

Deliberazione n. 108/2021/PRSE



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL

SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Anna Maria Rita LENTINI	Presidente
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Tullio FERRARI	Consigliere (relatore)
Paola CECCONI	Referendario

Nella Camera di consiglio dell'8 settembre 2021

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTO l'art. 1, 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 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. 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 d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella l. 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 d.lgs. 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 San Lorenzo Dorsino il raggiungimento degli obiettivi di risparmio sul rendiconto 2019 previsti dalla delibera della Giunta provinciale n. 1228/2016 - Allegato n. 2;

CONSIDERATO che il Comune di San Lorenzo Dorsino, 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 l.p. n. 18/2015;

CONSIDERATO inoltre che, il c. 3, dell'art. 233-bis del TUEL, a seguito della modifica operata dal c. 831, dell'art. 1, della l. 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. 205/2020/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 dal questionario sul rendiconto 2019 trasmesso a questa Sezione di controllo il 28 gennaio 2021 dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di San Lorenzo Dorsino tramite inserimento nel Sistema informativo "Contabilità territoriale" (Con.Te.) della Corte dei conti non vengono segnalati, dal citato sistema, indicatori di criticità;

RILEVATO che dall'esame delle risultanze di rendiconto per l'esercizio 2019 desunte dalla banca dati BDAP per il Comune di San Lorenzo Dorsino le anomalie degli indicatori gestionali non hanno superato la soglia di rilevanza definita con la deliberazione di questa Sezione n. 205/2021/INPR del 19 e 22 ottobre 2020;

RITENUTO pertanto di effettuare il controllo del consuntivo dell'esercizio 2019 del Comune di San Lorenzo Dorsino in forma semplificata attraverso l'analisi e l'elaborazione dei valori desunti direttamente dalla banca dati BDAP in quanto rispondente ai requisiti di regolarità finanziaria definiti in base ai parametri individuati con propria deliberazione n. 205/2020/INPR, al fine di

ottimizzare le attività di verifica privilegiando il controllo più analitico nei confronti degli enti di maggiori dimensioni o che superano i predetti indici di anomalia finanziaria;

RILEVATO che il Comune di San Lorenzo Dorsino ha approvato il rendiconto 2019 in data 30 giugno 2020 ed ha inviato i dati alla BDAP in data 17 agosto 2020 in ritardo rispetto al termine di legge fissato al 30 luglio 2020;

DATO ATTO che in risposta alla specifica richiesta istruttoria prot. n. 2477 di data 5 novembre 2020 l'Ente ha rappresentato con nota prot. n. 2607 di data 12 novembre 2020 di avere effettuato assunzioni di personale, così come indicate nei *considerati* 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 2019 del Comune di San Lorenzo Dorsino che non vi sono gravi irregolarità per le quali la Sezione deve adottare apposita pronuncia;

VISTO il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni nella l. 24 aprile 2020, n. 27 e s.m., concernente: *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* 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. 6 del d.l. n. 105 del 23 luglio 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. 14/2021 di data 7 settembre 2021 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio con svolgimento mediante collegamento da remoto;

UDITO il magistrato relatore, Tullio FERRARI, designato con ordinanza del Presidente n. 13/2021 dell'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 approvato nell'adunanza del 19 maggio 2020 la deliberazione n. 9/SEZAUT/2020/INPR, 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 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 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. 131/2003 e s.m. prevede che, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del d. lgs. n. 267/2000 e l'eventuale avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del d. lgs. n. 149/2011, la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

L'evoluzione normativa (cfr. anche art. 6 del d.lgs. n. 149/2011) ha sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, determinando il passaggio da un modello di controllo, di carattere prevalentemente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato anche di efficacia inibitoria, qualora ne ricorrano i presupposti (si pensi alla preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria, ovvero al procedimento di dissesto coattivo). Per completezza, il quadro normativo va integrato facendo riferimento alla legislazione locale, precisamente all'art. 4 del D.P.R. n. 670/1972 (T.U. delle Leggi costituzionali concernenti lo Statuto di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol), che attribuisce alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol la potestà di emanare norme legislative in materia di *"ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni"*, nonché all'art. 8 dello Statuto di autonomia – che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di *"assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali"*. Vanno anche menzionati l'art. 79 in base al quale, *"fermo restando il coordinamento della finanza pubblica da parte dello Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, le province autonome provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali [omissis]; in tale ambito spetta alle medesime province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza e vigilare sul raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica correlati ai predetti enti"* e l'art. 80 dello Statuto che assegna alle Province autonome la competenza legislativa

in tema di finanza locale e di tributi locali. Infine, va citato l'art. 49 della legge provinciale n. 18/2015, come successivamente modificata, che ha disposto il recepimento di varie norme del Testo unico enti locali (Tuel, d.lgs. n. 267/2000) nell'ordinamento provinciale.

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

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

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

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

3. Il Comune di San Lorenzo Dorsino ha approvato tempestivamente il rendiconto per l'esercizio 2019 in data 30 giugno 2020, entro la scadenza del 30 giugno 2020, ma ha inviato le relative informazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n.

196/2009, in data 17 agosto 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 l. n. 196/2009 (rubricato *"Banca dati delle amministrazioni pubbliche"*), così prevede: *"Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari alla ricognizione di cui all'articolo 1, comma 3, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche [...] i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge"*.

La BDAP risponde, quindi, all'esigenza di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, assurgendo così a strumento di rilevazione e misurazione dei dati contabili e, quindi, *"di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica attraverso cui favorire anche il confronto tra amministrazioni ed enti della stessa natura"* (Atto Senato 1937, 2009). E ciò anche in attuazione delle esigenze sottese all'armonizzazione dei bilanci pubblici, *"finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci"* (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Si rammenta, inoltre, che con la deliberazione n. 111/2017/INPR questa Sezione aveva già richiamato l'attenzione dei Comuni della Provincia di Trento sull'indifettibilità 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 San Lorenzo Dorsino nel periodo di inadempimento rispetto all'obbligo di tempestivo inserimento dei dati in BDAP, dal 31 luglio 2020 al 17 agosto 2020, non ha stipulato contratti di lavoro a qualsiasi titolo, ivi compresi rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e contratti di somministrazione di lavoro con agenzie interinali, né rapporti di lavoro instaurati in forza di procedure di mobilità, per effetto di distacchi o comandi, ha invece attuato la temporanea supplenza a scavalco del Segretario comunale dal 13 al 16 agosto 2020 (deliberazione Giunta comunale n. 89 del 15 settembre 2020).

L'Amministrazione non ha evidenziato, in istruttoria, le cause che hanno determinato la tardiva trasmissione del rendiconto 2019 alla BDAP, né ha argomentato in ordine all'assunzione a scavalco del Segretario comunale disposta nel periodo di divieto.

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 [...]”*.

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

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.

Nella fattispecie in esame appare necessario richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 15 giugno 2020 n. 10/2020/QMIG, che si è soffermata sull’istituto previsto dall’art. 14 del CCNL 22 gennaio 2004 del comparto Regioni – Enti locali (recante *“Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione”*) e attualmente disciplinato nell’ordinamento nazionale dall’art. 1, c. 124, della legge n. 145/2018.

Si tratta dell’istituto nella prassi denominato *“scavalco condiviso”*, quale formula organizzativa che consente ai Comuni di utilizzare, per periodi predeterminati, personale assegnato da altri Enti del comparto, previo assenso del dipendente, al fine di porre rimedio, nelle more dell’attivazione di

procedure di assunzione, all'eventuale carenza di figure professionali, così garantendo la regolarità dei servizi istituzionali dell'ente.

La Sezione delle Autonomie ha esaminato il problema della riconducibilità, o meno, nell'ambito delle assunzioni vietate dall'art. 9, c. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016 e s.m., di questa peculiare fattispecie di utilizzo a tempo parziale, e nei limiti dell'orario d'obbligo, del personale dipendente di altra amministrazione.

Dopo avere ricordato la funzione "sanzionatoria-interdittiva" della summenzionata disposizione, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che l'istituto dello "scavalco condiviso" presenta un'ontologica diversità strutturale rispetto alla fattispecie di "assunzioni" colpite dal divieto, escludendo che il ricorso a tale modulo organizzativo possa costituire una elusione al divieto di assunzioni.

Ha quindi enunciato il seguente principio di diritto:

"Il divieto contenuto nell'art. 9, comma 1-quinquies, del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, non si applica all'istituto dello "scavalco condiviso" disciplinato dall'art. 14 del CCNL del comparto Regioni – Enti locali del 22 gennaio 2004 e dall'art. 1, comma 124, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, anche nel caso comporti oneri finanziari a carico dell'ente utilizzatore".

Alla luce di quanto sopra, questa Sezione, pur confermando la necessità di un rigoroso rispetto dei termini circa l'invio dei dati alla BDAP, rileva tuttavia che la temporanea supplenza a scavalco del Segretario comunale dal 13 al 16 agosto 2020 non rientra nel divieto previsto dall'art. 9, c. 1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016.

4. Passando ora alla specifica disamina dei dati contabili risultanti dal rendiconto del Comune di San Lorenzo Dorsino per l'esercizio finanziario 2019, si rileva, in primo luogo, che l'Organo di revisione ha compilato, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, il questionario inerente al rendiconto 2019 per il quale la procedura Con.Te. non evidenzia criticità contabili (esclusi eventuali errori materiali di compilazione). Dall'esame dei dati di consuntivo 2019 dell'Ente sono emerse le seguenti risultanze finali:

- Risultato di amministrazione (lett. A)	2.307.898,16
- Risultato di amministrazione disponibile (lett. E)	1.805.536,40
- Fondo finale di cassa	831.360,58
- Anticipazioni di cassa	0,00
- Capacità di riscossione	47,76%
- Residui attivi finali	3.221.930,60
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	121.889,39

-	Residui passivi finali	1.425.737,00
-	Risultato di competenza di parte corrente (O1)	653.856,47
-	Risultato di competenza (W1)	791.711,66
-	Equilibrio di parte corrente (O3)	546.545,27
-	Equilibrio complessivo (W3)	684.400,46
-	Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	24,77%

È stata, quindi, effettuata un'analisi dei dati contabili sopra riportati, alla stregua dei criteri già indicati nella deliberazione di questa Sezione n. 205/2020/INPR del 19 e 22 ottobre 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 San Lorenzo Dorsino, 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 scostamento 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 scostamento moderato, punteggio assegnato 3;
- 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 scostamento significativo, punteggio assegnato 6;
- 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 scostamento lieve, punteggio assegnato 1;
- e) relativamente all'indicatore sull'evoluzione della spesa corrente (pari alla variazione percentuale della spesa corrente dell'anno 2019 sul valore medio del triennio 2016/2018): livello di scostamento nullo, punteggio assegnato 0;
- f) relativamente all'indicatore sulla sostenibilità del debito (pari alla percentuale di incidenza dell'indebitamento da finanziamento rispetto alle entrate correnti): livello di scostamento nullo, punteggio assegnato 0;

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 scostamento nullo, punteggio assegnato 0.

Sulla base dell'applicazione degli indicatori sopra riportati, la Sezione ha calcolato con riferimento al Comune di San Lorenzo Dorsino un indice di anomalia pari a 10, in relazione al quale, secondo il criterio adottato dalla Sezione con la delibera n. 205/2020/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. n. 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.

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 San Lorenzo Dorsino

DISPONE

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

- ad assicurare il tempestivo inserimento delle risultanze di rendiconto nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009;
- a valutare attentamente i presupposti giuridico-contabili per il mantenimento dei residui attivi considerata la consistenza che gli stessi presentano nel bilancio dell'Ente rispetto ai valori medi pro-capite dei Comuni trentini;

- a valutare attentamente i presupposti giuridico-contabili per il mantenimento dei residui passivi considerata la consistenza che gli stessi hanno assunto nel bilancio dell'Ente rispetto ai valori medi pro-capite dei Comuni trentini;
- a migliorare le percentuali di riscossione delle entrate considerato che il valore registrato dall'Ente nell'anno 2019 è inferiore a quello della media dei Comuni trentini.

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 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 San Lorenzo Dorsino
- 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 San Lorenzo Dorsino.

Così deciso, nella Camera di consiglio del giorno 8 settembre 2021.

Il Magistrato relatore

F.to digitalmente Tullio FERRARI

Il Presidente

F.to digitalmente Anna Maria Rita LENTINI

Depositata in segreteria

Il Dirigente

F.to digitalmente Anna Maria GUIDI