



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2020

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

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

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

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

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

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



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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, c. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), che obbliga gli organi di revisione degli enti locali ad inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

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

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

VISTI gli artt. 3 e 11-bis del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali;

VISTO il DPGR 28 maggio 1999 n. 4/L e successive modifiche recante il Testo unico delle Leggi regionali sull'ordinamento contabile e finanziario dei Comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

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

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

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

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

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

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

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2017 trasmesso a questa Sezione di controllo in data 14 marzo 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Zambana ora Comune di Terre d'Adige tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (CONTE) della Corte dei conti;

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

VISTA la nota n. 3555 di data 13 novembre 2019 con la quale il Magistrato istruttore ha comunicato all'Ente e all'Organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria;

ESAMINATA la nota di chiarimenti trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Zambana ora Comune di Terre D'Adige, prot. Corte dei conti n. 3831 del 21 novembre 2019;

VISTA l'ordinanza n. 1 di data 20 gennaio 2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Alessia Di Gregorio designato con ordinanza del Presidente n. 8/2019 del 25 luglio 2019, ed esaminata la documentazione agli atti;

considerato in fatto e in diritto

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

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

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

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

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

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

L'evoluzione normativa (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, determinando il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne ricorrano i presupposti (si pensi alla preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo).

Per completezza, il quadro normativo va integrato facendo riferimento alla legislazione locale, precisamente all'art. 4 del D.P.R. n. 670/1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di "*ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni*", nonché all'art. 8 dello Statuto di autonomia - che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di "*assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali*".

Vanno anche menzionati l'art. 79 in base al quale, "*fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [omissis]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti*" e l'art. 80 dello Statuto che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali. Infine, va citato l'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015,

come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del Testo unico enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) nell'ordinamento provinciale.

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

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

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

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

3. Passando ora agli esiti dell'esame della documentazione inerente al Rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Zambana ora Comune di Terre D'Adige (Tn) sono emerse alcune criticità oggetto di rilievo. Lo scrutinio della situazione finanziaria del Comune ha richiesto in particolare uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n.

3555 del 13 novembre 2019), 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 sulle seguenti criticità:

- ritardo nell'inserimento dei dati in BDAP;
- capacità di indebitamento;
- capacità di riscossione delle entrate del titolo III;
- pubblicità e trasparenza;
- attestazione pagamenti (art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014);
- evoluzione della spesa corrente;
- residui attivi ante 2013;
- spese di rappresentanza;
- entrate e spese non ricorrenti;
- fondo rischi contenzioso;
- tenuta e aggiornamento inventario;
- certificazione obiettivi pareggio di bilancio.

A riscontro della predetta richiesta, con la nota indicata in premessa a firma dell'Organo di revisione sono state trasmesse le controdeduzioni alle richieste istruttorie.

In esito alla valutazione dei chiarimenti pervenuti e della documentazione agli atti, il controllo effettuato sulle risultanze della gestione finanziaria-contabile per il 2017 del Comune di Zambana restituisce complessivamente un quadro istruttorio caratterizzato da alcuni profili di criticità che sono di seguito esaminati, anche in una prospettiva dinamica e al fine di stimolare l'adozione di provvedimenti autocorrettivi.

4. Il Comune di Zambana ha approvato tempestivamente il rendiconto per l'esercizio 2017 in data 24 aprile 2018, entro la scadenza del 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, ma ha inviato i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009, in data 28 giugno 2018, superando il termine per l'invio normativamente stabilito in trenta giorni dall'approvazione del rendiconto.

L'Amministrazione ha riferito che il mancato rispetto dei termini per l'inserimento dei dati in BDAP è stato causato da problemi di carattere tecnico legati al *software* in dotazione dell'ufficio.

Preliminarmente 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'inevitabilità dell'adempimento dell'invio dei dati contabili in BDAP, ribadendo che *“per garantire l'esercizio della funzione di controllo esterno attribuita dall'ordinamento giuridico alla Magistratura contabile (art. 1, commi 166 e seguenti della Legge n. 266/2005 e art. 148-bis del Tuel), è necessario che gli Enti locali del Trentino trasmettano alla BDAP i rendiconti 2016 armonizzati ai sensi del ridetto art. 227, c. 6, del Tuel, norma peraltro espressamente recepita nell'ordinamento locale dall'art. 49, c. 2, della L.p. n. 18/2015”*.

Tanto premesso, si osserva che il legislatore ha stabilito con l'art. 9, c. 1-quinquies, del d.l. n. 113/16, nella versione vigente fino alle modifiche introdotte con la l. n. 145/2018 (art. 1, c. 904), il divieto di assunzione per gli Enti locali, tra l'altro, in caso di mancato rispetto del termine di trenta giorni, decorrente dall'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, *“per l'invio dei relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, compresi i dati aggregati per voce del piano dei conti integrato”*.

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

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

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

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

Ora, nel corso del procedimento di controllo, allo specifico quesito del Magistrato istruttore circa l'eventuale stipula di contratti di lavoro nel periodo di inadempimento all'obbligo di inserimento dei dati in BDAP (tra il 25 maggio ed il 27 giugno 2018), come sopra riferito, l'Organo di revisione con la nota prot. n. 3831 del 21 novembre 2019 ha fornito indicazioni riguardanti la stipula di un contratto di lavoro riferito ad un addetto ai servizi ausiliari. Tuttavia, a seguito della richiesta di specifica allegazione della relativa documentazione, è stato possibile verificare che il Comune di Zambana, in realtà, secondo quanto riferito dal responsabile del servizio finanziario, non ha effettuato nessuna assunzione nell'intervallo di tempo considerato.

In conclusione sul punto, questa Sezione – tenuta nell'esercizio della funzione di verifica sui bilanci consuntivi degli enti locali a un accertamento in senso oggettivo dell'inosservanza delle norme di

contabilità – rileva la violazione da parte del Comune di Zambana degli obblighi inerenti il rispetto dei termini di invio dei dati contabili in BDAP, pur prendendo atto dell’assenza di provvedimenti di assunzione di personale nel periodo di ritardo nell’inserimento dei dati in BDAP.

5. Dalla documentazione in atti è emersa una capacità di riscossione delle entrate del titolo III pari al 60,12%.

Al riguardo, l’Amministrazione ha riferito in istruttoria che i maggiori scostamenti sono dovuti a proventi derivanti dal taglio ordinario di boschi e dal servizio rifiuti; tali importi sono stati accertati nel 2017 e riscossi nel corso dell’esercizio successivo; a questi proventi va aggiunto il fitto attivo della malga Zambana con due rate annuali, una delle quali accertata nel 2017 e riscossa nell’esercizio successivo.

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. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata, più frequentemente ricorrenti per i Comuni trentini, la scadenza del credito:

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

b) coincide con l’esigibilità del credito per le entrate extratributarie. Per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici (es. servizio idrico) le entrate sono accertate sulla base dell’idonea documentazione predisposta dall’ente creditore con imputazione all’esercizio in cui il servizio è reso all’utenza. Tale principio si applica anche nel caso in cui la gestione del servizio sia affidata

a terzi. Presupposto per l'accertamento (Punto 3.1 del principio contabile 4/2 Allegato al d.lgs. n. 118/2011) rimane comunque l'individuazione del soggetto debitore e l'ammontare del credito. In altre parole, non sono ammessi accertamenti effettuati sulla base di valutazioni di stima delle relative entrate, ancorché basate sui gettiti degli anni precedenti;

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

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

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 la necessità di attivare opportune iniziative per incrementare le somme effettivamente incassate relativamente al titolo III al fine di garantire, oltre alla puntuale riscossione dei crediti, l'efficienza dei processi di promozione delle entrate e il miglioramento nella gestione dei flussi finanziari.

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.

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

a) rendiconto 2017 (art. 227, c. 6-bis TUEL e art. 29 d.lgs. n. 33/2013, che deve essere completo del provvedimento di approvazione e di tutti gli allegati previsti dall'art. 11, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011);

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

Con riguardo ai provvedimenti degli Organi di indirizzo politico e dei dirigenti, l'art. 23 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 normativa in materia di tutela della riservatezza, la Sezione auspica che l'Ente dia applicazione alla normativa regionale da ultimo richiamata in modo tale da assicurare a tutti gli interessati la facile consultazione del contenuto integrale dei provvedimenti adottati dagli organi del Comune.

Relativamente alle informazioni monitorate non erano stati pubblicati dal Comune di Zambana i seguenti documenti:

- debiti e crediti commerciali (art. 33 d.lgs. n. 33/2013);
- dati sui pagamenti effettuati dall'Ente nel corso dell'esercizio (art. 4 bis del d.lgs. n. 33/2013);
- pubblicazione provvedimenti organi di indirizzo politico.

Il Collegio prende atto dell'avvenuta pubblicazione dei documenti mancanti da parte dell'Ente, a seguito di specifico rilievo in sede istruttoria.

7. Nel corso dell'esercizio 2017 il Comune ha registrato un incremento della spesa corrente del 5,84% rispetto all'anno 2016.

L'Amministrazione ha riferito che, nel corso dell'anno 2018, il Comune di Zambana si è unito al Comune di Nave san Rocco, con conseguente riduzione della spesa corrente del nuovo Comune di Terre d'Adige; a ciò si aggiunga la sottoscrizione di una convenzione per la gestione del personale con un netto risparmio sui costi dello stesso.

Tenuto conto dell'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, ed un continuo monitoraggio delle altre spese per migliorare l'efficienza dei processi di erogazione dei servizi, senza incidere sulla qualità degli stessi, al fine di assicurare gli obiettivi di efficientamento contenuti nella deliberazione della Giunta provinciale n. 1952 del 9 novembre 2015 e ss.mm.;

8. Dal conto dei residui attivi del Comune è emersa una significativa incidenza dei residui attivi vetusti con riferimento al titolo IV delle entrate.

L'Amministrazione ha rappresentato in istruttoria che tali residui provengono da una convenzione stipulata con il Comune di Andalo, relativa alla "registrazione Emas" (la registrazione EMAS indica la conformità di un'impresa o di un sito - privato o pubblico - a quanto disposto dal Regolamento Europeo n.1221/2009) del Comune di Zambana. Il Comune capofila ha provveduto alla rendicontazione della spesa nell'esercizio 2018, a conclusione della procedura per tutti i comuni convenzionati, effettuando il versamento al Comune di Zambana dell'importo totale.

Nel prendere atto della risposta dell'Ente, si richiama il principio contabile generale n. 9 della prudenza in base al quale l'Amministrazione deve effettuare annualmente, e in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto e con effetti sul medesimo, una ricognizione dei residui attivi e passivi al fine di verificare la fondatezza giuridica per il mantenimento della posta tra i crediti nel bilancio dell'Ente. Tenuto conto che, a seguito dell'adozione a regime del principio della competenza finanziaria "potenziata", i residui sono interamente costituiti da obbligazioni scadute, con riferimento a tali crediti è doverosa l'attivazione delle procedure necessarie per il recupero delle relative somme.

9. Il Comune ha sostenuto nell'anno 2017 spese di rappresentanza per un totale di euro 6.072,03. Le vigenti disposizioni e i principi giurisprudenziali fissano i parametri e i presupposti di legittimità delle spese di rappresentanza del settore pubblico, indicando che le stesse possono essere sostenute esclusivamente per mantenere o accrescere il prestigio dell'ente all'esterno, in ambiti direttamente attinenti ai propri fini istituzionali. Si rammenta che esse ricomprendono gli oneri finanziari relativi alle varie forme di ospitalità, di manifestazione di ossequio e di considerazione che l'ente, con una

proiezione esterna della propria attività per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali, realizza a tale scopo, attraverso i propri rappresentanti, nei confronti di organi e soggetti estranei, anch'essi dotati di rappresentatività, in necessaria coerenza con i criteri di ragionevolezza e di congruità rispetto ai fini e nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica (art. 97 Cost.).

Desta perplessità la spesa sostenuta per l'acquisto di "targa/quadro laminato in argento" per parroco, per l'importo di euro 470,00 – come da verbale di deliberazione n. 105/2017 della Giunta comunale, per la quale non sembrano ricorrere i presupposti di legittimità previsti anche dagli artt. 214 e 215 del Codice degli Enti locali, di cui alla l.r. n. 2/2018 e ss.mm., norme che hanno riprodotto i contenuti degli artt. 21 e 22 del d.P-Reg. n. 3/L/2005 e ss.mm.

Si richiama, inoltre, la disposizione di cui all'art. 16, c. 26, del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni dalla l. 14 settembre 2011 n. 148, secondo cui *"Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale"*. Al riguardo, si prende atto dell'invio del prospetto delle spese di rappresentanza alla Sezione tramite il portale CON.TE in data 24 ottobre 2019, a seguito di specifica sollecitazione in istruttoria.

10. In sede istruttoria è stato richiesto al Comune di motivare il mancato inserimento in BDAP delle entrate non ricorrenti riferite, in particolar modo, agli accertamenti per il contrasto all'evasione tributaria e delle spese non ricorrenti.

Con riferimento al recupero dell'evasione tributaria l'organo di revisione ha evidenziato in istruttoria che le entrate non ripetitive, relative all'evasione tributaria ed anche alle violazioni del codice della strada, non sono state inserite poiché *"considerate ripetitive in quanto in media con gli altri anni"*.

Il Collegio, tuttavia, rileva che, al fine di una corretta rappresentazione delle voci sulle quali si fonda l'equilibrio di parte corrente, occorre individuare puntualmente le entrate e le spese non ricorrenti. L'art. 25 della l. n. 196/2009 ("legge di contabilità e finanza pubblica") classifica le entrate in ricorrenti e non ricorrenti a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi. Anche l'allegato n. 7 al d.lgs. n. 118/2011 – che codifica la transazione elementare – e il paragrafo 9.11.3 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 distinguono le entrate e le spese in ricorrenti e non ricorrenti, a seconda se le stesse siano previste a regime ovvero

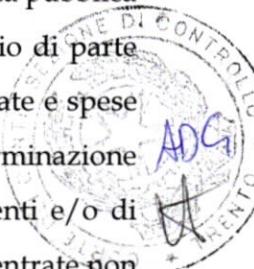
per una durata limitata ad uno o più esercizi. Sono in ogni caso da considerare come non ricorrenti le seguenti entrate:

- donazioni, sanatorie, abusi edilizi e sanzioni;
- condoni;
- gettiti derivanti dalla lotta all'evasione tributaria;
- entrate per eventi calamitosi;
- alienazione di immobilizzazioni;
- accensioni di prestiti.

Sono in ogni caso da classificare come non ricorrenti le spese riguardanti:

- le consultazioni elettorali o referendarie locali;
- i ripiani dei disavanzi pregressi di aziende e società e gli altri trasferimenti in c/capitale;
- gli eventi calamitosi;
- le sentenze esecutive ed atti equiparati;
- gli investimenti diretti;
- i contributi agli investimenti.

Anche il questionario predisposto dalla Sezione delle Autonomie (cfr. delibera n. 8/SEAUT/2018/INPR) prevede alla sezione prima - Equilibri finanziari e saldo di finanza pubblica - una tabella dedicata alla rappresentazione delle voci di determinazione dell'equilibrio di parte corrente 2018, all'interno della quale sono state inserite, distintamente rispetto alle entrate e spese ripetitive, le voci di entrata e di spesa non ricorrente. Questo per il fatto che, nella determinazione degli equilibri, le entrate correnti non ricorrenti finanzianno spese correnti non ricorrenti e/o di investimento. In altre parole, non è possibile per gli Enti finanziare spese ricorrenti con entrate non ricorrenti.



Il Collegio ribadisce che i vigenti principi contabili prevedono che "in ogni caso" sono da considerare di natura non ricorrente, tra le altre, le entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria e i proventi per sanzioni. Nel raccomandare una puntuale classificazione delle entrate e spese non ricorrenti, invita l'Organo di revisione a monitorare la corretta applicazione della specifica disciplina al fine di garantire che gli equilibri di parte corrente dell'Ente non siano raggiunti con l'apporto determinante di risorse aventi carattere non ripetitivo (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 26/2014/PRSE).

11. Dall'esame della documentazione di rendiconto è emerso che il Comune di Zambana provvede all'aggiornamento dell'inventario dell'Ente attraverso il conferimento di un incarico annuale.

Il Comune, in istruttoria, ha specificato che si avvale della società "G.I.S.CO. s.r.l." per la contabilità e l'inventario generale che è, quindi, aggiornato esternamente. L'aggiornamento al 31 dicembre 2017 è stato consegnato all'Ente nell'estate del 2018.

Come si legge nella documentazione acquisita, con deliberazione n. 126/2018 della Giunta comunale, il Comune di Zambana ha affidato tramite MePAT con ordine diretto alla ditta G.I.S.Co S.r.l. servizi di "*aggiornamento inventario dei beni comunali esercizio 2017 (revisione annuale inventario) e adeguamento inventario dei beni al D.Lvo. n. 118/2011*".

La prestazione relativa all'incarico di aggiornamento dell'inventario dell'Ente sembra rientrare nella materia degli incarichi a soggetti esterni, come disciplinata dall'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001. Tale norma afferma 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, per il carattere limitato nel tempo e per incarichi ad oggetto circoscritto.

Il quadro normativo ammette la legittimità dell'*outsourcing* anche in presenza di professionalità interne, in grado di assicurare le stesse attività di quelle affidate all'esterno, nel caso in cui in concreto i dipendenti siano impossibilitati a svolgerle in quanto sovra impegnati nell'esecuzione delle mansioni ordinarie. Non appare conforme al quadro normativo vigente lo svolgimento di compiti ordinari, quale la revisione annuale dell'inventario.

A tale riguardo la lett. c) del c. 6, art. 7, del predetto d.lgs. n. 165/2001 richiede che la prestazione abbia natura temporanea e sia altamente qualificata.

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.

A parere della Sezione, desta perplessità la decisione del Comune di affidare un incarico esterno per la revisione annuale dell'inventario, benché formalmente sia inquadrato come appalto di servizi. Le attività necessarie alla corretta tenuta dell'inventario costituiscono senza alcun dubbio funzioni

ordinarie degli uffici comunali, con la conseguenza per l'Ente di dover trovare le idonee misure organizzative per evitare il ricorso all'*outsourcing*.

PQM

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

ACCERTA

le criticità esposte in parte motiva rilevate nell'esame del rendiconto per l'esercizio 2017 del Comune di Zambana ora Terre D'Adige

DISPONE

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

- assicurare il tempestivo inserimento dei dati nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009);
- migliorare le percentuali di riscossione delle entrate proprie relativamente al titolo III;
- a garantire il puntuale assolvimento degli obblighi di pubblicazione delle informazioni riportate nei *considerata* della presente deliberazione;
- 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;
- valutare attentamente i presupposti giuridico contabili per il mantenimento dei residui attivi vetusti;
- assicurare il rispetto delle vigenti disposizioni normative e dei principi giurisprudenziali in ordine al sostenimento delle spese di rappresentanza;
- attuare una corretta classificazione delle entrate non ricorrenti;
- verificare con il massimo rigore la sussistenza delle condizioni necessarie per il conferimento di incarichi esterni.

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

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

ORDINA

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

- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Zambana (Tn);
- al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della provincia di Trento;
- alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti dell'art. 52, comma 4, del Codice di giustizia contabile, per gli eventuali profili di competenza con particolare riferimento ai punti 9 e 11 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 Zambana.

Così deciso in Trento, nella Camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2020.

Il Magistrato relatore

Alessia DI GREGORIO

Alessia Di Gregorio



Il Presidente

Anna Maria Rita LENTINI

Anna Maria Rita Lentini

Depositata in segreteria il **23 GEN. 2020**

Il Dirigente
Anna Maria GUIDI