

Deliberazione n. 163/2021/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 (relatore)
Tullio FERRARI	Consigliere
Gianpiero D'ALIA	Consigliere
Paola CECCONI	Referendario

Nella Camera di consiglio del 25 novembre 2021

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;

VISTA la deliberazione n. 16/SEZAUT/2020/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali sul bilancio consolidato 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 Canazei il raggiungimento degli obiettivi di risparmio sul rendiconto 2019 previsti dalla delibera della Giunta provinciale n. 1228 del 2016 - Allegato n. 2;

CONSIDERATO che il Comune di Canazei, 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, dall'esame delle risultanze di rendiconto per l'esercizio 2019 desunti dalla banca dati BDAP, per il Comune di Canazei le anomalie degli indicatori gestionali hanno superato la soglia di rilevanza definita con la deliberazione di questa Sezione n. 205/2020/INPR del 19 e 22 ottobre 2020 e, pertanto, l'ente è stato sottoposto ad un controllo di tipo più analitico mediante un'articolata istruttoria e specifico contraddittorio sulla base della verifica della documentazione a supporto del rendiconto 2019;

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 Canazei, 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 Canazei ha approvato il rendiconto 2019 in data 29 giugno 2020, entro i termini previsti, ma ha inviato i dati alla BDAP in data 13 agosto 2020, in ritardo rispetto al termine di legge fissato al 30 luglio 2020;

VISTA la nota prot. n. 2646 del 15 settembre 2021, con la quale il Magistrato istruttore ha comunicato all'ente e all'organo di revisione le principali criticità emerse in fase istruttoria;

ESAMINATA la nota di chiarimenti, trasmessa dall'organo di revisione e dal Sindaco del Comune di Canazei, prot. Corte dei conti n. 3429 del 1 ottobre 2021

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

VISTA l'ordinanza n. 18/2021 di data 24 novembre 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore, Cons. Giuseppina Mignemi, 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 che "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 (*cfr.* 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'inderogabilità 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 Canazei dal quale si rilevano le seguenti principali risultanze finali:

- Risultato di amministrazione (lett. A)	1.256.316,91
- Risultato di amministrazione disponibile (lett. E)	749.378,94
- Fondo finale di cassa	2.888.576,16
- Anticipazioni di cassa	576.614,70
- Capacità di riscossione	65,01 %
- Residui attivi finali	6.769.115,45
- Fondo crediti di dubbia esigibilità	69.109,60
- Residui passivi finali	8.045.440,28
- Risultato di competenza di parte corrente (O1)	524.224,86
- Risultato di competenza (W1)	702.324,45
- Equilibrio di parte corrente (O3)	525.379,00
- Equilibrio complessivo (W3)	703.478,59
- Incidenza dell'indebitamento sulle entrate correnti	17,14 %

Dallo scrutinio della situazione finanziaria del Comune e dall'esame della documentazione agli atti, è emersa la necessità di uno specifico approfondimento istruttorio, compendiato in un'apposita nota di richiesta (prot. n. 2646 del 15 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:

1. Misure consequenziali
2. Ritardata trasmissione in BDAP
3. Anticipazioni di tesoreria
4. Residui attivi accertati nei confronti della PAT e della RTAA
5. Capacità di realizzazione delle entrate
6. Attestazione ex art. 41, co. 1, d.l. n. 66/201
7. Spesa del personale
8. Fidejussioni concesse a favore di soggetti diversi da organismi partecipati
9. Residui attivi ante 2015
10. Residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti
11. Parametri di riscontro di deficitarietà strutturale
12. Trasmissione documentazione tramite CON.TE

In esito alla predetta richiesta, con nota di data 1 ottobre 2021 prot. Corte dei conti n. 3429 a firma dell'organo di revisione e del Sindaco, 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 consequenziali assunte in relazione alle criticità segnalate con la delibera di questa Sezione n. 196/2020/PRSE.

Il Collegio raccomanda all'Amministrazione di proseguire nelle iniziative idonee a completare il livello di conformazione rispetto alle prescrizioni formulate.

5. Il Comune di Canazei ha approvato tempestivamente il rendiconto per l'esercizio 2019 in data 29 giugno 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 13 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 legge n. 196/2009 (rubricato "*Banca dati delle amministrazioni pubbliche*"), prevede che "*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 Canazei, nel periodo di inadempimento rispetto all'obbligo di tempestivo inserimento dei dati in BDAP, dal 31 luglio 2020 al 13 agosto 2020, ha stipulato n. 4 contratti di lavoro, in particolare:

- n. 1 addetto ai servizi ausiliari presso la Scuola dell'Infanzia, assunto con contratto a tempo determinato a decorrere dal 09/07/2020;
- n. 1 addetto ai servizi ausiliari presso la Scuola dell'Infanzia, assunto con contratto a tempo determinato a decorrere dal 13/07/2020;
- n. 1 agente di polizia municipale, assunto con contratto a tempo determinato a decorrere dal 01/07/2020;
- n. 1 operaio comunale addetto al centro raccolta materiali (rifiuti), assunto con contratto a tempo determinato dal 01/07/2020.

Il Comune ha giustificato il mancato rispetto dei termini, rappresentando che l'impiegata addetta, da poco assunta, aveva una limitata esperienza in ordine alla attività da eseguire e che la stessa, conseguentemente all'emergenza epidemiologica da COVID 19, svolgendo il proprio lavoro in modalità smart working, ha avuto complicazioni e difficoltà nell'invio della documentazione al sistema.

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. “*elusive*” del divieto, con un vero e proprio “*blocco*” delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale, per tutto il periodo in cui perdura l’inadempimento, ovvero sia “*nell’arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l’approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell’approvazione tardiva.*” (Sezione Piemonte, deliberazione n. 136/2018/PRSE).

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

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 atteggiavano 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.

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'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.

6. Il Comune di Canazei ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 27 giorni, per l'importo di euro 576.614,70 senza oneri per interessi passivi, con restituzione al 31 dicembre 2019.

A tal riguardo, si rammenta che l'anticipazione di tesoreria, in generale, costituisce una forma di finanziamento a breve termine, prevista dall'articolo 222 del TUEL, cui gli enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. Di norma, infatti, l'utilizzo di tale strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento. Se, viceversa, il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso temporale, nonché per importi consistenti e progressivamente crescenti, esso allora rappresenta un elemento di particolare criticità della gestione finanziaria dell'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 Canazei

DISPONE

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

- ad assicurare il tempestivo inserimento delle relative risultanze nella banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), di cui all'art. 13 della l. n. 196/2009);

- a garantire un limitato ricorso alle anticipazioni di cassa, assicurando il rispetto delle disposizioni recate dall'art. 222 del TUEL.

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 Canazei (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 Canazei

Così deciso, nella Camera di consiglio del giorno 25 novembre 2021.

Il Magistrato relatore
Cons. Giuseppina MIGNEMI
F.to digitalmente

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

Depositata in segreteria
Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria GUIDI
F.to digitalmente



GUIDI ANNA
MARIA
Corte Dei Conti
30.11.2021
10:08:28
GMT+01:00
13

