



## CORTE dei CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

0018950-18/11/2016-SC\_LOM-T07-P

Milano, 18 novembre 2016

Al Sindaco  
Al Presidente del Consiglio Comunale  
Al Revisore dei conti

del Comune di VARENNA (LC)

### Oggetto: Trasmissione deliberazione

Si trasmette la deliberazione n. 367 del 17.11.2016 emessa da questa Sezione regionale di controllo per i provvedimenti di Vostra competenza.

Il funzionario incaricato  
Giuseppe Pro





**Corte dei Conti  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Giancarlo Astegiano	Presidente ff.
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott. Luigi Burci	Consigliere
dott.ssa Cesira de Bentis	Primo Referendario
dott. Andrea Lambertini	Primo Referendario
dott. Paolo Bartozzi	Primo Referendario
dott. Christian Perrinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinari	Referendario

nella riunione di consiglio del 16 novembre 2016

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1954, n. 1214,

e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 16;

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, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 9 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

vista la legge 5 giugno 2002, n. 151;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e seguenti;

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udite il relatore, dott. Giovanni Guida,

Presidente alla

Il Comune di Varano (LC) è un comune di 801 abitanti.

Dall'estate della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2014, redatta ai sensi della Legge

26 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss. sono emerse talune possibili criticità rispetto alle quali il Magistrato istruttore ha chiesto, con nota n. 15592 del giorno 3 settembre 2016, delucidazioni e documentazioni, a cui l'Ente ha riscontrato con nota prot. CG n. 15814 del giorno 14 settembre 2016.

In base all'esame della documentazione trasmessa, il Magistrato istruttore riteneva che esistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della Legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza, relativamente alle seguenti criticità: mancata rispetto delle disposizioni previste dal c. 28, art. 9, d.l.n. 78/2010 (l'importo totale delle spese impegnate nell'anno 2014 pari ad euro 46.259,65 sull'importo totale delle spese impegnate nell'anno 2009 ovvero l'importo medio del triennio 2007-2009 per totale tipologia di lavoro classificabile pari ad euro 3.162,00, con un'incidenza percentuale pari a 1.462,984%).

Con nota del giorno 8 novembre 2016 è stata data comunicazione all'Ente della fissazione dell'odierna camera di consiglio, rappresentando la possibilità per il Comune di presentare un'ulteriore memoria illustrativa, integrativa di quanto già riportato nelle risposte istruttorie, entro le ore 12:00 del giorno 15 novembre 2016. In relazione alla possibile criticità emersa nella fase istruttoria, è riportata nella nota del Magistrato istruttore di richiesta dell'esame collegiale. L'Ente ha presentato una memoria illustrativa in data 15 novembre 2016.

#### Considerato in fatto e in diritto

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo delle Corte dei conti, "ai fini della rendita dell'attività economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tracollo delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (avv. 166), i bilanci di previsione ed i rendimenti. Successivamente l'art. 2, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEI l'art. 148-bis, significativamente intitolato "Rafforzamento del controllo delle 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 presentati e i rendimenti consentiti degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, comma 165 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal piano di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indennizzamento dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indennizzamento, dell'assenza di irregolarità, insorgibili al pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendimenti degli enti locali tangano carico 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 TUEI, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la mancanza "di equilibri economico-finanziari, della mancante copertura di spese, della violazione di norme

*finalmente a garantire la regolarità della gestione finanziaria, e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno*, 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 dalla valutazione, "il preluso l'attuazione dei programmi di spese per i quali è stata assunta la mancata copertura e l'inconsistenza della relativa sostanzialità finanziaria". Dal quadro normativo ora riconosciuto, emerge, altresì, che questo graditio può avere i seguenti esiti:

- a) quando le irregolarità esistenti si pongano in termini di "equilibrio economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", la Seduta regionale può attivare un procedimento che può portare al "blocco dei programmi di spese" (art. 146-bis TUEL) e, nel caso più grave, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di "disastro guidato" (art. 6, comma 2, D. lgs. 149/2011);
- b) nel caso, invece, gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi" poiché sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate o potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la norma 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 poterne in essere interventi idonei per addossare al loro superamento. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico riferito su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Come chiaramente espresso dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), tale controllo "è finalizzato ad assicurare, in linea della tutela dell'unità economica della Repubblica e 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 (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 80, 81 e 110 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo vero ed imperiale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenza n. 267 del 2006), analogamente, anche la sentenza n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto

*tra finalità e normativa normativa alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”.*

#### ***Sfornamento della spesa per il personale***

2. L’Ente raggiunge il mencionato risparmio dal limite di cui al comma 29, art. 9, del d.l. n. 78/2010 e s.m.m. Il Tale dispositivo, al primo e al secondo periodo, prevede che: “A decorrere dall’anno 2011, le pubbliche amministrazioni statali, le agenzie, ecc. (ovvero) possono versare di personale a tempo determinato o con convenzioni, ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ed altri rapporti formativi, alla semplificazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all’articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2009, n. 276 non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009”.

Il comma 20 del citato articolo 9, contenente ulteriori disposizioni in materia di lavoro flessibile, è stato più volte integrato e modificato.

L’art. 11, comma 4-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, introdotto in base di conversione dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, ha inserito, in forma di inciso novellato, il settimo periodo, secondo cui: “Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2005, n. 296, e successive modificazioni, nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente”. All’inciso fa seguito il periodo immediatamente successivo, l’ottavo, già presente, che contiene la seguente disposizione: “Resta ferma che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009”.

Secondo l’orientamento della Corte dei conti, confermato anche dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 2 dello scorso 9 febbraio 2015, i comuni che hanno rispettato il tetto di spese del personale possono effettuare assunzioni a tempo determinato e, più in generale, flessibili entro il 100 per cento di quanto hanno speso a tale titolo nell’anno 2009. Quelche non siano state sostenute spese per le finalità indicate nell’anno 2009, l’art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 nella sua attuale formulazione prevede esplicitamente che “per le amministrazioni che nell’anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alle media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”.

2.1. L’elenco della relazione redatta ai sensi dell’art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 296 (legge finanziaria per il 2006) dall’organo di revisione dei conti del Comune di Verona ha messo in luce il mancato conseguimento del predetto obiettivo di riduzione della spesa per il personale a tempo determinato o assunto con altre forme di contratto flessibile (art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010, convertito con legge n. 142/2010). In base al quadro 6.6.1 del questionario, la spesa risulta pari nel 2014 ad euro

46.259,55, superiore all'obiettivo di riduzione del 100% della spesa impegnata nel 2009 ovvero l'importo medio del triennio 2007/2009 di euro il 162,00, come evidenziato nella tabella che segue.

Importo totale della spesa impegnata nel 2009	Importo totale della spesa impegnata nel 2014	Percentuale
€ 5.162,00	€ 45.259,55	1.462,984%

2.1. Nella propria memoria l'Ente ha evidenziato che "l'importo totale della spesa impegnata sopravvenuta fa riferimento a due incarichi conferiti, il dipartimento, per un termine di tempo non definito dell'art. 110 TdL e per un ufficio di polizia locale. Nell'anno 2014, come rilevato nella deliberazione di G.C. 57/2010 di programmazione triennale del fabbisogno di personale già trasmessa in sede di richiesta istruita al quantitativo. Sipos:

- la struttura organizzativa del Comune di Varese risulta sovridotta alla funzione dei servizi istituzionali forniti e degli adempimenti obbligatori ed essenziali;
- le attività svolte dal personale mandatario non possono essere in alcun modo raggiunte con lavoro aggiornato di altri dipendenti comunali, il cui carico di lavoro era già sufficiente in considerazione delle funzioni dei rispettivi Uffici;
- risultavano seri rischi di accumulo di arrestati, e addirittura di blocco totale, nello snodamento delle pratiche di alcuni Servizi, con gravi ripercussioni in termini di efficienza dell'azione amministrativa e di responsabilità per ritardi e disservizi;
- le peculiarità territoriali del territorio del Comune di Varese imponevano di garantire, in particolare per il periodo estivo e tenuto conto delle numerose manifestazioni aperte al pubblico previste, un livello di sicurezza e di controllo adeguati.

Si sottolinea che i limiti di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, nonché il più ampio quadro normativo vigente in materia di spesa di personale, hanno imposto agli enti locali una netta restrizione alle assunzioni sia in tempo indeterminato che a tempo determinato fatti da non-concettiva, in particolare negli uffici di piccole dimensioni, lo snodamento delle funzioni fondamentali.

Le nuove Sezioni riunite di oddetta Corte si sono espresse sulla questione di massima sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la regione Lombardia con la deliberazione n. 36/2012 relativa all'applicazione dei limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo e con rapporto di lavoro flessibile e, in particolare, alla corretta interpretazione delle misure di contenimento introdotte dal richiamato art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010. Le Sezioni riunite, in relazione a quanto progettato dalla Sezione regionale per la Lombardia, hanno ritenuto che:

- a) i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo e con rapporto di lavoro flessibile, introdoti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale. Gli enti locali sono tenuti, pertanto a conformarsi ai principi, quidem a

- applicare direttamente la norma generale così come formulata, esclusibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative;
- b) l'adattamento della disciplina sostanziale è deferito alla potestà regolamentare degli enti locali a condizione che ne vengano rispettati gli intenti, l'espressione della politica potest dove in ogni caso essere idonea a sufficien-  
temente le spese per le connivenze a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla  
natura dei rapporti temporanei;
- c) nel solo caso in cui l'applicazione diretta potesse impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli  
enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione, è quindi possibile  
configurarsi un adeguamento del vincolo attraverso la specifica strumento regolamentare. A tale riguardo si  
segna come possibile tentativo di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai  
due diversi livelli di categoria di lavoro flessibile individuati;
- d) resa comunque ferma l'esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga  
assicurata la riduzione di spese nell'ambito finanziario per le forze di aggiornamento elementare.

Si richiede, inoltre, il parere della Corte dei Conti della Lombardia n. 68/2013 nel quale si conclude come segue:  
“valutare, negli enti di minore dimensione, la potestà regolamentare al principio di coordinamento della  
finanza pubblica intradotto con l'art. 9, comma 26, del D.L. n. 78/2010 non spieghi, fino riferimento ai casi di  
riduzione previsti per i lavori flessibili e a tempo determinato, potest regolamentare i cui presupposti di  
legittimità sono: l'impossibilità di garantire l'assolvimento delle funzioni fondamentali dell'ente locale, in caso  
di applicazione diretta della norma e l'inadeguatezza di altri rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione”.

Alla luce di quanto pronostico, con la citata deliberazione di G.C. 07/2013, il Comune di Verona ha:

- individuato, anche sulla base della normativa sopra richiamata, quali saranno i seguenti servizi comunali:

- servizi connesi agli organi istituzionali;
- servizi di amministrazione generale, compresa il servizio elastico;
- servizi connesi all'ufficio tecnico comunale;
- servizi di imigrazione e di stato civile;
- servizio statistico;
- servizi di polizia locale e di polizia amministrativa;
- servizio della leva militare;
- servizi di protezione civile, di pronto intervento e di tutela della sicurezza pubblica;
- servizi di istruzione primaria e secondaria;
- servizi necroscopici e cimiteriali;
- servizi connesi alla distribuzione dell'acqua potabile;
- servizi di fugature e di depurazione;
- servizi di tutela urbana;
- servizi di minutiaria e di illuminazione pubblica;



- adottata, in via regolamentare, la disciplina vincolante su misura di spese per i rapporti di Imery flessibile, adeguandola alla esigenza ed all'organizzazione dell'ente quindi il ricorso a tali tipologie contrattuali rientri indipendentemente ad assicurare i criteri obbligatori per l'Ente, nell'ambito delle funzioni fondamentali”.

2.2. Al riguardo la Sezione preliminarmente rileva, per quanto attiene in particolare al contratto intitolato l'Area Polizia, che lo stesso - a cui l'Ente fa riferimento nella propria risposta istruttoria, art. 75 legge “Area Polizia; l'art. 9, comma 2d, del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 76, convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122 (con varia modifica dall'art. 4, comma 102, nn. 2) e b), della Legge 12 novembre 2011, n. 188, dall'art. 4-ter, comma 12, del Decreto Legge 3 marzo 2012, n. 16, convertito in Legge 26 aprile 2012, n. 44, dall'art. 9, comma 2d, del Decreto Legge 26 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, in Legge 9 agosto 2013, n. 99, dall'art. 9, comma 8, del Decreto Legge 31 agosto 2013, n. 103, convertito in Legge 28 ottobre 2013, n. 124, e dall'art. 5, comma 8, del Decreto Legge 31 agosto 2013, n. 103, convertito in Legge 30 ottobre 2013, n. 125) ha introdotto una disciplina specifica in base alla quale “a decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il preceduto limite per le assunzioni strettamente associate a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale (...)” - non consente di evadere qualsiasi limite in relazione a tale tipologie di contratti, essendo chiaramente stabilita dalla medesima disposizione che “essa finisce che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”.

Con riguardo al caso concreto, la Sezione prende atto delle motivazioni del membro dello Istruttore, relativamente al 2014, della circostanza che il secondo rapporto contrattuale sopra considerato, facente all'Area tecnica risulta concluso il 31 dicembre 2014, nonché degli obiettivi di complessivo contenimento delle spese di personale perseguiti dall'Ente, avvalendosi dei suddetti rapporti contrattuali, alla luce dei principi fissati da questa Magistratura costituzionale. Al contempo non può non rilevarsi come sembra emergere il rischio di una situazione di strutturale incapacità dell'Ente a rispettare in chiave prospettica i suddetti parametri di contenimento delle spese di personale leggevolmente previsti.

2.3. Appare, poi, da evidenziarsi come i richiamati principi preteri devono essere letti, alla luce dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento. Si richiama, in particolare ed in via esemplificativa, preliminarmente l'attenzione al disposto del comma 2d, dell'articolo 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, che ha prescritto il progressivo obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Nello stesso senso si è mosso anche il più recente Legislatore con la Legge n. 7 aprile 2014, n. 66, che ha avuto di più valorizzata lo strumento dell'esercizio associato di tutte le funzioni tramite unione di comuni, nonché introdotto ulteriori misure agevolative per le fusioni di Comuni. D'evvo richiamarsi, in particolare, l'attenzione dell'Ente sul comma 104, dell'art. 1 della novella legislazione, che ha abrogato la possibilità per i piccoli comuni fino a 1.000 abitanti di accedere in via facoltativa, anziché obbligatoria, all'esercizio associato di tutte le funzioni tramite unione di comuni (possibilità che era stata introdotta dal decreto-legge 150/2011, art. 19, commi 1-13).

Na deriva, conseguentemente, che l'Ente è chiamato a valutare la possibilità di individuare diverse modalità organizzative che consentano di rispettare, in chiave prospettica, il parametro in esame attraverso l'adozione di strumenti organizzativi, che il Legislatore ha progressivamente introdotto e valorizzato, al fine di consentire anche negli Enti di ridotte dimensioni lo svolgimento dei servizi essenziali, nel pieno rispetto degli indubbi vincoli di finanza pubblica sopra richiamati.

#### E.O.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, con riguardo al Comune di Varese

#### TRIENIO ATTO

dalle motivazioni che hanno determinato, per l'esercizio 2014, il mancato rispetto del limite di cui al normma 29, art. 9, del d.l. n. 72/2010 e ss. num. ff.

#### INVIA:

L'Amministrazione comunale ad adottare misure adeguate a garantire, in chiave prospettica, il pieno rispetto della complessiva disciplina inserita nel contenimento delle spese di personale, adottando le misure organizzative ritenute più idonee e a comunicarle a queste Sezione.

Si dispone altresì

- la trasmissione, a mezzo sistema Sigfox o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
  - ai revisori dei conti;
  - al sindaco del Comune a disporre che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché cominnchi all'organo costituirsi i contenuti della presente delibera;
- che, ai sensi dell'art. 91 del d.lgs. n. 38/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riconoscere a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Con deliberato nella camera di consiglio del giorno 16 novembre 2016.

Il relatore

(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente

(dott. Giacomo Antegnati)



Depositata in Segreteria

Il 17 NOV 2016

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parolini)