

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 17 luglio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

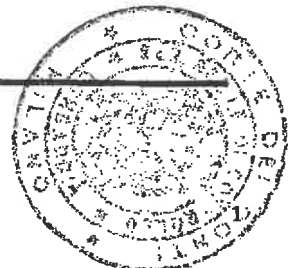
Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;



CORTE DEI CONTI



21

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;

Esaminato il questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2016, redatto dall'organo di revisione del Comune di Sale Marasino (BS), sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta istruttoria, prot. Cdc n. 15602 del 28/06/2019;

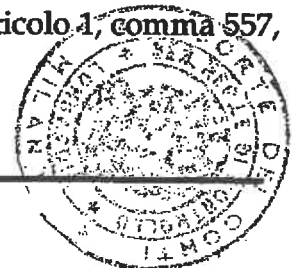
Vista la risposta del comune di Sale Marasino, prot. Cdc n. 15885 datata 11/07/2019;

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 relatore, Referendario dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSO CHE

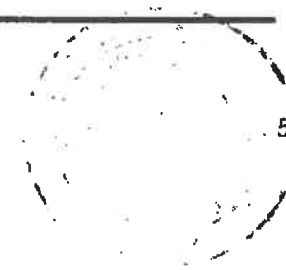
a seguito dell'esame del questionario sul rendiconto di gestione per l'esercizio 2016, è stata svolta un'attività istruttoria, volta ad acquisire informazioni e precisazioni, corredate da documentazione integrativa, relativamente: alla tardiva approvazione del rendiconto; alle azioni intraprese dall'ente per accelerare le attività di riscossione; alla gestione dei residui attivi, con particolare riferimento a quelli del titolo I che risultano di anzianità superiore a due anni, nonché, in parte, relativi ad esercizi antecedenti il 2012; al contenzioso con l'Ente Morale Asilo; al superamento del limite di cui all'articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, con particolare riguardo all'instaurazione di rapporti di lavoro ai sensi e agli effetti dell'articolo 1, comma 557, della legge n. 311/2004 (cd. scavalco d'eccedenza).



finanziaria degli enti locali", il quale prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente". In base all'articolo 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'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni

el

irreparabili all'equilibrio di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti. Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale - finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) che, nel comma premesso all'articolo 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'articolo 148 bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di



el

ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2. Irregolarità della gestione finanziaria.

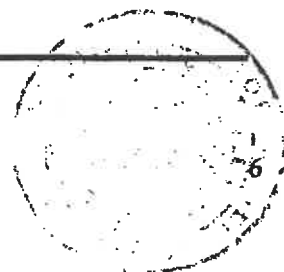
All'esito dell'istruttoria condotta, sono emerse le seguenti criticità.

2.A. Tardiva approvazione del rendiconto avvenuta con la deliberazione consiliare n. 29 del 15.05.2017.

Con riferimento alla tardiva approvazione del rendiconto 2016, l'Ente dichiara che *"Per quanto riguarda la tardiva approvazione del rendiconto, avvenuta con un lieve ritardo oltre ai termini di cui all'articolo 227 del TUEL, si comunica che è stata causata sia dal fatto che la documentazione relativa al rendiconto è stata predisposta dall'ufficio finanziario con un leggero ritardo, sia dall'individuazione di una data utile per tutti i consiglieri. Il consiglio comunale è stato convocato l'8 maggio 2017"*.

Preso atto di quanto riferito, e tenuto comunque conto che il ritardo registrato è di lieve entità, il Collegio non può comunque esimersi dall'invitare l'Ente a rispettare la tempistica di approvazione del rendiconto che, ai sensi dell'art. 227, comma 2, TUEL, deve essere deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello in cui è avvenuta la gestione a cui il rendiconto stesso si riferisce, posto che il predetto termine è stato stabilito dalla legge in considerazione della rilevanza che l'approvazione del rendiconto riveste nell'intero "ciclo di bilancio".

Il rendiconto, infatti, oltre a costituire il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria.



L'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata, peraltro, ribadita dall'articolo 3, comma 1, lettera l) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 che, con l'introduzione del comma 2-bis nel corpo dell'articolo 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'articolo 141 del TUEL.

2.B. Basse percentuali di riscossione delle entrate, con particolare riferimento all'IMU e alla TARSU-TIA-TARI.

Dall'esame del questionario, in particolare sulla base di quanto indicato nella tabella 1.6.2, sono emerse percentuali di riscossione piuttosto contenute con riferimento alle entrate da IMU e da TARSU-TIA-TARI e, a fronte di tale dato, sono state richieste informazioni, aggiornate ad oggi, circa le azioni intraprese per accelerare le attività di riscossione.

Sul punto, l'Ente riferisce che *"Le azioni intraprese dall'Ente per accelerare le attività di riscossione con particolare riferimento all'IMU e alla TARSU/TIA/TARI sono state le seguenti: ICI:*

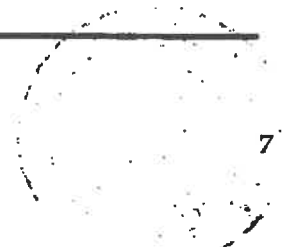
RESIDUI ANTECEDENTI IL 2012: trattasi di residui del 2011, è stata effettuata l'iscrizione a ruolo coattivo tramite Agenzia delle Entrate Riscossione;

RESIDUI ANNO 2012: sono stati interamente incassati;

RESIDUI ANNO 2013: nell'anno 2016 l'ufficio ha emesso ingiunzioni fiscali e iscrizioni a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione. E' stata conclusa la procedura di esecuzione mobiliare (tramite pignoramento della pensione) su una posizione;

RESIDUI ANNO 2014: nell'anno 2017 l'ufficio ha effettuato iscrizioni a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione, ha emesso ingiunzioni di pagamento che verranno rimesse in rinnovazione e si è insinuato nel passivo fallimentare di un contribuente.

RESIDUI ANNO 2015: nell'anno 2017 l'ufficio ha effettuato iscrizioni a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione ed emesso ingiunzioni fiscali che verranno rimesse in rinnovazione.



al

TARSU:

RESIDUI ANNO 2011: nell'anno 2016 sono stati emessi avvisi di accertamento e nell'anno 2017 sono state iscritte a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione le posizioni divenute esecutive e non pagate.

RESIDUI ANNO 2012: nell'anno 2017 sono stati emessi avvisi di accertamento e nell'anno 2018 sono stati iscritti a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione;

RESIDUI ANNO 2013: nell'anno 2017 sono stati emessi avvisi di accertamento e nell'anno 2018 sono stati iscritti a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione;

RESIDUI ANNO 2014: nell'anno 2017 sono stati emessi solleciti di pagamento e nell'anno 2018 sono stati iscritti a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione;

RESIDUI ANNO 2015: nell'anno 2017 sono stati emessi solleciti di pagamento e nell'anno 2018 sono stati iscritti a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione;

COMPETENZA ANNO 2016: l'ufficio nel 2018 ha emesso solleciti di pagamento. Nel corso del 2019 le posizioni insolute verranno iscritte a ruolo coattivo tramite agenzia delle Entrate Riscossione.

PERCENTUALE DI RISCOSSIONE IMU IN CONTO COMPETENZA

L'IMU accertata nel 2016 per l'emissione di avvisi di accertamento rileva il seguente andamento:

Importo accertato esercizio 2016	Euro 96.281,00
Importo riscosso nel 2016	Euro 20.849,00
Importo riscosso nel 2017	Euro 5.192,00
Importo riscosso nel 2018	Euro 4.080,00
Importo riscosso nel 2019	Euro 0,00
Importo da riscuotere ad oggi	Euro 66.160,00

Azioni intraprese per accelerare la riscossione:

- nell'anno 2018 sono state emesse ingiunzioni fiscali relativamente a un contribuente ed è stato affidato l'incarico ad uno studio legale per assistenza nella procedura di iscrizione ipotecaria.



pa

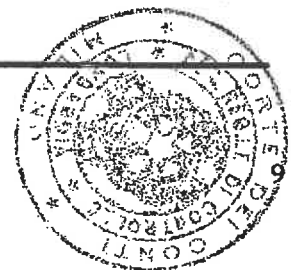
L'incarico si è concluso nel 2018 con un atto di intervento ex art. 499 c.p.c di creditore privilegiato (per un importo pari a € 50.474,00).

- nell'anno 2019 per i rimanenti residui non ancora incassati pari ad euro 15.686,00 (ad oggi), verranno emesse ingiunzioni fiscali o verrà effettuata l'iscrizione a ruolo coattivo tramite Agenzia delle Entrate Riscossione, entro i termini previsti dal comma 163, art. 1 della legge 296/2006 che impone di notificare il titolo esecutivo (cartella o ingiunzione) entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui l'accertamento è divenuto esecutivo”.

Tenuto conto di quanto riferito, la Sezione rammenta l'importanza di una solerte gestione della riscossione dei tributi, al fine di non procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, come noto, sono vincolati a ineludibili doveri di solidarietà (articolo 23 della Costituzione), comportando anche potenziali sperequazioni rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi (vd. deliberazione Sezione regionale controllo per il Veneto n. 224/2018/PRSE).

Si rammenta, altresì, che anche la Corte costituzionale ha evidenziato come una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate sia elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017; da ultimo, sentenza n. 51/2019). Un'efficiente e ordinata attività di riscossione consente, difatti, all'Ente una maggiore disponibilità di risorse, utili ad erogare migliori e maggiori servizi alla comunità amministrata, garantendo, nel contempo, una migliore programmazione finanziaria e delle attività da porre in essere.

Si invita, pertanto, l'Ente ad assicurare una maggiore efficienza dell'attività di riscossione delle entrate, monitorando attentamente l'operato dell'Agenzia delle Entrate Riscossione.



Al

2.C. Gestione dei residui attivi (che ammontano, nel risultato di amministrazione 2016, ad euro 1.135.800,88) con particolare riferimento a quelli del titolo I (pari ad euro 581.699,80) che risultano di anzianità superiore a due anni, nonché, in parte, anche relativi ad esercizi antecedenti il 2012.

Sul punto, l'Ente dichiara che "I residui attivi del titolo I fino all'anno 2014 ammontavano ad euro 198.563,47 ed erano rappresentati da avvisi di accertamento ICI, da TARSU-TARI e TOSAP. Ad oggi sono stati riscossi euro 59.383,09 che rappresentano il 30% dei residui, come risulta dalla seguente tabella:

ANNO	residuo 2016	riscosso ad oggi	Residuo ad oggi	Descrizione
2011	21.774,18	3.000,75	18.773,43	ICI TARSU ordinaria
2012	31.418,84	9.025,16	22.393,68	TARSU ordinaria, TARSU a ruolo anni precedenti
2013	63.154,99	17.536,78	45.618,21	ICI e TARI ordinaria
2014	82.215,46	29.820,40	52.395,06	ICI, TOSAP e TARI ordinaria
	198.563,47	59.383,09	139.180,38	

L'Ente ha intrapreso azioni per accelerare le attività di riscossione come meglio dettagliate al punto precedente. I residui attivi al 31.12.2016 relativi al Titoli I Tipologia 101: imposte, tasse e proventi assimilati ammontavano ad euro 568.131,14 e sono stati svalutati con il FCDE per euro 348.317,95. Ad oggi risultano residui da riscuotere per euro 290.012,44".

La Sezione, nel prendere atto delle attività poste in essere dal Comune per accelerare l'attività di riscossione in conto residui, ricorda che per effetto della gestione ordinaria dei residui - che comporta ogni anno la formazione di nuovi residui e la cancellazione o riscossione dei vecchi crediti - lo stock di residui attivi dovrebbe naturalmente tendere ad una stabilizzazione, mentre i residui passivi dovrebbero tendere verso una

progressiva riduzione (articolo 2, comma 1 del D.M. 20 maggio 2015; deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR).

Accanto ad una efficiente attività di riscossione delle entrate, va, dunque, attentamente monitorata la mole di residui attivi conservati in bilancio, atteso che il mantenimento di residui attivi inesigibili va ad incidere inevitabilmente sull'attendibilità del risultato di amministrazione e, in particolare, sull'avanzo di amministrazione. Una cospicua presenza di residui attivi, difatti, non solo è pregiudizievole per la situazione di cassa, ma può anche "inquinare" una trasparente determinazione della gestione di competenza e del risultato di amministrazione. Al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, dunque, nell'ipotesi in cui vi sia una presenza rilevante di residui attivi, risalenti nel tempo e di dubbia sussistenza, l'Ente dovrà attivare misure idonee per la ricognizione e la verifica delle singole posizioni creditorie, finalizzate al loro progressivo esaurimento.

Si rammenta, altresì, che la suddetta operazione di verifica non può tradursi in un mero controllo di carattere formale - volto a verificare la sola sussistenza del titolo giuridico - ma deve concretizzarsi nella verifica circa la effettiva riscuotibilità del credito e il conseguente mantenimento dello stesso nel conto di bilancio.

Si invita, pertanto, l'Ente a monitorare attentamente la mole dei residui attivi, ai fini di una trasparente determinazione della gestione di competenza e del risultato di amministrazione

2.D. Assunzioni di personale con lavoro flessibile e superamento del limite di cui all'articolo 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 (domande 1.9.3 e 1.9.6 del questionario, in cui si fa riferimento all'instaurazione di rapporti di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 557 della legge n. 311/2004 - cd. scavalco d'eccedenza).

Dall'esame del questionario, è emersa la violazione del limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010. In particolare, nella risposta alla domanda 1.9.6, si legge che *"L'Ente ha sfiorato il limite dell'art. 9, co. 28, per l'instaurazione di rapporti di lavoro*

ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 557 legge 311/2004 (cd. scavalco d'eccedenza) per fare fronte alle carenze di personale degli uffici creata a seguito in particolare del pensionamento di un responsabile di area. Il comune ha approvato tali rapporti di lavoro nei primi mesi del 2016 facendo riferimento ad una serie di pareri della CDC (Piemonte 33/2016, 3/2009, 200/2012, 249/2012; Veneto 17/2008, 955/2012; Calabria 41/2012; Liguria 7/2012; Toscana 6/2012) che consideravano tali spese non rilevanti ai fini della spesa flessibile del personale".

Nel corso dell'attività istruttoria, a seguito di richiesta di informazioni più dettagliate, l'Ente ha dichiarato che "Il Comune ha rispettato il contenimento della spesa complessiva di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013, come disciplinato dall'art. 1, c. 557 e seguenti della legge n. 296/06.

Nell'anno 2016 il Comune non ha rispettato le disposizioni previste dall'art.9, comma 28 del D.L. n.78/2010. Il limite di spesa per lavoro flessibile (100% della somma spesa per stessa tipologia di lavoro 2009) ammontava ad € 19.887,43. La somma spesa nel 2016 per lavoro flessibile è stata di € 50.348,29 per cui il Comune ha sfiorato il tetto di spesa per lavoro flessibile dell'importo di € 30.460,86.

Nell'anno 2016 le spese per lavoro flessibile sono state le seguenti:

- a) -€ 2.376,72 per utilizzo di Agenti di polizia locale di altri comuni a seguito di apposito accordo approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 172 del 16.12.2015. (ALL. B)
- b) -€ 4.872,94 per retribuire un'assunzione temporanea posta in essere per sostituire una dipendente in maternità. L'assunzione temporanea è stata posta in essere con deliberazione di Giunta comunale n. 83 del 09.06.2015. (ALL. C)
- c) -€ 25.475,24 per n.3 c.d. "scavalchi di eccedenza" ai sensi e per gli effetti dell'art.1 comma 557 della legge n.311/2004. Approvati con delibere di Giunta comunale n. 60 del 30.03.2016 (ALL.D), n. 65 del 06.04.2016 e n. 84 del 18.05.2016 (ALL. E), n. 82 del 11.05.2016 (ALL. F)
- d) -€ 17.623,39 per l'ufficio di staff del sindaco approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 146 del 04.11.2015. (ALL. G)

La somma spesa per l'ufficio di staff del sindaco (€ 17.623,39) e la somma spesa per l'utilizzo di Agenti di polizia locale di altri comuni (€ 2.376,72) è sostanzialmente pari al limite del 100% della spesa dell'anno 2009.

La somma spesa per l'assunzione temporanea posta in essere per sostituire una dipendente in maternità (€ 4.872,94) è stata assunta ritenendo che la stessa fosse indispensabile per l'assolvimento di funzioni fondamentali ed in assenza di altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione.

La maggior parte dello "sforamento" (€ 25.475,24 su € 30.460,86) è dovuta all'approvazione dell'instaurazione di tre rapporti di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'art.1 comma 557 della legge n.311/2004 (cd. "scavalco di eccedenza").

Nel momento in cui sono state poste in essere le deliberazioni di Giunta comunale con le quali sono stati approvati i tre "scavalchi" di eccedenza, vi erano vari pareri di diverse Sezioni regionali della Corte dei Conti secondo cui lo "scavalco di eccedenza" non era da considerarsi come forma flessibile di assunzione (Sezione Piemonte: deliberazione 33/2016, parere 3/2009, parere 200/2012, parere 249/2012; Sezione Veneto: 17/2008, 955/2012; Sezione Calabria: parere 41/2012; Sezione Liguria: parere n.7/2012; Sezione Toscana: parere 6/2012).

La sezione delle autonomie della Corte dei conti ha chiarito definitivamente che lo scavalco di eccedenza rileva ai fini della spesa del personale flessibile con la deliberazione n.23/SEZAUT/2016/QMIG (depositata il 20.06.2016), quando il Comune aveva già approvato gli "scavalchi di eccedenza" sopra indicati nella presunzione che gli stessi non fossero rilevanti ai fini della "spese flessibile del personale".

Ad oggi il limite previsto dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 è pienamente rispettato, il Comune ha in essere:

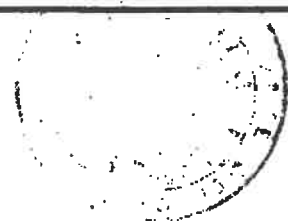
- un solo incarico e.d. "scavalco di d'eccedenza";*
- un accordo di collaborazione per il servizio di vigilanza".*

Emerge, dunque, la violazione da parte del Comune del limite di spesa stabilito dall'articolo 9, comma 28 del D.L. 78/2010, norma con cui il Legislatore, secondo

quanto confermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 173 del 2012), ha inteso porre «un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato». Sulla portata applicativa della disposizione in parola, si è pronunciata la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2015/QMIG del 29 gennaio 2015, enunciando il principio di diritto: *“Le limitazioni dettate dai primi sei periodi dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, in materia di assunzioni per il lavoro flessibile, alla luce dell’art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (che ha introdotto il settimo periodo del citato comma 28), non si applicano agli enti locali in regola con l’obbligo di riduzione della spesa di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’art. 1, l. n. 296/2006, ferma restando la vigenza del limite massimo della spesa sostenuta per le medesime finalità nell’anno 2009, ai sensi del successivo ottavo periodo dello stesso comma 28”*.

Successivamente, la stessa Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2016/QMIG, ha espresso il seguente principio di diritto: *“Il limite di spesa previsto dall’art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, non trova applicazione nei casi in cui l’utilizzo di personale a tempo pieno di altro Ente locale, previsto dall’art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, avvenga entro i limiti dell’ordinario orario di lavoro settimanale, senza oneri aggiuntivi, e nel rispetto dei vincoli posti dall’art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. La minore spesa dell’ente titolare del rapporto di lavoro a tempo pieno non può generare spazi da impiegare per spese aggiuntive di personale o nuove assunzioni”*.

Con la suddetta pronuncia, la Sezione delle Autonomie ha risolto un contrasto interpretativo in merito all’applicazione del limite di spesa di cui all’articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 relativamente ai rapporti di lavoro instaurati ai sensi dell’articolo 1, comma 557, della legge n. 311/2004 (cd. scavalco di eccedenza), a norma del quale *“I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti*

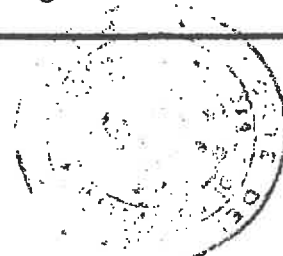


servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purchè autorizzati dall'amministrazione di provenienza".

Dall'esame della documentazione in atti e secondo quanto riferito dall'Ente, emerge che il superamento del limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 è stato determinato da un'assunzione per sostituzione di una dipendente in maternità, dalla costituzione dell'ufficio di staff del Sindaco ai sensi dell'articolo 90 del TUEL, dall'utilizzo di Agenti di polizia locale di altri comuni e da n. 3 assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 1, comma 557 della legge n. 311/2004 (cd. scavalco d'eccedenza).

L'Ente, nel confermare che *"Nell'anno 2016 il Comune non ha rispettato le disposizioni previste dall'art.9, comma 28 del D.L. n.78/2010"* dichiara che *"La maggior parte dello "sforamento" (€ 25.475,24 su € 30.460,86) è dovuta all'approvazione dell'instaurazione di tre rapporti di lavoro ai sensi e per gli effetti dell'art.1 comma 557 della legge n.311/2004 (cd. "scavalco di eccedenza"), specificando che, nel momento in cui sono state adottate le deliberazioni di Giunta comunale di approvazione dei cd. scavalchi di eccedenza, vi erano pareri "di diverse Sezioni regionali della Corte dei Conti secondo cui lo "scavalco di eccedenza" non era da considerarsi come forma flessibile di assunzione" e che "La sezione delle autonomie della Corte dei conti ha chiarito definitivamente che lo scavalco di eccedenza rileva ai fini della spesa del personale flessibile con la deliberazione n.23/SEZAUT/2016/QMIG (depositata il 20.06.2016), quando il Comune aveva già approvato gli "scavalchi di eccedenza" sopra indicati nella presunzione che gli stessi non fossero rilevanti ai fini della "spese flessibile del personale".*

A tale proposito, la Sezione, esaminati gli atti prodotti, evidenzia che, in tutte le deliberazioni di Giunta comunale con cui sono stati approvati i cd. scavalchi d'eccedenza (n. 60 del 30/03/2016; n. 65 del 06/04/2016; n. 82 datata 11/05/2016), vi era stato lo specifico e reiterato avvertimento da parte sia del Segretario comunale sia



del Responsabile dell'area contabile che *"secondo orientamento prevalente espresso in vari pareri di più sezioni della Corte dei conti, lo "scavalco d'eccedenza" si configura quale "lavoro flessibile" e, in quanto tale, soggetto ai limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del D.L. 31.05.2010, n. 78..che con il presente atto si autorizza una spesa per "lavoro flessibile" che supera il 100% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per la medesima finalità"*.

Si tenga conto, altresì, che al momento della deliberazione di Giunta comunale n. 82 datata 11/05/2016 (con cui si approvava il terzo scavalco d'eccedenza) era stata già depositata la deliberazione n. 33/2016/SRCPIE/QMIG del 6 aprile 2016, con cui la Sezione regionale di controllo per il Piemonte aveva rimesso al Presidente della Corte dei conti la questione di massima concernente il contrasto interpretativo in parola; l'Ente, pertanto, per ragioni di prudenza e tenuto conto dei reiterati avvertimenti del Segretario comunale e del Responsabile dell'area contabile, avrebbe potuto astenersi dall'adottare la deliberazione in parola.

Ancora, si evidenzia che la scrivente Sezione, con parere n. 118/2012/PAR, aveva specificato che *"il personale dell'ente utilizzato secondo il dettato dell'art. 1 comma 557 della L.F. 2005 ricade nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 2010"* e che, con successivo parere n. 448/2013/PAR, aveva ulteriormente precisato che *"qualora l'amministrazione intenda utilizzare il dipendente mediante il ricorso alla procedura in convenzione ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge n. 311/2004, al di fuori del normale orario di lavoro comunque espletato presso l'amministrazione di appartenenza e con oneri finanziari aggiuntivi per l'amministrazione di destinazione, si è in presenza di un'assunzione a tempo determinato, assimilabile, quanto ad effetti, al comando e, per tale motivo, rientrante nel computo del vincolo finanziario prescritto dall'art. 9, comma 28 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78"*.

Il Collegio rileva, infine, che anche nelle deliberazioni di Giunta comunale n. 83 del 09/06/2015 (relativa all'assunzione per sostituzione di dipendente in maternità) e n. 146 del 04/11/2015 (relativa alla costituzione ufficio di staff del Sindaco) l'Ente era

stato allertato dal Segretario comunale e dal Responsabile dell'area contabile circa il fatto che l'adozione di tali atti avrebbe comportato la violazione dei limiti di spesa di cui trattasi.

Per il futuro, pertanto, si auspica una maggiore cautela da parte dell'Ente nell'assumere decisioni in merito a situazioni per le quali sia evidenziata espressamente la possibile violazione di norme di legge, specie ove queste ultime mirino alla tutela e al presidio degli equilibri di finanza pubblica.

Ciò posto, la Sezione raccomanda all'Ente di attenersi scrupolosamente al rispetto dei limiti di spesa previsti dall'articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010.

Il Collegio si riserva ogni ulteriore verifica sui prossimi questionari, atteso che l'Ente dichiara che "Ad oggi il limite previsto dall'art. 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010 è pienamente rispettato, il Comune ha in essere:

- un solo incarico c.d. "scavalco di d'eccedenza";
- un accordo di collaborazione per il servizio di vigilanza".

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

le criticità di cui in parte motiva.

INVITA l'ente

- a rispettare le tempistiche di approvazione del rendiconto di cui all'articolo 227 TUEL;
- ad assicurare una maggiore efficienza dell'attività di riscossione delle entrate, monitorando attentamente l'operato dell'Agenzia delle Entrate Riscossione;
- a monitorare la mole dei residui attivi, ai fini di una trasparente determinazione della gestione di competenza e del risultato di amministrazione;
- al rispetto del limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28 del D.L. n. 78/2010, stante la violazione accertata per l'anno 2016.

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, 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;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Revisore dei conti del Comune di Sale Marasino;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 17 luglio 2019.

Il Magistrato Estensore

(dott.ssa Marinella Colucci)



Il Presidente f.f.

(dott. Marcello Degni)



Depositata in Segreteria il

30 LUG 2019

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

