



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

CORTE DEI CONTI



0016130-17/10/2017-SC\_LOM-T87-P

Milano, 17 ottobre 2017

Al Revisore dei Conti

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Area Finanziaria  
del Comune di Cimbergo (BS)

Oggetto: trasmissione deliberazione 274/2017/PRSE

Si trasmette la deliberazione n. 274 del giorno 11 ottobre 2017 emessa dalla Sezione regionale del controllo per la Lombardia.

Il Funzionario incaricato

Rita Gasparo







**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nella camera di consiglio del 10 ottobre 2017**

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 deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 22 /SEZAUT/2016/INPR del 30 maggio 2016, recante le linee guida per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – rendiconto della gestione 2015 – ed i relativi questionari;  
esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2015, redatto dall'organo di revisione del Comune di Cimbergo (BS), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;  
visti gli atti acquisiti nell'ambito della procedura di controllo;  
visto il provvedimento del Presidente della Sezione con cui la questione è stata deferita nell'odierna camera di consiglio per adottare pronuncia ex art. 1, commi 166 e seguenti, della L. 266/2005;  
udito il magistrato relatore, dott.ssa Laura De Rentiis;

### **FATTO**

In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Cimbergo (BS), relativo al rendiconto 2015, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il Magistrato istruttore, con nota n. 12747 del 05 settembre 2017, ha chiesto all'organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in ordine:

1. alla spesa del personale impegnata nell'esercizio 2015, pari ad euro €128.155,01, non ridotta rispetto a quella nel 2008, così come riportato nella relazione redatta dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 239 del TUEL (pag. 13; cfr. anche la tab. 1.2.11.2.a del questionario). Si chiedeva, in particolare di motivare sulle ragioni dello sfioramento del tetto di spesa e sull'impossibilità di comprimere le voci di spesa che compongono il relativo aggregato, considerato che



la medesima criticità era già stata attenzionata con nota di archiviazione con rilievo prot. n. 25176 del 16/12/2016, riferita al questionario sul consuntivo 2014;

2. alla composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2015, pari a €96.764,04, che evidenzia un mancato accantonamento per FCDE oltre alla mancata apposizione di altri vincoli (tab. 1.2.1). Si chiedeva in particolare di verificare la correttezza della compilazione di tale tabella, considerata la mancata sovrapposibilità dei dati ivi riportati (totale parte disponibile pari a 96.764,04) rispetto al prospetto illustrativo dell'evoluzione del risultato di amministrazione di cui alla relazione redatta dall'organo di revisione (pag.8).

Che, con nota n. 3116 del 12 settembre 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 13139 del 13.09.2017, l'ente locale ha fornito i chiarimenti richiesti.

Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul comune di Cimbergo (BS) all'esame del Collegio, riunito nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2017.

## **DIRITTO**

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

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 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 all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 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 (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 esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali 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 alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

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", 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 tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali e degli Enti del Servizio sanitario nazionale, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla

gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche 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 (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, 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, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi per addivenire al superamento.

## **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 Cimbergo ha messo in luce che l'ente locale ha superato il limite di spesa per il personale di cui all'art. 1 co. 562 l. n. 296/2006, per un importo di lieve entità.

Il Magistrato istruttore, con nota n. 12747 del 5 settembre 2017, ha chiesto all'organo di revisione di fornire delucidazioni in ordine alla spesa del personale impegnata nell'esercizio 2015, pari ad euro €128.155,01, non ridotta rispetto a quella nel 2008, così come riportato nella relazione redatta dall'organo di revisione ai sensi dell'art. 239 del TUEL (pag. 13; cfr. anche la tab. 1.2.11.2.a del questionario). Si chiedeva, in particolare di motivare sulle ragioni dello sfioramento del tetto di spesa e sull'impossibilità di comprimere le voci di spesa che



compongono il relativo aggregato, considerato che la medesima criticità era già stata attenzionata con nota di archiviazione con rilievo prot. n. 25176 del 16/12/2016, riferita al questionario sul consuntivo 2014.

Che, con nota n. 3116 del 12 settembre 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 13139 del 13.09.2017, l'ente locale ha chiarito che *«La spesa del personale dell'esercizio 2015 risulta aumentata rispetto al 2008 di euro 7.506,16 come evidenzia la nota del revisore al conto consuntivo 2015. Tale aumento è da attribuirsi all'utilizzo, a partire dall'anno 2013, di un tecnico in comando dall'Unione di Comuni Lombarda Ceto, Cimbergo Cimbergo per 9 ore settimanali per un costo di euro 7.500,00. Fino a tale data il servizio veniva svolto da un professionista esterno per circa 3 ore settimanali con enorme difficoltà e disservizi considerato il numero esiguo di ore e sostenendo un costo pari a euro 10.500,00.*

*Pertanto con l'utilizzo del dipendente a comando l'Ente ha razionalizzato la spesa corrente diminuendola e garantendo i servizi in un settore importante come quello tecnico (presenza del tecnico per 9 ore settimanali rispetto alle 3 ore precedenti), ma ha altresì fatto lievitare la spesa del personale per un importo comunque non rilevante.*

*Si sottolinea, altresì, l'impossibilità a ridurre ulteriormente la spesa del personale visto il numero esiguo dei dipendenti e gli adempimenti sempre più complessi e in aumento a carico degli enti locali».*

La Sezione prende atto di quanto rappresentato e, ricordando l'importanza del contenimento della spesa di personale agli effetti della sana gestione finanziaria ed il mantenimento degli equilibri di bilancio degli enti locali, invita il Comune ad intraprendere tutte le iniziative per comprimere quelle voci di spesa che consentano all'ente di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica in materia di spesa per il personale.

In particolare, il comma 562 dell'art. 1 della finanziaria 2007 (art. 1 della Legge 296/2006) recita: *«per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008. Gli enti di cui al primo periodo*



*possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui al comma 558».*

*Com'è noto il parametro dato dalla spesa sostenuta nel 2004, a partire dal 2012, è stato sostituito da quella sostenuta nel 2008, (sostituzione effettuata con l'art. 4-ter, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con L. n. 44/2012).*

Il Comune, con la risposta istruttoria sopra richiamata, indica le cause del superamento del limite di spesa per il personale e giustifica detto sfioramento con un risparmio di spesa di circa "euro 10.500,00" per l'esternalizzazione del servizio.

Com'è stato già chiarito da questa Sezione (deliberazione n. 507/2013/PRSE) la previsione del comma 562 è norma assai simile e parallela a quella contenuta nell'art. 1, comma 557 della stessa Finanziaria 2007, che impone il principio della riduzione tendenziale della spesa complessiva per il personale; tale ultimo obbligo di contenimento, peraltro, è assistito da una specifica norma "secondaria", che prevede, in caso di violazione del precetto, uno specifico divieto di assunzione (comma 557-ter).

Al contrario, la norma contenuta nel comma 562, che prevede un obbligo di contenimento della spesa per il personale, stavolta, non parametrato all'anno precedente (e in termini di riduzione), ma a quella storicamente realizzata in un anno specifico (nel 2014 il 2008), non è assistito da una norma secondaria specifica come quella del comma 557-ter. Ne consegue che la violazione del comma 562 non si traduce in una limitazione diretta della capacità di diritto comune (divieto di assunzioni), ma più genericamente, di quella di diritto pubblico, in termini di discrezionalità amministrativa.

Ciò non significa, peraltro, che la norma sia sprovvista di effettività, in quanto le "sanzioni" derivanti dalla sua violazione sono facilmente ricavabili dal "sistema", anche in assenza di una specifica norma secondaria: in termini positivi, infatti, tale limitazione si traduce in un vincolo alla discrezionalità amministrativa dell'ente che, nell'esercizio dei suoi poteri di programmazione della spesa e delle assunzioni, non potrà non tenere conto del comma 562. In termini di patologia, ne consegue,



che da tale limitazione non possono non discendere conseguenze in termini di legittimità degli atti che hanno determinato lo sfioramento del parametro finanziario o che sono stati compiuti in permanenza della sua violazione (sull'illegittimità di atti amministrativi per violazione di norme finanziarie, nello specifico, del principio di copertura della spesa, cfr., da ultimo, Tar Campania, sentenza n. 176 del 2013) nonché, eventualmente, di illiceità (responsabilità degli agenti) ove si traducesse in un effettivo danno erariale.

La possibilità, quindi di effettuare assunzioni, nonché di procedere al turn-over secondo la regola del 100% (seconda parte del comma 562) è subordinata al recupero, in termini di legittimità, del rispetto del tetto di spesa prescritto dalla legge.

Inoltre, in ordine alla richiesta istruttoria sulla composizione del risultato di amministrazione al 31.12.2015, pari a €96.764,04, che evidenzia un mancato accantonamento per FCDE oltre alla mancata apposizione di altri vincoli (tab. 1.2.1), l'ente riferisce di non aver correttamente compilato detta tabella.

In maggior dettaglio, con nota n. 3116 del 12 settembre 2017, acquisita al prot. C.d.c. n. 13139 del 13.09.2017, l'ente locale fa presente che per mera dimenticanza non è stata compilata la tabella 1.2.1 del questionario 2015.

Pertanto *“il risultato di amministrazione al 31.12.2015, pari a euro 96.764,79 è così composto:*

- *Fondo per indennità di fine mandato euro 1.330,53;*
- *Fondo crediti di dubbia esigibilità euro 68.984,26;*
- *Fondo per finanziamento spese in conto capitale euro 1.209,49*
- *Fondo non vincolato euro 25.239,49”.*

Questa Sezione, sul punto prende atto, delle giustificazioni addotte.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia sulla base dell'esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Cimbergo (BS), relativo al rendiconto 2015, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005



## ACCERTA

lo sfioramento del tetto della spesa per il personale ex art. 1, comma 562, legge n. 296/2006;

l'errata compilazione della tabella 1.2.1 del questionario 2015.

## INVITA

l'Amministrazione comunale di Cimbergo (BS) a procedere ad una costante ed attenta verifica della spesa per il personale e a rispettare gli obblighi di legge.

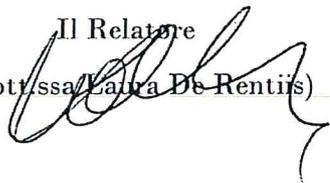
Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L., al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema S.I.Qu.E.L., al Revisore dei conti di Cimbergo.

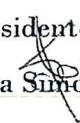
Dispone infine che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 10 ottobre 2017.

Il Relatore  
(dott.ssa Laura De Rentiis)



Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

11 OTT 2017

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



