



**CORTE DEI CONTI**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENINO - 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 28 dicembre 2020

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 Ton, 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 Ton 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 25 settembre 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ton 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 Ton ha approvato il rendiconto 2018 in data 29 luglio 2019 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 7 novembre 2019 in ritardo rispetto ai termini di legge fissati, rispettivamente, al 30 aprile 2019 e al 30 maggio 2019;

VISTA la nota prot. n. 2374 del 26 ottobre 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha comunicato all'Ente e all'Organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria;

VISTA la nota prot. n. 2438 del 2 novembre 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha concesso una proroga per l'invio del riscontro istruttorio a seguito di formale richiesta trasmessa dall'Ente con nota prot. n. 2435 del 2 novembre 2020;

ESAMINATA la nota di chiarimenti trasmessa dall'Organo di revisione e dal Sindaco del Comune di Ton, prot. Corte dei conti n. 2707 e 2712 del 25 novembre 2020;

CONSIDERATO altresì che l'Organo di revisione ha dichiarato nella relazione-questionario sul rendiconto 2018 del Comune di Ton 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;

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. 31/2020 di data 28 dicembre 2020 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 ricorrano i presupposti (si pensi alla preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo). Per completezza, il quadro normativo va integrato facendo riferimento alla legislazione locale, precisamente all’art. 4 del D.P.R. n. 670/1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di *“ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni”*, nonché all’art. 8 dello Statuto di autonomia – che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di *“assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali”*. Vanno anche menzionati l’art. 79 in base al quale, *“fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione, le province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [omissis]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti”* e l’art. 80 dello Statuto che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali. Infine, va citato l’art. 49 della legge provinciale n. 18/2015, come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del Testo unico enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) nell’ordinamento provinciale.

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

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

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

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

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

- Risultato di amministrazione(A)	398.320,34
- Risultato di amministrazione disponibile (E)	165.657,60
- Fondo finale di cassa	316.477,96
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	37,42%
- Residui attivi finali	4.392.252,66
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	7.547,17
- Residui passivi finali	828.979,68
- Equilibrio di parte corrente	118.695,50
- Equilibrio complessivo	148.694,96
- Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	6,27%

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. 2374 del 26 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:

- ritardo nell'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio 2018 e nell'invio dei dati contabili alla BDAP;
- criticità dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e mancata pubblicazione sul sito istituzionale degli indicatori 2019 e 2020;
- bassa capacità di riscossione totale (37,42%);
- assenza di accertamenti e riscossioni sulle entrate per recupero da evasione tributaria;
- entrate e spese non ricorrenti;
- saldo di finanza pubblica;
- fondi vincolati e destinati del risultato di amministrazione: richiesta di chiarimenti;
- aumento della spesa corrente (6,98%) e della spesa del personale (30,95%);
- significativi scostamenti registrati tra i valori previsionali e gli impegni nel raggiungimento degli obiettivi in conto investimenti, nonché tra valori previsionali e accertamenti del titolo I e del titolo III delle entrate;
- indebitamento complessivo: omissso inserimento del debito vs/PAT per l'operazione di estinzione anticipata mutui ai sensi della l.p. n. 14/2014;
- richiesta di copia dei provvedimenti relativi alle consulenze legali affidate nel 2018; mancata pubblicazione sul sito istituzionale del Comune;
- conciliazione crediti/debiti verso società partecipate, in particolare di Trentino Riscossioni S.p.a.;
- mancato rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza sanciti dal d.lgs. 33/2013, in riferimento agli elenchi dei provvedimenti degli organi di indirizzo politico e dei dirigenti (art. 23 del d.lgs. n. 33/2013 e art. 1, c. 1, lett. g) della l.r. n. 10/2014).

In esito alla predetta richiesta, con nota di data 25 novembre 2020 prot. Corte dei conti n. 2707 l'Ente ha trasmesso con nota non sottoscritta, mediante procedura Con.Te. - profilo del Presidente del collegio dei revisori dei conti - nella persona del dott. Marco Viola, Organo di revisione del Comune di Ton, le controdeduzioni alle richieste istruttorie. L'utilizzo della procedura Con.Te., profilo PCR

“Presidente collegio dei revisori dei conti”, permette comunque di avere conferma della riferibilità e della provenienza dei documenti ricevuti dalla Sezione dal Revisore del Comune di Ton.

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. Preliminarmente 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. 111/2020/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 Ton ha approvato il rendiconto per l’esercizio 2018 in data 29 luglio 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 7 novembre 2019, superando il termine per l’invio normativamente stabilito in trenta giorni dalla data di scadenza per l’approvazione del rendiconto.

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

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

Con riferimento all’ordinamento regionale, va evidenziato che l’art. 49 della l.p. n. 18/2015 ha recepito diversi articoli del citato d.lgs. n. 267/2000, tra cui anche l’art. 227, prevedendo tuttavia che in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine fissato dalla norma

nazionale (30 aprile) *“si applica la disciplina dettata dall’ordinamento regionale sugli enti locali”* (v. art. 53 della l.p. n. 18/2015), in particolare l’art. 192 della l.r. n. 2/2018 e ss. mm. che contempla l’eventuale attivazione del potere sostitutivo della Giunta provinciale, a mezzo commissario, nel caso in cui il Comune non adotti atti obbligatori per legge.

Inoltre, *“la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell’ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l’intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l’intera gestione dell’ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni”* (Sez. Veneto, deliberazione n. 367/2018/PRSE).

Peraltro, il Comune di Ton, 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 ricognizione di cui all’articolo 1, comma 3, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze, accessibile all’ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche [...] i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all’attuazione della presente legge”*.

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

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

Si rammenta, inoltre, che con la deliberazione n. 111/2017/INPR questa Sezione aveva già richiamato l’attenzione dei Comuni della Provincia di Trento sull’indefettibilità dell’adempimento dell’invio dei dati contabili in BDAP, ribadendo che *“per garantire l’esercizio della funzione di controllo esterno attribuita dall’ordinamento giuridico alla Magistratura contabile (art. 1, commi 166 e seguenti della*

*Legge n. 266/2005 e art. 148-bis del Tuel), è necessario che gli Enti locali del Trentino trasmettano alla BDAP i rendiconti 2016 armonizzati ai sensi del ridetto art. 227, c. 6, del Tuel, norma peraltro espressamente recepita nell'ordinamento locale dall'art. 49, c. 2, della L.p. n. 18/2015".*

Tanto premesso, si osserva che il legislatore ha stabilito con l'art. 9, c. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/16, nella versione 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 Ton nel periodo di perdurante inadempimento rispetto all'obbligo di approvazione del rendiconto e di inserimento dei dati in BDAP, dal 1° maggio 2019 al 6 novembre 2019, ha dichiarato di aver stipulato n. 1 contratto di lavoro con decorrenza 1° ottobre 2019, in particolare per l'assunzione di un assistente amministrativo, categoria C, livello base, 1^ posizione retributiva con orario di lavoro a tempo pieno 36 ore settimanali, presso l'Ufficio anagrafe, stato civile, Elettorale (verbale di deliberazione della Giunta comunale n. 101 del 19 settembre 2019).

Il Comune ha giustificato l'assunzione per la copertura dell'unico posto di addetto ai servizi anagrafici, considerati funzioni essenziali.

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, ovvero sia “*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 nocumento 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. Dai dati di consuntivo dell'esercizio 2018 si rileva una ridotta capacità di riscossione totale (37,42%), 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.

L'Amministrazione ha riferito in istruttoria che la ridotta capacità di riscossione è dovuta principalmente alle seguenti voci: contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche, IMIS e proventi dalla gestione dei beni. Nel caso degli investimenti la riscossione del contributo avviene dopo aver documentato l'effettiva realizzazione dei lavori. Inoltre, l'Ente ha segnalato i ritardi nell'esecuzione dei lavori di ristrutturazione della rete fognaria ed acquedottistica, lotto di Vigo di Ton (euro 2.997.723,48 importo di progetto), per l'avvio di una procedura concorsuale nei confronti dell'impresa aggiudicataria.

Per quanto riguarda l'IMIS, l'Ente ha riferito di avvalersi per la riscossione di Trentino Riscossioni S.p.a. che riversa la rata di dicembre (all'incirca il 50% del gettito annuale) all'inizio dell'anno successivo.

Infine, per quanto concerne la gestione dei beni patrimoniali, il Comune ha segnalato che nel 2018 il canone di concessione di una centralina idroelettrica, pari ad annui 50.000 euro, è stato versato dal debitore nel 2019, a seguito di un'azione di recupero stragiudiziale.

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 che il Comune ponga in essere ogni iniziativa utile per incrementare le somme effettivamente incassate, 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).

7. L'organo di revisione ha evidenziato che nessun importo è stato accertato e riscosso per il contrasto all'evasione tributaria.

Nel corso dell'istruttoria l'Amministrazione ha riferito che l'ufficio tributi, istituito a fine 2016 in gestione associata con il comune di Denno, si è dedicato inizialmente al riallineamento e all'implementazione della nuova banca dati IMIS, attivando per le situazioni particolari un confronto diretto con il contribuente, al fine di ridurre al minimo il contenzioso. L'Ente ha segnalato che fino al 2019 ha potuto garantire soltanto le attività ordinarie, mentre con il 2020 ha dato avvio alle attività di accertamento per l'anno d'imposta 2015.

Sul punto occorre sottolineare che la tempestiva e costante attività di controllo dei versamenti effettuati dai contribuenti per i tributi in autoliquidazione rappresenta per il Comune un obbligo imprescindibile. Ciò in quanto più ridotta è la tempistica tra il periodo di imposta considerato e l'atto di accertamento notificato al contribuente, maggiore è l'efficacia dell'azione di recupero, anche al fine di evitare il rischio di incorrere negli istituti della decadenza o della prescrizione che pregiudicherebbero alla radice la possibilità per l'Ente di recuperare il mancato versamento d'imposta. Inoltre, le somme accertate a seguito dell'attività di controllo necessitano di una continua attività di promozione, ivi compresa una puntuale vigilanza sui soggetti eventualmente incaricati della riscossione sia essa volontaria che coattiva.

Sotto il profilo contabile è utile ribadire che i ruoli ordinari, le liste di carico e gli avvisi di liquidazione sono accertati ed imputati all'esercizio in cui sono emessi il ruolo, l'avviso di liquidazione e di accertamento e la lista di carico, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto. Per tali entrate è necessario effettuare l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità secondo le modalità di determinazione indicate dall'esempio n. 5 dell'Allegato 4/2 dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011.

In conclusione, si sottolinea che il potenziamento delle azioni di recupero dell'evasione tributaria e il miglioramento della capacità di accertamento e riscossione delle imposte comunali influiscono in misura significativa sul bilancio dell'Ente con effetti diretti sulla liquidità e, conseguentemente, sulla capacità dell'Ente di evadere puntualmente le proprie obbligazioni.

8. Nel corso dell'esercizio 2018 il Comune ha registrato un incremento della spesa corrente del 6,98 rispetto all'anno 2017, superiore all'incremento medio rilevato in tale anno per i Comuni trentini. Si osserva, inoltre, che tale evoluzione della spesa ha fatto seguito al precedente aumento dell'1,39% rilevato nel 2017 sul 2016.

Nel riscontro istruttorio l'Amministrazione ha rappresentato che i valori esaminati sono inficiati dalla mancata corrispondenza dei dati riferiti all'anno 2017, in quanto nella tabella inserita nella relazione dell'Organo di revisione non sono riportati i valori del macroaggregato "trasferimenti". Per quanto riguarda gli "oneri straordinari della gestione corrente", il Comune ha segnalato che l'aumento è imputabile ai "rimborsi IM.I.S. per aree dichiarate non edificabili" a seguito dell'approvazione della variante non sostanziale al P.R.G. che ha determinato l'inedificabilità di aree su richiesta del contribuente ai sensi dell'art. 45, comma 4, della L.P. n. 15/2015.

Relativamente all'incremento della spesa del personale, l'Ente ha dichiarato che lo stesso è imputabile a più circostanze e precisamente: alla nuova assunzione di una figura di staff a partire dal 09 aprile 2018 fino al febbraio 2019, alla quota del TFR a carico dell'ente riguardante una unità di personale cessata per pensionamento, ed inoltre per la sostituzione di un operaio cessato a fine 2016 e sostituito con decorrenza 1° settembre 2017, con il conseguente significativo aumento delle retribuzioni per n. 2 operai, per l'intero anno 2018.

In merito all'assunzione effettuata dal Comune di Ton con deliberazione della Giunta comunale n. 25 del 4 aprile 2018 per la copertura del posto presso l'Ufficio di Staff, a mezzo di personale che opera alle dirette dipendenze del Sindaco e degli Assessori, la Sezione nutre delle perplessità per quanto di seguito rappresentato.

L'art. 41 del D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 2/L, norma in base alla quale il Comune ha deciso l'assunzione, consente *“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”*.

Tenuto conto delle ridotte dimensioni del Comune di Ton (1.355 abitanti), sembra al Collegio del tutto ridondante il ricorso ad un'apposita figura esterna per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo attribuite dalla legge in capo agli organi elettivi.

Inoltre, nel caso di specie, l'assunzione pare dettata dall'esigenza del Comune di sopperire alle normali funzioni operative della struttura, dovute all'assenza per maternità di una dipendente. In altri termini, a giudizio della Sezione, il ricorso nel caso specifico a tale tipologia di istituto appare funzionale a fronteggiare adempimenti ordinari dell'Ente piuttosto che a corrispondere a compiti di supporto agli organi di indirizzo politico, come risulta anche dal fatto che l'incarico ha avuto una durata limitata dal 9 aprile 2018 al febbraio 2019. Pertanto, il Collegio ritiene che l'incarico fiduciario, il quale non prevede lo svolgimento di procedure concorsuali, sia stato utilizzato in modo non corrispondente alla lettera e allo spirito della norma di cui all'art. 41 del D.P.Reg. 1° febbraio 2005, n. 2/L. Tale disposizione, per il carattere derogatorio al principio concorsuale di matrice costituzionale, deve essere applicata con il massimo rigore interpretativo e quindi ammessa per incarichi che richiedono lo svolgimento di compiti direttamente collegati alle funzioni di indirizzo e controllo di competenza degli organi politici. Peraltro, la fiduciarietà non implica affatto libertà assoluta nella scelta del personale di staff, ma deve essere rigorosamente intesa come fiduciarietà professionale, che impone di reclutare, ove ne ricorra effettivamente la necessità, figure professionali idonee alla preposizione agli Uffici di staff e per compiti effettivamente corrispondenti a quanto previsto dalla legge. Diversamente può ravvisarsi una grave lesione del principio di trasparenza ed efficienza amministrativa.

Nel caso di specie, ci si trova al cospetto di un incarico “fiduciario” per funzioni che, in realtà, appaiono dissimulare attività amministrative ordinarie dei pubblici uffici: la duplicazione di competenze interne rappresenta una grave elusione al principio costituzionale dell'accesso per concorso all'impiego pubblico (art. 97, c. 4, Cost.).

Per le ragioni sopra esposte si ritiene di segnalare la fattispecie alla Procura regionale della Corte dei conti per le valutazioni di pertinenza.

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

9. In sede istruttoria sono stati chiesti i provvedimenti riguardanti tre incarichi di consulenza legale autorizzati dal Comune nel corso dell'anno 2018.

Nella nota di riscontro l'Ente ha specificato che il primo è riferito ad un incarico per una consulenza in materia urbanistica per euro 2.480,50 (deliberazione Giunta comunale n. 37 del 18 aprile 2018), il secondo, per euro 4.377,36 riguarda il supporto e consulenza per il recupero di canoni di concessione non pagati (deliberazione Giunta comunale n. 100 del 19 settembre 2018), il terzo concerne l'assistenza legale in una *actio interrogatoria* nei confronti dei chiamati all'eredità per il recupero di rette non pagate per il ricovero in casa di riposo (insoluto di euro 7.015,17) per un impegno di spesa di euro 2.313,68 (deliberazione Giunta comunale n. 125 del 7 novembre 2018).

In esito ad una prima disamina, sembrano difettare i presupposti per il legittimo affidamento all'esterno dei summenzionati incarichi.

La disciplina di riferimento per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni si rinviene nell'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e s.m.

Tale norma afferma, innanzitutto, il principio di "autosufficienza" a mente del quale le amministrazioni devono far fronte alle ordinarie competenze istituzionali con il più proficuo impiego delle risorse interne. L'affidamento di incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni è consentito solo per situazioni di straordinarietà ed eccezionalità, per l'assenza di personale idoneo, e per incarichi ad oggetto circoscritto. La lett. c) del c. 6, art. 7, del predetto d.lgs. n. 165/2001 richiede, altresì, che la prestazione abbia natura temporanea, cioè circoscritta nel tempo, e sia altamente qualificata. Solo e soltanto entro questi stringenti limiti, le pubbliche amministrazioni possono ricorrere all'utilizzo di personale esterno, reclutato nei limiti e nella misura in cui sia necessario per far fronte all'esigenza specifica del caso concreto.

A livello locale, il quadro normativo sugli incarichi esterni è disciplinato dal capo I-bis della l.p. n. 23/1990, introdotto dall'art. 1 della 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 della 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.

Profili di dubbia legittimità presentano i conferimenti degli incarichi di consulenza stragiudiziale ad avvocati del libero foro per i quali manca nei relativi provvedimenti il doveroso richiamo al preliminare accertamento di non poter utilizzare le risorse interne o all'impossibilità di avvalersi dei servizi di supporto deputati, quali quelli della Provincia autonoma di Trento, del Consorzio dei comuni, dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Siffatta analisi deve essere effettuata con il massimo rigore e deve trovare oggettiva ed esplicita indicazione nelle motivazioni dei relativi provvedimenti. Inoltre, anche quando sussistono i presupposti per il conferimento di un incarico esterno, l'Ente attiva procedure comparative nella scelta del professionista e, nei casi in cui è possibile l'affidamento diretto, attua comunque procedure di rotazione degli incarichi.

La Sezione, infine, prende atto che il Comune ha pubblicato i suddetti incarichi nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente - consulenti e collaboratori" in data 27 novembre 2020 soltanto a seguito del rilievo istruttorio.

Al riguardo corre l'obbligo di richiamare quanto previsto dall'art. 15, c. 2 e 3 del d.lgs. n. 33/2013 e s.m. secondo i quali "2. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato, nonché la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'articolo 53, comma 14, secondo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, sono condizioni per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi..." e che "3. In caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l'ha disposto, accertata all'esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta...".

10. 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 dell'anno nel 2018 non risultano pubblicati dal Comune di Ton gli elenchi dei provvedimenti degli organi di indirizzo politico e dei dirigenti (art. 23 del d.lgs. n. 33/2013 e art. 1, c. 1, lett. g) della l.r. n. 10/2014). Per assicurare l'effettiva accessibilità alle informazioni, appare opportuna la pubblicazione dei provvedimenti (risulta il collegamento all'archivio dell'albo pretorio, ma dallo stesso i documenti non risultano concretamente consultabili).

In fase istruttoria l'Ente ha rappresentato che gli uffici stanno provvedendo alla pubblicazione/allineamento dei dati richiesti.

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 2018 del Comune di Ton

### **DISPONE**

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

- ad assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione e il tempestivo inserimento delle relative risultanze nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009);
- a migliorare le percentuali di riscossione delle entrate;
- a potenziare le azioni di recupero dell'evasione tributaria per migliorare le percentuali di riscossione;
- ad assicurare il contenimento delle spese di natura non obbligatoria, nonché il monitoraggio delle altre spese al fine di migliorare l'efficienza dei processi di erogazione garantendo il rispetto degli standard di qualità dei servizi resi alla cittadinanza;
- ad osservare il rigoroso rispetto della vigente normativa in merito all'affidamento di incarichi;
- a garantire il rispetto degli stringenti presupposti normativi per l'affidamento all'esterno di incarichi di consulenza e collaborazione, in conformità ai rigorosi principi giurisprudenziali elaborati in materia;
- 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 Ton (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 della Corte dei conti ai sensi e per gli effetti dell'art. 52, comma 4, del Codice di giustizia contabile, per gli eventuali profili di competenza con particolare riferimento al punto 8 e al punto 9 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 Ton.

Così deciso nella Camera di consiglio del giorno 28 dicembre 2020.

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