

Corte dei Conti

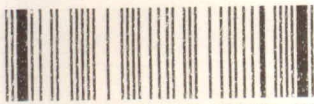
Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Al Sindaco

All'Organo di revisione dei conti

Del Comune di **Cappella Cantone (CR)**

CORTE DEI CONTI



0023931-11/12/2017-SC_LOM-T87-P

OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 357/2017/PRSE dell'11 Dicembre 2017.

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario

(Dott.ssa Elena Biso)

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Elena Biso', written over the printed name.



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio del 6 Dicembre 2017



- visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);
visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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;
esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Cappella Cantone (CR), pervenuta a questa Sezione regionale;
viste le richieste istruttorie trasmesse, rispettivamente, in data 05 luglio - 19 luglio - 16 ottobre - 8 novembre 2017 e le relative risposte fornite dall'Organo di revisione, con note dell'11 luglio - 24 luglio - 19 ottobre - 20 novembre;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 22 novembre 2017 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 6 dicembre 2017;
udito il relatore, Cons. Luigi Burti.

Premesso in fatto

In sede di esame sia del questionario relativo al rendiconto consuntivo 2015 che della relazione trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Cappella Cantone (CR), redatta ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è emerso che l'ente non ha rispettato né i criteri di cui all'art. 1, c. 562 della L. n. 296/2006, né il limite disposto dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010.

Con quattro richieste istruttorie, il magistrato istruttore richiedeva all'Organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in ordine alle violazioni di cui sopra, specificandogli di illustrare ogni elemento che avrebbe concorso a determinare lo sfioramento di entrambi i limiti citati.

La prima richiesta istruttoria risaliva al 5 luglio 2017 (prot. CdC n. 11358): al punto n. 5) si chiedevano chiarimenti proprio in merito allo sfioramento dei limiti di spesa imposti sia dall'art. 1, c. 562 della L. n. 296/2006, che dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010. La risposta dell'ente perveniva in data 11 luglio (prot. CdC n. 11451) e riportava, sul punto citato, la seguente spiegazione: *"Lo sfioramento dei limiti di spesa del personale deriva dal fatto che il Segretario Comunale in convenzione è andato in pensione e lo si è dovuto sostituire con un Segretario Comunale a scavalco."*

A seguito dell'affermazione sopra riportata, questo organo di controllo chiedeva ulteriori chiarimenti (richiesta istruttoria prot. CdC n. 11621 del 19 luglio 2017), anche sotto forma di idonea documentazione, da cui fosse possibile evincere il quantum dell'effettivo incremento dei costi del personale, in linea con la spiegazione già fornita dall'ente stesso. Il Comune di Cappella Cantone, in data 24 luglio p.v., inviava copiosa documentazione (nn. prot. CdC dal 11752 al 11762) rappresentata da reversali di incasso, determine e riepiloghi delle spese sostenute, in concreto, per provvedere alla retribuzione della figura del Segretario Comunale "a scavalco".

Nonostante la mole delle informazioni ricevute, non risultava ancora chiaro l'effettivo esborso sostenuto per la suddetta figura e non era possibile confrontare direttamente quest'ultimo con la spesa sostenuta dall'ente nell'esercizio precedente, in cui si diceva che la spesa era stata più contenuta.

Per tale ragione, veniva inoltrata una terza richiesta istruttoria (prot. CdC n. 16028 del 16 ottobre 2017) con cui si chiedeva una attestazione da cui risultasse, in modo chiaro, la spesa complessivamente sostenuta nel 2014 per usufruire del segretario comunale in convenzione e quella sostenuta nel 2015, per la medesima figura, ma fruita in regime di "scavalco". Il Comune di Cappella Cantone, in data 19 ottobre (n. prot. Cdc 16707) forniva la dichiarazione richiesta, corredata, anch'essa, con dei riepiloghi dettagliati delle spese sostenute, per il personale impiegato a livello comunale.

Dall'attestazione citata, emergevano le seguenti risultanze:

- La spesa sostenuta nel 2014, complessivamente, per usufruire del Segretario comunale in convenzione, ammontava ad €. 14.417,31;
- La spesa sostenuta nel 2015, complessivamente, per usufruire del Segretario comunale "a scavalco", ammontava ad €. 13.687,87.

Era quindi ormai chiaro che l'incremento di spesa del personale del 2015, tale da determinare lo sfioramento dei limiti di legge citati supra, non poteva essere imputabile alla spesa sostenuta per retribuire la figura del Segretario Comunale, considerato che essa, in regime di "scavalco", aveva comportato persino un esborso inferiore nell'anno di riferimento (2015), rispetto al precedente (2014), a dispetto di quanto sostenuto dall'ente in occasione della prima risposta istruttoria (prot. CdC n. 11451 dell'11 luglio). Il Comune di Cappella Cantone, in data 07 novembre 2017 (prot. CdC nn. 22574 e 22575), chiariva ulteriormente quanto emerso in occasione dell'istruttoria precedente, dichiarando che gli importi della spesa sottoposta ai vincoli ex art. 1 c. 562 L. n. 296/2006, inseriti nel questionario relativo al consuntivo 2015, non erano corretti a causa di un mero errore materiale. Difatti, le somme realmente impegnate nel 2015 erano da considerarsi le seguenti:

spese intervento 01	188.613,57
spese intervento 03	2.500,00
spese intervento 07	13.285,14
altre spese da specificare	0,00
totale	204.398,71

Ma v'è di più: sempre in questa nota integrativa del 07 novembre, il Comune di Cappella Cantone individuava definitivamente le ragioni dello sfioramento dei limiti di spesa del personale, precisando quanto segue: *"In merito allo sfioramento delle spese di personale tra il rendiconto 2008 e quello 2015, si comunica tale differenza è dovuta al fatto che fino all'anno 2011 lo scrivente Comune doveva fare riferimento come parametro alla spesa sostenuta per il personale in servizio nell'anno 2004 (costo totale annuo 2004 euro 230.807,03). Nell'anno 2012 il parametro di riferimento è stato spostato all'anno 2008. In quell'anno il Comune ha avuto una dismissione di personale con corrispondente diminuzione della spesa (costo totale annuo 2008 euro 185.360,00). Nell'anno 2009 il Comune, in base alla normativa vigente, ha effettuato legittimamente un'assunzione di personale rimanendo nei parametri dell'anno 2004. Per questo motivo il Comune è stato nell'impossibilità, anche dall'anno 2012 e seguenti, di rispettare il limite anno 2008."* Questa medesima argomentazione era stata addotta dal Comune in esame in passato, in data 17 novembre 2014, in occasione di una risposta istruttoria fornita nel corso dell'esame del rendiconto 2012, allegata nuovamente il 07 novembre 2017.

A fronte di tutto quanto sopra, questo organo di controllo, in data 08 novembre 2017 (prot. CdC n. 22768) richiedeva la trasmissione del prospetto completo delle spese di personale 2015 (e 2016) con parametro di riferimento anno 2008, comprensivo della specifica delle componenti escluse. L'ente in esame, in data 20 novembre 2017 (prot. CdC n. 23138), rispondeva alla richiesta, allegando il seguente prospetto (si riportano solo i dati inerenti l'esercizio 2015):

	media 2008 per gli enti non soggetti al patto - impegni	Rendiconto 2015 impegni
--	---	----------------------------

spese intervento 01	173.233,00	188.613,57
spese intervento 03	2.500,00	2.500,00
irap intervento 07	9.627,00	13.285,14
altre spese da specificare		
totale spese personale (A)	185.360,00	204.398,71
componenti escluse (B)	0,00	5.436,00
componenti assoggettate	185.360,00	198.962,71
al limite di spesa		

Alla luce di quanto sopra, si riscontra quindi, con riferimento ai limiti ex art. 1 c. 562 L. n. 296/2006, uno sfioramento pari ad €. 13.602,71.

Il Presidente, su proposta del magistrato istruttore, in data 22 novembre 2017, ha comunicato con propria ordinanza il deferimento del Comune di Cappella Cantone innanzi la Sezione Regionale del Controllo per il giorno 6 dicembre 2017.

In data 24 novembre 2017, prot. Cdc n. 23366, è stata acquisita una memoria a firma del revisore del conto dott. Serafino Bertazzoli nella quale, con riferimento al limite di cui all'art. 9 c. 28 del D.L. n. 78/2010 e s.m.i., si dichiara che sebbene nel questionario relativo al consuntivo 2015 risulti un impegno di spesa, per il 2015, pari a €. 2.050,00 a fronte di una spesa pari a €. 0,00 nell'anno 2009 (per tutte le tipologie di lavoro flessibile), ciò rappresenta un mero errore materiale, così giustificato: *"(...) siamo a comunicare che per quel che concerne il rispetto dei criteri di cui all'articolo 9 c. 28 D.L. n. 78/2010, la somma impegnata nell'anno 2015 è pari a zero. L'indicazione dell'importo di euro 2.050,00 è dipesa dall'impossibilità di compilare correttamente il questionario per mancanza di spazio nella colonna attigua."*

Quindi, l'impegno di spesa che soggiace al limite ex art. 9 c. 28 del D.L. 78/2010, per il 2015 è stato pari a €. 0,00; conseguentemente, con riferimento ad esso, nessuna violazione viene ravvisata da questo organo di controllo, alla luce dei nuovi dati fatti pervenire nelle more dell'odierna adunanza.



Considerato in diritto

a) 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 obblighi 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.

b) Mancato rispetto dei criteri di cui all'art. 1, c. 562, L. n. 296/2006

Dall'esame del rendiconto 2015, unitamente alle risposte istruttorie dettagliate in premessa, risulta che non è stato rispettato il limite, posto alla spesa per il personale, dall'art. 1, c. 562, della legge n. 296/2006. Segnatamente, le componenti assoggettate al limite di spesa nell'esercizio 2015 ammontano ad €. 198.962,71 a fronte di un importo di €. 185.360,00 del 2008, registrando quindi uno scostamento di €. 13.602,71.

Al riguardo, il Revisore del conto del Comune di Cappella Cantone ha dedotto che la maggiore spesa per il personale registrata nel 2015 rispetto alla corrispondente spesa affrontata nel 2008 è dovuta ad una mera congiuntura temporale poco favorevole sotto il profilo del parametro di riferimento scelto dal legislatore: fintantochè detto parametro era stato rappresentato dalla spesa di personale sostenuta nel 2004, nessuna violazione era stata riscontrata. La situazione è cambiata radicalmente nel 2012, ossia quando il parametro di riferimento è stato spostato dal 2004 al 2008, poiché proprio nel 2008 il Comune in esame ha avuto una

dismissione di personale non seguita da alcuna assunzione, con conseguente netta diminuzione della spesa. Tuttavia, già far data dal 2009, nuovo personale era stato assunto, con conseguente impossibilità, a far data già dall'esercizio dal 2012, di rispettare il nuovo limite legale.

La Sezione prende atto di quanto dedotto dal rappresentante del Comune anche in considerazione dell'esiguità della discrepanza.

Con riferimento ai futuri esercizi, peraltro, la Sezione non può non richiamare la deliberazione n. 25/2014 della Sezione Autonomie della Corte dei conti che ha privilegiato (in aderenza a quanto già deciso con le deliberazioni n. 6/2012 e n.27/2013) un'interpretazione il più possibile aderente al tenore letterale delle norme, rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime possono sembrare comprensibili nell'ottica di favorire gli enti, soprattutto di minore dimensione demografica, che versano in situazioni di deficit di competenze. Segnatamente, si afferma che l'art. 1, c. 557 (disposizione che si applica agli enti con popolazione superiore ai 1.000 abitanti) prescrive obiettivi di contenimento di un aggregato di spesa corrente particolarmente rilevante ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interno, nel più generale contesto delle misure volte all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, recentemente elevati a rango costituzionale. Sulla base di tali premesse, La Sezione Autonomie esclude non solo la possibilità di considerare virtualmente esistente una spesa di personale solamente programmata, ma non effettuata (cd. "effetto prenotativo" della spesa), ma anche di considerare virtualmente sostenuta una spesa che tale non è, ai soli fini del rispetto del limite legislativamente imposto.

I predetti approdi ermeneutici trovano ulteriore conferma nel regime vincolistico delineato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114.

In questo specifico ambito, al di là delle due ipotesi derogatorie alla disciplina del c. 557 introdotte (art. 11, commi 4 ter e 4 quater) per i comuni colpiti dal sisma del 2012 e per quelli con popolazione tra mille e cinquemila abitanti ai fini delle assunzioni di personale stagionale da adibire alla polizia locale non estensibili alla fattispecie in quanto di stretta interpretazione - si segnala l'art. 3, c. 5 bis, che ha introdotto il nuovo comma 557 quater all'art. 1 della legge n. 296/2006.

Tale norma dispone testualmente che "ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

Nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, la menzionata disposizione specifica espressamente la base di spesa da prendere a riferimento ai fini della riduzione della spesa di personale, colmando così quella lacuna legislativa, presente nel c. 557, che aveva indotto questa Sezione (delibere n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12 gennaio 2010 e n. 3/SEZAUT/2010/QMIG del 29 gennaio 2010) a individuare in via pretoria il parametro di raffronto nella spesa dell'esercizio precedente, "in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo, che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili".

In luogo del menzionato parametro temporale "dinamico", il legislatore introduce un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore di spesa del 2008, caratterizzato da un regime vincolistico - assunzionale e di spesa - più restrittivo.

Pertanto, pur essendo l'assunzione di personale del 2009 avvenuta in modo perfettamente legittimo, tuttavia valgono e devono essere rispettati i principi sopra richiamati.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

la violazione del parametro dell'art.1 c. 562, L.n. 296/2006

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema S.I.Qu.E.L., 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 dalla Camera di consiglio del 6 dicembre 2017.

Il Relatore
(Cons. Luigi Burti)

Il Presidente
(dott. Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria

11 DIC 2017

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

