



**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
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Gianpiero D'ALIA	Consigliere
Paola CECCONI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 13 gennaio 2022

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

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

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

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento dei Comuni;

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

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

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

VISTO l'art. 49 della legge provinciale 9 dicembre 2015, n. 18, secondo il quale gli enti locali e loro enti e organismi strumentali applicano le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio contenute nel 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 nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali;

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

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

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

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2019;

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

VISTA la deliberazione n. 1/2021/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti, con cui sono stati approvati il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2021;

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

CONSIDERATO che il Comune di Daiano, avendo una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti, ha la facoltà di non adottare la contabilità economico-patrimoniale per l'anno 2019, ai sensi dell'art. 232, c. 2, del TUEL, e che lo schema semplificato della situazione patrimoniale al 31 dicembre 2019 di cui al d.M.E.F. 11 novembre 2019, da allegare al rendiconto 2019, si applica agli enti della provincia di Trento con il differimento di un anno, per effetto dell'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015;

CONSIDERATO, inoltre, che l'art. 233-bis, c. 3, del TUEL, a seguito della modifica operata dall'art. 1, c. 831, della legge n. 145/2018, prevede che i comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 205/2021/INPR del 19 e 22 ottobre 2020, con la quale sono state definite le modalità e le procedure di controllo dei rendiconti dei comuni della provincia di Trento per l'esercizio finanziario 2019;

RILEVATO che il Comune di Daiano in attuazione della precitata delibera n. 205/2020/INPR è sottoposto ad un controllo più analitico mediante un'articolata istruttoria e specifico contraddittorio sulla base della verifica della documentazione a corredo del rendiconto 2019, al fine di assicurare, seppure a rotazione, tale modalità di controllo per gli enti che per l'esercizio 2018 sono stati oggetto di controllo semplificato;

ESAMINATO il questionario sul rendiconto 2019 trasmesso a questa Sezione di controllo il 26 gennaio 2021 dall'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ville di Fiemme, poiché dal 1° gennaio 2020 è subentrato al Comune di Daiano a seguito di positiva conclusione del processo

di fusione con i Comuni di Carano e Varena, 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 2019, inviata a questa Sezione di controllo dall'organo di revisione economico-finanziaria del medesimo comune;

RILEVATO che il Comune di Ville di Fiemme ha approvato il rendiconto 2019 *dell'ex* Comune di Daiano data 18 maggio 2020 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 14 settembre 2020, in ritardo rispetto al termine di legge fissato al 30 luglio 2020;

VISTE le note prot. n. 3118 del 28 settembre 2021 e prot. n. 3866 del 16 novembre 2021 con le quali il magistrato istruttore ha comunicato all'ente e all'organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria;

ESAMINATE le note di chiarimenti trasmesse dall'organo di revisione del Comune di Ville di Fiemme (per *l'ex* Comune di Daiano), prot. Corte dei conti n. 3547 del 15 ottobre 2021 e prot. n. 4123 del 2 dicembre 2021;

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

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27 e s.m., concernente: *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"* ed in particolare, l'art. 85, c. 8-bis, secondo il quale *"Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'articolo 6 del codice di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174"*; disposizione, da ultimo, confermata dall'art. 16, c. 7 del decreto-legge n. 228 del 30 dicembre 2021;

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. 1/2022 di data 10 gennaio 2022 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio, con svolgimento mediante collegamento da remoto;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Tullio FERRARI, designato con ordinanza del Presidente n. 13/2021 del 8 luglio 2021, ed esaminata la documentazione agli atti;

***considerato in fatto e in diritto***

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

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

Sulla base di tale disposizione, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha emanato la deliberazione n. 9/SEZAUT/INPR, depositata in data 28 maggio 2020, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, cc. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2019.

L'art. 148-bis del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3 del decreto-legge n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo*, disponendo che detto controllo tende alla *“verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto c., della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.”*.

La norma ne definisce, quindi, l'ambito, disponendo che *“Ai fini di tale verifica, le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti Locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente”* e stabilisce gli effetti delle relative risultanze, prevedendo che *“Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro*

*sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni Regionali di Controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria."*

La Corte dei conti è chiamata a vigilare sulla corretta e uniforme applicazione delle regole contabili di armonizzazione da parte degli enti locali e, in tale compito, deve essere coadiuvata dall'organo di revisione nella compilazione del Questionario-Relazione (di seguito, "Questionario") e nelle verifiche istruttorie formulate dalla Sezione.

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

Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

L'evoluzione normativa (*cf.* anche art. 6 del decreto legislativo n. 149 del 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 del 1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", nonché all'art. 8 dello Statuto di autonomia, che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di "assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali".

Vanno anche menzionati l'art. 79 del predetto Statuto di autonomia, in base al quale, "fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le

*province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [omissis]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti”* ed il seguente art. 80 dello Statuto, che assegna alle Province autonome la competenza legislativa in tema di finanza locale e di tributi locali. Infine, viene in rilievo l’art. 49 della legge provinciale n. 18 del 2015, come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del TUEL nell’ordinamento provinciale. In relazione a quanto appena riportato, può essere considerata 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. Il quadro normativo appena delineato va, poi, completato con un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale recentemente sviluppatasi in ordine alle prerogative autonomistiche delle Province autonome in materia di vigilanza e controllo della finanza locale.

Oltre ai principi già affermati nelle note pronunce della Corte costituzionale n. 60/2013, n. 39/2014, n. 40/2014, n. 184/2016 (quest’ultima recante l’importante affermazione del bilancio come *“bene pubblico”*), va richiamata anche la sentenza n. 80/2017, che ha sottolineato *“l’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.”*

Secondo detta sentenza della Corte costituzionale, quindi, *“la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998) [...]”*.

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

3. Così delineato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, possono ora esaminarsi gli esiti dell'esame della documentazione inerente al rendiconto per l'esercizio 2019 del Comune di Daiano (dal 1° gennaio 2020 confluito nel nuovo Comune di Ville di Fiemme) dal quale si rilevano le seguenti principali risultanze finali:

- Risultato di amministrazione (lett. A)	838.627,74
- Risultato di amministrazione disponibile (lett. E)	763.324,31
- Fondo finale di cassa	751.612,53
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	67,02%
- Residui attivi finali	1.090.098,03
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	40.905,43
- Residui passivi finali	825.825,26
- Risultato di competenza di parte corrente (O1)	208.277,98
- Risultato di competenza (W1)	436.527,61
- Equilibrio di parte corrente (O3)	194.122,55
- Equilibrio complessivo (W3)	422.372,18
- Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	4,17%

Dallo scrutinio della situazione finanziaria del comune e dall'esame della documentazione agli atti, è emersa la necessità di uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta (prot. n. 3118 del 28 settembre 2021), con la quale sono state formulate osservazioni e invito all'ente a fornire chiarimenti e ulteriori elementi integrativi, così instaurando regolare contraddittorio.

I rilievi e le tematiche da approfondire s'incentravano sui seguenti aspetti:

- ritardata trasmissione alla BDAP del rendiconto;
- verifica degli equilibri;
- capacità di realizzazione entrate;
- cassa vincolata;
- consistenza residui attivi vetusti (ante 2015);
- attività di contrasto all'evasione tributaria;
- attestazione ex art. 41 d.l. n. 66/2014;
- spesa per incarichi esterni;
- amministrazione trasparente;
- evoluzione della spesa corrente e della spesa per il personale;

- indebitamento;
- parametri di riscontro di deficitarietà strutturale;
- trasmissione documentazione tramite Con.Te.

In esito alla predetta richiesta, con nota di data 15 ottobre 2021, prot. Corte dei conti n. 3547, a firma dell'organo di revisione sono state trasmesse le controdeduzioni alle richieste istruttorie.

Tuttavia, pur tenendo conto delle osservazioni pervenute e degli elementi forniti in sede di contraddittorio documentale, non appaiono superate alcune criticità già riscontrate nella verifica del questionario e della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2019 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. 157/2020/PRNO. Il Collegio raccomanda all'Amministrazione di proseguire nelle iniziative idonee a completare il livello di conformazione rispetto alle prescrizioni formulate.

5. Il Comune di Ville di Fiemme ha approvato tempestivamente il rendiconto *dell'ex* Comune di Daiano per l'esercizio 2019 in data 18 maggio 2020, entro la scadenza del 30 giugno 2020, ma ha trasmesso le relative risultanze alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge n. 196/2009, in data 14 settembre 2020, 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 citato art. 13 della legge 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, pertanto, 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 del 2016).

Peraltro, 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. 113/2016, nella versione successiva alle modifiche introdotte con la legge 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 dalla data prevista per l'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).

Ora, come risulta dalla documentazione in atti, il Comune di Ville di Fiemme, nel periodo di inadempimento rispetto all'obbligo di tempestivo inserimento dei dati in BDAP, dal 31 luglio 2020 al 14 settembre 2020, ha stipulato n. 1 contratto di lavoro in data 1° settembre 2020 per un assistente tecnico (determina n. 42 del 28 agosto 2020).

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

Nella sentenza, si afferma che: "appare evidente come le disposizioni in questione prevedano una misura estrema per l'amministrazione interessata e sono chiaramente indirizzate a stimolare, nell'ottica del conseguimento di una sana gestione delle risorse finanziarie, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e chiarezza nella rappresentazione della situazione economica e patrimoniale dell'ente locale al fine di stimolare la più ampia responsabilizzazione nei diversi livelli

di governo dell'ente locale e si atteggiano quali norme rispondenti a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all'art.81 della Costituzione. (cfr. Corte cost. 9 gennaio 2018, n.49). Pertanto, la violazione dei termini per l'approvazione del bilancio consolidato, dato non in discussione, ha automaticamente fatto scattare l'imposto divieto la cui violazione comporta l'assunzione illecita di spese e, conseguentemente un documento erariale per l'amministrazione."

L'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in merito alla ratio della disciplina sanzionatoria prevista per la ritardata approvazione dei documenti contabili risulta applicabile, ovviamente, anche alla fattispecie di ritardato aggiornamento della BDAP.

Il Comune ha giustificato il mancato rispetto dei termini, rappresentando che *"Sono state riscontrate difficoltà nel correggere errori bloccanti. Si è reso necessario, numerose volte, ricorrere all'assistenza non tempestiva nell'evadere le richieste. I tentativi sono stati fatti a partire dal 16.06.2020. In data 20.07.2020, prot. 133055, il file risulta acquisito e privo di errori bloccanti, fatta salva la necessità di verificare e superare le criticità non bloccanti eventualmente segnalate [...]. Tali criticità sono state rimosse definitivamente in data 14.09.2020"*.

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'aggiornamento della BDAP con esito positivo, rileva, tuttavia, che, nel caso di specie, l'ente ha effettuato una prima trasmissione del consuntivo 2019 già in data 20 luglio 2020 e che l'esito negativo, dovuto ad anomalie non bloccanti riguardanti l'allegato a1) "Elenco risorse accantonate", non ha pregiudicato l'attività di verifica della Sezione essendo disponibili in banca dati le informazioni del consuntivo 2019, venendo così meno il divieto di assunzione previsto dall'art. 9-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016.

6. Con riferimento alla qualità delle previsioni formulate dal comune nella gestione di bilancio per l'esercizio 2019, si rileva una ridotta capacità di realizzazione delle entrate, ed in particolare per il titolo 2 pari all' 80,48%.

L'indice è calcolato quale rapporto tra gli accertamenti e le previsioni definitive di competenza e indica il livello di attendibilità delle poste iscritte nella parte entrate del bilancio comunale.

L'amministrazione, nel riscontro istruttorio, ha riferito che le previsioni si discostano dagli accertamenti in conto competenza poiché era previsto il rimborso degli oneri per la gestione associata del servizio di segreteria e per un minor contributo PAT per la scuola dell'infanzia a

seguito del minor costo rendicontato per la mancata sostituzione della titolare rientrata anticipatamente dal congedo parentale.

Nel merito, la Sezione, preso atto di quanto dedotto dal comune, rileva in generale che, le poste di entrata iscritte nel bilancio di previsione devono essere, prima di tutto, formulate seguendo il principio della prudenza, nel senso che, in fase di programmazione, devono trovare espressione soltanto le componenti che, ragionevolmente, saranno disponibili nell'anno di riferimento. In fase consuntiva, il rispetto del principio richiede che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre le componenti negative devono essere contabilizzate e, quindi, rendicontate, anche se non definitivamente realizzate (ad esempio con idonei stanziamenti nei fondi passività potenziali).

In altre parole, il principio della prudenza rappresenta un elemento fondamentale del processo di formazione delle valutazioni inserite nei documenti contabili del sistema di bilancio, poiché gli eventuali eccessi possono pregiudicare una corretta e veritiera rappresentazione delle scelte programmatiche e degli andamenti effettivi della gestione e, quindi, rendere il sistema di bilancio inattendibile.

In merito alla ridotta capacità di realizzazione delle entrate, viene in rilievo anche il mancato rispetto del principio di attendibilità delle previsioni e, in generale, di tutte le valutazioni a contenuto economico-finanziario e patrimoniale. Queste devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei e obiettivi parametri di riferimento, come anche da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse, al fine di rendere attendibili i documenti predisposti.

Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto, per la redazione del quale occorre un processo di valutazione e si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori.

La ridotta capacità di realizzazione delle entrate espone l'ente al rischio di non conseguire gli equilibri di bilancio, in quanto lo stanziamento, in fase previsionale, di entrate sovradimensionate, rispetto all'effettiva possibilità di acquisizione, consente anche lo stanziamento di spese e l'assunzione di impegni, che a consuntivo non trovano poi la dovuta copertura finanziaria.

Come ha affermato la Corte costituzionale, sussiste, quindi, l'esigenza di necessaria *"contestualità [...] dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa"* con *"quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime."* (sentenze n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008), poiché la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (Corte cost., sentenza

n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio.

Pertanto, è necessario che il comune migliori il livello di realizzazione delle previsioni di entrata, assicurando un maggior allineamento tra la fase previsionale e quella di consuntivo, nel rispetto del principio di prudenza per evitare il rischio di incorrere in risultati finanziari negativi, e per assicurare l'attendibilità e la veridicità dei documenti previsionali.

7. L'art. 41, c. 1, del d.l. n. 66/2014, convertito nella l. n. 89/2014, impone di allegare, alle relazioni sui bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni, un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013. Nel caso di superamento dei predetti termini, l'ente deve indicare le misure adottate o previste per assicurare la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di revisione è tenuto a verificare tali attestazioni e a darne atto nella propria relazione al rendiconto.

Dalla documentazione esaminata è emerso che il comune non ha allegato al rendiconto 2019 l'attestazione, violando in tal modo quanto previsto dal d.l. n. 66/2014.

Nel riscontro istruttorio, l'ente ha fornito l'attestazione prot. n. 3350 del 15 ottobre 2021, sottoscritta dal sindaco e dal responsabile finanziario, dalla quale risulta un indicatore di tempestività dei pagamenti di -11,00 gg e un documento con l'ammontare complessivo dei debiti (euro 51.849,68) e delle imprese creditrici (1).

La Sezione invita l'ente ad allegare l'attestazione ai futuri rendiconti della gestione, completa di tutte le informazioni, come previsto dal d.l. n. 66/2014, ovvero l'indicatore di tempestività dei pagamenti, i pagamenti effettuati dopo la scadenza e, nel caso di criticità, le misure adottate o previste per consentire il rispetto dei termini di pagamento.

8. La l.p. 19 luglio 1990, n. 23, recante la "Disciplina dell'attività contrattuale e dell'amministrazione dei beni della Provincia autonoma di Trento", al Capo I-bis, negli articoli dal 39-*quater* al 39-*duodecies*, disciplina gli "Incarichi di studio, di ricerca, di consulenza e di collaborazione".

Le predette norme, ai sensi dell'art. 3, c. 4, della l.p. 12 settembre 2008, n. 16 sono applicabili anche ai Comuni.

L'articolo dispone, infatti, che *“Gli enti soggetti al patto di stabilità provinciale possono conferire incarichi di studio, di ricerca e di consulenza nonché attivare forme di collaborazione coordinata e continuativa, sulla base dei principi desumibili dalle disposizioni del capo I-bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 (...). Per l'affidamento degli incarichi previsti dal capo I-bis della legge provinciale 19 luglio 1990, n. 23 (...), i comuni e le comunità applicano le disposizioni del medesimo capo nonché le relative deliberazioni di attuazione approvate dalla giunta provinciale ad esclusione delle specifiche disposizioni organizzative rivolte all'amministrazione provinciale. Gli enti medesimi disciplinano gli aspetti organizzativi e le modalità per l'affidamento degli incarichi predetti.”*

All'affidamento degli incarichi per gli enti provinciali e locali, per costante giurisprudenza di questa Corte, si applica anche l'articolo 7 (Gestione delle risorse umane) del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, trattandosi di norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, c. 3, d.lgs. n. 165 del 2001) (*cf. ex multis*, Sez. giur. Trentino Alto-Adige-Trento, sent. n. 96/2021, n. 37/2019 e nn. 34 e 35/2018; Sez. I App. nn. 131/2021 e 180/2021).

Nell'ambito dell'attività di controllo sui rendiconti comunali del 2019, la Sezione ha ritenuto di approfondire la tematica degli affidamenti di incarichi e consulenze, in tutti i loro aspetti, con l'obiettivo di verificare, in termini generali, il livello di conformazione alla disciplina normativa, al fine di individuare eventuali criticità gestionali e, quindi, di fornire i pertinenti parametri di condotta.

Le informazioni acquisite dagli enti hanno consentito di rilevare le criticità di ordine trasversale, fermo restando che il livello di approfondimento degli accertamenti effettuati è necessariamente condizionato dalla rigorosa e celere tempistica di conclusione dei procedimenti di controllo dei rendiconti dei comuni.

Dall'analisi dei dati acquisiti, sono emerse le seguenti criticità:

- la mancata adozione, per la maggior parte dei Comuni, di specifiche norme regolamentari che disciplinano i limiti, i criteri e le modalità di affidamento, anche nella prospettiva dell'obbligo di trasmissione delle predette disposizioni alla competente Sezione di controllo regionale, a norma dell'art. 3, c. 57, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;
- una disomogenea individuazione degli organi competenti ad adottare il provvedimento di affidamento;
- l'erronea imputazione delle spese per gli affidamenti di incarichi e consulenze, soprattutto rispetto alla distinta fattispecie degli appalti;
- il mancato rispetto degli obblighi di pubblicità previsti dall'art. 39-*undecies*, della l.p. n. 23 del 1990;
- l'omessa trasmissione alla Corte dei conti degli affidamenti di incarichi e consulenze superiori ai 5.000 euro.

Con riguardo alle evidenziate criticità, la Sezione ritiene che sia necessaria l'adozione, da parte dei Comuni che ancora non abbiano proceduto in tal senso, di norme regolamentari per la puntuale disciplina di ogni profilo rilevante degli affidamenti.

Tanto, affinché risultino declinati e puntualizzati, anche con riguardo alle peculiarità territoriali e organizzative, i criteri, i limiti e le modalità di affidamento, ivi compresa la definizione degli organi competenti al conferimento, nell'ottica di una gestione ponderata e coerente delle risorse economiche e organizzative.

La Sezione ritiene, altresì, indispensabile la corretta individuazione della natura dell'affidamento e, quindi, della esatta distinzione delle ipotesi di conferimento di consulenze e incarichi, dalle differenti ipotesi di affidamento di appalti di vario genere.

Ciò al fine sia della esatta individuazione ed applicazione delle norme attinenti alla sussistenza dei presupposti dell'affidamento, anche in ragione del rispetto delle regole concorrenziali; sia al fine di assicurare la corretta imputazione della relativa spesa.

Ancora, la Sezione non può che affermare il rilievo del puntuale rispetto dell'obbligo di pubblicazione di tutti gli affidamenti di incarichi e consulenze.

E', infatti espressamente previsto dall'art. 39-undecies innanzi citato che *"(...) Nell'elenco sono indicati l'oggetto e la durata dell'incarico, il soggetto incaricato e il suo curriculum vitae, i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali, gli estremi del provvedimento di affidamento, i corrispettivi previsti ed erogati. L'elenco è pubblico ed è costantemente aggiornato. (...)"*

Laddove, peraltro, a norma dell'art. 15, c. 3, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), in caso di omessa o incompleta pubblicazione, il pagamento del corrispettivo della consulenza/incarico 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.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), all'art. 1, c. 173, dispone, poi che *"Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione."*

La Sezione ritiene che anche il puntuale e sistematico adempimento di questo obbligo sia necessario per consentire l'attivazione dei controlli della Corte dei conti finalizzati alla verifica della corretta gestione delle funzioni.

Alle indicazioni formulate in via generale dalla Sezione per il rispetto della vigente disciplina sugli affidamenti degli incarichi a soggetti esterni dovrà attenersi anche l'ente esaminato.

L'esame dei prospetti acquisiti in istruttoria con nota prot. Corte n. 4063 del 26 novembre 2021, poiché finalizzato esclusivamente alla rilevazione di criticità generali, non ha compreso l'analisi dei profili di legittimità e regolarità degli affidamenti di consulenze e incarichi, fatto salvo quanto di seguito riportato.

Considerato l'elevato numero di provvedimenti di incarico comunicati dagli enti, in relazione alle risorse disponibili e ai tempi previsti per la conclusione delle attività di controllo sui rendiconti dei comuni relativi all'esercizio 2019, la Sezione, allo scopo di effettuare degli approfondimenti istruttori su specifici provvedimenti, utilizzando il criterio della materia oggetto dell'incarico, ha individuato tre aree ed in particolare: gli incarichi affidati per prestazioni di consulenza legale stragiudiziale; gli affidamenti per le attività proprie dell'amministrazione; gli incarichi professionali per la realizzazione di investimenti.

Dai prospetti trasmessi dal Comune di Ville di Fiemme, per l'ex Comune di Daiano, sono state individuate due delibere riguardanti l'affidamento di incarichi per consulenza legale stragiudiziale. Sono stati acquisiti i provvedimenti di incarico e la documentazione correlata, unitamente ad una relazione concernente le ragioni dei conferimenti a soggetti esterni, l'eventuale espletamento di procedure selettive per la scelta dei professionisti cui affidare gli incarichi e infine lo stato attuale dei rapporti con tali soggetti (prestazioni rese, pagamenti effettuati e da effettuare).

In risposta, l'organo di revisione ha inviato le delibere n. 32/2019 e n. 58/2019, nonché l'ulteriore documentazione a corredo degli incarichi, relativi a distinte consulenze nella medesima materia urbanistica, affidate a due diversi studi legali.

Nella nota di riscontro del 2 dicembre 2021, l'ente ha riferito, in merito al primo dei citati provvedimenti, che *"[...] dalla deliberazione in esame si evince che il Comune di Daiano ha riscontrato un crescente numero di problematiche di natura giuridica, soprattutto urbanistica. Sulla base del presupposto che l'Avvocatura di Stato si occupa della risoluzione di problematiche unicamente attraverso una corrispondenza scritta fra le parti, e in considerazione della complessità delle questioni urbanistiche oggetto di discussione, che meglio sarebbero state affrontate e chiarite attraverso un esame orale delle stesse, l'Amministrazione ha ritenuto di formalizzare un incarico esterno a professionista esperto in materia. In merito alla mancata pubblicazione prevista dall'art. 39-undicies della l.p. 23/1990 in riferimento al Capo 1 bis - incarichi di studio, ricerca, di consulenza e di collaborazione, si ritiene che l'incarico di cui alla deliberazione giuntale n. 32/2019 sia stato erroneamente qualificato come consulenza (errato nomen iuris), anziché come incarico di servizio. I dati relativi ad affidamenti di servizi ai sensi della l.p. 23/1990 e del d.lgs 50/2016 non rientrano nell'obbligo di pubblicazione di cui trattasi"*.

Con la ridetta delibera n. 32/2019, la giunta comunale ha affidato un incarico per l'esame e lo studio di problematiche riguardanti la materia urbanistica, allo scopo di acquisire un parere legale *"al fine di garantire la legittimità dell'azione amministrativa"*.

Il provvedimento esclude la possibilità, per il Comune, di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, il cui patrocinio è previsto per gli enti locali della provincia di Trento dall'art. 41 del d.P.R. n. 49/1973 e ss.mm., in ragione del fatto che *"[...] le problematiche urbanistiche che possono essere risolte solamente tramite una corrispondenza scritta vengono formulate direttamente all'Avvocatura dello Stato di Trento, mentre per questioni maggiormente complesse, dove la sola corrispondenza scritta non risulta sufficiente a garantire la chiarezza della situazione, è quindi necessario richiedere una consulenza a uno studio professionista, in quanto l'Avvocatura non concede in alcun modo colloqui per discutere le problematiche"*.

Sul punto, l'Avvocatura dello Stato di Trento, sentita direttamente dagli Uffici della Corte, ha comunicato che le richieste di parere o di patrocinio in sede giudiziaria sono formulate per iscritto e che, a seguito dell'accettazione dell'incarico, è del tutto naturale che, nella gestione della pratica, si generi una corrispondenza scritta.

Peraltro, l'Avvocatura ha, altresì, chiarito che tutti gli avvocati assegnati all'Ufficio hanno sempre intrattenuto con le amministrazioni rapporti di corrispondenza orale per via telefonica, telematica, nonché attraverso incontri presso la sede dell'Avvocatura, molto frequenti quando si ravvisi la necessità di esaminare documentazione tecnica corposa o quando si cerchi di addivenire a soluzioni transattive delle vertenze (ricevendo le controparti con i rispettivi difensori) o, ancora, nel caso delle negoziazioni assistite ex d.l. n. 132/2014.

La motivazione riportata nel citato provvedimento appare, quindi, fondata su un presupposto di fatto erroneo, evidentemente determinato da un importante difetto di istruttoria, laddove afferma l'impossibilità di utilizzare il patrocinio erariale in ragione dell'asserita mancanza di oralità nei rapporti con l'Avvocatura; motivazione, questa, ribadita anche nella successiva delibera n. 58 del 24 luglio 2019, con la quale la giunta comunale ha affidato un ulteriore incarico in materia urbanistica ad un diverso studio legale.

Inoltre, dalla delibera non risulta se la scelta del nuovo professionista sia stata effettuata in applicazione del criterio di rotazione degli incarichi e, con riguardo all'oggetto dell'incarico, se si tratti della medesima questione per la quale era già stato affidato il precedente incarico.

L'assenza delle descritte informazioni nella delibera di affidamento desta forti perplessità in ordine ad incarichi affidati sulla medesima materia urbanistica, definita *"di una certa complessità"*, a due distinti studi legali, a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro, senza che siano stati palesati i presupposti normativi essenziali per la legittimità degli incarichi, tra cui l'impossibilità di avvalersi

utilmente del qualificato supporto del segretario comunale o dei competenti servizi provinciali, del Consorzio dei Comuni Trentini, ovvero di ricorrere all'Avvocatura dello Stato.

In linea generale, occorre evidenziare che, come chiarito costantemente dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, Corte conti, App. Sez. II, sentt. n. 405/2019, 316/2020), gli incarichi di consulenza a soggetti esterni rappresentano un'opzione operativa percorribile solo in presenza di speciali condizioni e, segnatamente, laddove sussistano (e vengano conseguentemente esternate nella motivazione del pertinente provvedimento di conferimento) i seguenti presupposti:

- assenza di una apposita struttura organizzativa ovvero una carenza organica che impedisca o renda oggettivamente difficoltoso l'esercizio di una determinata funzione, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- complessità dei problemi da risolvere, che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze del personale interno;
- l'indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico;
- l'indicazione della sua durata;
- la proporzione fra il compenso corrisposto al soggetto incaricato e l'utilità conseguita dall'Amministrazione.

Detti presupposti sono cumulativi e, soprattutto, devono essere oggettivamente sussistenti e di detta sussistenza è indispensabile che sia dato conto nella delibera di conferimento.

I provvedimenti di affidamento di cui si discute, infatti, sono totalmente carenti di motivazione in ordine all'esito della indispensabile, preventiva istruttoria, relativa all'assenza di personale interno eventualmente idoneo e disponibile, in relazione alle competenze richieste e ai carichi di lavoro, al quale affidare l'attività esternalizzata.

Con specifico riguardo alla essenzialità della espressa e compiuta motivazione del provvedimento di affidamento dell'incarico in ordine alla sussistenza dei presupposti normativi, se certamente non può ritenersi che il difetto di motivazione costituisca prova certa della sussistenza di un danno erariale, è altrettanto certo che, per un verso, ne costituisce un pesante indizio e, per altro verso, è indice di una anomalia gestionale.

Per la giurisprudenza contabile i presupposti per il ricorso a consulenti esterni costituiscono altrettanti presupposti di legittimità, non solo devono coesistere, ma devono anche essere logicamente esplicitati nel provvedimento amministrativo di conferimento, in quanto indefettibilmente concorrenti a costituirne il supporto motivazionale.

Infatti, pur con l'ovvia precisazione che un profilo di illegittimità formale non possa di per sé costituire fonte di danno erariale, non si può tuttavia revocare in dubbio che, soprattutto in una materia quale quella in esame in cui la condotta da osservare risulta delineata da ristretti ambiti normativi, l'assenza di questo o quel presupposto di legittimità del provvedimento appare

chiaramente sintomatica di un comportamento contrario, o quantomeno non in linea, con il modello legale della corretta gestione amministrativa (Sez. III<sup>^</sup> d'Appello, sent. n. 347/2018).

In ragione delle prospettate criticità, che potrebbero aver causato un danno erariale, il Collegio ritiene necessario trasmettere gli atti alla Procura regionale per le valutazioni di competenza.

Altra questione che è stata oggetto di approfondimento istruttorio ha riguardato la mancata pubblicazione degli incarichi.

In merito, l'ente ha riferito che l'affidamento *“sia stato erroneamente qualificato come consulenza (errato nomen iuris), anziché come incarico di servizio. I dati relativi ad affidamenti di servizi ai sensi della l.p. 23/1990 e del d.lgs. 50/2016 non rientrano nell'obbligo di pubblicazione di cui trattasi”*.

La motivazione adottata del Comune non è condivisibile.

Relativamente ai servizi legali, è necessario distinguere la fattispecie dell'appalto di servizi, che si configura qualora la stazione appaltante affidi la gestione del contenzioso in modo continuativo o periodico al fornitore, nell'unità di tempo considerata (es. un triennio), dal contratto d'opera professionale, che si caratterizza per la trattazione della singola controversia o questione.

Nel primo caso, l'oggetto della prestazione è predeterminato quanto alla sua natura giuridica (l'attività legale), ma il suo esatto contenuto non è definito al momento dell'affidamento del servizio, bensì viene precisato al bisogno (cfr. Cons. Stato, Comm. Spec., parere n. 2717 del 3 agosto 2018).

Tale linea interpretativa è stata fatta propria anche dall'ANAC nella Linea guida n. 12 *“Affidamento dei servizi legali”*, approvata con deliberazione n. 907 del 24 ottobre 2018.

Secondo l'Autorità anticorruzione, nella disciplina dell'art. 17, lett. d), n. 2 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 50/2016, rientrano *“i servizi di assistenza e consulenza legale preparatori ad un'attività di difesa in un procedimento di arbitrato, di conciliazione o giurisdizionale, anche solo eventuale. Tale consulenza legale deve essere contraddistinta da un elemento di tipo teleologico, ossia la finalità di «preparazione di uno dei procedimenti di cui al punto 1» oppure dalla presenza di un presupposto oggettivo, che può consistere in un «un indizio concreto» o in «una probabilità elevata» che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto del procedimento”* (Cfr. Paragrafo 1.1.2); mentre, nella fattispecie dell'art. 17, lett. d), n. 5), sono compresi *“i servizi legali strettamente legati all'esercizio di pubblici poteri, che rappresentano un presupposto logico dell'esercizio del potere, ponendosi alla stregua di una fase del procedimento in cui il potere pubblico è esercitato. A titolo esemplificativo, può considerarsi connesso all'esercizio di pubblici poteri l'affidamento del singolo incarico di collaborazione per la redazione di proposte di elaborati normativi, di natura legislativa e regolamentare”*.

La citata linea guida precisa, invece, che *“Tra i servizi legali di cui all'Allegato IX del Codice dei contratti pubblici rientrano tutti i servizi giuridici che non siano esclusi a norma dell'articolo 17, comma 1, lettera d, del Codice dei contratti pubblici. I relativi affidamenti costituiscono appalti e comprendono i servizi non*

*ricompresi da un punto di vista prestazionale nell'ambito oggettivo di applicazione dell'articolo 17 (ad esempio, le consulenze non collegate ad una specifica lite), ovvero che, su richiesta delle stazioni appaltanti e nei limiti delle istruzioni ricevute, i fornitori realizzano in modo continuativo o periodico ed erogano organizzando i mezzi necessari e assumendo il rischio economico dell'esecuzione, come nell'ipotesi di contenzioso seriale affidato in gestione al fornitore".*

A giudizio del Collegio, gli incarichi affidati dalla giunta comunale di Daiano con le delibere n. 32/2019 e n. 58/2019 rientrano nell'ipotesi del contratto d'opera professionale, giacché affidati ai professionisti al fine di acquisire un parere specifico in materia urbanistica (art. 17, lett. d) del d.lgs. n. 50/2016).

Infatti, dalle motivazioni del provvedimento n. 32/2019, si evince testualmente:

*"[...] Dato atto che si è posta all'attenzione dell'ufficio tecnico una situazione che risulta di una certa complessità e comunque tale da richiedere l'approfondimento non solo limitato ad una consulenza scritta ma deve essere illustrato oralmente per raggiungere la formulazione di una consulenza scritta;*

*Ravvisata la necessità di pervenire ad un corretto chiarimento della problematica stessa al fine di garantire la legittimità dell'azione amministrativa;*

*Dato atto che è necessario procedere alla formalizzazione dell'incarico specifico per servirsi della consulenza;*

*Avuto modo di apprezzare la serietà e la professionalità degli avvocati D.F. e L.;*

*Dato atto che l'incarico da conferirsi non implica uno svolgimento di attività continuativa ma esclusivamente l'esame e lo studio della tematica per la stesura di una consulenza scritta [...]"*

Anche nella delibera n. 58/2019, sono addotte identiche motivazioni:

*"[...] Dato atto che si è posta all'attenzione dell'ufficio tecnico una situazione che risulta di una certa complessità e comunque tale da richiedere l'approfondimento non solo limitato ad una consulenza scritta ma deve essere illustrato oralmente per raggiungere la formulazione di una consulenza scritta;*

*Ravvisata la necessità di pervenire ad un corretto chiarimento della problematica stessa al fine di garantire la legittimità dell'azione amministrativa;*

*Dato atto che è necessario procedere alla formalizzazione dell'incarico specifico per servirsi della consulenza;*

*Dato atto che l'incarico da conferirsi non implica uno svolgimento di attività continuativa ma esclusivamente l'esame e lo studio della tematica per la stesura di una consulenza scritta;*

*Richiesta a tal fine un'offerta per la consulenza in questione;*

*Visto il preventivo di parcella [...]"*

In conclusione, trattandosi di incarichi su problematiche specifiche, come espressamente dichiarato nei provvedimenti di affidamento, la Sezione ritiene che gli stessi siano configurabili come incarichi

professionali e non come appalto di servizi, difettando del carattere di continuità o periodicità; presupposto distintivo per ricondurre tali rapporti nell'ambito dell'appalto.

Da ciò consegue l'obbligo, per l'ente, di pubblicare gli incarichi nella sezione "consulenti e collaboratori", secondo quanto previsto dall'art. 39-*undecies* della l.p. n. 23/1990, non essendo sufficiente, a tal fine, la pubblicazione del provvedimento nell'albo pretorio.

Infine, nei prospetti trasmessi dall'ente, è riportato anche l'incarico di consulenza tecnica, di cui alla delibera della giunta comunale n. 91/2018, affidato al professionista F.V., riguardante un rapporto continuativo per il supporto all'ufficio tecnico, risalente all'anno 2008 e, per effetto di ripetuti rinnovi, proseguito fino a tutto l'anno 2019.

Su tale incarico permangono le perplessità già espresse dalla Sezione (*cfr.* delibera n. 70/2020/PRSE - Punto 13), che, nell'occasione, aveva già inviato gli atti, per le valutazioni di competenza, alla Procura regionale della Corte dei conti.

Nell'elenco, si rilevano ulteriori provvedimenti di affidamento di incarichi specifici al professionista F.V.: determina n. 44/2019 (euro 989,66), n. 45/2019 (euro 112,18) e n. 123/2019 (euro 1.764,00), che, per completezza informativa, si rimettono alle valutazioni di competenza della Procura.

9. Con riferimento al debito residuo nei confronti della PAT, nel questionario e nella relazione al rendiconto 2019 l'organo di revisione ha dichiarato per il Comune Daino l'assenza di indebitamento, omettendo però di considerare l'importo riferito alla concessione di crediti assegnata dalla Provincia autonoma di Trento per l'estinzione anticipata dei mutui, *ex art.* 22 della l.p. n. 14/2014. L'operazione è oggetto di contabilizzazione a partire dall'anno 2018, come indicato dalla circolare PAT prot. n. 130562/1.1.2-2018 del 2 marzo 2018.

L'importo totale di tale estinzione anticipata è pari ad euro 56.521,46 che al netto delle due quote di rimborso del 2018 e del 2019 determina un residuo debito di euro 45.217,18 (totale periodo di rimborso 10 anni).

Nel riscontro istruttorio l'ente ha preso atto di quanto segnalato.

**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 2019 del Comune di Daiano (dal 1° gennaio 2020 fuso nel Comune di Ville di Fiemme)

## **DISPONE**

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

- ad assicurare il tempestivo inserimento con esito positivo delle risultanze di rendiconto nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della legge n. 196/2009;
- a migliorare la capacità di realizzazione delle entrate, con particolare riferimento al titolo 2, assicurando un maggior allineamento tra la fase previsionale e quella di consuntivo, in coerenza al fondamentale principio di prudenza che deve caratterizzare i documenti di programmazione finanziaria;
- ad allegare, alla relazione del rendiconto di gestione, l'attestazione di cui all'art. 41, c. 1, del d.l. n. 66/2014, convertito nella l. n. 89/2014, sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente e dal responsabile del servizio finanziario. L'attestazione oltre a riportare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, indica l'ammontare dei pagamenti effettuali oltre la scadenza e nel caso di criticità le iniziative che l'ente intende attivare per normalizzare i pagamenti;
- 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.

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

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

## **ORDINA**

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

- al presidente del consiglio comunale, al sindaco e all'organo di revisione del Comune di Ville di Fiemme (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 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 Ville di Fiemme.

Così deciso, nella Camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2022.

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

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

Depositata in segreteria  
Il Dirigente  
Dott. Aldo PAOLICELLI  
*F.to digitalmente*