



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**



CORTE DEI CONTI



0007567-23/02/2016-SC\_LOM-T87-P

Al Revisore dei Conti

Al Sindaco

Al Responsabile dell'Area Finanziaria

del Comune di Ponte di Legno

Oggetto: trasmissione deliberazione 60/2016/PRSE

Si trasmette la deliberazione n. 60 del 22 febbraio 2016 emessa dalla Sezione regionale del controllo per la Lombardia.

Il Funzionario incaricato

Monica Crivellari

Milano, 23 febbraio 2016



Lombardia/60/2016/PRSE



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Rosa Simonetta	Presidente
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nell'adunanza del 3 febbraio 2016 e nella camera di consiglio  
del 17 febbraio 2016**

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

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, 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;

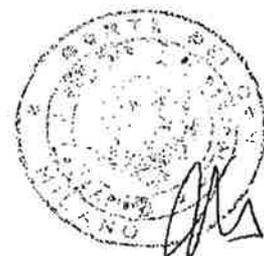
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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

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

udito il relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura De Rentiis

**FATTO**



In sede di esame del questionario trasmesso dall'Organo di revisione del Comune di Ponte di Legno (BS), relativo al rendiconto 2013, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168, della legge n. 266/2005, come integrato dall'art. 3 del D.L. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, è emerso che l'ente presentava grave irregolarità in merito al contenimento e alla composizione delle "spese per missione" (quadro 1.15.1 del questionario) ed in merito all'affidamento dell'incarico, all'ex segretario comunale, della posizione organizzativa del servizio amministrativo.

Con nota del 27 agosto 2015 (prot. n. 9439), il magistrato istruttore ha richiesto all'Organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in merito al mancato contenimento delle spese di cui all'art. 6 c. 7 e ss. del D.L. 78/2010 ed in particolare alle spese per missioni e alla mancata osservanza dell'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010.

Con nota del 3 settembre 2015 (prot. n. 9593), il sindaco dell'ente precisa che le spese per missioni si riferiscono esclusivamente a "rimborso spese viaggio per uso proprio automezzo" che il personale dell'ente o gli amministratori hanno sostenuto per ragioni di servizio o per il proprio mandato e dava delucidazioni in merito all'incarico conferito.

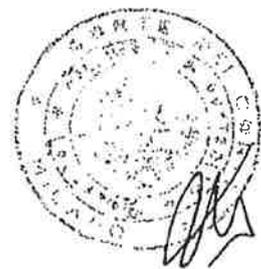
Con nota del 18 novembre 2015 (prot. 12559), il magistrato istruttore ha ritenuto opportuno proseguire nell'indagine richiedendo ulteriori chiarimenti.

Con nota del 25 novembre 2015 (prot. 12887) l'ente forniva ulteriori informazioni e supporti documentali.

Con nota del 10 dicembre 2015 (prot. 13930), il Magistrato chiedeva ulteriori chiarimenti sulle modalità di calcolo dei rimborsi spesa ed in particolare il D.M. applicato.

Con nota del 16 dicembre 2015 (prot. 14979) l'ente forniva ulteriori informazioni e supporti documentali.

Su richiesta del Magistrato istruttore, il Presidente della Sezione, con ordinanza n. 20 del 26 gennaio 2016, deferiva il Comune di Ponte di Legno innanzi la Sezione regionale del controllo per il giorno 3 febbraio 2016; l'ordinanza veniva comunicata a mezzo SIQUEL. Contestualmente, il 27 gennaio 2016, il Magistrato inviava la nota istruttoria n. 5243 nella quale chiedeva di trasmettere prima dell'adunanza pubblica: la determina n. 88 dell'8 dicembre 2012 relativa al premio assicurativo di una polizza *kasko* in favore degli amministratori e del personale dipendente che in ragione del loro mandato/incarico utilizzino il proprio mezzo di trasporto; la delibera di consiglio comunale n. 56 del 23 dicembre 2008; se il rimborso forfettario è stato corrisposto applicando il D.M. del 12 febbraio 2009 o del D.M. del 4 agosto 2011.



In data 29 gennaio 2016 (prot. n. 5423) il sindaco dell'ente provvedeva ad inviare la documentazione e le informazioni richieste.

In sede di adunanza pubblica, in rappresentanza del Comune, nessuno compariva.

#### **DIRITTO**

##### **1) 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 addvenire 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 Ponte di Legno in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2013 rappresenta le criticità che seguono.

### **A) Mancato contenimento delle spese di cui all'art. 6 D.L. 78/2010 nonché rimborso delle spese per missioni sostenute dagli amministratori in assenza dei presupposti di legge.**



Con nota del 27 agosto 2015 (prot. n. 9439), il Magistrato Istruttore ha chiesto all'Organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in merito al mancato contenimento delle spese per missioni di cui all'art. 6 del D.L. n. 78/2010. In particolare, ha chiesto di dettagliare le spese per missioni indicate nel quadro 1.15.1 del questionario (pari ad euro 24.734,09) e di indicare i motivi per i quali tale spesa è aumentata rispetto al 2012 (pari ad euro 16.201,64).

Con nota del 3 settembre 2015 (prot. n. 9593), il sindaco dell'ente ha precisato che le spese per missioni si riferiscono esclusivamente a "rimborso spese viaggio per uso proprio automezzo" che il personale dell'ente o gli amministratori hanno sostenuto per ragioni di servizio.

Con successiva del 18 novembre 2015 (prot. 12559), il Magistrato Istruttore ha approfondito l'esame dell'irregolarità emersa dal questionario chiedendo la specifica di quali missioni gli amministratori locali avevano effettuato al di fuori del capoluogo di appartenenza, ovvero al di fuori della provincia di Brescia; nonché, chiedeva di "indicare le somme corrisposte a titolo di rimborso con applicazione delle tariffe ACI e le somme che sono state soggette a rimborso forfettario ex D.M 12 febbraio 2009".

Da ultimo, con nota del 27 gennaio 2016 (prot. n. 5243), il Magistrato chiedeva di trasmettere prima dell'adunanza pubblica: la determina n. 88 dell'8 dicembre 2012 relativa al premio assicurativo di una polizza *kasko* in favore degli amministratori e del personale dipendente che in ragione del loro mandato/incarico utilizzino il proprio mezzo di trasporto; la delibera di consiglio comunale n. 56 del 23 dicembre 2008; nonché chiedeva di chiarire se il rimborso forfettario era stato corrisposto applicando il D.M. del 12 febbraio 2009 o il D.M. del 4 agosto 2011.

A quest'ultima richiesta di chiarimento l'ente locale rispondeva che "il rimborso forfettario in occasione delle trasferte agli amministratori (di cui vi abbiamo già inviato le singole richieste di rimborso presentate dagli amministratori stessi) è stato corrisposto applicando il D.M. 04.08.2011, salvo in alcuni casi nei quali, per errore o dimenticanza o tardiva conoscenza dell'aggiornamento della norma, era stato applicato il precedente D.M. 12.02.2009".

Preliminarmente, come già affermato da questa Sezione con la deliberazione n. 211/2015, in merito al mancato rispetto del vincolo di spesa previsto per la voce delle missioni si ricorda che l'articolo 6 del D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, ha introdotto una serie di limiti alla spesa degli enti locali per determinate tipologie di spese. Si tratta di una disposizione che introduce una serie di tetti a particolari tipologie di spese correnti, introducendo norme di coordinamento della finanza pubblica. La Corte costituzionale



(cfr. sent. nn.259/2012, 139/2012, 182/2011) ha ritenuto tale disciplina espressione del principio secondo cui le pubbliche amministrazioni nel loro complesso *“devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6”* (Corte Cost. sent. 139/2012).

A fronte della diretta applicabilità alle amministrazioni statali, per le Regioni il comma 20 dell'art. 6 precisa che le disposizioni di tale articolo *«non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica»*.

Per gli enti locali la Corte costituzionale ha precisato che la norma *“va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali”*. Le disposizioni in esame sono state ritenute pertanto immuni da censure di incostituzionalità in quanto non escludono che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le autonomie restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Peraltro, un contemperamento per gli enti locali viene dalla giurisprudenza costituzionale sopra ricordata che ha affermato l'obbligatorietà del rispetto del limite complessivo, con la possibilità però di compensare gli sforamenti e i risparmi per singole voci, rispetto al limite singolare di legge.

Già in relazione al consuntivo per l'anno 2012, questa Sezione aveva accertato che il comune di Ponte di Legno aveva violato *“la richiamata normativa con riguardo alla spesa per studi e consulenze (spesi euro 3.775,20 a fronte di un limite di euro 673,92) e per missioni (spesi euro 16.201,64 a fronte di un limite di euro 9.151,27) e ha sfiorato il totale (spesi euro 25.3633,51 a fronte di un limite di euro 15.578,00)”* (deliberazione n. 211/2015).

Con riferimento al consuntivo per l'anno 2013, questa Sezione deve nuovamente accertare che il comune di Ponte di Legno ha violato *“la richiamata normativa con riguardo alla spesa per missioni (spesi euro 24.734,09 a fronte di un limite di euro 9.151,27) e ha sfiorato il totale delle voci indicate nel quadro 1.15.1 del questionario (spesi euro 27.495,19 a fronte di un limite di euro 15.578,00)*.

Dunque, questa Sezione accerta che il Comune di Ponte di Legno non ha conseguito i risparmi sulla spesa corrente non necessaria e comprimibile (ovvero, sulle voci di spesa indicate dal D.L. n. 78/10); risparmi di spesa che, tra l'altro, sono imposti dalle richiamate norme imperative e dalle previsioni sanzionatorie.



Con riferimento alle spese sostenute per la voce delle missioni, inoltre, alla luce dell'istruttoria svolta è emerso che la spesa impegnata (€ 24.734,09), non solo è notevolmente superiore al vincolo di spesa indicato dal d.l. n. 78/10, ma presenta anche delle evidenti irregolarità.

I. In primo luogo, è doveroso richiamare la lettera dell'art. 84 Tuel (come novellato dall'art. 5, comma 9, D.L. n. 78/10) che, sotto la rubrica "rimborso delle spese di viaggio", al primo comma recita: "*agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell'amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*"; il secondo comma, poi, aggiunge che "*la liquidazione del rimborso delle spese è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'interessato, corredata della documentazione delle spese di viaggio e soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e sulle finalità della missione*".

Come emerge dal tenore letterale della norma, dunque, dopo la novella ad opera dell'art. 9 del d.l. n. 78/10, non è più ammissibile il rimborso di spese forfetarie ma solo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e corredate da idonea documentazione. In questo senso, il Decreto 12 febbraio 2009 Ministero dell'Interno all'art. 2 indicava la misura del rimborso forfetario delle spese; mentre il Decreto 4 agosto 2011 Ministero dell'Interno, che ha abrogato (art. 4) il precedente decreto, all'art. 1 stabilisce a chiare lettere che agli amministratori "spetta il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e documentate, in misura comunque non superiore a quanto previsto dal presente decreto".

Dunque, non è sufficiente che l'amministratore presenti sotto la sua responsabilità la richiesta di rimborso della spesa, ma è altresì onere di quest'ultimo documentare la spesa effettivamente sostenuta e dovere dell'amministrazione di verificare l'idoneità della documentazione prodotta.

In questo senso, i commi 5 e 6 dell'art. 3 del D.M. cit., non lasciano spazio ad interpretazioni. La liquidazione del rimborso per le spese di missione "è effettuata dal dirigente competente, su richiesta dell'amministratore, corredata dalla documentazione delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e di una dichiarazione sulla durata e finalità della missione" (comma 5). Qualora dalla documentazione prodotta risulti un importo inferiore a quello indicato dal D.M. come misura massima

per il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno, "le spese liquidate sono quelle effettivamente sostenute e documentate" (comma 6).

Alla luce di quanto sin qui evidenziato, dunque, questa Sezione evidenzia l'irregolarità delle spese per rimborso missioni sostenute dal Comune di Ponte di Legno e non ritiene esaustive le giustificazioni addotte dall'ente medesimo che, all'ultima richiesta istruttoria, rispondeva che "il rimborso forfettario in occasione delle trasferte agli amministratori (di cui vi abbiamo già inviato le singole richieste di rimborso presentate dagli amministratori stessi) è stato corrisposto applicando il D.M. 04.08.2011, salvo in alcuni casi nei quali, per errore o dimenticanza o tardiva conoscenza dell'aggiornamento della norma, era stato applicato il precedente D.M. 12.02.2009".

**II.** In secondo luogo, il D.M. 4 agosto 2011 indica precisi parametri anche per individuare la misura del rimborso delle spese di viaggio. Infatti, l'art. 2 del D.M. cit. stabilisce che "agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro i limiti stabiliti" dal CCNL del personale dirigente del comparto Regioni - autonomie locali. Per *relationem*, dunque, il rimborso delle spese di viaggio deve avvenire corrispondendo "una indennità chilometrica pari ad un quinto del costo di un litro di benzina verde per ogni Km" (art. 35, comma 4, CCNL 1998-2001 relativo all'area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali).

Con specifico riferimento al Comune di Ponte di Legno, l'art. 4, comma 3, del regolamento del trattamento economico relativo alle missioni degli amministratori (approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 56 del 23.12.2008) stabilisce che quando l'amministratore fa uso del mezzo proprio, il rimborso della spesa del carburante, a titolo di indennità chilometrica, debba essere "ragguagliata alle tabelle ACI più recenti".

Dal raffronto tra l'attuale normativa vigente in materia di rimborso di spese di viaggio e il regolamento comunale, dunque, emerge che il regolamento da ultimo richiamato non è conforme alla normativa sopravvenuta in materia. In particolare, il più volte citato DM del 2011 (adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), all'art. 2 indica *per relationem* il criterio del quinto del costo della benzina e, al successivo art. 4, stabilisce che l'autonomia normativa degli enti locali può rideterminare solo "in riduzione" le misure dei rimborsi (riduzione non facoltativa per gli enti dissestati ed in condizione deficitaria). In altri termini, l'autonomia regolamentare del Comune non può stabilire, per il rimborso delle spese di viaggio degli amministratori, di applicare le più favorevoli tabelle ACI anziché il quinto del costo della benzina.



**III.** In terzo luogo, si osserva che, alla luce della documentazione acquisita, non appaiono sufficientemente motivate le ragioni connesse all'ufficio di talune missioni (ad esempio, trasferta a Taranto) o la valutazione sulla convenienza del mezzo utilizzato (ad esempio, uso dell'auto per trasferte a Roma o a Taranto).

In proposito, questa Sezione rileva che il richiamato regolamento comunale all'ultimo periodo del secondo comma, dell'art. 4, stabilisce che "è altresì eccezionalmente ammesso l'uso del mezzo di trasporto proprio dell'amministrazione quando l'orario dei servizi pubblici non sia conciliabile con l'espletamento delle incombenze connesse al mandato e alla missione, o manchino i servizi di linea, ovvero l'uso del mezzo proprio di trasporto si appalesi economicamente più conveniente".

**IV.** In quarto luogo, sempre connessa alla voce della spesa per missioni, si ritiene non sufficientemente documentata la spesa sostenuta per la polizza assicurativa Kasko Reale Mutua n. 763621 assunta con la determina del responsabile amministrativo n. 88 dell'8 dicembre 2012 in quanto dalla stessa non emerge il collegamento tra la polizza assicurativa in discorso e il veicolo assicurato per effettuare missioni in espletamento dei doveri d'Ufficio.

Detta determina presenta, tra l'altro, dubbi anche di conformità con l'art. 4, comma 4, del regolamento del trattamento economico relativo alle missioni degli amministratori (approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 56 del 23.12.2008) laddove stabilisce che "l'uso del mezzo proprio di trasporto è autorizzato previa domanda scritta dell'interessato dalla quale risulti che l'amministrazione è sollevata da qualsiasi responsabilità circa l'uso del mezzo stesso". Dunque, poiché la polizza kasko copre, oltre la responsabilità verso terzi, anche la responsabilità per fatti derivanti da fattori esterni o da chi utilizza il mezzo, si rilevano profili di non conformità della citata determina al regolamento comunale ("l'amministrazione è sollevata da qualsiasi responsabilità circa l'uso del mezzo stesso") e, più in generale, alla disciplina della copertura assicurativa per la responsabilità civile ed amministrativa del soggetto legato da un rapporto di servizio ad una amministrazione pubblica (art. 3, comma 59, l. n. 244/07).

Per le irregolarità evidenziate ai punti I, II, III e IV, dunque, questa Sezione trasmette la presente delibera alla Procura erariale affinché accerti se, nel caso di specie, siano state corrisposte somme a titolo di rimborso missioni senza che ne ricorressero i presupposti di legge o, più in generale, siano state sostenute dall'amministrazione spese non di sua competenza (polizza assicurativa kasko Reale Mutua n. 763621 assunta con la determina del responsabile amministrativo n. 88 dell'8 dicembre 2012).



**B) Mancata osservanza dell'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010 e rilievi sulla conformità della spesa in ragione dell'art. 4 del D.P.R. n. 758/1965.**

Con nota del 27 agosto 2015 (prot. n. 9439), il Magistrato istruttore ha chiesto all'Organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in merito al mancato contenimento del tetto di spesa fissato dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

L'Amministrazione, nella risposta del 2 settembre 2015, ha scritto che *"nell'esercizio 2009 il Comune di Ponte di Legno non aveva sostenuto alcun onere relativo a particolari istituti di lavoro flessibile, nonostante a seguito di cessazioni di personale di ruolo avvenute negli anni precedenti, non si è mai provveduto alla loro sostituzione (tourn over), ma piuttosto, anche al fine di conseguire consistenti economie di bilancio, si è provveduto a gestire alcuni servizi per il tramite dell'Unione dei Comuni Lombarda Alta Valle Camonica utilizzando reciprocamente il personale.*

*Ciò premesso, al 31 maggio 2013 è stato collocato a riposo il Segretario Comunale dopo ben 30 anni di servizio durante i quali, anche a causa di mancanza di personale idoneo all'interno del servizio amministrativo dell'ente, gli è stata assegnata la Posizione Organizzativa del Servizio Amministrativo, incarico quest'ultimo assegnatoli per il combinato disposto dell'articolo 97 del D.Lgs. 267/2000 e dell'articolo 53, comma 23, della legge 388/2000.*

*Venendo meno tale figura, e stante i ritardi della nomina del nuovo segretario comunale da parte dell'Agenzia Ministeriale (tant'è che a tutt'oggi non è ancora stato assegnato un segretario titolare, ma si prosegue con incarichi a scavalco trimestrali...), l'Amministrazione Comunale, al fine di non pregiudicare il corretto andamento amministrativo, ha stipulato col segretario appena collocato a riposo, un contratto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 2, del TUEL approvato con D.Lgs. 267/2000 che ha comportato un onere di € 25.464,34 per l'anno 2013, indicato appunto nel paragrafo 6.6 del questionario in esame.*

*Tale incarico, non avendo sostenuto nell'esercizio 2009 alcuna spesa per le varie tipologie di lavoro flessibile, ha ovviamente comportato il mancato rispetto della disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010".*

Con successiva nota del 18 novembre 2015 (prot. 12559), è stata acquisita la delibera e la determina relativa alla stipula del contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 comma 2 TUEL, nonché è stato chiesto all'ente di indicare se il soggetto al quale era stato conferito l'incarico "aveva cessato volontariamente il servizio per



pensionamento di vecchiaia o per aver maturato il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione contributiva di anzianità".

Ad integrazione della richiamata istruttoria, l'Ente ha precisato che *"per quanto riguarda il contratto a tempo determinato stipulato ai sensi dell'ex art. 110 del D.Lgs. 267/2000 con un ex dipendente (segretario comunale) si precisa che lo stesso è cessato dal servizio per raggiunti limiti di servizio (quindi con diritto alla pensione contributiva per anzianità) con decorrenza 01.06.2013.*

*Inizialmente tale contratto prevedeva una durata di 180 giorni; alla scadenza è stato rinnovato, senza soluzione di continuità, fino al 31.08.2014".*

Dall'istruttoria svolta, dunque, emerge il mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione della spesa fissato dall'art. art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (la spesa sostenuta nel 2013 ammonta ad € 25.464,34, a fronte di un obiettivo pari a zero).

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 delle 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.

Nel caso di specie, tuttavia, poiché all'attenzione di questa Sezione sono i dati finanziari relativi al consuntivo 2013, occorre ribadire che il vincolo di finanza pubblica fissato per la spesa derivante dai contratti di lavoro a tempo determinato e flessibile è quello del 50% della spesa sostenuta per l'anno 2009 e, qualora detto parametro fosse pari a zero, l'importo medio della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009.

Chiarito il quadro normativo applicabile *ratione temporis* occorre, altresì, richiamare gli approdi della giurisprudenza contabile sul punto.

In particolare, le Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 11/2012/QMIG) hanno affermato che i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9 comma 28 cit., costituiscono *"principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale"*. Conseguentemente, gli enti locali sono tenuti a conformarsi a detti principi *"e applicano direttamente la norma generale così come formulata"*. La portata precettiva della stessa è, invece, *"susceptibile di adattamento solo da parte degli enti di minori dimensioni per salvaguardare particolari esigenze operative"*. In maggior



dettaglio, l'ente locale di ridotte dimensioni, nell'ambito della propria potestà normativa, deve adottare regolamento volto a dettare la disciplina sostanziale per procedere alle assunzioni in deroga al vincolo di spesa fissato dal comma 28 affinché *"ne vengano rispettati gli intenti; l'espressione della predetta potestà deve in ogni caso essere idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei"*. Dunque, per gli enti di ridotte dimensioni, *"nel solo caso in cui l'applicazione diretta potrebbe impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali degli enti e non esistano altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione"*, è *"possibile configurare un adeguamento del vincolo attraverso lo specifico strumento regolamentare. A tale riguardo si segnala come possibile ambito di adeguamento, la considerazione cumulativa dei limiti imposti dalla norma ai due diversi insiemi di categorie di lavoro flessibile individuati"* (C. Conti, sez. riun. n. 11/2012/QMIG).

Applicando i canoni ermeneutici forniti dalle Sezioni Riunite al caso di specie, questa Sezione rileva che, alla stregua dell'istruttoria svolta, non risulta che il comune di Ponte di Legno abbia fatto ricorso all'incarico ex art. 110 Tuel per sopperire ad una carenza assoluta della professionalità del segretario comunale, in quanto, come riferito dallo stesso ente detta professionalità era coperta *"con incarichi a scavalco trimestrali"*, pertanto l'ente ha violato il disposto del comma 28 cit. non ricorrendo i presupposti per la deroga indicati nella delibera n. 11/2012/QMIG delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

V. Nel corso dell'istruttoria volta ad accertare il mancato rispetto dell'obiettivo di riduzione di spesa fissato dal comma 28, dell'art. 9 del d.l. n. 78/10, questa Sezione ha acquisito la documentazione relativa all'atto di affidamento ex art. 110 Tuel e dal suo esame emerge che la fattispecie integra una possibile ipotesi di danno erariale che deve essere valutata nelle sedi competenti.

Come già evidenziato in precedenza, è emerso che l'affidatario dell'incarico ex art. 110 Tuel è un ex dipendente (il segretario comunale) che era *"cessato dal servizio per raggiunti limiti di servizio (quindi con diritto alla pensione contributiva per anzianità) con decorrenza 01.06.2013. Inizialmente tale contratto prevedeva una durata di 180 giorni; alla scadenza è stato rinnovato, senza soluzione di continuità, fino al 31.08.2014"*. La determina *de qua*, quindi, oltre a non essere in linea con il vincolo di finanza pubblica fissato dal comma 28 cit. impone di evidenziare le criticità dell'incarico conferito rispetto ad altri vincoli di finanza pubblica dettati dal legislatore per scongiurare una duplicazione di spesa a carico dell'erario (quella sostenuta a titolo



previdenziale mediante l'erogazione della pensione e quella sostenuta a titolo di corrispettivo per il lavoro prestato in favore della pubblica amministrazione).

Prima di evidenziare i contenuti della *notitia damni* occorre, preliminarmente, ricordare che l'incarico è stato conferito nel 2013 e si è protratto per tutto l'anno 2014, pertanto non era riconducibile nell'alveo dell'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/12 nella formulazione all'epoca vigente ("È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2011, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell'ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza").

La portata della norma *de qua* è stata successivamente ampliata dall'art. 6 (Divieto di incarichi dirigenziali a soggetti in quiescenza) del D.L. 24/06/2014, n. 90 e poi, in parte, ridotta dalla legge n. 124/2015. Attualmente il comma 9 cit. (non applicabile *ratione temporis* al caso di specie) recita: "È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (106), nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo



competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia".

Chiarito, dunque, che al caso di specie non è applicabile *ratione temporis* l'art. 5, comma 9, D.L. n. 95/12, nell'ottica di specificare l'oggetto della eventuale *notitia damni* si richiamano le norme di finanza pubblica che vengono in rilievo.

*In primis* viene in rilievo il primo comma dell'art. 25, l. 23 dicembre 1994, n. 724, che stabilisce che "al fine di garantire la piena e effettiva trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, al personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, che cessa volontariamente dal servizio pur non avendo il requisito previsto per il pensionamento di vecchiaia dai rispettivi ordinamenti previdenziali ma che ha tuttavia il requisito contributivo per l'ottenimento della pensione anticipata di anzianità previsto dai rispettivi ordinamenti, non possono essere conferiti incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca da parte dell'amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali ha avuto rapporti di lavoro o impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio".

Sull'ambito di applicazione "oggettivo" di detta norma (ovvero, in relazione alla tipologia di incarichi che non possono essere conferiti ai dipendenti cessati dal servizio con una pensione di anzianità) non si ravvisa uniformità di orientamenti in seno alla Giurisprudenza contabile.

Secondo un orientamento che valorizza un'interpretazione teleologica dell'art. 25 della legge n. 724/1994, il "divieto" contenuto nella norma "copre ogni forma di incarico, e non solo quelli di consulenza in senso stretto" (C. Conti, sez. contr. Puglia, parere n. 167 del 15 dicembre 2010). La circostanza che la rubrica dell'art. 25 cit. menzioni solo gli "incarichi di consulenza" e che il testo della norma poi faccia riferimento solo agli "incarichi di consulenza, studio e ricerca", alla luce della *ratio* sottesa non esclude che il divieto si estenda anche "ad un rapporto di lavoro subordinato". In maggior dettaglio, "la *ratio* della norma di divieto di cui alla legge n.724/1994 è da ravvisarsi in un duplice obiettivo: da una parte, salvaguardare l'imparzialità e la trasparenza nel conferimento degli incarichi, atteso che è proprio nel particolare caso di ex dipendenti dell'amministrazione che tali esigenze si pongono in modo più pressante; dall'altra, garantire risparmi di spesa, impedendo il cumulo tra pensione e retribuzione". A sostegno dell'argomentazione che l'obiettivo della norma sia anche quello di salvaguardare l'imparzialità e la trasparenza nel conferimento degli incarichi, viene richiamata la pronuncia della Corte Costituzionale n. 406/1995, laddove afferma che "la disposizione tende ad arginare il fenomeno di dimissioni accompagnate da incarichi



*ad ex dipendenti, si da garantire la piena ed effettiva trasparenza e la imparzialità dell'azione amministrativa".*

Secondo questa prospettazione, dunque, l'art. 25 della legge n. 724/1994 tutela la "trasparenza" e l'"imparzialità" dell'azione amministrativa come specifici beni-valori "in relazione agli abusi intrinsecamente presenti nel conferimento di incarichi a chi, già dipendente dall'Amministrazione che attribuisce gli incarichi stessi, ha volontariamente posto fine al suo rapporto di servizio con l'Amministrazione medesima, così manifestando un chiaro disinteresse all'espletamento di ulteriori attività lavorativa con essa"; sarebbe, quindi, in contrasto con i principi costituzionali della trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa, "affidare incarichi ai dipendenti pubblici che volontariamente cessino dal servizio, dimostrando così di non volere più prestare il proprio operato a vantaggio della loro ex Amministrazione di appartenenza. E' evidente infatti l'irrazionalità, anche economica, del conferimento di un incarico in simili condizioni, ove si consideri che l'attività commissionata con l'incarico stesso sarebbe stata remunerata con il solo stipendio, se il dipendente fosse rimasto ancora in servizio, laddove - dopo le dimissioni - il compenso per il ripetuto incarico si aggiunge alla pensione, ossia alla "retribuzione differita" dall'ex dipendente medesimo, con un sensibile aumento dei costi complessivi generali e, soprattutto, senza assicurare una nuova professionalità di ricambio, alla conclusione dell'incarico>> (C. Conti, sez. contr. Puglia, parere n. 167 del 15 dicembre 2010).

Secondo un altro orientamento che valorizza il dato letterale della disposizione in esame (C. Conti, sez. contr. Campania, parere n. 460 del 27 settembre 2011), invece, l'art. 25 cit. è di stretta applicazione e, in quanto tale, si applica solo agli incarichi di "incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca" affidati ad ex dipendenti (affermazione che, in realtà, si ricava implicitamente dall'assunto secondo cui "rimane comunque impregiudicata la possibilità di affidare incarichi di collaborazione ai sensi dell'art. 110 TUEL").

*In secundis*, a prescindere dall'estensione del divieto posto dal primo comma dell'art. 25 della l. 23 dicembre 1994, n. 724, agli incarichi ex art. 110 tuel, è pacifico in seno alla giurisprudenza contabile che l'art. 19 del D.L. n. 112/2008 -dopo aver abolito alcuni limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro, al terzo comma sancisce a chiare lettere che "Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 758" . In particolare, la disposizione da ultimo richiamata ("Nuove norme sul cumulo di pensioni e stipendi a carico dello Stato e di Enti pubblici, in applicazione della legge 5 dicembre 1964, n. 1268"), al primo comma, stabilisce che "Il cumulo dei trattamenti di cui al primo comma dell'art. 1, non



è ammesso nei casi in cui il nuovo servizio costituisce derivazione, continuazione o rinnovo del precedente rapporto che ha dato luogo alla pensione". La norma, inoltre, aggiunge che "Il divieto di cumulo di cui al primo comma si applica nei casi di: (...) f) nomina senza concorso nello Stato o negli Enti di cui al precedente art. 1, conseguita in derivazione o in continuazione o, comunque, in costanza di un precedente rapporto di impiego, rispettivamente, con lo Stato o con gli Enti stessi".

In proposito, la giurisprudenza ha affermato che l'art. 4 del D.P.R. n. 758 del 1965, alla luce del richiamato contenuto nell'art. 19 del D.L. n. 112/08, è tutt'ora vigente e, in concreto, è stata ravvisata la continuazione tra il nuovo incarico ex art. 110 Tuel e il precedente incarico svolto per l'ente secondo un modello di gestione associate (art. 30 Tuel), in quanto la *ratio* del divieto del cumulo va ravvisata nell'esigenza di impedire che "la funzione previdenziale della pensione possa essere elusa da chi, cessando volontariamente dal servizio, intendesse proseguire la propria attività lavorativa con la Pubblica amministrazione lucrando una duplice retribuzione per mezzo di incarichi tesi a sopperire ad esigenze lavorative generate dalle stesse dimissioni dal servizio" (C. Conti, sez. contr. Campania, parere n. 460 del 27 settembre 2011).

Inoltre, con specifico riferimento al divieto di cumulo tra pensioni e redditi di lavoro, è stato rilevato che esso "*incide sull'importo del reddito da pensione, nel senso o di annullare completamente lo stesso (divieto totale) o di ridurlo con l'effettuazione da parte dell'Istituto previdenziale di una trattenuta (divieto parziale). Per le pensioni retributive o a calcolo misto la disciplina risulta diversa a seconda che la pensione sia di vecchiaia o di anzianità, nel senso che mentre le pensioni di vecchiaia sono cumulabili con qualsiasi reddito di lavoro svolto sia come rapporto di dipendenza sia a carattere autonomo, per le pensioni di anzianità anticipate rispetto all'età di vecchiaia la disciplina da applicare è quella dettata*" dall'art. 25 l. n. 724/94 (C. Conti, sez. contr. Puglia, parere n. 167 del 15 dicembre 2010).

Dunque, nel caso di specie, poiché risulta documentalmente (delibera giunta comunale n. 99 del 17.12.2013 e precedente delibera giunta n. 39 del 5.6.2013) che esiste un rapporto di continuità tra l'incarico svolto dal segretario comunale prima del pensionamento e quello conferito al medesimo soggetto ex art. 110 Tuel per coprire il posto di Vice-Segretario comunale, questa Sezione dispone la trasmissione alla Procura erariale di copia della presente deliberazione per le valutazioni di competenza in merito alla ricorrenza del divieto per l'ente locale di conferire l'incarico ex art. 25 l. n. 724/1994 (in questo caso l'eventuale ipotesi di danno erariale consisterebbe nella corresponsione *sine titolo* della retribuzione ex art. 110 Tuel) o in merito al divieto di



cumulo del trattamento retributivo con quello pensionistico ex art. 4 D.P.R. n. 758/1965.

**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 Ponte di Legno (BS), relativo al rendiconto 2013, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168, della legge n. 266/2005

**ACCERTA**

-) il mancato raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la spesa per missioni ex art. 6, D.L. 78/2010;

-) il mancato raggiungimento dell'obiettivo di ridurre la spesa per incarichi di collaborazione ex comma 28 dell'art. 9 D.L. 78/2010.

Dispone l'invio di copia della presente deliberazione alla Procura erariale per quanto di competenza in relazione ai punti I, II, III, IV e V di parte motiva.

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 del comune di Ponte di Legno.

Il magistrato relatore  
(dott.ssa Laura De Rentiis)



Depositata in Segreteria

22 FEB 2016

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)



Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

