



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composto dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere (relatore)
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

#### **nell'adunanza del 28 novembre 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. e);

Vista la precedente archiviazione con rilievo del 29/11/2017, prot. Corte 23475 sul questionario redatto dall'Organo di Revisione sul rendiconto 2015, relativamente al mancato rispetto del limite su quanto disposto dal comma 28, art.9 del d.l. n.78/2010 convertito in l. 122/2010;

Udito il magistrato relatore, Cons. Marcello Degni;

### **FATTO**

In sede di esame del questionario relativo al rendiconto 2016 trasmesso dall'Organo di revisione del comune di Ponte in Valtellina SO e redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006) come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012 sono emerse criticità in relazione al contenimento delle spese di personale. Con nostra istruttoria del 21/08/2018 (prot. Corte 9985) il magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti in merito al mancato rispetto delle disposizioni previste dall'art.9, c.28 del d.l. 78/2010 e per quanto inserito, dall'Organo di Revisione, nella nota del questionario, alla pagina dedicata sulle spese del personale, *“L'Ente ha così riferito: lo sfioramento è dovuto all'assunzione a tempo determinato di una nuova unità di personale in sostituzione di una dipendente addetta al servizio mensa scolastica precedentemente in servizio a tempo determinato; in corrispondenza dell'aumento dei bambini che usufruiscono della mensa scolastica è stato necessario inoltre aumentare la percentuale di part-time alle unità in servizio”* . Nella nota di risposta del 18/09/2018 (prot. Corte 12081), l'ente inviava le determine, la pianta organica e il regolamento sul personale.

A seguito dell'esame della risposta istruttoria pervenuta, il Magistrato istruttore, con propria relazione del 7 novembre 2018, ha chiesto al Presidente della Sezione la fissazione di un'adunanza per l'esame collegiale della questione indicata per il comune di Ponte in Valtellina SO. Il Presidente fissava l'udienza per il 28 novembre 2018, con ordinanza n. 81/2018. L'ente trasmetteva prima dell'adunanza, la propria memoria difensiva, prot. Corte 0018079-23/11/2018-SC\_LOM-T87C-A

All'adunanza non è intervenuto nessun rappresentante.

## DIRITTO

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

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 3, co. 1 lett. e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la 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 comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare 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"*.

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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 [dal 2016 equilibrio di bilancio]"*, gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei

provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148 bis, co. 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate 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 che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerato quale implicita valutazione positiva.

## **II) Irregolarità della gestione finanziaria**

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Ponte in Valtellina SO in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2016 e 2015 presenta la seguente criticità:

### **A) Mancato adeguamento all'art.9, comma 28 del d.l. 78/2010 convertito il L. 122/2010.**

La Sezione ha accertato che l'ente non ha rispettato nell'esercizio finanziario 2015 che nel 2016 le disposizioni previste dall'art.9, comma 28 del d.l. 78/2010, conv in l. 122/2010 e successive modificazioni, relative al contenimento della spesa per personale per prestazioni occasionali. Il limite di riferimento è pari al 50 per cento dell'ammontare della spesa effettuata nell'anno 2009 per lavoro occasionale o in mancanza del dato, della stessa spesa effettuata nell'arco del triennio 2007-2009. Questo può essere derogato per posizioni lavorative ritenute necessarie quali, le funzioni di polizia locale, istruzione pubblica e del settore sociale. Il tetto può però essere utilizzato, sempre per assunzioni non indispensabili di lavoro occasionale, se si dimostra il rispetto del limite dettato sulla riduzione sulla spesa complessiva del personale come disposto dai commi 557 e 562 dell'art.1 della l. 296/2006. "Resta fermo che comunque" - precisa il richiamato comma 28 - che "la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009".

<b>colonna A</b>	<b>colonna B</b>	<b>colonna C</b>
Importo totale della spesa impegnata nell'anno 2009 o (in mancanza) nel triennio 2007/2009	Importo totale della spesa impegnata nell'anno 2015	Importo totale della spesa impegnata nell'anno 2016 - determina 196 del 17/08/2016
€ 61.956,08	€ 80.374,16	€ 70.300,00
100%	129,72%	113,46%
<b>Differenza rispetto al parametro</b>	<b>€ 18.418,08</b>	<b>€ 8.343,92</b>

Dall'illustrazione dei dati contabili nella tabella si evince che l'ente non ha rispettato il limite del 100% sul parametro di riferimento (colonna A), superando la soglia per il 29,72% nell'anno 2015 con una differenza pari a € 18.418,08 e per il 13,46% nell'anno 2016 con una differenza pari a € 8.343,92. Dalla verifica del Regolamento del personale dell'ente, inoltre, si accerta il mancato adeguamento dell'aggiornamento alla norma novellata, come già indicato nella deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni riunite in sede di controllo del 17/04/2012, n. 11/CONTR/12 (nella Nota del 21 novembre l'ente "assicura che verrà senz'altro approvato dagli organi competenti un nuovo testo debitamente adeguato alla normativa").

Tale limite va collocato nell'ambito del più ampio vincolo sulle spese complessive per il personale fissato dall'articolo 1, comma 557-quater della legge 296 del 2006, "con riferimento al valore medio del triennio precedente". Come precisato dalla deliberazione della Corte 4 maggio 2016, n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, "Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permanente, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013".

#### PROSPETTO DIMOSTRATIVO RISPETTO SPESA PERSONALE

(art. 1, c. 557 e 557-quater della legge n° 296/2006)

VOCI	media 2011-2013	spesa 2015	spesa 2016
Spese intervento 01 (o corrispondente macroaggregato)	502.423,96	505.188,61	504.713,05
Spese intervento 03 (o corrispondente macroaggregato)	48.103,52	48.396,48	34.318,63
Irap intervento 07 (o corrispondente macroaggregato)	33.710,77	33.335,67	34.346,90
Spese sostenute dall'Ente per personale in convenzione	26.804,93	0	0
Quota parte gestione associata nucleo di valutazione	0	1.165,00	1.165,00
Quota parte gestione convenzionata servizio depurazione	0	595,25	0
Totale lordo spese di personale	611.043,18	588.681,01	588.681,01
<b>Componenti escluse</b>	-17.659,59	-15.648,22	-15.924,26
<b>TOTALE SPESE DI PERSONALE</b>	<b>593.383,59</b>	<b>573.032,79</b>	<b>558.619,32</b>

La tabella sopra riportata, allegata alla richiamata nota del comune 23 novembre 2018, mostra che il vincolo stabilito dal legislatore è stato rispettato, sia nel 2015 sia nel 2016. Nel calcolo del tetto rientrano, ai sensi del comma 557 bis, anche le spese sostenute per le varie forme di lavoro flessibile.

La richiamata deliberazione delle sezioni autonomie nel ribadire questo punto ("Il quadro normativo appare, poi, completarsi se si pone attenzione alla circostanza che la lettera a) del comma 557 fa riferimento anche al contenimento della spesa per lavoro flessibile"), aggiunge che la deroga al

*“limite di spesa del 50% della spesa dell'anno 2009”, “è consentito derogare solo nelle ipotesi di rispetto dei commi 557 e 562 della l. n. 296/2006”.*

Sotto il profilo sistematico la richiamata deliberazione 16/2016 della sezione autonomie, nonché le pronunce della Corte costituzionale ivi richiamate (sentenze 108/2011 e 27/2014) e le sezioni riunite della Corte (27/CONTR/11) hanno ribadito che *“le azioni per garantire il contenimento della spesa del personale rientrano nell'autonoma discrezionalità degli enti territoriali che dovranno attuarle valutando tutte le componenti rientranti nella voce ‘costo del personale’”*. In questo ambito le previsioni normative di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, oltre a ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ai quali gli enti debbono dare concreta attuazione.

Nella richiamata memoria del 23 novembre l'ente fornisce una convincente spiegazione dell'esercizio della richiamata discrezionalità descrivendo l'importanza strategica del servizio di refezione in un comune di piccole dimensioni (*“il servizio mensa è uno degli indici con i quali si misura il buon andamento di un'Amministrazione il cui dovere principale è prima di tutto quello di soddisfare i bisogni della collettività”*). Nella memoria si richiamano, a sostegno della tesi, molteplici argomentazioni: la fruizione della struttura da parte anche di ragazzi dei comuni limitrofi; la partecipazione all'attività scolastica per l'intera giornata (contribuendo alla realizzazione del diritto allo studio) e la sicurezza data dalla permanenza *“vigilata”* all'interno della scuola degli alunni che frequentano percorsi didattici con rientro pomeridiano; la qualità dei cibi (cucinati al momento) preparati con materie prime legate alla stagionalità dei prodotti (e approvati dall'Azienda sanitaria locale); l'utilizzo di locali e strutture adeguate derivanti dalla *“storica”* gestione ESFE, che resterebbero improduttivi (*“elettrodomestici di tipo industriale e perfettamente funzionanti non verrebbero adeguatamente sfruttati e si deteriorerebbero in breve tempo ed i locali potrebbero alla lunga essere addirittura abbandonati”*) ove fossero intraprese altre scelte (gestione indiretta).

La scelta della esternalizzazione sarebbe, secondo l'ente, controproducente, sotto il profilo finanziario (la spesa sarebbe solo imputata a altre voci), ambientale (aumento *“esponenziale dei rifiuti generati dagli imballaggi dei contenitori dei cibi e con l'inquinamento atmosferico generato dai mezzi di trasporto utilizzati per la distribuzione dei pasti”*), e qualitativo. Con riferimento infine alla sostituzione dell'unità di personale collocata a riposo con un'assunzione a tempo determinato l'ente sottolinea nella richiamata Nota che una scelta diversa sarebbe stata anche *“non giustificabile in virtù della stagionalità dell'occupazione”*.

In conclusione, limitando la valutazione agli aspetti contabili e finanziari, la dimostrazione di un risparmio complessivo, legato alla stagionalità del servizio, e di una più efficace utilizzazione delle infrastrutture esistenti, che si potrebbero altrimenti tradurre in un depauperamento del patrimonio comunale, appare convincente. In tal senso si richiama anche la deliberazione 25/SEZAUT/2018/QMIG delle sezioni autonomie che, per i piccoli comuni, ha stabilito che, ai fini della determinazione del limite per le spese di personale in discorso “può, con motivato provvedimento, individuarlo nella spesa strettamente necessaria per far fronte, in via del tutto eccezionale, ad un servizio essenziale per l’ente”, nell’ambito, come è per il caso in esame, “dei vincoli generali previsti dall’ordinamento”

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, sull’esercizio finanziario 2015 e 2016 del comune di Ponte in Valtellina (SO)

### **ACCERTA**

- il mancato rispetto del limite di spesa per il personale ex art. 9, c.28 del d.l. 78/2010 convertito in L. 122/2010, nell’ambito del rispetto del limite complessivo per le spese di personale di cui all’articolo 1, commi 557 e 557 quater della legge 296 del 2006;
- il mancato adeguamento del Regolamento del Personale sulle prestazioni occasionali come disposto dall’ex art.9, c.28 del d.l. 78/2010 convertito in L.122/2010;

### **PRENDE ATTO**

- delle argomentazioni con le quali l’ente ha motivato l’esercizio della discrezionalità nel controllo delle spese del personale

### **DISPONE**

- che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale per le valutazioni e le determinazioni di competenza;
- la modifica del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi, entro 60 giorni dalla notifica del presente atto deliberativo;



- la pubblicazione, ai sensi dell'art.31 del d.lgs. n.33/2013, sul sito internet di Amministrazione Trasparente dell'ente.
- che la stessa deliberazione sia trasmessa attraverso il sistema ConTe, all'Organo di revisione dell'ente;

Il Relatore  
(dott. Marcello Degni)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

13 dicembre 2018

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)