



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2020

VISTI gli artt. 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione n. 12/2019/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2018;

VISTA la deliberazione n. 1/2020/INPR di questa Sezione di controllo della Corte dei conti con cui sono stati approvati il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2020;

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

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

CONSIDERATO che Comune di Predaia, avendo una popolazione superiore ai 5 mila abitanti, è tenuto ad adottare la contabilità economico-patrimoniale, nonché ad approvare, se sussistono i relativi presupposti, il bilancio consolidato con i propri organismi partecipati in conformità a quanto previsto dall'Allegato 4/4 ai principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 118/2020/INPR del 28 luglio 2020 con la quale sono state definite le modalità e le procedure di controllo de rendiconti dei Comuni della provincia di Trento per l'esercizio finanziario 2018;

RILEVATO che dal questionario sul rendiconto 2018 trasmesso a questa Sezione di controllo il 1 ottobre 2019 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Predaia tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (Con.Te.) della Corte dei conti non vengono segnalati, dal citato sistema, indicatori di criticità (fatti salvi eventuali errori materiali di compilazione);

RILEVATO che dall'esame delle risultanze di rendiconto per l'esercizio 2018 desunte dalla banca dati BDAP per il Comune di Predaia le anomalie degli indicatori gestionali non hanno superato la soglia di rilevanza definita con la deliberazione di questa Sezione n. 118/2020/INPR del 28 luglio 2020;

RITENUTO pertanto di effettuare il controllo del consuntivo dell'esercizio 2018 del Comune di Predaia in forma semplificata attraverso l'analisi e l'elaborazione dei valori desunti direttamente dalla banca dati BDAP;

RILEVATO che il Comune di Predaia ha approvato il rendiconto 2018 in data 18 luglio 2019 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 11 giugno 2019 in ritardo rispetto ai termini di legge fissati, rispettivamente, al 30 aprile 2019 e al 30 maggio 2019;

RILEVATO altresì che il Comune di Predaia con deliberazione della Giunta comunale n. 146 di data 11 luglio 2019 ha dato atto dell'assenza di enti ed aziende da inserire nell'elenco degli enti appartenenti al Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP) per gli anni 2018 e 2019, e quindi l'assenza di organismi partecipati che presentino i requisiti per rientrare nel perimetro di consolidamento;

DATO ATTO che in risposta alla specifica richiesta istruttoria prot. n. 1549 del 6 agosto 2020 l'Ente ha rappresentato con nota prot. n. 1710 del 25 agosto 2020 di avere effettuato assunzioni di personale, così come indicate nei *considerata* della presente deliberazione, nel periodo di inadempienza agli obblighi sopra richiamati, in violazione del divieto di cui all'art. 9, c. 1 *quinquies*, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160;

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

VISTA l'ordinanza n. 21/2020 di data 8 ottobre 2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio con svolgimento mediante collegamento da remoto;

UDITO il relatore, Alessia DI GREGORIO, designato con ordinanza del Presidente n. 18/2020 del 29 luglio 2020, ed esaminata la documentazione agli atti;

considerato in fatto e in diritto

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

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

Sulla base di tale disposizione la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha emanato la deliberazione del 28 maggio 2019 n. 12/2019/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida e il questionario cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, c. 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, gli Organi di revisione economico - finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sui rendiconti dell'esercizio 2018.

L'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 e s.m. (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), inserito dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, esplicita le finalità del controllo *de quo* (*“verifica del rispetto*

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

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

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

L’evoluzione normativa (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, determinando il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente “collaborativo”, privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne ricorrono i presupposti (si pensi alla preclusione

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

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

2. Al quadro normativo appena delineato va aggiunto un sintetico richiamo alla giurisprudenza costituzionale recentemente 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. Il Comune di Predaia ha approvato il rendiconto per l'esercizio 2018 in data 18 luglio 2019, oltre il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario di riferimento, termine perentoriamente previsto dall'art. 227, c. 2, del d.lgs. n. 267/2000, e ha inviato i relativi dati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009, in data 11 giugno 2019, superando il termine per l'invio normativamente stabilito in trenta giorni dalla data di scadenza per l'approvazione del rendiconto.

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

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

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

attivazione del potere sostitutivo della Giunta provinciale, a mezzo commissario, nel caso in cui il Comune non adotti atti obbligatori per legge.

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

Peraltro, il Comune di Predaia, oltre ad avere approvato in ritardo il rendiconto, ha anche inviato i dati in BDAP senza rispettare i termini di legge.

A tal riguardo, si rappresenta che il citato art. 13 della l. n. 196/2009 (rubricato *“Banca dati delle amministrazioni pubbliche”*), così prevede: *“Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari alla cognizione di cui all’articolo 1, comma 3, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell’economia e delle finanze, accessibile all’ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche [...] i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all’attuazione della presente legge”*.

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

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

Si rammenta, inoltre, che con la deliberazione n. 111/2017/INPR questa Sezione aveva già richiamato l’attenzione dei Comuni della Provincia di Trento sull’indefettibilità dell’adempimento dell’invio dei dati contabili in BDAP, ribadendo che *“per garantire l’esercizio della funzione di controllo esterno attribuita dall’ordinamento giuridico alla Magistratura contabile (art. 1, commi 166 e seguenti della Legge n. 266/2005 e art. 148-bis del Tuel), è necessario che gli Enti locali del Trentino trasmettano alla BDAP*

i rendiconti 2016 armonizzati ai sensi del ridetto art. 227, c. 6, del Tuel, norma peraltro espressamente recepita nell'ordinamento locale dall'art. 49, c. 2, della L.p. n. 18/2015".

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

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

Ora, come risulta dalla documentazione in atti, il Comune di Predaia nel periodo di perdurante inadempimento rispetto all'obbligo di approvazione del rendiconto e di inserimento dei dati in BDAP, dal 1° maggio 2019 al 17 luglio 2019, ha stipulato n. 3 contratti di lavoro a tempo determinato di personale con qualifica di operatore d'appoggio presso la scuola materna di Vervò, in sostituzione di personale assente per permessi ex legge n. 104/1992, in particolare:

- nr. 1 contratto di lavoro a tempo determinato dal 23 al 29 maggio 2019, come da determina n. 90 del 23 maggio 2019 a firma del Segretario comunale;
- nr. 1 contratto di lavoro a tempo determinato dal 13 al 17 giugno 2019, come da determina n. 97 del 12 giugno 2019 a firma del Segretario comunale;
- nr. 1 contratto di lavoro a tempo determinato dal 21 al 25 giugno 2019, come da determina n. 102 del 20 giugno 2019 a firma del Segretario comunale.

L'Amministrazione ha evidenziato in istruttoria che tali assunzioni, necessarie per garantire il servizio di scuola materna, non erano procrastinabili.

Talune Sezioni, nelle prime pronunce finora rese in sede consultiva o di controllo sugli enti locali, hanno evidenziato il carattere sanzionatorio della disposizione di cui all'art. 9 del d.l. n. 113/2016,

nei termini di “sanzione “diretta” per l’ente inadempiente (ancor prima che per gli amministratori/dipendenti) ovvero l’impossibilità di una qualsivoglia spesa per il personale fino all’approvazione (tardiva) degli atti contabili principali” (Sez. Abruzzo, delibera n. 103/2017 cit.; in senso conforme *ex multis* Sezione Puglia, deliberazione n. 98/2018/PAR; Sezione Piemonte, deliberazione n. 136/2018/PRSE; Sezione Veneto, deliberazione n. 2/2019/PRSP; Sezione Sardegna, n. 56/2019/PRSE).

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

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

Recentemente, la Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, con la sentenza n. 41 del 18 febbraio 2020, ha riconosciuto la responsabilità dei funzionari di un Comune che, nell’ambito dei diversi ruoli rivestiti, avevano consentito la stipula di contratti di lavoro per assunzioni a tempo determinato durante il periodo di ritardata approvazione del bilancio consolidato, in violazione del divieto posto dall’art. 9, c. 1 *quinquies*, del d.l. n. 113/2016. Nella sentenza si afferma che: “appare evidente come le disposizioni in questione prevedano una misura estrema per l’amministrazione interessata e sono chiaramente indirizzate a stimolare, nell’ottica del conseguimento di una sana gestione delle risorse finanziarie, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e chiarezza nella rappresentazione della situazione economica e patrimoniale dell’ente locale al fine di stimolare la più ampia responsabilizzazione nei diversi livelli di governo dell’ente locale e si atteggiano quali norme rispondenti a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l’armonizzazione dei bilanci, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all’art. 81 della Costituzione. (cfr. Corte cost. 9 gennaio 2018, n.49). Pertanto la violazione dei termini per l’approvazione del bilancio consolidato, dato non in discussione, ha automaticamente fatto scattare l’imposto divieto la cui

violazione comporta l'assunzione illecita di spese e, conseguentemente un documento erariale per l'amministrazione”.

Ciò posto, questa Sezione – tenuta nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci consuntivi degli enti locali a un accertamento in senso oggettivo dell'inosservanza delle norme di contabilità – non può che rilevare la violazione del divieto cogente di assunzione che gravava sul Comune di Predaia, inadempiente all'obbligo di rispetto dei termini per l'approvazione del rendiconto e di inserimento dei dati in BDAP.

Sembra, pertanto, potersi inferire da quanto sopra che le somme corrisposte a titolo di trattamento retributivo al personale assunto (qualsivoglia sia il titolo contrattuale in concreto adottato) in violazione dell'imperativo di legge (*i.e.* divieto di assunzione dalla scadenza del termine fino alla data di rispetto degli adempimenti contabili) costituiscano spesa di denaro *contra legem*. Di conseguenza si ritiene che, proprio in ragione del carattere “permanente” del divieto legale, la corresponsione degli emolumenti dalla scadenza fino alla data dell'adempimento possa avere determinato un aggravio di spesa per le casse comunali, suscettibile di configurare un'eventuale ipotesi di danno erariale laddove ascrivibile a comportamenti gravemente colposi degli amministratori e il cui accertamento si rimette, per quanto di competenza, alla Procura contabile.

Ciò posto, tenuto conto delle osservazioni e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione, questa Sezione di controllo, pur confermando la necessità di un rigoroso rispetto dei termini circa l'approvazione dei bilanci e dell'invio dei dati alla BDAP, rileva tuttavia che nel caso di specie le assunzioni da parte del Comune sono state determinate dalla necessità di assicurare l'erogazione di servizi pubblici essenziali (cfr. art. 1, c. 2, lett. d), della legge n. 146/90 e s.m.).

4. Il Comune di Predaia, avendo una popolazione superiore ai 5 mila abitanti, è tenuto ad adottare la contabilità economico-patrimoniale e ad approvare, se sussistono i relativi presupposti, il bilancio consolidato.

Con deliberazione della Giunta comunale n. 146 di data 11 luglio 2019 l'Ente ha dato atto dell'assenza di enti ed aziende da inserire nell'elenco degli enti appartenenti al gruppo amministrazione pubblica (GAP) per gli anni 2018 e 2019 e, quindi, dell'assenza di organismi partecipati con i requisiti richiesti per rientrare nel perimetro di consolidamento.

Al riguardo si rileva che l'Allegato 4/4 – punto 3.1 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m. così dispone: *“Nel caso in cui non risultino enti o società controllate o partecipate oggetto di consolidamento, la delibera di approvazione del rendiconto dichiara formalmente che l'ente non ha enti o società, controllate o partecipate, che, nel rispetto del principio applicato del bilancio consolidato, sono oggetto di consolidamento e che,*

conseguentemente, non procede all'approvazione del bilancio consolidato relativo all'esercizio precedente".

Dalla documentazione in atti risulta che tale dichiarazione è stata formalizzata dal competente Consiglio comunale nella delibera n. 40/2019, con la quale è stato approvato il rendiconto 2018 (punto 12 del dispositivo: *"non vi sono enti o società partecipate e controllate oggetto di consolidamento e conseguentemente non si procederà all'approvazione del bilancio consolidato relativo al 2018"*).

5. Ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, l'Organo di revisione del Comune di Predaia ha compilato il questionario consuntivo 2018 inerente al rendiconto 2018 per il quale la procedura Con.Te. non evidenzia criticità contabili (esclusi eventuali errori materiali di compilazione).

Dall'esame dei dati di consuntivo 2018 dell'Ente sono emerse le seguenti risultanze finali:

- Risultato di amministrazione (A)	2.709.142,05
- Risultato di amministrazione disponibile (E)	897.670,63
- Fondo finale di cassa	1.596.191,65
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	61,84%
- Residui attivi finali	6.556.110,56
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	319.776,85
- Residui passivi finali	3.260.072,77
- Equilibrio di parte corrente	327.509,24
- Equilibrio complessivo	899.181,38
- Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	58,87%
- Risultato economico di esercizio	-1.147.747,99
- Attivo patrimoniale	107.505.874,46
- Passività patrimoniali	45.059.902,45
- Patrimonio netto	62.445.972,01

È stata, quindi, effettuata un'analisi dei dati contabili sopra riportati, alla stregua dei criteri già indicati nella deliberazione di questa Sezione n. 118/2020/INPR del 28 luglio 2020, secondo cui, laddove, in base all'applicazione di sette indicatori, risulti un indice di anomalia complessivo pari o superiore a 12, è necessario avviare uno specifico contraddittorio con l'Ente.

Nel caso del Comune di Predaia, gli indicatori presi in esame hanno restituito le seguenti risultanze:
a) relativamente all'indicatore sulla consistenza delle anticipazioni di cassa (pari al rapporto tra l'importo iscritto al titolo VII delle entrate e il totale delle entrate di parte corrente): livello di anomalia nullo, punteggio assegnato 0;

- b) relativamente all'indicatore sulla gestione dei residui attivi (pari al prodotto tra il valore dei residui attivi al netto del FCDE, normalizzato su base pro capite, e la percentuale di residui attivi da esercizi precedenti rispetto al totale dei residui attivi finali): livello di anomalia nullo, punteggio assegnato 0;
- c) relativamente all'indicatore sulla gestione dei residui passivi (pari al prodotto tra il valore dei residui passivi, normalizzato su base pro capite, e la percentuale di residui passivi da esercizi precedenti rispetto al totale dei residui passivi finali): livello di anomalia nullo, punteggio assegnato 0;
- d) relativamente all'indicatore sulla capacità di riscossione (pari al rapporto fra il valore delle riscossioni nell'anno e la somma di accertamenti e residui attivi iniziali): livello di anomalia nullo, punteggio assegnato 0;
- e) relativamente all'indicatore sull'evoluzione della spesa corrente al netto delle maggiori entrate di competenza (pari alla differenza fra la variazione della spesa corrente - anno 2018/2017 - e la variazione delle entrate correnti - anno 2018/2017): livello di anomalia lieve, punteggio assegnato 1;
- f) relativamente all'indicatore sulla sostenibilità del debito (pari alla percentuale di incidenza dell'indebitamento da finanziamento rispetto alle entrate correnti): livello di anomalia significativo, punteggio assegnato 6;
- g) relativamente all'indicatore sulla gestione finanziaria complessiva (pari al prodotto tra il valore del risultato di amministrazione disponibile, normalizzato su base pro capite, e la percentuale di incidenza della parte vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione sul totale dello stesso): livello di anomalia moderato, punteggio assegnato 3.

Sulla base dell'applicazione degli indicatori sopra riportati, la Sezione ha calcolato con riferimento al Comune di Predaia un indice di anomalia pari a 10, in relazione al quale, secondo il criterio adottato dalla Sezione con la delibera n. 118/2020/INPR, non appare necessario effettuare ulteriori approfondimenti ed avviare apposito contraddittorio con l'Amministrazione.

In esito all'attività di controllo, la Sezione ritiene, pertanto, di non procedere con un ulteriore supplemento istruttorio, non essendo emerse, allo stato degli atti, gravi irregolarità.

In ogni caso, in ossequio alla natura dinamica del controllo espletato in tale sede, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi, e in funzione dell'adozione *"di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio"* (Corte Cost. 60/2013), la Sezione può segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, criticità o difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di eventuali future situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

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 2018 del Comune di Predaia

DISPONE

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

- ad assicurare la tempestiva approvazione del rendiconto di gestione e il tempestivo inserimento delle relative risultanze nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009;
- ad assicurare il contenimento delle spese di natura non obbligatoria nonché il monitoraggio delle altre spese considerata l'evoluzione in incremento registrata nel 2018 al fine di migliorare l'efficienza dei processi di erogazione garantendo il rispetto degli standard di qualità dei servizi resi alla cittadinanza;
- a monitorare lo stock di debito complessivamente in carico al Comune dal momento che lo stesso presenta un incidenza rispetto alle entrate correnti superiore alla media dei comuni della provincia di Trento;
- a migliorare il risultato complessivo della gestione finanziaria considerato che lo stesso registra nel 2018 un valore pro-capite che si discosta dai risultati mediamente raggiunti dai Comuni della provincia di Trento, tenuto conto della percentuale di incidenza della parte vincolata, accantonata e destinata;
- a perseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico della gestione. Si richiama al riguardo il d.m. Economia e Finanze 18 maggio 2017 che ha aggiornato gli allegati al d.lgs. n. 118/2011 ed in particolare, per ciò che rileva in questa sede, il paragrafo 6.3 dell'allegato 4.3 che consente agli Enti di utilizzare le riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili per "sterilizzare", in sede di scritture di assestamento, il valore degli ammortamenti annui dei beni in argomento, attraverso una scrittura di rettifica del costo generato dall'ammortamento.

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 2020 e saranno valutati nell'ambito delle successive attività di monitoraggio.

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

ORDINA

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

- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Predaia (Tn);
- al Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, al Presidente della Provincia autonoma di Trento e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della provincia di Trento.

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

Così deciso, nella Camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2020.

Il Magistrato relatore

F.to digitalmente Alessia DI GREGORIO

Il Presidente

F.to digitalmente Anna Maria Rita LENTINI

Depositata in segreteria

Il Dirigente

F.to digitalmente Anna Maria GUIDI