



REPUBBLICA ITALIANA

105/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Natale LONGO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui giudizi di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **61147**
del ruolo generale, proposti da:

**- Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei
conti per la Regione Trentino-Alto Adige – sede di Trento.**

Appellante

Contro

- Mauro GIRARDI, nato il 12.09.1958 a Bolzano (BZ), assistito
dall'Avv. Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso l'indirizzo
PEC: giovannicorbyons@ordineavvocatiroma.org e comunque presso
lo studio dell'avvocato in Roma, via Cicerone n. 44 (Tel. 06/3214127 –
Fax 06/32506110),

Appellato e appellante incidentale

avverso e per la riforma

della sentenza n. 24/2023 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento, emessa nel giudizio di responsabilità n. 4741 del Registro di Segreteria, depositata il 19 settembre 2023.

VISTI l'appello, gli atti e i documenti di causa;

UDITI all'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2025, con l'assistenza del segretario d'udienza dott. Antonio Sauchelli, il relatore Cons. Natale Longo, il Vice Procuratore Generale Cons. Attilio Beccia per la Procura Generale e l'Avv. Giovanni Corbyons per l'appellato/appellante incidentale.

Svolgimento del processo

Con sentenza n. 24/2023 del 19 settembre 2023 , la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, Sede di Trento, ha assolto da ogni addebito GIRARDI Mauro (compensando le spese processuali), convenuto in giudizio dalla Procura regionale per sentirlo condannare al risarcimento di un danno erariale di euro 13.534,32 (oltre rivalutazione e interessi), pari all'esborso sostenuto dal Comune di Cavalese in ragione dell'avvenuta assunzione di un dipendente in ritenuta violazione di divieto legale di assunzione accertato nella deliberazione n. 54/2019 della locale Sezione regionale di controllo (violazione del termine per l'approvazione del rendiconto 2017, con conseguente applicazione dell'art. 9, comma 1 - *quinqüies* del D.L. n. 113/2016).

In particolare, dei sei contratti di assunzione stipulati dal Comune nel

periodo, la Procura regionale ha contestato soltanto, ritenendolo dannoso per l'erario, quello stipulato per l'assunzione di Bellante Andrea (contratto a termine dal 14/5/2018 al 13/11/2018, con mansioni ritenute del tutto generiche di tipo manutentivo), giusta determina n. 184 del 10/05/2018, da lui sottoscritta in qualità di Segretario comunale e Responsabile dell'Ufficio Servizio Affari Generali del Comune.

In particolare, la sentenza di prime cure, pur avendo accertato che il Comune abbia violato il termine per l'approvazione del rendiconto 2017 e che fosse dunque applicabile il divieto di assunzione ex art. 9, comma 1 - *quinquies* del D.L. n. 113/2016, ha ritenuto che detto divieto non costituisca misura di contenimento della spesa né esprima una valutazione del legislatore circa la disutilità dell'assunzione in sé, cosicché dovrebbe comunque comprovarsi, quand'anche fosse ritenuta norma imperativa, la sussistenza di un effettivo danno all'erario (tenendo anche conto dell'eventuale arricchimento conseguito dall'Amministrazione), non trattandosi di ipotesi di responsabilità sanzionatoria o anche solo tipizzata (Corte conti ss.rr., sent. n. 25/QM/2019).

Ma soprattutto, il Giudice di primo grado ha ravvisato l'insussistenza, nel caso di specie, della colpa grave in capo al segretario comunale, avuto riguardo al tecnicismo della questione dell'applicabilità dell'art. 9, comma 1 *quinquies* (norma di recente applicazione; la delibera della Sez. controllo di Trento era una delle prime) ai comuni della provincia autonoma di Trento.

Avverso detta sentenza ha proposto appello la Procura regionale, che ha preliminarmente compendiato la successione dei fatti, evidenziando l'intervenuta violazione, mediante n. 6 assunzioni (una sola delle quali contestata, perché relativa a mansioni generiche e non indispensabili), in violazione dell'art. 9, comma 1 *quinquies* del D.L. n. 113/16 (nel testo *pro tempore* vigente, prima delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 904, della legge n. 145/2018), norma ritenuta imperativa e a tutela della finanza pubblica, con conseguente nullità per illiceità della causa.

In particolare, la Procura regionale ha compendiato i seguenti motivi di appello:

1) Travisamento della fattispecie e violazione dell'articolo 1 della legge n. 20/1994.

Parte pubblica appellante ha richiamato la domanda attorea dispiegata in primo grado, rivendicando di aver costruito l'azione di responsabilità secondo l'ordinaria disciplina (non già secondo il modello della responsabilità sanzionatoria), individuando coerentemente la *causa petendi* (responsabilità per danno erariale derivante dalla violazione del divieto legale di assunzione previsto per gli enti locali ex art. 9, comma 1 *quinquies* del D.L. n. 113/16) e il *petitum* (risarcimento del danno erariale subito dall'ente per aver sostenuto i costi ingiustificati di una assunzione vietata da norme imperative a tutela della finanza pubblica).

Il giudice non avrebbe dunque tenuto adeguatamente conto degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa contestata

nell'atto di citazione, ovvero quello oggettivo della documentata violazione dell'obbligo di servizio (assunzione *contra legem*), dell'elemento soggettivo (colpa grave, avuto riguardo alla chiarezza della norma violata frontalmente nonostante la delicatezza del divieto posto a tutela della delicata materia del bilancio e degli equilibri di finanza pubblica) e al danno erariale (sebbene la sentenza richiami la disciplina relativa ai vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione), conseguente ai pagamenti non dovuti (nullità ex art. 2126 c.c.) relativi alla suddetta assunzione (così come ritenuto in analogo precedente giurisprudenziale di appello - Sez II[^] Centrale nr. 105/2022).

Inoltre, secondo la Procura regionale, allorquando il Legislatore ponga un divieto legale di assunzione, tanto più se mediante norma imperativa a tutela della finanza pubblica, la valutazione legislativa a monte impedirebbe che possa ricavarsi una *utilitas* per l'amministrazione o la collettività amministrata.

D'altra parte, ha osservato la Procura regionale, competerebbe, comunque, alla parte che eccepisce la sussistenza di vantaggi per la comunità (la c.d. *utilitas*) l'onere di dimostrarli e quantificarli.

II) Erronea valutazione di insussistenza della colpa grave.

Anche sul terreno del riscontro della gravità della colpa, la Procura regionale ha sostenuto:

- che l'obbligo di tempestiva approvazione del rendiconto rientra tra gli "adempimenti indispensabili nel ciclo di gestione di un ente territoriale, e in quanto tali non derogabili in tutto il territorio

nazionale di cui, anche e tutti, i comuni della PAT fanno parte”;

- l’inclusione dei comuni e degli enti locali nella locuzione usata dal legislatore, “enti territoriali”, quali destinatari del divieto di assunzione previsto nel comma 1 *quinquies*, non deriva da una complessa operazione interpretativa ma da una operazione ermeneutica elementare, “essendo i comuni notoriamente enti territoriali” ai sensi del menzionato comma 1 *quinquies*;

- la gravità della colpa non può essere esclusa dalla circostanza che la norma non era “affatto esplorata al tempo”, in quanto “l’articolo 9 è una legge dello Stato dotata di obbligatorietà, cioè tutti dopo la sua entrata in vigore sono tenuti ad applicarla immediatamente”;

- tenuto conto della delicatezza e della notorietà dell’adempimento dell’approvazione tempestiva del rendiconto, non avrebbe oggettiva consistenza l’argomentazione del giudice di prime cure secondo cui detto divieto di assunzione non sarebbe stato conosciuto in Trentino. Peraltro, il divieto di assunzione è stato introdotto dalla legge di conversione del d.l. n. 113/2016 (legge 7 agosto 2016, n. 160), mentre le assunzioni del Comune di Cavalese sono collocate nel periodo 1° maggio 2018- 30 ottobre 2018, cosicché sarebbe da escludere la novità della questione;

- l’asserita complessità dell’applicazione ed interpretazione dell’art. 9 comma 1-*quinquies* del d.l. n. 113/2016 “nella sua *ratio* e nella sua collocazione sistematica nell’ambito del raccordo tra ordinamento statale e normativa provinciale di recepimento” colliderebbe “frontalmente con il testo del comma 1-*octies* il cui secondo periodo è

dedicato proprio alle autonomie speciali e ai loro enti che applicano il d.lgs. n. 118/2011 (*"1-octies*. La prima applicazione dei commi da 1-quinquies a 1-septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016.

Alle autonomie speciali e ai loro enti che applicano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a decorrere dall'esercizio 2016...");

- l'obbligatorietà degli adempimenti sul rendiconto per i comuni trentini era stata già oggetto della delibera di indirizzo della Corte dei conti - Sezione di controllo -sede di Trento- n. 111/2017/INPR, trasmessa a tutti i Comuni, che aveva chiarito per i comuni trentini l'obbligo di invio dei dati alla BDAP fin dal rendiconto 2016 armonizzato;

- considerato che il divieto di assunzione operava per tutti gli enti territoriali e che l'articolo 9 non conteneva clausole di riserva per gli enti locali delle regioni a statuto speciale, la sentenza gravata avrebbe irragionevolmente valorizzato (in contrasto con precedenti giurisprudenziali), ai fini dell'esclusione della colpa, la circostanza che il divieto fosse entrato in vigore solo dal precedente rendiconto (2016), così come la non reperibilità in banca dati di precedenti per le regioni a statuto speciale.

La Procura regionale ha quindi concluso chiedendo la riforma integrale della sentenza impugnata, con conseguente condanna del convenuto già proscioltto in primo grado.

Con memoria di costituzione e appello incidentale in atti al 12/12/2023, il sig. Girardi Mauro ha preliminarmente compendiato la

ricostruzione dei fatti, evidenziando come la Giunta del Comune di Cavalese (meta turistica rinomata, con incremento notevole degli abitanti nel periodo estivo) si fosse determinata, in data 10/4/2018 a procedere all'assunzione di operai per la stagione estiva anno 2018, individuando anche gli operai da assumere (tra cui il sig. Bellante Andrea), con conseguente determina (provista del visto di regolarità contabile) n. 184 del 10/5/2018 del segretario comunale/direttore dell'ufficio affari generali di assunzione.

A) Il sig. Girardi Mauro ha quindi argomentato in ordine all'infondatezza dell'appello proposto dalla Procura regionale, nei termini di seguito compendati:

a) Infondatezza del primo motivo di appello.

In particolare, il Girardi ha sostenuto che l'art. 9, co. 1-*quinquies* D.L. n. 113/2016 non sarebbe norma imperativa, richiamando in proposito quanto argomentato nella sentenza gravata ("non è misura di contenimento della spesa, né esprime una valutazione del legislatore sulla disutilità della assunzione in sé, ma è misura temporanea e sollecitatoria per prevenire la violazione di obblighi di carattere procedurale o finanziario l'assunzione disposta in sua violazione diviene legittima con la mera decadenza del divieto stesso, che si ha non appena viene approvato e pubblicato, seppure in ritardo, il documento di bilancio ...").

Pertanto, sarebbe inapplicabile nella specie il disposto dell'art. 2126 del codice civile (che costituirebbe "nuova censura", inammissibile ex art. 193 c.g.c.), con conseguente necessità di comprovare il danno

erariale.

Nel merito, il Girardi ha difeso l'ordito motivatorio della sentenza di I grado, anche nella parte in cui qualifica l'ipotesi di responsabilità come erariale classica (e non sanzionatoria o tipizzata), con conseguente necessità di comprovare il danno erariale e di tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione.

Sul terreno della condotta, il Girardi ha sostenuto che l'assunzione del sig. Bellante fosse assolutamente indispensabile in quanto implicante mansioni di pulizia del paese, svuotamento cestini dell'immondizia, sfalcio dell'erba, montaggio e manutenzione degli arredi urbani, in quanto ricomprese (le prime tre) nei servizi essenziali *ex lege* n. 146/1990.

L'appellato principale ha altresì sostenuto la correttezza della sentenza gravata sia in punto di ricostruzione della complessità del quadro normativo sia con riguardo alla esclusione della colpa grave; in definitiva, non sarebbe stato possibile "pretendere dal Sig. Girardi che ritenesse prevalente l'art. 9 D.L. 113/2016 rispetto alla norma provinciale (art. 53 L.P. 18/2015), la quale peraltro imponeva di applicare una norma regionale, ossia l'art. 192 co. 1 della L.R. 2/2018". Per contro, la ricostruzione dell'appellante principale in ordine alla linearità della disciplina giuridica sarebbe non condivisibile, sia perché l'art. 9 D.L. 113/2016 non costituirebbe norma imperativa presidiata dal disposto dell'art. 2126 c.c. (non evocato in prime cure), sia perché sarebbe comunque applicabile il principio dell'obbligatoria valutazione dell'utilità conseguita dall'amministrazione.

Quanto all'utilità conseguita, il Girardi ha sostenuto che la Procura "tenta di ribaltare l'onere della prova" dei vantaggi imputandolo al Girardi (il quale avrebbe comunque dimostrato i vantaggi conseguiti dal Comune), mentre sarebbe invece onere dell'attore dimostrare la sussistenza del danno.

b) Infondatezza del secondo motivo di appello riguardante la colpa grave.

L'appellato ha evidenziato come la sentenza gravata abbia correttamente ritenuto insussistente la gravità della colpa sia avuto riguardo alla complessità del quadro normativo (elemento su cui si sofferma l'appello della Procura regionale), sia considerato che la norma era recente al momento dell'assunzione e quasi mai esplorata nei comuni della PAT.

Secondo l'appellato, la ricostruzione del quadro giuridico effettuata dalla Procura appellante non terrebbe conto del dato che i comuni trentini sono enti di ordinamento regionale e soggiacciono, di conseguenza, alla normativa della Regione Trentino – Alto Adige nonché, per quanto di competenza, a quella della Provincia Autonoma di Trento, tanto che la disciplina è dettata in larga misura dal Codice degli Enti Locali della Regione Autonoma Trentino – Alto Adige di cui alla L.R. 3.5.2018, n. 2 nonché dalle Leggi Provinciali che, in quanto emanate in virtù dello Statuto dell'Autonomia (che ha rango di Legge costituzionale), derogano, nelle materie di competenza provinciale, per svariati aspetti alla disciplina nazionale.

Infatti, ha aggiunto l'appellato, non sarebbe vero che tutti erano tenuti

ad applicare “immediatamente” l’art. 9 comma 1-*quinquies* D.L. 113/2016 nel senso inteso dalla Procura, in quanto “inizialmente, per i comuni con meno di 5.000 abitanti l’obbligo di tenere la contabilità economico-patrimoniale e, quindi, di approvare il rendiconto, decorreva dall’esercizio 2018”, con conseguente inapplicabilità di correlati divieti e sanzioni, anzi, tenuto conto del disposto dell’art.1 della L.P. n. 17/2015, l’obbligo per i comuni sotto i 5.000 abitanti di tenere la “contabilità economico-patrimoniale, ivi inclusa l’approvazione del rendiconto”, decorreva dall’esercizio 2020.

L’appellato ha altresì evocato il disposto dell’art. 17, co. 3 del D.Lgs. 268/1992 (“Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale”), che prevede che “Nel rispetto delle competenze regionali in materia di ordinamento dei comuni, le province disciplinano con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti all’assunzione di personale, le modalità di ricorso all’indebitamento, nonché le procedure per l’attività contrattuale”.

Pertanto, secondo l’appellato, l’art. 9 D.L. 113/2016 “non ha efficacia immediata nell’ordinamento provinciale e, di conseguenza, non può derogare a norme che sono state adottate nell’esercizio dell’Autonomia Speciale costituzionalmente garantita”, tanto più che nella lettera dei commi 1-*sexies* e 1-*septies* del medesimo art. 9 si fa espressamente riferimento a Regioni e province autonome, non anche ai comuni Trentini.

Inoltre, la Legge Provinciale 18/2015 opera un rimando (art. 53) alla

legislazione regionale, secondo cui “In caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine fissato dall'articolo 227 del decreto legislativo n. 267 del 2000 si applica la disciplina dettata dall'ordinamento regionale in materia di enti locali”; inoltre, l’art. 192, comma 1, della legge regionale n. 2/2018, prevede che “Qualora i comuni, sebbene invitati a provvedere entro congruo termine, ritardino od omettano di compiere atti obbligatori per legge, o quando non siano in grado di adottarli a causa dell'obbligo di astensione in capo alla maggioranza dei componenti il consiglio o la giunta comunale, la giunta provinciale vi provvede a mezzo di un commissario”.

Pertanto, secondo l’appellato, “nel caso di specie se anche si fosse riconosciuto che vi era un obbligo per il Comune di Cavalese di approvare il rendiconto entro il 30 aprile 2018, la conseguenza sarebbe stata comunque disciplinata dall’art. 192 co. 1 della L.R. 2/2018, non dall’art. 9 co. 1-*quinquies* D.L. 113/2016”.

Sarebbe dunque del tutto ragionevole la statuizione del giudice di I grado, laddove ha escluso la gravità della colpa in capo al segretario comunale.

Quanto poi alla delibera della Sezione di controllo di Trento n. 111/2017/INPR, l’appellato ha sostenuto che essa riguardava esclusivamente l’obbligo di trasmissione dei rendiconti 2016 alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP), mentre non si era espressa né sugli obblighi di approvazione del rendiconto né sull’operatività per tutti gli enti territoriali della disciplina dell’art. 9

co. 1-*quiquies* D.L. 113/2016.

B) Motivi di appello incidentale

a) Erroneità del capo 1 della sentenza laddove ha respinto le argomentazioni esposte dal convenuto in primo grado.

L'appellante incidentale ha censurato la motivazione della sentenza impugnata nel capo in cui ha sostenuto che il Comune era obbligato a presentare il consuntivo 2017 entro il termine del 30 aprile 2018 e che nei suoi confronti trovava applicazione la misura di cui al comma 1-*quiquies* dell'art. 9 del DL n.113/2016.

In proposito, il Girardi ha censurato la pronunzia gravata nella parte in cui ha respinto la tesi difensiva secondo cui dai medesimi commi dovrebbe evincersi, *a contrario*, anche l'inapplicabilità del divieto nei riguardi dei comuni, affermando invece la sua applicabilità sulla base di "altre disposizioni" (in specie, il testo stesso dell'art. 9, comma 1-*quiquies* DL 113/2016, ove si riferisce agli "enti territoriali").

A quest'ultimo proposito, l'appellante incidentale ha censurato la sentenza nella parte in cui ha affermato la concorrente applicabilità sia del divieto di assunzione ex art. 9, comma 1-*quiquies* DL 113/2016 ("misura a presidio della tenuta dell'intero sistema dei controlli di contabilità pubblica e degli obblighi di comunicazione e trasparenza ad esso strumentali"), sia il potere di scioglimento (avente diversa finalità) del consiglio comunale in caso di mancata approvazione del bilancio (artt. 192 e 193 co.1 lett. c) L.R. 2/2018).

Secondo l'appellante incidentale, il divieto di assunzioni *de quo* non afferirebbe al sistema della finanza pubblica (di competenza esclusiva

nazionale), ma, prevedendo soltanto un blocco temporaneo, introdurrebbe un vincolo meramente funzionale ad “indurre gli enti locali a rispettare una scadenza”.

Pertanto, il segretario comunale Girardi bene avrebbe fatto ad applicare la normativa provinciale (che rinvia a quella regionale)

b) L'appellante incidentale ha altresì impugnato il capo II della sentenza di I grado nella parte in cui afferma che il divieto di assunzione “posto dall'art. 9 D.L. 133/2016 scatta automaticamente, dalla scadenza non rispettata”.

In proposito, il Girardi ha ribadito che l'obbligo di approvazione del rendiconto entro il 30 aprile decorreva per i comuni trentini dall'esercizio 2020, censurando la statuizione impugnata laddove ha ritenuto che la prescrizione del termine del 30 aprile per l'approvazione del consuntivo fosse già prevista dall'art. 227 co. 2 primo periodo del TUEL 267/2000 e che codesto termine fosse “sicuramente in vigore per i Comuni della PAT (anche inferiori ai 5000 abitanti) quantomeno al momento dell'estensione nei loro confronti dell'art. 227 TUEL da parte dell'art. 49, comma 2, L.P. 18/2015, entrata in vigore il 10/12/2015 ex art. 55 legge medesima”.

Il Collegio avrebbe impropriamente ritenuto applicabile il meccanismo del posticipo di un anno ai soli termini che “modificano quelli previsti dal TU 267/2000”, così distinguendo tra la disciplina dell'art. 49 co. 1 secondo periodo L.P. n. 18/2015 e quella dell'art. 49 co. 2 della medesima Legge Provinciale, affermando che lo slittamento di un anno dei termini potesse essere riferito solo alla prima norma.

Per converso, secondo il Girardi, l'art. 49, comma 1, primo periodo, prevedeva uno slittamento in via generale dei termini, applicabile a tutte le disposizioni previste dal d. lgs. n. 118/2011, l'art. 49, comma 1, secondo periodo estendeva il posticipo di un anno "anche ai termini contenuti nelle disposizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011 modificative del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267" (applicandosi dunque anche all'art. 232 del TUEL, modificato dal d. lgs. n. 118/2011), l'art. 49 co. 1 terzo periodo L.P. n. 18/2015 disponeva che "In caso di proroga di questi termini da parte di disposizioni statali successive il posticipo di un anno si applica con riferimento ai termini come da ultimo prorogati".

Quindi, secondo l'appellante incidentale, il termine del 30 aprile doveva essere rispettato soltanto dai comuni che avevano l'obbligo di tenere la contabilità economico - patrimoniale, obbligo che non si applicava nel 2018 al Comune di Cavalese, Con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

c) L'appellante incidentale impugna altresì anche il capo 1.2.3 della sentenza gravata, con riguardo questione dell'entrata in vigore del divieto di cui all'art. 9 co. 1-*quinquies* del D.L. 113/2016.

In particolare, l'appellante incidentale ha sostenuto che la sentenza gravata non terrebbe conto della disciplina del co. 2 dell'art. 232 TU n. 267/2000 sopra richiamato con riguardo al regime da applicare ai comuni con un numero di abitanti inferiore a 5.000.

Il Girardi, dopo aver riproposto *per relationem* la richiesta di valutare se sussistano gli estremi per sollevare questione di costituzionalità

dell'art. 9 del D.L. n. 113/2016 (ove interpretato nel senso sostenuto dalla Procura) per contrasto con il D.P.R. 670/1972 (attuativo dello Statuto, che assegna alla competenza legislativa della provincia di Trento la disciplina dei vincoli in materia di assunzione di personale degli enti locali), ha concluso chiedendo di rigettare l'appello principale, di accogliere l'appello incidentale e, per l'effetto, annullare e/o riformare *in parte qua* la sentenza, nonché, in via gradata, ridurre l'addebito anche avuto riguardo ai vantaggi conseguiti dall'amministrazione e dalla collettività, con vittoria di spese e competenze.

Con memoria in atti al 18 giugno 2025, ha rassegnato le conclusioni la Procura generale, che ha condiviso i motivi di gravame della Procura regionale e ha replicato (senza introdurre eccezioni nuove né nuovi motivi di appello) alle argomentazioni e all'appello del Girardi Mauro, nei termini di seguito compendati:

- l'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d.l. n. 113/2016 è norma imperativa espressione della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica (e non già dell'organizzazione del personale), come da univoca giurisprudenza contabile, sia delle Sezioni di controllo (anche della sezione di Trento) che giurisdizionali;
- la responsabilità erariale conseguente ad illegittima assunzione in violazione del divieto di assunzione ha natura risarcitoria, sempre secondo la giurisprudenza contabile;
- la prestazione lavorativa convenuta con il sig. Ballante non era indispensabile, tenuto conto che la determina di assunzione faceva

riferimento solo al potenziamento della squadra di operai del servizio manutentivo durante la stagione estiva, in aggiunta al personale stabile, non rilevando in senso contrario l'evocazione della disciplina sui servizi pubblici essenziali (legge n. 146/1990), comunque non ricomprendente gli arredi urbani;

- l'art. 9, comma 1-*quinquies* del d.l. n. 113/2016, a differenza di quanto dedotto nella sentenza gravata, rappresenta una misura di deterrenza a presidio delle finanze pubbliche e dell'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e della sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni ex art. 81 Cost.;

- quanto alla gravità della colpa, la Procura generale ha richiamato i motivi di appello dispiegati dalla Procura regionale, censurando la ricostruzione del Girardi secondo cui, trattandosi di comune sotto i 5000 abitanti, non ricorresse l'obbligo del rendiconto entro il 30 aprile ex art. 227 TUEL ma soltanto una mera facoltà. Infatti, le previsioni richiamate dall'appellante incidentale, relative ai comuni minori, si riferiscono esclusivamente alla contabilità economica, senza rendere facoltativo il tradizionale rendiconto finanziario cui da sempre gli enti locali sono tenuti.

Del resto, l'esigenza di una tempestiva approvazione dei rendiconti consuntivi e relativa trasmissione dei dati alla banca nazionale delle PP.AA. s'impone nei confronti di tutti gli enti territoriali, per evidenti ragioni di tutela delle finanze pubbliche. Peraltro, l'art. 49, comma 2, l.p. Trento n.18/2015, in vigore dal 10.12.2015 (norma dell'ordinamento autonomistico trentino), ha reso pacificamente

applicabile l'art. 227, comma 2, TUEL agli enti locali trentini, con la conseguenza della piena vigenza del termine del 30 aprile 2018 per la tempestiva approvazione del rendiconto (finanziario) dell'esercizio 2017.

Pertanto, il divieto di assunzioni in questione era applicabile fin dall'esercizio 2016, con adempimento entro il 30/4/2017, anche tenuto conto che (sez. controllo Trento, delibera n.54/2019) il differimento di un anno attiene solo al regime della contabilità economico-patrimoniale e non all'applicazione diretta, già dal 2016, dell'art. 9, c.1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016.

I rimedi del commissariamento/scioglimento/sospensione degli organi comunali inadempienti all'approvazione del rendiconto ex artt. 192-193 della l.r. TAA n. 2/2018 non escludono (in quanto incidenti sugli organi), diversamente da quanto sostenuto dall'appellato, l'operatività del diverso rimedio del blocco delle assunzioni, come peraltro affermato anche dalla pronuncia gravata.

Pertanto, non sarebbe accettabile che un Segretario comunale invochi la mancanza di una colpa grave, come statuito dalla sentenza gravata, per una presunta complessità del quadro regolatorio, peraltro ricostruita *ex post* ma senza che dagli atti emerga, *illo tempore*, un qualche dubbio interpretativo.

- con riguardo all'appello incidentale, la Procura generale ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del gravame per difetto di interesse all'impugnativa, trattandosi di sentenza di piena assoluzione nel merito.

Ad ogni modo, la Procura generale, quanto ai capi impugnati della sentenza gravata, ha richiamato le considerazioni già svolte a sostegno dell'appello della Procura regionale.

Con riguardo, infine, alla prospettata questione di costituzionalità, la Procura generale l'ha ritenuta generica e comunque manifestamente irrilevante alla luce delle considerazioni svolte in sentenza circa la portata e finalità dell'art. 9, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016, nonché circa l'estraneità alla fattispecie delle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011.

La Procura generale ha quindi concluso chiedendo di accogliere l'appello della Procura regionale e di dichiarare inammissibile o comunque di respingere per infondatezza l'appello incidentale.

Con memoria in atti al 20 giugno 2025, l'appellante incidentale ha replicato alle conclusioni della Procura generale, sostanzialmente richiamando argomentazioni già contenute nella memoria di costituzione e insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

All'udienza del giorno 11 luglio 2025, le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive argomentazioni, insistendo nelle conclusioni già rassegnate

DIRITTO

[1] Riunione degli appelli.

In via preliminare, i gravami indicati in epigrafe devono essere riuniti, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., in quanto esperiti avverso la medesima decisione.

[2] Ammissibilità dell'appello incidentale.

Pur a fronte delle argomentazioni spese *ex adverso* dalla Procura generale (assenza di soccombenza), ritiene il Collegio che l'appello incidentale del Girardi debba essere ammesso, in coerenza quanto statuito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione a sezioni unite (Cass. S.U. sent. n. 11799/2017) secondo cui "qualora un'eccezione di merito sia stata ritenuta infondata nella motivazione della sentenza del giudice di primo grado o attraverso un'enunciazione in modo espresso, o attraverso un'enunciazione indiretta, ma che sottenda in modo chiaro ed inequivoco la valutazione di infondatezza, la devoluzione al giudice d'appello della sua cognizione, da parte del convenuto rimasto vittorioso quanto all'esito finale della lite, esige la proposizione da parte sua dell'appello incidentale, che è regolato dall'art. 342 cod. proc. civ., non essendo sufficiente la mera riproposizione di cui all'art. 346 cod. proc. civ.. Qualora l'eccezione sia a regime di rilevazione affidato anche al giudice, la mancanza dell'appello incidentale preclude, per il giudicato interno formatasi ex art. 329, secondo comma, cod. proc. civ., anche il potere del giudice d'appello di rilevazione d'ufficio, di cui al secondo comma dell'art. 345 cod. proc. civ. viceversa, l'art. 346 cod. proc. civ., con l'espressione eccezioni non accolte nella sentenza di primo grado, nell'ammettere la mera riproposizione dell'eccezione di merito da parte del convenuto rimasto vittorioso con riguardo all'esito finale della lite, intende riferirsi all'ipotesi in cui l'eccezione non sia stata dal primo giudice ritenuta infondata nella motivazione né attraverso un'enunciazione in modo espresso, né attraverso un'enunciazione indiretta, ma chiara ed

inequivoca.”.

[3] La “misura” prevista dall’art. 9, commi 1 -*quinquies* e seguenti (nel testo *pro tempore* vigente) del decreto-legge n. 113/2016 – Il fondamento costituzionale.

Ai fini del decidere, pare utile soffermarsi sinteticamente sulla disciplina *pro tempore* vigente in materia di divieto di assunzione, della quale parte appellante ha rivendicato l’avvenuta violazione.

In particolare, l’art. 9, commi 1 -*quinquies* e seguenti (nel testo *pro tempore* vigente) del decreto-legge n. 113/2016 (convertito nella legge n. 160/2016), recante “misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”, prevede che:

*“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato e del termine di trenta giorni dalla loro approvazione 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, **gli enti territoriali**, ferma restando per gli enti locali che non rispettano i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti la procedura prevista dall'articolo 141 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, non possono 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.

1-sexies. La misura di cui al comma 1-quinquies si applica alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; essa non si applica in caso di ritardo nell'approvazione definitiva del rendiconto da parte del Consiglio.

1-septies. Per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la misura di cui al comma 1-quinquies si applica sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto approvato dalla Giunta per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sia in caso di ritardo nella trasmissione dei dati relativi al rendiconto definitivamente approvato dal Consiglio.

*1-octies. La prima applicazione dei commi da 1-quinquies a 1-septies è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016. Alle autonomie speciali e ai loro enti che applicano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a decorrere dall'esercizio 2016, **la sanzione** per il ritardo dell'invio dei bilanci e dei dati aggregati per voce del piano dei conti integrato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, decorre, rispettivamente, dall'esercizio in cui sono tenuti all'adozione dei nuovi schemi di bilancio con funzione autorizzatoria, del bilancio consolidato e del piano dei conti integrato”.*

In proposito e con specifico riferimento alla fattispecie di omessa

approvazione di bilanci e rendiconti, ritiene il Collegio che la norma si connoti per una triplice matrice teleologica.

Innanzitutto, per come divisato dalla lettera del comma 1 *octies* (“sanzione”), la disposizione contiene una misura avente finalità *lato sensu* sanzionatoria con riguardo agli enti territoriali che non abbiano rispettato i termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato.

Detto divieto di procedere ad assunzioni di personale viene conformato in guisa estremamente comprensiva (“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...”), sino ad estenderlo finanche ai “contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione [...]”.

Peraltro, per come pregevolmente ricostruito nella sentenza gravata, detta misura sanzionatoria “attizia” concorre, in una prospettiva di armonica gradualità sistematica, con la disciplina (costituzionale, legislativa ed eventualmente statutaria-regionale; cfr. artt. 192 e 193 co.1 lett. c) L.R. 2/2018) in materia di controllo sugli organi degli enti territoriali (cfr: art. 141 del Tuel), senza che possa fondatamente sostenersi, sul terreno costituzionale, l’incompatibilità tra le due tipologie di “misure” (diversamente da quanto argomentato dall’appellante incidentale con riguardo al capo I della sentenza gravata).

Nel contempo, considerata la natura temporanea della “misura” (“*fino*

a quando non abbiano adempiuto”), l’istituto assolve ad una concorrente funzione sollecitatorio - dissuasiva rispetto ai riferiti fondamentali adempimenti contabili di legge, cosicché, in coerenza con il principio costituzionale di autonomia degli enti territoriali della Repubblica, questi ultimi rimangono sostanzialmente arbitri dell’*an* e del *quando* dell’applicazione della “sanzione”, potendo prevenirla *ex ante* con la mera approvazione tempestiva di bilanci e rendiconti e comunque neutralizzarla *ex post* con l’autonoma (ma responsabile) adozione, pur tardiva, dei riferiti documenti contabili.

In proposito, le sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione (sent. n. 111/2024), hanno affermato che l’art. 9 <<ha inteso realizzare una forma di coercizione indiretta proprio nei confronti degli enti territoriali che si sono resi inadempienti per la non corretta osservanza dei prescritti obblighi contabili, inquadrabili nel cd. “coordinamento della finanza pubblica” (art. 117, co. 3, della Costituzione) e allo stesso tempo posti a tutela diretta del precetto dell’equilibrio di bilancio (art. 97, co. 1, della Costituzione), enucleando un divieto assoluto di assunzione di personale, che non è, per ciò stesso, suscettibile di estensione oltre i casi contemplati dalla norma>>.

Infine, la misura assolve ad una concorrente temporanea funzione inibitorio-cautelare (seppure non direttamente correlata al riscontro di specifici disequilibri di bilancio e finanziari), in coerenza con la gravità dell’omissione di atti fondamentali del ciclo di bilancio (bilancio e rendiconto), di una peculiare tipologia di spesa (quella per il

personale) storicamente e tipicamente caratterizzante la fenomenologia degli enti territoriali in precarie situazioni finanziarie e come tale sistematicamente attenzionata dal legislatore (ad esempio, limitatamente al settore degli enti locali, cfr. art. 1, commi 166 e 167 della Legge n. 266/2005; art. 1, comma 565 della Legge n. 296/2006; all'art. 76 d.l. n. 112/2008; art. 9, co. 28, d.l. 78/2010, art. 17, comma 3, D.L. n. 98/2011; art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014; art.1, commi 707-734 della legge n. 208/2015 etc..).

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di affermare (sentenza n. 108/2011) che “la spesa per il personale costituisce [...] un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 69 del 2011, che richiama la sentenza n. 169 del 2007)”.

Ancora con riguardo al fondamento costituzionale della norma in esame, pare opportuno richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui (C. Cost. sent. n. 272/2015, in materia di blocco delle assunzioni per violazione dei tempi di pagamento fissati dall'art. 4 del decreto legislativo n. 231/2002 in aderenza alla disciplina unionale) “il divieto temporaneo, per le amministrazioni che si siano rese inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale, può rientrare nell'ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché essa investa un aspetto essenziale dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli altri enti pubblici”.

Più puntualmente, la Consulta ha specificato che rientrano nella

materia di competenza esclusiva ex art. 117 Cost. del “coordinamento della finanza pubblica” sia le norme aventi lo scopo di limitare che quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica.

Peraltro, nel caso di specie, essendo la misura funzionale primariamente a garantire il rispetto dei termini di approvazione di bilancio e rendiconto, viene, altresì, in rilievo la competenza esclusiva statale ex art. 117 Cost. in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” (cfr. altresì art. 119 della Carta), trattandosi di obbligo di tempestiva approvazione funzionale anche al puntuale consolidamento della contabilità pubblica della Repubblica, rilevante in ottica Unionale (cfr: C. cost. Sent. n. 184/2016).

In quest’ultima pronuncia, la Consulta ha sottolineato che <<il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. >>.

In definitiva, il bilancio, con specifico riferimento alla declinazione

consuntiva (rendiconto), lungi dal poter essere considerato esclusivamente come documento tecnico-contabile, costituisce un bene pubblico che incide direttamente nella qualità della vita dei cittadini e del funzionamento del sistema istituzionale ed economico della Repubblica, attingendo altresì al principio di sovranità della collettività (art. 1 Cost.).

Peraltro, pare utile evidenziare che la legislazione provinciale trentina (legge provinciale n. 18/2015), come meglio si riferirà, ha sostanzialmente recepito la disciplina nazionale del TUEL in materia di termini di approvazione del rendiconto.

Alla luce dei compendiati riferimenti costituzionale testé esposti, deve dunque esser ritenuta manifestamente infondata (oltre che irrilevante, per le ragioni che anche successivamente si riferiranno e che attengono alla prudente conformazione attorea dell'azione di responsabilità) la questione di illegittimità costituzionale (che la difesa peraltro non solleva specificatamente ma rimette alla valutazione del Collegio) per ritenuto contrasto dell'articolo 9 comma 1-*quinqies*, D.L. 113/2016 (in parte qua) con la disciplina statutaria e legislativa vigente in Trentino Alto Adige e nella Provincia di Trento.

[4] L'applicazione della norma ai comuni della provincia di Trento e il termine finale per l'approvazione del rendiconto.

Alla luce del fondamento costituzionale della norma, può agevolmente esser ricostruito il suo ambito soggettivo di applicazione, evidentemente tale da ricomprendere anche i comuni della Provincia autonoma di Trento.

Peraltro, anche sul piano letterale, la norma di cui all'art. 9, comma 1 - *quinquies* si rivolge testualmente e ricomprende tutti gli "enti territoriali", tra i quali rientrano evidentemente anche quelli ricompresi nella Provincia di Trento.

L'evidente volontà del legislatore di includerli risulta altresì, *a fortiori*, dal disposto del successivo comma 1 *sexies*, in cui il legislatore specifica, al fine di coordinarla con la procedura di parifica e tenendo conto dell'autonomia dei Consigli, l'applicabilità del precedente comma 1 *quinquies* anche alla Regione Trentino Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano (a Statuto speciale), "in caso di ritardo oltre il 30 aprile nell'approvazione preventiva del rendiconto da parte della Giunta, per consentire la parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti".

D'altra parte, la Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige -Sede di Trento, con delibera di indirizzo (inviata a tutti i Comuni) n. 111/2017, aveva disposto che gli enti locali del Trentino trasmettessero (adempiendo, per l'appunto, ad uno dei due obblighi sanzionati dall'art. 9, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016) alla BDAP, ai sensi dell'art. 227, c. 6, del Tuel e dell'art. 1, c. 6, del D.M. 12 maggio 2016, i rendiconti armonizzati del 2016.

Quanto alla questione intertemporale, compiutamente sviscerata dalla sentenza impugnata e su cui diffusamente si intrattiene l'appellante incidentale (nel secondo motivo di appello, relativo al capo 2 della pronuncia gravata), pare appena il caso di osservare come il comma 1 - *octies* del richiamato articolo 9 del d.l. n. n. 113/2016 prevede

testualmente che “La prima applicazione dei commi da 1-*quinquies* a 1-*septies* è effettuata con riferimento al bilancio di previsione 2017-2019, al rendiconto 2016 e al bilancio consolidato 2016”.

Detta previsione non risulta smentita, con riferimento alla misura sanzionatoria del divieto di assunzioni per omessa tempestiva approvazione del rendiconto, dal disposto del successivo periodo del richiamato comma 1 - *octies*, che riguarda “le autonomie speciali e i loro enti che applicano il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a decorrere dall'esercizio 2016”, e che prevede che “la sanzione per il ritardo dell'invio dei bilanci e dei dati aggregati per voce del piano dei conti integrato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, decorre, rispettivamente, dall'esercizio in cui sono tenuti all'adozione dei nuovi schemi di bilancio con funzione autorizzatoria, del bilancio consolidato e del piano dei conti integrato”.

Quest'ultima disposizione, dunque, per come lucidamente esposto nella sentenza gravata, riguarda una diversa (da quella nella specie posta in essere e contestata) condotta *contra ius* (omessa trasmissione alla banca dati delle amministrazioni pubbliche), individuando, relativamente ad essa, una differente decorrenza, ancorandola all'esercizio a partire dal quale detti enti sono tenuti all'adozione dei nuovi documenti contabili (anche economici) della c.d. contabilità armonizzata.

Quanto invece al termine (nella specie violato) per l'approvazione del tradizionale rendiconto (finanziario), l'articolo 151, comma 7, del Tuel

espressamente prevede che “Il rendiconto è deliberato dall'organo consiliare entro il 30 aprile dell'anno successivo”.

Peraltro, con riguardo alla legislazione vigente *pro tempore* nella Provincia di Trento, l’art. 50 della legge provinciale n. 18/2015 espressamente richiama il disposto dell’art. 151 del Tuel, laddove prevede che “*Agli enti locali e ai loro enti e organismi strumentali, relativamente ai principi generali in materia, si applicano le seguenti disposizioni del decreto legislativo n. 267 del 2000:*

a) l'articolo 151, a eccezione del quarto periodo del comma 1; i termini di approvazione del bilancio stabiliti dall'articolo 151 possono essere rideterminati con l'accordo previsto dall'articolo 81 dello Statuto speciale e dall'articolo 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale)”.

Appare dunque infondato l’appello incidentale del Girardi sia nella parte in cui sostiene che il termine del 30 aprile previsto dall’art. 227 del Tuel sarebbe stato differito di un anno, sia nella parte in cui sostiene che il termine del 30 aprile doveva essere rispettato soltanto dai comuni che avevano l’obbligo di tenere la contabilità economico – patrimoniale, obbligo che non si sarebbe applicato nel 2018 al Comune di Cavalese, avendo una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Su quest’ultimo aspetto, appaiono invece condivisibili le puntuali argomentazioni contenute nella sentenza gravata, fermo rimanendo che comunque rimane incontestabile la violazione del (medesimo) termine di cui all’art. 151, comma 7, del Tuel (contestato dalla Procura

regionale nell'atto introduttivo del giudizio di I grado) con riguardo al tradizionale e fondamentale rendiconto finanziario, cui sono tenuti anche i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Deve pertanto concludersi, con procedimento interpretativo sostanzialmente lineare, che il Comune di Cavalese aveva l'obbligo (ex art. 151 del Tuel in combinato disposto con l'art. 50 della legge provinciale n. 18/2015 nonché ex art. 227 co. 2 primo periodo, del medesimo Tuel in combinato disposto con l'art. 49, comma 2, L.P. 18/2015) di approvare il rendiconto per l'esercizio 2017 entro il 30 aprile 2018, con conseguente applicazione, in caso di violazione di detto termine, della "misura" prevista dall'art. 9, comma 1 *quinquies*. D.L. n. 113/16.

[5] La condotta *contra ius* e la contestazione della Procura regionale.

Per come accertato dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti di Trento nella deliberazione n.54/2019, il Comune di Cavalese, pur a fronte della mancata tempestiva approvazione del rendiconto 2017, ha stipulato, nonostante l'espresso divieto contenuto nell'art. 9, comma 1 *quinquies* del D.L. n. 113/16, ben sei contratti di lavoro, ovvero:

- un contratto di assunzione a tempo indeterminato di un operaio;
- quattro contratti di assunzione di altrettanti operai stagionali;
- un contratto di lavoro a termine per l'assunzione di un agente di polizia municipale.

A seguito di approfondimenti istruttori disposti dalla Procura regionale ed effettuati dalla Guardia di Finanza, è emerso che:

- l'operaio assunto a tempo indeterminato ha svolto prevalentemente

i servizi di nettezza urbana;

- l'assunzione a tempo determinato dell'agente di polizia municipale è avvenuta in carenza di organico e nelle more dell'espletamento di un concorso pubblico finalizzato alla copertura del posto vacante;
- dei quattro operai stagionali a tempo determinato, due hanno svolto in prevalenza i servizi di nettezza urbana, uno è stato impiegato (boscaiolo e unica figura presente in organico nel servizio forestale dal 2014) nel servizio di messa in sicurezza del patrimonio comunale boschivo e l'ultimo (quello in contestazione), ha svolto la seguente attività: "montaggi, smontaggi, sistemazioni, riordino, taglio/sfalcio d'erba".

Orbene, la Procura regionale si è limitata a contestare esclusivamente quest'ultima assunzione (nell'atto di citazione di primo grado si dà notizia dell'apertura di una vertenza con riguardo ad un altro lavoratore stagionale), in quanto relativa a personale addetto (operaio) con attività del tutto generiche, di tipo manutentivo, ritenendo che non fosse una figura professionale necessaria ad impedire l'interruzione di adempimenti e servizi obbligatori per legge.

Detta contestazione risulta peraltro sostanzialmente coerente con la disciplina prevista *pro tempore* in materia di funzioni fondamentali del Comune, dettata dall'art. 14, comma 27, del decreto - legge n. 78/2010 (convertito nella legge n. 122/2010), a norma del quale "*.....sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:*

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e

contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

l-bis) i servizi in materia statistica”.

Pertanto, dall'esame delle determinazioni di assunzione n. 184 del 10/5/2018 emerge che l'assunzione in questione riguarda personale in “affiancamento” rispetto ai dipendenti già in servizio.

Alla luce delle riferite argomentazioni, rileva il Collegio come detta

(prudente) contestazione della Procura regionale si traduca in un'applicazione della disciplina para-sanzionatoria di cui all'art. 9, comma 1 *quinquies*, del D.L. n. 113/16 sostanzialmente coerente con il principio autonomistico e con il principio di proporzionalità evocato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 272/2015.

Nel delineato orizzonte ricostruttivo, rileva altresì il Collegio come la contestazione attorea, per come conformata, si riveli anche coerente con la disciplina modificativa (ex art. 3 ter del d.l. n. 80/2021), sopravvenuta rispetto ai fatti di causa, che ha aggiunto un ultimo periodo al testo dell'art. 9, comma 1 *quinquies* del d.l. n. 113/2016, prevedendo che *“Gli enti di cui ai precedenti periodi possono comunque procedere alle assunzioni di personale a tempo determinato necessarie a garantire l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica, inclusi i servizi, e del settore sociale nonché lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nei comuni delle isole minori con popolazione fino a 10.000 abitanti, ove nell'anno precedente è stato registrato un numero di migranti sbarcati superiore almeno al triplo della popolazione residente, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla normativa vigente in materia.”*.

Come già anticipato, avuto riguardo alla descritta “prudente” conformazione dell'azione di responsabilità (sostanzialmente rispettosa del principio autonomistico e del canone di

proporzionalità), reputa il Collegio che la riferita questione di costituzionalità, lueggiata dall'appellante incidentale, si riveli sostanzialmente irrilevante (oltre che infondata).

[6] La gravità della colpa del Girardi (II motivo di appello).

Secondo la sentenza gravata, non potrebbe ravvisarsi, nel caso di specie, una colpa grave in capo al segretario comunale Girardi, avuto riguardo alla “particolare complessità” della questione dell'applicabilità dell'art. 9, comma 1 -*quinqies*, ai comuni della PAT, anche considerato che la violazione del divieto contestata è avvenuta, nella specie, in un periodo molto vicino alla prima decorrenza del divieto (violazione dei termini per l'approvazione del rendiconto 2016, dunque per ritardi rispetto al termine del 30 aprile 2017) e che la giurisprudenza delle sezioni di controllo della Corte dei conti al tempi stratificatasi era relativa soltanto alle Regioni a statuto ordinario.

In proposito, ritiene il Collegio di non poter condividere la ritenuta insussistenza della gravità della colpa in capo al Girardi in ragione delle argomentazioni di seguito compendiate.

a) Innanzitutto, risulta sostanzialmente pacifica, per come già esposto, l'applicabilità ai comuni della PAT del termine finale di approvazione del rendiconto (quantomeno finanziario) previsto dal Tuel e richiamato dalla normativa provinciale relativa ai comuni in questione;

b) appare, al contrario, sostanzialmente lineare, in particolare sul terreno dell'interpretazione letterale, l'itinerario ermeneutico che conduce all'applicabilità dell'art. 9, comma 1 *quinqies* e ss. del D.L. n.

113/16. La norma si riferisce testualmente agli “enti territoriali”, fa addirittura riferimento (*argumentum a fortiori*) anche alla Regione e alle Province autonome trentine (a statuto speciale) per conformare il procedimento in coerenza con la procedura di parifica dei relativi rendiconti, stabilisce infine la decorrenza dell’obbligo dal rendiconto 2016 (relativamente al dovere di tempestiva approvazione di bilanci e rendiconti);

c) la norma in questione (art. 9, comma 1 *quinquies* e ss. del D.L. n. 113/16) era già stata oggetto di numerose deliberazioni delle Sezioni di controllo della Corte, seppure relative alle Regioni a Statuto ordinario;

d) la Sezione di controllo Trentina, sede di Trento, con delibera n. 111/2017 (comunicata a tutti gli enti locali del Trentino, quindi anche al Comune di Cavalese), aveva disposto che gli enti locali del Trentino trasmettessero (adempiendo, per l’appunto, ad uno dei due obblighi sanzionati dall’art. 9, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 113/2016) alla BDAP, ai sensi dell’art. 227, c. 6, del Tuel e dell’art. 1, c. 6, del D.M. 12 maggio 2016, i rendiconti armonizzati del 2016;

e) nella determina di assunzione (e in genere nella documentazione comunale acquisita) non v’è elemento alcuno da cui possa dedursi che la riferita (teorica) problematica dell’applicabilità dell’art. 9, comma 1 *quinquies* e ss. del D.L. n. 113/16 ai comuni della PAT sia stata affrontata o ritenuta bisognevole di approfondimenti, eventualità che avrebbe evidentemente indotto a porre in essere (ove ritenuta complessa) gli incumbenti istruttori ritenuti necessari. In definitiva, il

pregevole approfondimento argomentativo contenuto nella sentenza gravata si è reso sostanzialmente necessario *ex post* in ragione delle puntuali e doverose (proprie del *munus* del difensore) argomentazioni difensive articolate dalla difesa del Girardi, ma non appaiono conferenti (in quanto meramente ipotetiche sul terreno istruttorio e contrastanti con la relativa linearità del dato normativo) al fine di ricostruire *ex ante* la gravità della colpa del segretario comunale, trattandosi di argomentazioni giuridiche prive di riscontro nella documentazione comunale;

f) nel contempo, occorre rilevare come il Girardi sia soggetto dotato di conoscenze e competenze specialistiche, svolgendo (al tempo) le funzioni di segretario comunale (tipologica di dipendente caratterizzata da una specifica regolamentazione per la provincia di Trento; cfr. C. Cost. sent. n.95/2021) e di responsabile del servizio affari generali proprio in un Comune della Provincia di Trento.

In proposito, pare appena il caso di evidenziare che, ai fini del riscontro della colpa e della sua gravità, occorre fare riferimento alla concezione c.d. normativa della colpevolezza, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per una condotta antidoverosa che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento, in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta, secondo un duplice paradigma, sia oggettivo (differenza dalla regola cautelare) che soggettivo, dato dal riferimento al parametro dell'*homo eiusdem professionis ac conditionis*, ovvero al

modello di soggetto che svolge una determinata attività.

Pertanto, con riguardo alla gravità della colpa nella fattispecie concreta *sub iudice*, non può non riscontrarsi, per un verso, la plurima (anche se contestata soltanto con riferimento ad un sola assunzione) e grave violazione di un obbligo puntualmente (per le ragioni già descritte) dettato dal legislatore e correlato ad un inadempimento di indubbia gravità (omessa tempestiva approvazione del rendiconto), nonché, sotto ulteriore profilo, il palese scostamento rispetto al modello di agente-segretario comunale (e responsabile di servizio) di un comune della Provincia di Trento.

Il motivo di appello in esame deve dunque essere accolto.

[7] Natura della responsabilità e riscontro del danno per l'erario (I motivo di appello).

Con il primo motivo di appello, la Procura regionale ha inoltre censurato la sentenza gravata per “travisamento della fattispecie e violazione dell’articolo 1 della legge n. 20/1994”.

In buona sostanza, la Procura regionale ha rivendicato di aver costruito l’atto introduttivo del giudizio di primo grado secondo l’archetipo della responsabilità per danno all'erario (e non già secondo il modello della responsabilità “sanzionatoria o comunque tipizzata”; cfr: Corte conti, SS.RR. sent. n. 26/QM/2019), consistente nell'erogazione della spesa vietata (per giunta per ragioni inerenti alla tutela delle finanze pubbliche), sostenendo altresì che la valutazione legislativa a monte impedirebbe al giudice l'apprezzamento dell'*utilitas* per l'amministrazione o per la collettività amministrata, il

cui onere di comprova, in ogni caso, non potrebbe che incombere sull'autore dell'illecito contestato.

In proposito, si osserva innanzitutto che l'atto introduttivo del giudizio di prime cure, più che disconoscere la necessità di un danno all'erario, ha sostenuto, trattandosi di un "divieto assoluto e inderogabile" con conseguente "nullità degli atti" posti in violazione, che, allorquando "...il legislatore pone agli amministratori pubblici determinati vincoli di spesa, ritenendo implicitamente non utili tutte quelle spese che non rispettino i limiti da esso posti, è sufficiente che la spesa si effettui *contra legem* perché si realizzi il danno".

Per giunta, sempre secondo il riferito atto di citazione, "il danno erariale sussiste ancorché siano state effettivamente rese prestazioni lavorative. Ciò nella considerazione che l'attività dei dipendenti assunti in costanza di divieto non costituisce un indebito arricchimento da parte dell'Amministrazione in quanto non può ritenersi utilmente prestata un'attività lavorativa svolta *contra legem*".

In proposito, osserva il Collegio che effettivamente l'atto di citazione non disconosce, con riguardo alla fattispecie di causa, la necessità del riscontro del danno erariale.

Orbene, osserva il Collegio che sostenere una spesa vietata da una norma, peraltro ispirata al perseguimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (che, richiamando le categorie proprie della dogmatica di matrice civilistica, può farsi risalire al paradigma del c.d. ordine pubblico di struttura e direzione economica), si traduce, *ictu oculi*, nell'esborso indebito di risorse

pubbliche costituenti danno per l'erario (comprovato dal mandato di pagamento), in quanto si tratta di una spesa meramente adempitiva rispetto ad un atto dell'amministrazione espressamente vietato dalla legge.

In proposito, la giurisprudenza di appello (Sez. II appello, sent. n. 105/2022) ha avuto modo di affermare, con specifico riguardo al divieto ex art. 9, comma 1 *quinquies* del D.L. n. 113/16, che "proprio perché trattasi di divieto assoluto, le condotte poste in essere in violazione dello stesso, rendono nulli gli atti che ne conseguono è chiaro che l'intero importo sostenuto dall'ente in corrispondenza di contratti nulli deve essere addebitato a titolo di danno, in quanto rappresenta un esborso al quale l'ente non sarebbe stato obbligato, qualora il divieto fosse stato rispettato".

Ancora, in una recente pronuncia, la Sezione di appello per la Sicilia (sent. n. 47/A/2024), ha affermato che "la violazione di norme dell'ordine pubblico economico-finanziario poste a presidio del bilancio quale bene pubblico rendono la relativa spesa pubblica sostenuta dall'Ente locale interamente dannosa senza la possibilità di alcuna valutazione compensativa".

In ogni caso, diversamente da quanto sostenuto dall'appellato, trattandosi di eccezione modificativa/estintiva dell'importo del danno (cfr: art. 2697 c.c.), l'onere della prova dei vantaggi eventualmente conseguiti dall'amministrazione non potrebbe che incombere sul danneggiante, il quale ha prodotto copia dei rapportini (fino a luglio 2018) di servizio con un'indicazione estremamente

sintetica dell'attività svolta, senza alcuna valutazione degli esiti della prestazione e della ricostruzione del valore attribuibile all'attività svolta (identificato *de plano* nell'importo del corrispettivo percepito).

Pertanto, ritiene il Collegio che l'illecito erariale contestato sia stato adeguatamente comprovato (compreso il danno all'erario) e che dunque l'appello debba essere accolto, seppure parzialmente per le ragioni di seguito compendiate.

In particolare, ritiene il Collegio che l'importo di condanna debba essere ridimensionato rispetto al *petitum* contenuto nell'atto di citazione, innanzitutto avuto riguardo alla puntuale ricostruzione delle ragioni e dei limiti del divieto di cui all'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d. l. n. 113/2016.

Richiamando le argomentazioni già articolate in proposito, occorre ribadire che la misura sollecitatorio-sanzionatoria in questione rinviene il suo fondamento assiologico nell'esigenza, fondata sui richiamati principi costituzionali, di assicurare la tempestiva approvazione (o comunque di sollecitarla indirettamente ove il termine sia già spirato) dei documenti contabili fondamentali del ciclo di bilancio (oltre che la disponibilità dei dati in BDAP), non già direttamente (se non quale categoria sensibile tipica della spesa degli enti locali in precarie situazioni finanziarie) nel contenimento della spesa per il personale.

In proposito, la stessa Sezione autonomie della Corte dei conti (delibera n. 10/SEZAUT/2020/QMIG) ha testualmente affermato che "Dal punto di vista sistematico, appare evidente come la prescrizione

in esame esuli dall'ambito degli interventi normativi che introducono limiti alle assunzioni motivati da un intento di contenimento o di sostenibilità finanziaria, rientrando invece nel novero dei precetti che prevedono blocchi temporanei della capacità di assumere a garanzia, precipua, del rispetto da parte degli enti di alcuni fondamentali adempimenti di legge".

In coerenza con la descritta tipologia e connotazione funzionale della struttura (sanzionatoria ma nel contempo sollecitatoria dell'approvazione dei documenti contabili fondamentali dell'Ente e, anche per questo, rispettosa dell'autonomia costituzionale dei Comuni), la norma espressamente circoscrive temporalmente l'ambito applicativo dell'efficacia del divieto di procedere ad assunzioni (in senso lato), limitatamente al periodo di tempo in cui permanga l'inadempimento ("fino a quando non abbiano adempiuto").

La giurisprudenza delle Sezioni autonomie (ripresa dalle SS.RR. in composizione speciale nella sentenza n. 11/2024/RGC) ha condivisibilmente qualificato la misura come divieto di assunzioni temporaneo ed "eccezionale" (tanto più in quanto svincolato dal previo accertamento di criticità finanziarie ulteriori rispetto alla mancata approvazione di bilanci e rendiconti entro il termine di legge), *"che comprime l'autonomia organizzativa dell'ente territoriale scaduto il quale non possono che riespandersi le prerogative assunzionali proprie degli enti locali, espressione del principio autonomistico"*.

Parimenti, anche la giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (in particolare, sez. Campania, delibera n. 130/2108) non ha mancato

di sottolineare sia il nesso logico-giuridico della “transitorietà” della misura con la sua funzione di “stimolo all’adempimento”, sia la correlazione con il principio di proporzionalità, valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale (C. Cost. sent. n. 272/2015, già richiamata) in materia di divieto temporaneo di procedere ad assunzioni di personale in ragione dell’accertata violazione della disciplina in materia di termini di pagamento.

In definitiva, proprio in quanto la “sanzione” del divieto di assunzioni risulta primariamente funzionale ad assicurare la tempestiva approvazione dei fondamentali documenti di bilancio/rendiconto degli enti locali, ritiene il Collegio che l’efficacia della misura (con le sue conseguenze, anche di ordine risarcitorio) prevista dall’art. 9, comma 1 quinquies, del DL n.113/2016, che comprime (in quanto imperativa e fondata su precetti costituzionali) l'autonomia organizzativa dell'ente territoriale, non possa perpetuarsi anche successivamente alla (pur tardiva) approvazione dei documenti contabili in questione.

Dunque, mutuando un’affermazione della Sezione autonomie, una volta intervenuta detta approvazione “non possono che riespandersi le prerogative assunzionali proprie degli enti locali, espressione del principio autonomistico” (sez. Autonomia, delibera n. 10/SEZAUT/2020/QMIG).

Orbene, con riguardo alla ricostruzione fattuale del caso di specie, si osserva che il Comune di Cavalese, successivamente alla scadenza del termine finale di approvazione del rendiconto 2017 (30 aprile 2018), ha

proceduto (determina del segretario comunale e responsabile del servizio n. 184 del 10/5/2018) all'assunzione in questione per il periodo dal 14/5/2018 al 13/11/2018, in violazione del divieto temporaneo di cui all'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d. l. n. 113/2016, così dando luogo ad una spesa originariamente interdetta di euro 13.534,32 (relativamente al soggetto contestato).

Tuttavia, dall'esame degli atti di causa (in particolare dalla lettura della delibera della Sezione di controllo – sede di Trento n. 59/2019/PRSE, acquisita al fascicolo di primo grado) è emerso che il Comune di Cavalese, seppur tardivamente, ha comunque approvato in data 18 luglio 2018 il riferito rendiconto per l'esercizio 2017.

Ritiene dunque il Collegio, considerata la "temporaneità" del divieto, espressamente prevista dalla norma, e la sua natura eccezionale nonché anche avuto riguardo ai principi costituzionali di proporzionalità e di tutela delle autonomie locali, che la "sanzione" di cui all'art. 9, comma 1 *quinquies*, del d. l. n. 113/2016, non possa involgere anche gli effetti del rapporto di lavoro, eventualmente posto in essere in pendenza del divieto, con riguardo al periodo successivo all'intervenuta (seppur tardiva) approvazione del rendiconto, allorquando cioè la "misura" risultava ormai sprovvista di attualità e quindi di ragionevolezza.

In definitiva, ritiene il Collegio che, al di là della formale qualificazione giuridica (non rinvenibile nel testo della disposizione) dell'assunzione *contra legem* (art. 5 comma 1 *quinquies*, del d. l. n. 113/2016) in termini di invalidità ovvero di inefficacia temporanea, l'espressa

conformazione normativa in termini di temporaneità (“fino a quando non abbiano adempiuto”), la *ratio* stessa del divieto e soprattutto il riferimento interpretativo ai principi costituzionali di proporzionalità e autonomia degli enti locali, debbano orientare l’interprete verso una ricostruzione ermeneutica che salvaguardi, nei limiti del possibile, gli effetti dell’assunzione una volta che detti documenti contabili sono stati approvati e che dunque le esigenze poste a base della disposizione di divieto siano state soddisfatte.

Pertanto, con riguardo alla quantificazione del danno per l’erario, ritiene il Collegio che esso vada ridimensionato avuto riguardo al solo tempo precedente alla tardiva approvazione del rendiconto 2017, ovvero con riguardo al periodo dal 14/5/2018 al 17 luglio 2018 (in data 18/7/2018, infatti, come già riferito, il Comune ha approvato il rendiconto).

Pertanto, il danno all’erario risarcendo da parte del sig. Mauro Girardi deve essere rideterminato in euro 5.482,25 ($13.534,32 : 158 \text{ giorni} = x : 64 \text{ giorni}$).

Inoltre, il Collegio, tenuto conto delle peculiarità del caso concreto (assunzione stagionale in Comune ad alta densità turistica, prestazione comunque resa, anche se con esiti non riscontrati in termini di concreta utilità), ritiene opportuno esercitare il c.d. potere di riduzione dell’addebito, secondo il dettato degli articoli 83, comma 1, R. D. n. 2440/1923, 52, comma 2, R. D. n. 1214/1934 e 1, comma 1 bis, della L. n. 20/1994, a norma dei quali il giudice contabile, può, secondo prudente apprezzamento e valutate le singole responsabilità,

“porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto” (così testualmente il menzionato art. 83, comma 1).

Pertanto, e conclusivamente, ritiene il Collegio, in parziale accoglimento dell'appello della Procura regionale e respinto l'appello incidentale, di dover condannare il dott. Mauro Gerardi al pagamento, in favore del Comune di Cavalese, dell'importo di euro 2.500,00, oltre rivalutazione monetaria secondo indici Istat dalla data dei pagamenti fino al deposito della presente sentenza e interessi dalla pronuncia al soddisfo.

[8] Quanto alle spese processuali, avuto riguardo al solo parziale accoglimento dell'appello, se ne dispone l'integrale compensazione ai sensi dell'art. 31, comma 3, del codice di giustizia contabile.

PQM

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sugli appelli iscritti al n. **61147** del Ruolo generale, previa riunione degli stessi ai sensi dell'art. 184 c.g.c., definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione,

a) accoglie parzialmente l'appello principale nei termini di cui in motivazione, con conseguente condanna del dott. Mauro Gerardi al pagamento, in favore del Comune di Cavalese, della somma di euro 2.500,00, oltre rivalutazione monetaria e interessi come da motivazione;

b) respinge l'appello incidentale;

c) compensa le spese processuali.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 11 luglio
2025.

IL CONSIGLIERE RELATORE

f.to Natale Longo

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 29/07/2025

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi