sulle entrate correnti nella misura significativa dell’84,28%.

Il Collegio raccomanda all’Amministrazione di monitorare lo stock di debito e di valutare attentamente il ricorso a nuovi prestiti, considerata l’elevata incidenza che l’indebitamento complessivo presenta rispetto alle entrate correnti.

10. Nella relazione al rendiconto 2018 del Revisore sono indicate spese non ricorrenti per un importo di euro 3.510,13 a titolo di “sentenza esecutiva”. In istruttoria sono state chieste informazioni in merito all’adozione del provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio. Nella nota di risconto, l’Organo di revisione ha allegato il testo della delibera del Consiglio comunale n. 12/2009 con la quale è stato effettuato il riconoscimento del debito fuori bilancio per l’importo di euro 5.643,58 a seguito della sentenza n. 59/2019 del TRGA di Trento con la quale è stata condannata l’Amministrazione al pagamento delle spese di giudizio nei confronti del consorzio Ortofrutticolo del Lovernatico scarl.

Al riguardo si rileva che nessun importo era stato accantonato dall’Amministrazione al fondo contenzioso nonostante la vertenza in corso.

In base al principio contabile indicato al punto 5.2, lett. h), dell’Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, nel caso in cui presso l’Ente sia pendente del contenzioso per cui sia probabile la soccombenza o nel caso di sentenza non definitiva e non esecutiva il Comune sia condannato al pagamento di spesa, in attesa degli esiti del giudizio, è necessaria la costituzione dell’apposito fondo rischi, in quanto si è in presenza di un’obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l’esito del giudizio o del ricorso).

Si richiama l’Amministrazione alla corretta osservanza dell’ordinamento contabile, in particolare in merito alla puntuale valutazione del contenzioso al fine di costituire l’apposito fondo rischi per assicurare la necessaria copertura finanziaria nel caso l’esito del giudizio si concluda in senso sfavorevole per l’Ente.

Si ricorda, infine, che la formazione dei debiti fuori bilancio, soprattutto se aventi origine dal mancato rispetto delle procedure di spesa, costituisce una criticità ed un’irregolarità contabile che incide sugli equilibri economico-finanziari, rendendo il bilancio in parte non attendibile.

11. 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, 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, l'acquisizione o il 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'articolo 18 c. 3bis e c. 3bis1 della l.p. n. 1/2005, applicabile anche agli enti locali ex art. 24, c. 4, della l.p. n. 27/2010, elenca una serie di condizioni che impongono l'adozione di un piano di razionalizzazione anche se in presenza di una sola di tali condizioni (tra esse la mancanza di dipendenti o un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, la presenza di risultati d'esercizio negativi per quattro dei cinque esercizi precedenti).

Con riferimento alle partecipazioni detenute dal Comune di Sporminore si rileva il possesso di una quota del 25% nel capitale della società Consorzio Elettrico Lovernatico, che ha presentato perdite per gli esercizi 2017 (per euro 2.305) e 2016 (per euro 5.197).

In sede istruttoria l'Organo di revisione ha precisato che *“A tal riguardo l'ente non ha posto in essere alcuna procedura di razionalizzazione della partecipazione in quanto il Consorzio Elettrico Lovernatico risulta essere adeguatamente patrimonializzato. Anche nel 2019 ha proceduto ad una distribuzione di dividendi per euro 5.000.”*.

Il Collegio, preso atto di quanto dedotto, non può non richiamare l'attenzione sulla necessità che l'Ente valuti attentamente il mantenimento di partecipazioni in organismi che registrano, o hanno registrato, risultati negativi. In tale ipotesi è indispensabile attivare un costante monitoraggio degli andamenti di bilancio della società al fine di evitare, in caso di reiterate perdite d'esercizio, possibili effetti negativi sul bilancio comunale.

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

- a) rendiconto 2018 (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, del d.lgs. n. 118/2011);
- b) 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;

- c) pagamenti effettuati dall'Ente (art. 4bis del d.lgs. n. 33/2013) con specificazione del riferimento alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari;
- d) 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.

In merito alla pubblicazione del bilancio occorre ribadire che l'art. 11, c. 3, del d.lgs. n. 118/2011, elenca i documenti che devono essere obbligatoriamente allegati al bilancio di previsione, mentre il successivo comma 4 indica gli allegati che corredano il rendiconto sulla gestione.

In linea generale si osserva che, frequentemente, i documenti allegati ai bilanci dei Comuni, sia preventivi che consuntivi, non sono conformi a quanto richiede la specifica normativa in materia, privando così le parti interessate a poter accedere in modo completo a tutte le informazioni inerenti alla programmazione e alla rendicontazione della gestione da parte degli amministratori.

Uno specifico richiamo va pure fatto all'obbligo di pubblicazione del bilancio semplificato previsto dall'art. 227, c. 6-bis TUEL e dall'art. 29 d.lgs. n. 33/2013.

La normativa non prevede uno schema standard di bilancio semplificato da pubblicare, ma occorre coglierne la *ratio* che è quella di poter rappresentare i risultati della gestione in forma comprensibile anche al cittadino non esperto di questioni contabili.

La stessa Corte costituzionale ha ribadito che “[...] la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici” (sentenza n. 49/2018 con richiamo alla sentenza n. 184/2016).

Ed ancora il Giudice delle leggi ha affermato che “L'evoluzione della finanza pubblica, a seguito della riforma introdotta con legge cost. n. 1 del 2012, comporta che [...] gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. [...] L'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”. (sentenza n. 274/2017).

Con riguardo ai provvedimenti degli Organi di indirizzo politico e dei dirigenti, l'art. 23 del 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) della 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 agevole consultazione del contenuto integrale dei provvedimenti adottati dagli organi del Comune.

Relativamente alle informazioni monitorate per l'anno 2018 non risultano pubblicati dal Comune di Sporminore i seguenti documenti:

- tutti gli allegati al rendiconto previsti dall'art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 e s.m;
- i provvedimenti adottati dai dirigenti;
- la deliberazione n. 62/2020/PRSE di questa Sezione di Controllo nell'apposita area di Amministrazione trasparente relativa ai "controlli e rilievi sull'Amministrazione";

In fase istruttoria l'Organo di revisione ha informato che l'Ente avrebbe provveduto alla pubblicazione della documentazione mancante nel corso dell'ultima settimana del mese di ottobre 2020.

Si rileva che alla data di chiusura dell'attività istruttoria il Comune di Sporminore ha pubblicato soltanto la deliberazione n. 62/2020/PRSE.

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 poste in parte motiva rilevate nell'esame del rendiconto per l'esercizio 2018 del Comune di Sporminore

DISPONE

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

- ad assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione e di invio delle relative risultanze alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP);
- ad assicurare il pagamento delle transazioni commerciali nei termini normativamente previsti;
- a migliorare le percentuali di riscossione delle entrate con riferimento particolare al titolo I e al titolo III;
- ad assicurare l'allineamento dei dati contabili riportati nella relazione dell'Organo di revisione, nel questionario, nella BDAP e nel rendiconto;
- a monitorare lo stock di debito complessivamente in carico al Comune, valutando attentamente l'eventuale ricorso a nuovo indebitamento, dal momento che lo stesso presenta una elevata incidenza rispetto alle entrate correnti;
- a valutare puntualmente il contenzioso in essere in cui l'Ente ha significative probabilità di soccombere, al fine di costituire l'apposito fondo rischi contenzioso;
- ad effettuare un costante monitoraggio degli andamenti di bilancio degli organismi che registrano, o hanno registrato, risultati negativi, al fine di evitare, in caso di reiterate perdite d'esercizio, possibili effetti avversi sul bilancio comunale;
- a 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 oggetto di specifica trattazione da inserire in apposito paragrafo nella relazione al rendiconto dell'esercizio 2020 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 Sporminore (Tn);
- al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della provincia di Trento.

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

Così deciso nella Camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2021.

Il Magistrato relatore

F.to digitalmente Tullio FERRARI

Il Presidente

F.to digitalmente Anna Maria Rita LENTINI

Depositata in segreteria

Il Dirigente

F.to digitalmente Anna Maria GUIDI