



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 9 gennaio 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del

16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle

funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, art 3, comma 1, lett. c);

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione contabile del Comune di Brezzo di Bedero (VA) sul rendiconto dell'esercizio 2014 e 2015 e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio 2015, pervenute a questa Sezione regionale;

viste la nota istruttoria n. 23328 del 23 novembre 2017 e la risposta fornita dall'ente con nota del 19 dicembre 2017 (prot. C.d.c. n. 24289);

Vista la richiesta di deferimento del magistrato istruttore e l'ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per la pronuncia specifica ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro;

FATTO

Dall'esame delle relazioni dell'Organo di Revisione del Comune di Brezzo di Bedero sul rendiconto degli esercizi 2014 e 2015, e sul bilancio di previsione dello stesso esercizio, trasmesse a questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dalla documentazione successivamente acquisita in sede istruttoria sono emersi i profili di criticità nella gestione finanziaria dell'ente relativamente alla spesa per il personale, all'inosservanza del limite di cui al comma 28, art. 9, del d.l. n. 78/2010, al superamento del limite di spesa per "Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture" e per "studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza".

Con nota istruttoria n. 23328 del 3 novembre 2017 la Sezione chiedeva all'Ente di fornire chiarimenti sulle suindicate problematicità.

Con nota del 19 dicembre 2017, prot. C.d.c. n. 24289, il Responsabile del Servizio Finanziario rappresentava che:

1. il mancato rispetto del limite per la spesa di personale “è da ricercarsi nelle modalità di calcolo in quanto avendo nel triennio 2011-2013 personale in comando presso il Giudice di Pace, tale spesa non rientrava nel conteggio della spesa complessiva del personale, risultando pertanto tale parametro più basso. Successivamente si è avuto il rientro in servizio del succitato personale in comando con un conseguente aumento della spesa complessiva che ha portato allo sfornamento della spesa del personale”.
2. il mancato rispetto del limite di spesa per lavoro flessibile “è ascrivibile al fatto che nel corso del 2014 l'accompagnatore sullo scuolabus è stato reperito attraverso voucher, non essendo stato possibile utilizzare LSU come negli anni precedenti e non essendoci personale interno all'ente che potesse soppiare a tale funzione. Il limite viene poi rispettato negli anni successivi”.
3. “le spese relative alle autovetture riguardano costi obbligatori di gestione, quali boli, assicurazioni, carburante”.
4. “il mancato rispetto della spesa relativa alle relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità dipende esclusivamente da una scelta politica motivata dalla tradizionale e storica stagione musicale che da oltre 40 anni caratterizza l'estate bederese e dalle spese di pubblicità connesse all'attività stessa. Dal 2015 il limite viene rispettato”.

Il magistrato istruttore, preso atto di quanto trasmesso, ha ritenuto che sussistessero i presupposti per deferire la questione all'esame collegiale della Sezione convocata allo scopo, nella camera di consiglio del 9 gennaio 2017.

DIRITTO

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti

locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti,

l'obbligo per gli enti interessati, 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, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

II) Irregolarità della gestione finanziaria.

1. In merito al rilievo formulato dal Magistrato istruttore, esaminata la documentazione acquisita nel corso del contraddittorio cartolare svolto precedentemente all'odierna camera di consiglio, questo Collegio rileva che il Comune di Brezzo di Bedero negli esercizi 2014 e 2015 non ha rispettato il limite per la spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557, l. 296/2006, oltre che l'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

Al riguardo l'Ente afferma che il mancato rispetto del limite di cui al comma 557 “è da ricercarsi nelle modalità di calcolo in quanto avendo nel triennio 2011-2013 personale in comando presso il Giudice di Pace, tale spesa non rientrava nel conteggio della spesa complessiva del personale, risultando pertanto tale parametro più basso. Successivamente si è avuto il rientro in servizio del succitato personale in comando con un conseguente aumento della spesa complessiva che ha portato allo

sforamento della spesa del personale” mentre il mancato rispetto del limite di spesa per lavoro flessibile “è ascrivibile al fatto che nel corso del 2014 l’accompagnatore sullo scuolabus è stato reperito attraverso voucher, non essendo stato possibile utilizzare LSU come negli anni precedenti e non essendoci personale interno all’ente che potesse sopperire a tale funzione. Il limite viene poi rispettato negli anni successivi”.

La motivazione non è idonea a superare il rilievo formulato. L’istituto del comando, infatti, non altera la titolarità del rapporto di lavoro, che resta in capo all’amministrazione di provenienza del dipendente (Deliberazione Lombardia 283/2016/PRSE).

Alla posizione di comando del dipendente presso una nuova amministrazione non si accompagna, infatti, la soppressione del posto in organico presso l’amministrazione di provenienza, venendosi piuttosto a configurare una mobilità temporanea presso l’ente di destinazione, grazie ad un meccanismo caratterizzato dalla reversibilità (salvo provvedimento di immissione nei ruoli). Trattandosi di un incarico a tempo, in cui è previsto il futuro reintegro del dipendente presso l’ente di provenienza al termine del periodo stabilito, il posto lasciato momentaneamente libero nell’organico dell’ente cedente non è da considerarsi disponibile per una nuova assunzione. Il provvedimento di comando, dunque, non comporta una novazione soggettiva del rapporto di lavoro né, tanto meno, la costituzione di un rapporto di impiego, comunque conformato, con l’amministrazione destinataria delle prestazioni, ma determina esclusivamente una modifica oggettiva del rapporto originario, nel senso che sorge nell’impiegato l’obbligo di prestare servizio nell’interesse immediato del diverso ente e di sottostare al relativo potere gerarchico (direttivo e disciplinare), mentre lo stato giuridico ed economico del “comandato” resta regolato alla stregua dell’ordinamento proprio dell’ente “comandante”. (Deliberazione Sez. Autonomie 12/2017/QMIG).

L’Ente locale, nell’avvalersi di personale comandato, deve tenere conto dello stesso ai fini della spesa rilevante per il comma 557 (in questo senso, *ex pluribus*, deliberazione Sez. Piemonte n. 149/2015, Sez. Lombardia n. 34/2012,

Sez. Sardegna n. 39/2014). Di contro, in quanto personale “prestato”, l’Ente cedente non terrà conto della spesa (rimborsata e, dunque, meramente figurativa).

Ne consegue che l’utilizzo del comando determina, per l’Ente cedente, una riespansione della spesa di personale al momento del reintegro del personale comandato, che deve essere adeguatamente prevista e considerata dal medesimo (Sez. Piemonte. n. 149/2015/SRCPIE/PAR), in modo da garantire il rispetto della norma contenuta nel comma 557.

L’obbligo di osservare il vincolo di cui all’art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 che, nei primi periodi, pone, per la spesa di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009, origina dal mancato contenimento delle spese di personale di cui all’art. 1, comma 557 della legge 296/2006.

In proposito, questa Sezione ricorda che la disciplina che limita, da un punto di vista finanziario, le assunzioni di lavoro flessibile contenuta nell’art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 (conv. con mod. con la l. n. 122/2010) è stata modificata dall’art. 11, comma 4 bis, d.l. n. 90/2014 (introdotto con la l. di conversione n. 114/2014). In particolare, la normativa è stata novellata prevedendo che non si applicano i primi sei periodi del citato art. 9 comma 28 agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557-562 dell’art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo di spesa sostenuta nel 2009 ai sensi del successivo ottavo periodo del comma 28.

Il limite di spesa di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, e precisamente il 50 per cento del totale della spesa sostenuta per lavoro flessibile nell’anno 2009 pari ad € 6.799,27, risulta non rispettato nell’esercizio 2014, così come risulta anche dalle affermazioni dell’Ente. Infatti il Comune ha impegnato nell’esercizio 2014, una spesa per lavoro flessibile di € 3.800,00 con un’incidenza percentuale del 55,88% sulla spesa impegnata nell’anno 2009.

La Sezione prende tuttavia atto di quanto dichiarato dall’Ente in merito al rispetto del parametro negli anni successivi al 2014.

2. Nell'esercizio 2014 l'Ente non ha rispettato il limite di spesa per "Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture" e per "studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza".

Con riferimento alla spesa per autovetture di cui all'art. 5, comma 2 del d.l. 95/2012, l'Amministrazione comunale e l'Organo di revisione hanno dichiarato che gli importi riguardano costi di gestione obbligatori quali assicurazioni, bolli carburante. La Sezione prende atto di quanto rappresentato, anche in considerazione dell'esiguità dell'importo.

3. Parimenti il Comune di Brezzo di Bedero non risulta aver conseguito, nell'esercizio 2014, l'obiettivo di riduzione della spesa per studi e consulenze e relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e rappresentanza.

Nel corso dell'istruttoria l'Ente ha dichiarato che il mancato rispetto della spesa relativa alle relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità dipende esclusivamente da una scelta politica motivata dalla tradizionale e storica stagione musicale che da oltre 40 anni caratterizza l'estate bederese e dalle spese di pubblicità connesse all'attività stessa e che dal 2015 il limite viene rispettato.

3.1. La Sezione, pur prendendo atto di quanto esposto, non può che rilevare il superamento del limite in relazione all'esercizio 2014 comunque sottolineando il successivo "*trend*" positivo dichiarato dall'Amministrazione.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia accerta, nei termini evidenziati in motivazione, le criticità sopra rilevate.

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale che la stessa deliberazione e, attraverso il sistema Si.Qu.EL, all'Organo di revisione dell'Ente;

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 9 gennaio 2018.

Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)

Sara Raffaella Molinaro

Il Presidente

(Simona Rosa)


Depositata in Segreteria

17 GEN 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

Daniela Parisini