



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere (relatore)
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 5 giugno 2018

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);

Visto il d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, artt. 20 e 24;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 6/SEZAUT/2017/INPR del 5 aprile 2017, 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 2016 – ed i relativi questionari;

Vista la nota prot. n. 68 dell'1.08.2016 di questa Sezione trasmessa ai comuni e alle province della Regione Lombardia, che fissava al 31 ottobre 2017 il termine per la trasmissione della Relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 dei predetti enti locali, redatto ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 32/2018/PRSE del giorno 8 febbraio 2018 che accertava il mancato invio della Relazione sul Rendiconto dell'esercizio 2016 del comune di Adro;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 289/2017/PRSP del 25 ottobre 2017 che accertava «*la non conformità a legge dell'abbattimento al 36% del FCDE accantonato nel bilancio a consuntivo dell'esercizio finanziario 2015*»;

Vista la deliberazione di questa Sezione n. 71/2018/PRSP del giorno 8 marzo 2018 che accertava «*-) la tardività delle misure adottate dal comune di Adro (BS) in adempimento della delibera n. 289/2017/PRSP del 25 ottobre 2017;*

-) l'inadeguatezza per le ragioni esplicitate nei punti a) e b) della motivazione delle misure adottate dal comune di Adro (BS) in adempimento della delibera n. 289/2017/PRSP del 25 ottobre 2017»;

Udito il magistrato relatore, Cons. Laura De Rentiis;

FATTO

Preliminarmente, questa Sezione osserva che, alla data della presente camera di consiglio, non risulta ancora pervenuta a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti la Relazione sul Rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 del comune di Adro (BS) da redigersi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti,



della legge 23 dicembre 2005, n. 266 il cui termine per l'invio è scaduto lo scorso 31 ottobre 2017. Ciò, nonostante fosse stata comunicata all'ente la delibera di questa Sezione n. 32/2018/PRSE del giorno 8 febbraio u.s. (trasmessa via posta elettronica certificata il 9 febbraio u.s.) con la quale era stato accertato l'inadempimento.

Al richiamato accertamento, poi, è seguita formale diffida del Magistrato istruttore con l'ordinanza di cui al prot. 4699 del giorno 11 maggio.

In dipendenza di ciò, l'esame è stato inizialmente condotto sulla base delle sole risultanze del rendiconto 2016 presente in BDAP - Banca dati delle amministrazioni pubbliche (prot. 16237 del 30.01.2018), stante anche l'assenza del rendiconto 2016 nella Sezione Amministrazione trasparente del sito web del Comune. Quest'ultimo documento, tuttavia, è stato trasmesso dopo la richiamata diffida e, pertanto, costituisce il documento sul quale si fonda il presente accertamento sull'esercizio finanziario 2016.

L'inadempienza del comune di Adro, tra l'altro, riguarda anche il distinto e ulteriore obbligo di invio a questa Sezione del provvedimento di ricognizione c.d. straordinaria delle partecipazioni societarie sancito dall'art. 24 d.lgs. n. 175/2016.

Fatte queste premesse, in maggior dettaglio, in data 11 maggio 2018 (prot. Cdc 0004699-11/05/2018-SC_LOM-T87-P), richiamate integralmente le deliberazioni di questa Sezione nn. 289/2017/PRSP, 71/2018/PRSP e 32/2018/PRSE, il Magistrato istruttore ha diffidato l'Ente a:

- a) fornire chiarimenti, tra l'altro, in tema di incarichi, di spesa di personale e di composizione del risultato di amministrazione 2016;
- b) motivare sulle ragioni dell'inadempimento ai suddetti obblighi di legge;
- c) inviare il rendiconto 2016 formalmente approvato dall'Ente, la relazione straordinaria delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 d.lgs. n. 175/2016.

In seguito alla suddetta nota è pervenuta a questa Sezione la comunicazione dell'Organo di revisione indirizzata al Segretario comunale che afferma quanto segue *«purtroppo nonostante i numerosi e continui solleciti, il Dott. Gregori della Scriba,*



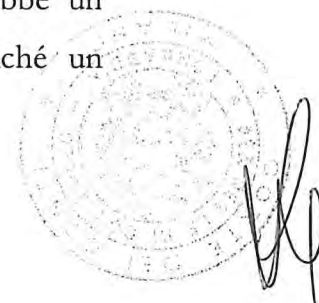
non mi ha ad oggi comunicato i dati richiesti ai fini dell'ottemperanza di cui al punto 2 della contestazione di cui all'oggetto, adempimento che, ricordo, è scaduto il 31 ottobre 2017. Oltre a quanto sopra richiesto, invito formalmente a fornire urgentemente tutte le risposte motivate agli ulteriori undici punti richiesti dalla Corte dei Conti. A causa delle continue difficoltà a svolgere in modo puntuale ed efficace il ruolo di revisore presso codesto Ente, anticipo le mie dimissioni» (prot. Cdc n 0004880-15/05/2018-SC_LOM-T87-A).

L'esame della nota di risposta pervenuta il successivo 24 maggio (prot. Cdc 0005388-25/05/2018-SC_LOM-T87-A) a firma del Segretario comunale, ha fatto emergere la presenza di incarichi *ex art. 90 Tuel*, in relazione quali il Magistrato istruttore ha formulato l'integrazione istruttoria di cui al prot. 5669 del 29.05.2018.

La richiesta è stata riscontrata con note del giorno 01.06.2018 acquisite ai prott. Cdc 5830, 5831 e 5832.

Nella relazione di deferimento del 4 giugno 2018, sulla base delle criticità risultanti allo stato degli atti, il Magistrato istruttore rileva quanto segue: «dalla successiva diffida/attività istruttoria (prot. Cdc 4699 del giorno 11 maggio 2018) e risposte istruttorie prott. Cdc nn. 5388 del 25 maggio è emerso quanto segue:

1. perdurante inadempimento dell'obbligo di trasmissione della relazione di cui all'art. 1 commi 166 e ss. della legge finanziaria per il 2006;
2. perdurante inadempimento dell'obbligo di trasmissione della delibera di consiglio comunale per la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie *ex art. 24 TUSP*;
3. perdurante errore nel calcolo del FCDE con applicazione dell'abbattimento al 36% anche nell'esercizio finanziario 2016, come emerge per *tabulas* dall'allegato c della delibera del consiglio comunale con il quale è stato approvato il consuntivo (pagg. 135-137);
4. conseguentemente -a parità degli altri vincoli e accantonamenti non sindacati nel corso dell'istruttoria- l'ente al 31.12.2016 registrerebbe un disavanzo di amministrazione sostanziale di € -72.871,84 (anziché un



avanzo di € 283.796,69) dovuto all'accantonamento a titolo di FCDE nel minore importo di € 201 mila, anziché di € 557.668,53;

5. appalto di servizi alla società Scriba Brescia s.r.l. con il quale è stato affidato ad un soggetto esterno lo svolgimento di attività ordinaria dell'ente (predisposizione dello schema del bilancio di previsione e del consuntivo, per un importo complessivo di € 5.000,00);
6. criticità in merito alla "spesa personale ufficio del Sindaco art. 90 d.lgs. n. 267/00" per l'importo di € 74.726,90».

Sulla base della richiamata relazione, in pari data, il Presidente della Sezione ha convocato la Sezione regionale di controllo per la Lombardia per esaminare la questione nella camera di consiglio del 5 giugno 2018.

DIRITTO

I) Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, co. 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", 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 (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, co. 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 della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art. 3, co. 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, significativamente 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 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'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".

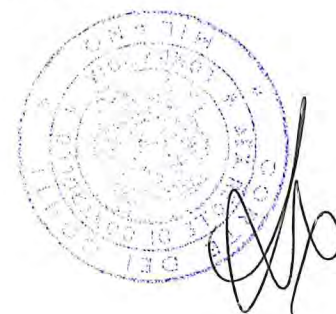
Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni 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'art. 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'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, co. 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 deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni 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.

II) Irregolarità della gestione finanziaria

Il comune di Adro (BS) presenta le seguenti irregolarità nella gestione finanziaria 2016.

A) Mancato invio della relazione sulla revisione straordinaria ex art. 24 d.lgs. n. 175/2016.

La Sezione rileva che la relazione sulla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie del comune di Adro, da redigersi ai sensi dell'art. 24 d.lgs. n. 175/2016, non è stata trasmessa.

Nell'ambito delle attribuzioni intestate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, questa Sezione aveva provveduto a sollecitare detto adempimento con la nota prot. 93 del giorno 11/10/2017 nonché con la nota prot. 28/2018 del 7 marzo u.s.

La diffida ad inoltrare la relazione di cui si discute, è stata rinnovata con nota prot. 4699 del giorno 11 maggio 2018, in cui il Magistrato istruttore aveva sottolineato il perdurare dell'inadempimento *«atteso che -con la Vs. nota prot. 11844/2017» il Comune aveva «trasmesso una deliberazione avente ad oggetto l'individuazione degli enti rientranti nel consolidamento dei conti del comune di Adro e non l'adozione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie».*

Pertanto, dopo aver rappresentato che alla data della richiesta (11 maggio 2018) *«detta relazione non risulta inserita nemmeno nell'applicativo partecipazioni del Dipartimento del Tesoro»*, con medesima nota, il Magistrato istruttore aveva diffidato l'Ente a inviare (anche) la relazione in parola.

Con nota di risposta prot. Cdc 5388 del 25.05.2018, il Segretario comunale ha evidenziato quanto segue. *«È opportuno precisare che la relazione non è stata debitamente compilata, di questo ci se ne scusa formalmente. Le motivazioni sono da addebitare al fatto che fino all'anno 2017 la società partecipata da questo Ente era "Cogeme Spa" di cui si detiene la quota dello 0,004% , per un valore complessivo di € 3,10, oltre ad una quota di 10 azioni al valore nominale singolo di € 0,31 di MPS*



Capital Service SPA – Gruppo Monte Paschi quest'ultima ceduta a Monte dei Paschi di Siena SPA con determina n. 1093 del 03/12/2015 adottata conseguentemente alle disposizioni cui alle delibere di Consiglio Comunale 06/2015 11/2015 e di Giunta Comunale n. 67/2015.

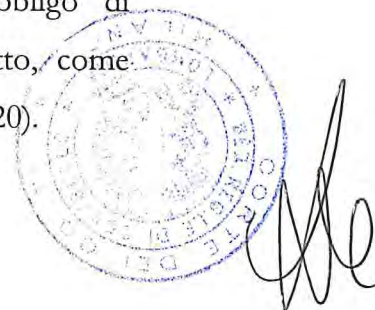
Di seguito si vuole altresì precisare che nel corso delle verifiche, effettuate per la redazione del piano di razionalizzazione 2017, è emersa una partecipazione della quale già dal 2011 in atto consigliare numero 44 “Ricognizione delle società partecipate dal Comune di Adro ai sensi dell’art.3, comma 28, della Legge n. 244 del 24/12/2017. Autorizzazione al mantenimento delle Azioni” non vi era menzione.

Nella sopraccitata delibera si faceva però menzione di un’ulteriore società E.S.CO. Brixia srl a partecipazione indiretta, n.1 azione del valore di € 225,00 per una percentuale dello 0,5% della stessa non risulta siano mai state acquistate le quote.

Durante le verifiche è però emersa la partecipazione di questo Ente ad una società per il servizio di depurazione “Tutela Ambientale del Sebino srl” (mai comunicata all’ufficio servizi finanziari prima del 2017 – ricognizione effettuata con delibera di Giunta Comunale n. 132/2017 trasmessa a codesta Spettabile Corte in data 19/10/2017 protocollo 11844), tale società ha in carico soltanto il finanziamento del depuratore rimborsato interamente dall’ATO e, dopo un’attenta ricerca, è risultato che la stessa ha subito dal 1993 numerosi cambi di ragione sociale (Tutela Ambientale del Sebino Spa -> AOB2 srl e Uniacque Spa; AOB2 oggi Acque Bresciane srl), motivo per il quale non ne è risultata agli atti la partecipazione. La relazione, a seguito dei dati emersi, è in via di predisposizione e sarà trasmessa nel più breve tempo possibile attraverso apposita piattaforma web».

A tale proposito, la Sezione osserva quanto segue.

Con la recente novella di carattere sistematico introdotta dal d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (c.d. T.U. Società a partecipazione pubblica o TUSP), il Legislatore oltre a prevedere una disciplina vincolistica generale relativa al mantenimento e all’acquisizione di partecipazioni in società da parte delle amministrazioni pubbliche, ha reso ordinario e periodico l’obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute, introdotto, come intervento eccezionale, dalla precedente Legge n. 190/2014 (cfr. art. 20).



All'obbligo di carattere "periodico" sin qui descritto, si aggiunge quello a carattere straordinario di interesse ai fini della presente deliberazione.

In maggior dettaglio, il co. 1 dell'art. 24 d.lgs. n. 175/2016 prevede che *«le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, dalle amministrazioni pubbliche alla data di entrata in vigore del presente decreto in società non riconducibili ad alcuna delle categorie di cui all'articolo 4, ovvero che non soddisfano i requisiti di cui all'articolo 5, commi 1 e 2, o che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2. A tal fine, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica effettua con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del presente decreto, individuando quelle che devono essere alienate. L'esito della ricognizione, anche in caso negativo, è comunicato con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Le informazioni sono rese disponibili alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15».*

Il successivo co. 2 prevede che *«per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 611, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 -[tra cui compaiono anche gli enti locali e, dunque, il comune di Adro]- il provvedimento di cui al comma 1 costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi del comma 612 dello stesso articolo, fermi restando i termini ivi previsti».* Detto provvedimento di ricognizione *«è inviato alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, nonché alla struttura di cui all'articolo 15, perché verifichi il puntuale adempimento degli obblighi di cui al presente articolo».*

Rilevato che, dunque, anche nel TUSP -come nella precedente legge di stabilità per il 2015 ma diversamente dalla legge finanziaria per il 2008 che era limitata alle partecipazioni dirette-, l'attuale disciplina coinvolge sia le partecipazioni dirette sia quelle indirette, questa Sezione ritiene opportuno evidenziare come l'effettivo perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione sia stato presidiato dal Legislatore con la determinazione di specifiche conseguenze a carico delle Amministrazioni inadempienti.



Più in particolare, il T.U. Società a partecipazione pubblica, co. 5 e ss. dell'art. 24, stabilisce che «5. In caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile. 6. Nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'articolo 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione».

Nel caso di specie, la mancata adozione e il mancato invio della relazione sulla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie ex art. 24 TUSP del comune di Adro, impedisce a questa Sezione di verificare il puntuale adempimento degli obblighi del ridetto art. 24, e, dunque, impedisce la verifica del percorso di razionalizzazione imposto dal medesimo articolo (che richiama quello previsto dall'art. 20 co. 2 TUSP).

B) Mancato invio Relazione-questionario sul consuntivo 2016.

La Sezione deve rilevare che la Relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 del comune di Adro, da redigersi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e il cui termine per l'invio è scaduto lo scorso 31 ottobre 2017, non è stata trasmessa. Ciò, nonostante la delibera di questa Sezione n. 32/2018/PRSE del giorno 8 febbraio u.s. (trasmessa il successivo 9 febbraio tramite posta elettronica certificata) di accertamento di detta mancanza e la diffida di cui al prot. 4699 del giorno 11 maggio 2018 che si esprimeva nei seguenti termini: «diffida l'Ente a fornire chiarimenti sui seguenti rilievi, nonché ad inviare la documentazione richiesta [...] 2. Motivare sulle ragioni del grave inadempimento -da parte dell'Organo di revisione- dell'obbligo di legge di inviare a questa Sezione la relazione-questionario sul rendiconto dell'esercizio 2016 (cfr. delibera di questa Sezione n. 32/2018/PRSE)».

A seguito della sopra citata nota, con prot. Cdc n 0004880-15/05/2018-SC_LOM-T87-A l'Organo di revisione ha fatto pervenire a questa Sezione la PEC da lui inviata al Segretario comunale il giorno precedente (14 maggio



2018) che si riporta testualmente: *«purtroppo nonostante i numerosi e continui solleciti, il Dott. Gregori della Scriba, non mi ha ad oggi comunicato i dati richiesti ai fini dell'ottemperanza di cui al punto 2 della contestazione di cui all'oggetto, adempimento che, ricordo, è scaduto il 31 ottobre 2017. Oltre a quanto sopra richiesto, invito formalmente a fornire urgentemente tutte le risposte motivate agli ulteriori undici punti richiesti dalla Corte dei Conti. A causa delle continue difficoltà a svolgere in modo puntuale ed efficace il ruolo di revisore presso codesto Ente, anticipo le mie dimissioni»* (prot. Cdc n 0004880-15/05/2018-SC_LOM-T87-A).

Nella successiva nota di risposta di cui al prot. Cdc 5388-2018, il Segretario comunale afferma che *«il grave inadempimento da parte dell'Organo di Revisione non si ritiene a quest'ultimo addebitabile in quanto la temporanea criticità organizzativa di questo Ente non ha permesso la tempestiva trasmissione dei dati mancanti dallo stesso più volte sollecitati e richiesti»*.

La Sezione ricorda che il mancato o il tardivo invio della predetta Relazione, a prescindere dall'individuazione della causa concreta, costituisce una grave irregolarità in quanto impedisce alla Sezione di svolgere il prescritto controllo sulla gestione finanziaria e contabile dell'ente.

Il Comune, per il tramite dell'Organo di Revisione, deve infatti fornire alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, le Relazioni-Questionari sui Bilanci di previsione e sui Rendiconti (oltre alle eventuali informazioni successivamente richieste) nei termini prescritti, onde consentire alla stessa l'efficace esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. D'altra parte, quando l'inadempimento è già stato oggetto di accertamento (nel caso di specie, delibera Sezione n. 32/2018/PRSE comunicata il giorno 09.02.2018), l'Organo di revisione ha l'obbligo di segnalare tempestivamente a questa Sezione eventuali problematiche che ritardino o impediscano il rispetto degli adempimenti richiesti dalla normativa finanziaria e contabile.

Ciò detto, questa stessa Sezione, accerta il reiterato mancato invio della Relazione sul Rendiconto dell'esercizio finanziario 2016 del comune di Adto.



C) Tardivo adempimento agli obblighi di pubblicazione ex art. 29 (consuntivo 2016) ed ex art. 31 d.lgs. n. 33/2013 (controlli e rilievi sull'amministrazione).

Al fine di avviare l'istruttoria sul consuntivo 2016 pur in mancanza del relativo questionario dell'Organo di revisione (cfr. precedente punto B), l'Ufficio ha tentato di reperire il rendiconto 2016 e relativi allegati dal sito web del Comune.

A mente dell'art. 29 co. 1 d.lgs. n. 33/2013, infatti, *«fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano i documenti e gli allegati del bilancio preventivo e del conto consuntivo entro trenta giorni dalla loro adozione, nonché i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità».*

Nel caso in esame, invece, a inizio maggio 2018, nella sotto-sezione 'Bilanci' della sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del comune di Adro, l'ultimo consuntivo che compariva era quello relativo all'esercizio finanziario 2015.

Nel corso di verifiche fatte d'ufficio sui contenuti del sito dell'Amministrazione di Adro, è emerso che il Comune era inadempiente anche all'ulteriore obbligo di pubblicazione recato dall'art. 31 del medesimo d.lgs. n. 33/2013 che recita: *«le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici».*

In maggior dettaglio, dalla verifica svolta durante la prima decade di maggio 2018, è emerso che nella sotto-sezione 'Controlli e rilievi sull'amministrazione' della sezione 'Amministrazione trasparente' del sito web del Comune, non erano pubblicate né le recenti delibere di questa Sezione n. 32/2018/PRSE



(trasmessa in data 09.02.2018) e n. 71/2018/PRSP (inviata in data 08.03.2018), né la più risalente delibera n. 289/2017/PRSP trasmessa il 26.10.2017.

Per quanto sopra, con nota prot. 4699 del giorno 11.05.2018, il Magistrato istruttore ha chiesto al Comune di motivare sulle ragioni della mancata pubblicazione, nella Sezione 'Amministrazione trasparente' del sito web del comune di Adro, «del rendiconto 2016, pur risultando approvato con delibera di CC n. 21/2017» nonché delle «deliberazioni di questa Sezione nn. 289/2017/PRSP, 71/2018/PRSP e 32/2018/PRSE».

A tale proposito, con nota di risposta prot. 5388 del 25.05.2018, il Segretario comunale ha osservato che *«la mancata pubblicazione è da addebitare ad una svista occorsa in conseguenza ai numerosi adempimenti dell'ultimo periodo non ultimo la redazione del Bilancio di Previsione 2018-2020 approvato in data 24/02/2018 con delibera di Consiglio Comunale n. 16/2018 e del Rendiconto 2017 che sarà oggetto di approvazione il 7 giugno 2018. Si è provveduto su vostra segnalazione a procedere all'immediata pubblicazione di quanto richiesto»*.

La Sezione prende atto delle motivazioni riportate dal Segretario comunale nonché dell'avvenuta pubblicazione dei documenti in parola. Cionondimeno, deve sottolineare l'importanza del rispetto dei suddetti adempimenti che, oltre ad essere imposto (e sanzionato) dalla legge, consente di fornire alla Sezione ulteriori ed importanti elementi conoscitivi per l'esercizio delle funzioni di controllo.

Per quanto sopra, la prima richiesta istruttoria (prot. Cdc 4699 del giorno 11.05.2018) sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2016, è stata formulata all'esito dell'esame condotto sulle risultanze del rendiconto 2016 presente in BDAP - Banca dati delle amministrazioni pubbliche (prot. 16237 del 30.01.2018). Il rendiconto 2016, completo di allegati, è stato, infatti, acquisito solo in sede di risposta istruttoria (prot. Cdc 5388 del 25.05.2018).

L'esame del rendiconto 2016 ha evidenziato le criticità che seguono.

D) Composizione del risultato di amministrazione 2016 (ad esclusione del FCDE di cui al punto successivo).

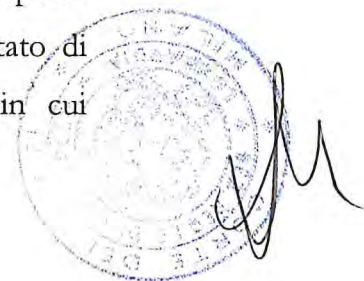


Rispetto a quella di consuntivo 2015, l'analisi del prospetto a) 'Risultato di amministrazione' 2016 presente in BDAP (prot. 16237 del 30.01.2018), ha evidenziato notevoli modifiche nella composizione del risultato stesso. Pertanto, in sede di prima richiesta istruttoria (prot. Cdc 4699 del 11.05.2018), «con riferimento al risultato di amministrazione 2016 e alla composizione dello stesso acquisita da questo Ufficio in BDAP», il Magistrato istruttore ha chiesto «di motivare sulla mancanza dell'accantonamento per indennità di fine mandato (circa 56 mila euro nel 2015) nonché sul venir meno dell'accantonamento per spese e rischi futuri (circa 124 mila euro nel 2015) e del fondo per perdite società partecipate. In generale, confermare la correttezza e congruità degli accantonamenti/vincoli effettuati sul risultato di amministrazione 2016, specificandone la parte disponibile».

Sul punto, il Segretario comunale ha specificato che: «I) La composizione dell'accantonamento sull'avanzo 2016 comprendono l'indennità di fine mandato del sindaco, eletto nel 2014, per un importo pari a 6.808,33 euro. II) Gli altri accantonamenti 2015 erano relativi a contenziosi su accertamenti tributari per spese legali e per rinnovi contrattuali per i dipendenti. III) L'ente non ha ritenuto necessario accantonare fondi per le perdite delle società partecipate. (vedi descrizioni punto 5); IV) In generale si conferma la correttezza e congruità degli accantonamenti/vincoli effettuati sul risultato di amministrazione 2016 specificando e rinviando a quanto contenuto nell'allegato -1- pagina 11 "Composizione del Risultato di Amministrazione al 31 dicembre" – Rendiconto 2016» (prot. Cdc 5388/2018).

Questa Sezione osserva che i vincoli/accantonamenti valorizzati nell'allegato c) presente in BDAP (sulla cui base il Magistrato istruttore ha formulato la richiesta istruttoria sopra riportata) non corrispondono ai vincoli/accantonamenti presenti nell'allegato C) accluso al rendiconto 2016 pervenuto a questa Sezione in sede di risposta istruttoria.

Rilevato che la diversa composizione non incide sull'ammontare della parte disponibile del risultato di amministrazione (che in entrambe le versioni dei prospetti ammonta a 283.796,69 euro), questa Sezione osserva che la risposta istruttoria sopra riportata sembra riferirsi alla composizione del risultato di amministrazione rappresentata nel fascicolo del rendiconto 2016, in cui



comparare un accantonamento per fondo contenzioso di 46.528,96 euro e 'altri accantonamenti' per 80.829,74 euro. Dunque, questa Sezione, nel ritenere errata la rappresentazione inviata in BDAP:

i) invita l'Ente a porre maggiore attenzione nell'invio dei propri dati finanziari a Banche dati e in particolare in BDAP che, anche nell'ottica della semplificazione dell'onere amministrativo che grava sugli enti e del miglioramento della qualità del dato, costituisce contemporaneamente adempimento all'obbligo di cui all'art. 227 co. 6 Tuel, nonché fondamentale base informativa per le analisi condotte da vari soggetti istituzionali, tra cui la Corte dei conti;

ii) fatto salvo quanto si dirà nel punto successivo della presente deliberazione in relazione al FCDE di consuntivo 2016, prende atto dell'attestazione di *«correttezza e congruità degli accantonamenti/vincoli effettuati sul risultato di amministrazione 2016»*, nonché prende atto del fatto che sul punto la relazione dell'Organo di revisione ex art. 239 Tuel non formula alcun rilievo.

E) Errato accantonamento a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità e, conseguente, disavanzo di amministrazione sostanziale dell'ente al 31.12.2016.

Dal prospetto di cui all'allegato a) 'Risultato di amministrazione' presente in BDAP (prot. 16237 del 30.01.2018), il FCDE sul risultato di amministrazione 2016 risulta accantonato nell'importo di 201.000,00 euro.

La completa mancanza di dati nell'allegato C) 'Fondo crediti di dubbia esigibilità' presente in BDAP e l'inadeguatezza delle misure adottate dal comune di Adro in adempimento della delibera n. 289/2017/PRSP pronunciata con delibera di questa Sezione n. 71/2018/PRSP del giorno 08.03.2018, hanno reso indispensabile l'effettuazione di un approfondimento istruttorio sul FCDE.

Giova qui ricordare, infatti, che con delibera n. 289/2017/PRSP del 25.10.2017, questa Sezione accertava la non conformità dell'FCDE accantonato a consuntivo 2015 per aver abbattuto al 36% il FCDE calcolato in base all'andamento delle riscossioni in conto residui rispetto ai residui iniziali

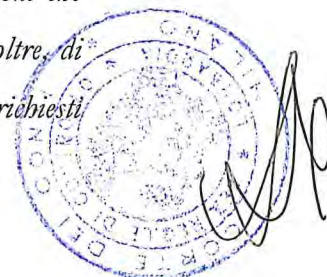
del periodo 2011-2015. Conseguentemente, la Sezione fissava *«all'Amministrazione comunale di Adro (BS) il termine di sessanta giorni, dalla comunicazione della presente pronuncia di accertamento [n. 289/2017], per la predisposizione e l'invio a questa Sezione di una relazione sottoscritta dal responsabile del servizio finanziario e certificata dall'organo di revisione nella quale vengano evidenziate le modalità di calcolo dell'accantonamento a titolo di FCDE al 31.12.2016 per verificare se anche in questo esercizio finanziario è stato effettuato l'abbattimento».*

Il riscontro alla delibera n. 289/2017/PRSP -contenuto nelle note prott. Cdc nn. 1382 e 1382 del giorno 08.02.2018- non si è rivelato soddisfacente in quanto, pur tenuto conto delle difficoltà in cui si è trovato il comune di Adro per l'intervenuta *«mobilità di una dipendente e pensionamento dell'apicale»* (e-mail del comune in data 29.12.2017 e riportata in delibera n. 71/2018/PRSP), la ricostruzione dei *«dati da trasporre nella documentazione»* operata dall'Ufficio:

- a) ha riguardato il FCDE al 31.12.2015, anziché quello richiesto (FCDE al 31.12.2016);
- b) è stata condotta applicando una metodologia non conforme ai principi contabili (cfr. delibera n. 71/2018/PRSP).

La Sezione, pertanto, si riservava ogni verifica sul rendiconto per l'esercizio finanziario 2016.

Ciò premesso, con nota istruttoria prot. Cdc 4699 del giorno 11.05.2018, il Magistrato istruttore ha chiesto di: *«i) specificare il metodo di calcolo adottato (ordinario o c.d. semplificato); ii) nel foglio 'FCDE' dell'allegato file xls, in corrispondenza delle singole voci di entrata utilizzate per il calcolo del FCDE, inserire i dati relativi al periodo 2010-2016. Qualora l'Ente abbia utilizzato il metodo c.d. semplificato, completare il medesimo foglio con le formule utilizzate in sede di bilancio di previsione 2016. In ogni caso, inserire le formule utilizzate in sede di rendiconto 2016, a dimostrazione dell'importo effettivamente accantonato a consuntivo 2016. Reinviare il file nello stesso formato xls; iii) in relazione alle entrate di titolo I e III non inserite nella tabella precedente (e quindi non considerate per la determinazione del FCDE di rendiconto 2016), indicare le ragioni che hanno portato a considerarle 'di non difficile esazione'. Di tali entrate, si chiede, inoltre, di inserire, nel foglio 'andamento storico' del file xls di cui al punto precedente, i dati richiesti».*



(periodo 2010-2017); iv) ove sia stato confermato l'utilizzo del metodo c.d. semplificato, in considerazione del "rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019" connesso a tale metodo nonché di quanto specificato nel principio contabile, indicare l'importo che avrebbe dovuto assumere il FCDE di consuntivo 2016 se fosse stato calcolato con il metodo ordinario tenendo presente il principio desumibile dalla delibera di questa Sezione n. 253/2017/PRSE ove è stato ricordato che «non è corretto applicare il metodo ordinario per il calcolo del FCDE a consuntivo abbattendo l'accantonamento a consuntivo 2015 al 36%, (facoltà, al contrario, riconosciuta dal Legislatore per il bilancio di previsione 2015)». A consuntivo, tale facoltà, non può essere fruita «nemmeno per i residui di competenza». Affermazione valida anche per il consuntivo 2016 (esercizio per il quale il legislatore ha previsto la facoltà di abbattimento al 55% a previsione)».

La richiesta veniva riscontrata con risposta istruttoria prot. Cdc 5388/2018 da cui emerge quanto segue: «in relazione alla richiesta si precisa che il responsabile che ha seguito il procedimento oggi in quiescenza da ottobre 2017 ha seguito lo stesso metodo adottato per il 2015 pertanto:

- I) Il metodo adottato è quello ordinario;
- II) Senza l'ausilio della responsabile del procedimento in quiescenza si è dovuto procedere a ricostruzione, con l'aiuto della Scriba srl, dei dati richiesti che alleghiamo alla presente (allegato -6-). Precisiamo che dal 2015 è cambiato il sistema di gestione dei dati contabili ed alcuni dati sono stati ricostruiti da documenti cartacei allegati al bilancio. Questo può aver portato alla considerazione di più capitoli in fase di calcolo di quelli che a suo tempo furono considerati dal responsabile del procedimento. Siamo contestualmente a segnalare che nel file da voi fornito sembra mancare la colonna del 2016 "incassi di competenza";
- III) Non vi sono voci del titolo I e III escluse dal calcolo del FCDE
- IV) Non è stato utilizzato il metodo semplificato per il calcolo FCDE

Ad ogni buon conto si vuole assicurare che l'importo del risultato di amministrazione conseguente al rendiconto 2017 approvato con delibera di Giunta 65/2018 (pari a € 1.442.393,60) è nettamente superiore e presenta ampi spazi per vincolare eventuali ulteriori somme per il FCDE. Inoltre le attuali norme di finanza locale consentono all'Ente di



utilizzare soltanto circa 200 mila euro di avanzo sul bilancio di previsione. Lo spazio quindi di sicurezza in caso di mancata o dubbia esigibilità dei residui attivi è molto ampio. I residui attivi iscritti a bilancio, salvo i trasferimenti dello Stato, il FSC e l'addizionale IRPEF, sono tutti supportati da idonee obbligazioni giuridiche sottoscritte dai contribuenti e dagli utenti: accertamenti tributari, ruoli, fatture, bollette, corrispettivi. Inoltre di norma laddove vengano autorizzate rateizzazioni di importi rilevanti viene richiesta la presentazione di idonea polizza fideiussoria».

A seguito dell'esame della sopra riportata risposta istruttoria, ivi incluso l'allegato 6, nonché dell'allegato C) 'Fondo crediti di dubbia esigibilità' allegato al rendiconto 2016 trasmesso a questa Sezione dal Comune nelle more della pubblicazione dello stesso ex d.lgs. n. 33/2013 (cfr. *supra*), questa Sezione:

- a) prende atto che il Comune ha adottato il metodo ordinario;
- b) rileva la presenza di apparenti incongruenze tra la risposta istruttoria sopra riportata e i dati riportati nell'allegato 6, nonché all'interno dell'allegato 6 (ad es. presenza di incassi in conto residui a fronte di residui attivi iniziali pari a zero – cfr. altre entrate tributarie, anni 2012/2014-; o di molto inferiori – cfr. canoni di depurazione, e.f. 2013)
- c) per quanto evidenziato al precedente punto b):
 - ritiene di non poter trarre conclusioni definitive dall'applicazione del metodo ordinario ai dati forniti dal Comune con l'allegato 6;
 - ritiene di dover valorizzare il contenuto dell'allegato C) accluso al rendiconto 2016 pervenuto in sede di risposta istruttoria (e non, invece, quello -completamente a zero- presente in BDAP;
- d) ritiene errato l'accantonamento a FCDE di consuntivo per aver operato, anche nell'esercizio finanziario 2016, l'abbattimento al 36% del FCDE. Dall'esame delle pagg. 135/137 del consuntivo 2016, infatti, emerge che:
 - in relazione alla tipologia di titolo 1 '101: Imposte, tasse e proventi assimilati', a fronte di un 'importo minimo del fondo' (col. d) dichiarato in 321.703,26 euro, l'importo del 'fondo crediti di dubbia esigibilità' (col. e) si ferma a 115.813,17 euro;



- in relazione alla tipologia di titolo 3 'Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti', a fronte di un 'importo minimo del fondo' (col. d) dichiarato in 235.965,27 euro, l'importo del 'fondo crediti di dubbia esigibilità' (col. e) si ferma a 84.947,50 euro.

La situazione è compendiate nella tabella che segue:

	importo minimo del fondo (col. d)	fondo crediti di dubbia esigibilità (col. e)	% d/e
Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	321.703,26	115.813,17	36,00%
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	235.965,27	84.947,50	36,00%
totale	557.668,53	200.760,67	36,00%

Fonte: rielaborazione Cdc su dati di consuntivo 2016 – prot. Cdc 5388/2018

Alla Sezione appare evidente che il FCDE effettivamente accantonato in sede di rendiconto 2016 (201.000,00 euro), non sia altro che l'arrotondamento per eccesso della somma di euro 200.760,67 derivante dalla tabella sopra riportata.

Sembra dunque di poter concludere che:

- a) l'accantonamento di FCDE di consuntivo 2016 è stato effettuato soltanto in relazione a talune tipologie di entrata;
- b) l'importo di 201.000,00 euro rappresenta il 36,04% dell'importo di FCDE che si sarebbe dovuto accantonare (euro 557.668,53 euro -cfr. totale della colonna 'importo minimo del fondo (col. d)');
- c) per l'effetto, a parità degli altri vincoli e accantonamenti non sindacati nel corso dell'istruttoria, l'Ente al 31.12.2016 registrerebbe un disavanzo di amministrazione sostanziale di € -72.871,84 (anziché un avanzo di € 283.796,69 -cfr. all. A), voce 'parte disponibile' dovuto all'aver accantonato il FCDE nel minore importo di € 201 mila, anziché di 557.668,53 euro.



Con riferimento al FDCE di consuntivo 2017, in relazione al quale il Magistrato istruttore chiedeva di *«specificare le misure correttive eventualmente adottate in sede di approvazione del consuntivo 2017»* in *«ragione delle irregolarità rilevate da questa Sezione nel calcolo dell'accantonamento a FCDE sul risultato di amministrazione 2015 (delibera n. 289/2017/PRSP)»* (prot. Cdc 4699 del giorno 11.05.2018), il Segretario comunale afferma che *«il rendiconto 2017 è in corso di approvazione ed il calcolo del FCDE è stato effettuato secondo il principio contabile»* (prot. Cdc 5388/2018).

Sul punto, la Sezione preso atto che il consuntivo 2017 è in fase di approvazione (tardiva, essendo scaduto il termine di legge) e in considerazione delle criticità rilevate nell'accantonamento di consuntivo 2015 e 2016, invita l'Amministrazione comunale a tenere conto delle osservazioni contenute nelle precedenti delibere n. 289/2017 e 71/2018 nonché nella presente e rinvia ogni valutazione successivamente all'approvazione del consuntivo 2017.

F) Incarico affidato alla società Scriba s.r.l..

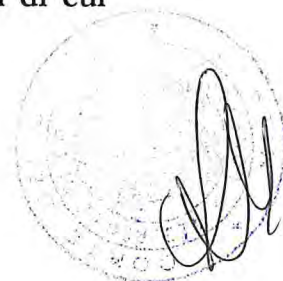
Con la nota del 11.05.2018 (prot. n. 4699), il Magistrato istruttore ha chiesto: *«In adempimento alla delibera di questa Sezione n. 71/2018/PRSP, al fine di verificare la conformità dell'incarico affidato alla società Scriba s.r.l. ai criteri di sana gestione finanziaria, l'Ente è tenuto a trasmettere: la determina di affidamento dell'incarico esterno, il contratto stipulato con la società, il regolamento comunale in vigore alla data di affidamento»*

Con la risposta istruttoria (prot. 5388 del 25.05.2018), l'Amministrazione ha trasmesso gli atti richiesti precisando che ci si è attenuti al "Regolamento comunale per lavori, servizi e forniture in economia" approvato con delibera di Consiglio Comunale 47/2006.

Da un esame degli stessi emerge che l'oggetto del servizio affidato consiste nella "redazione atti contabili per l'anno 2017".

Questo Collegio, in proposito, osserva che l'esternalizzazione non può avere ad oggetto "funzioni ordinarie dell'ente".

G) Affidamento di incarichi di staff in assenza dei presupposti di cui all'art. 90 TUEL.



In mancanza di qualsivoglia informazione sul rispetto del limite di spesa di personale *ex art. 1 co. 557 l. 296/2006*, con nota prot. 4699/2018 il Magistrato istruttore ha chiesto di *«riferire sull'eventuale rispetto nell'esercizio 2016, del limite di spesa per il personale di cui all'art. 1 co. 557 l. n. 296/2006»*.

Detta richiesta è stata riscontrata in data 25.05.2018 (prot. Cdc 5388) con l'invio del «prospetto del calcolo del limite delle spese di personale».

L'esame di tale prospetto ha fatto emergere una *«spesa personale ufficio del Sindaco art. 90 l. n. 267/00» per l'importo di € 74.726,90*.

Pertanto, il Magistrato istruttore ha formulato un'integrazione istruttoria nei termini che seguono (prot. Cdc 5669 del 29.05.2018): *«Vista la Vs. risposta del 25 maggio u.s. (allegato 7), si chiede di fornire delucidazioni in merito alla "spesa personale ufficio del Sindaco art. 90 l. n. 267/00" per l'importo di € 74.726,90. In particolare, si richiede copia dei provvedimenti con i quali è stata deliberata l'assunzione degli eventuali staffisti e i relativi contratti a tempo determinato. Si chiede altresì di specificare se l'ente ha rispettato vincolo di finanza pubblica prescritto dal comma 28 dell'art. 9 del D.L. n. 78/10»*.

In data 01.06.2018 il Segretario comunale ha trasmesso la seguente documentazione (prott. Cdc 5831 e 5832):

- decreto Sindacale per assunzione Staff prot. 00136 5 del 25.11.2014;
- contratti individuali di lavoro staff: prot. nn, 0014115/0014116/0014117 del 04.12.2014;
- disposizione del Ministero del Lavoro Politiche Sociali/Direzione Provinciale del Lavoro di Brescia n. 0000397 del 13.01.2011.

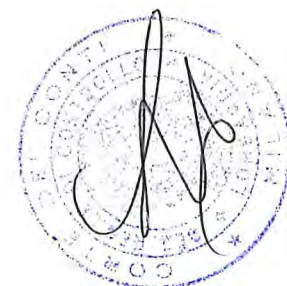
Con nota prot. 5830 in pari data ha, inoltre, specificato *«in merito al rispetto del vincolo di finanza pubblica prescritto dal comma 28 dell'art. 9 del D.L. 78/2010, che le spese di personale Ufficio del Sindaco Art. 90 Legge 267/00, sulla base di quanto risulta negli atti di questo Ente, erano le seguenti:*

ANNO 2009 € 164.389,52

ANNO 2010 € 129.000,00

ANNO 2011 € 94.009,09 (pari al 57,186 % delle spese 2009)

ANNO 2012 € 75.921,53 (pari al 46,183 % delle spese 2009)



ANNO 2013 € 74.710,98 (pari al 45,465 % delle spese 2009)

ANNO 2014 € 74.456,87 (pari al 45,292 % delle spese 2009)

ANNO 2015 € 74.706,09 (pari al 45,444 % delle spese 2009)

ANNO 2016 € 74.726,90 (pari al 45,457 % delle spese 2009)

Nell'anno 2011 questo Comune (come risulta dalle allegate determinazioni n. 30104 del 20.07.2011 e n. 30116 del 15.09.2011) non ha potuto rispettare il vincolo di finanza pubblica di cui trattasi, in quanto a seguito di segnalazione dell'Ispettorato del Lavoro prot. n. 0018108 del 22.12.2010 e conseguente disposizione del Ministero del Lavoro Politiche Sociali/Direzione Provinciale del Lavoro di Brescia, veniva comunicata l'interdizione dal lavoro anticipata della Sig.ra A.M.C. (Dipendente a tempo determinato - Staff del Sindaco) con decorrenza ufficiale 21.12.2010 dando come data prevista del parto il 29.06.2011 e pertanto come termine dell'astensione obbligatoria il 29.09.2011.

Per quanto su esposto si è dovuto corrispondere nell'anno 2011 lo stipendio per maternità alla dipendente in previsione di cessazione al 31.12.2010».

Dunque, dalla istruttoria svolta, è emerso che il comune di Adro (con popolazione di circa 7000 abitanti) nell'esercizio finanziario 2016 aveva in essere tre incarichi di staff. Gli incarichi in oggetto consistono in contratti a tempo determinato e prevedono lo svolgimento di mansioni di cui all'allegato A del CCNL comparto personale Enti Locali e Regioni sottoscritto il 31.3.1999.

Questa Sezione, esaminata la documentazione relativa ai richiamati contratti rientranti nella spesa per il personale a tempo determinato, non può esimersi dal rilevare che la fattispecie è connotata da significativi elementi di anti giuridicità.

Per evidenziare i contenuti della irregolarità finanziaria in discorso, occorre richiamare quali sono i presupposti di legge per il conferimento di un incarico ex art. 90 Tuel (già oggetto di ampio esame nella deliberazione Lombardia/389/2016/PRSE del 20 dicembre 2016).

La norma testé richiamata, nella sua formulazione in vigore dal 25 giugno 2014, sotto la rubrica "Uffici di supporto agli organi di direzione politica", stabilisce che: «1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della giunta o



degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. 2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali. 3. Con provvedimento motivato della giunta, al personale di cui al comma 2 il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale. 3-bis. Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale».

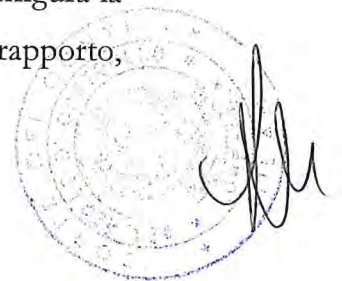
Alla luce del richiamato quadro normativo, la Magistratura contabile ha elaborato una serie di principi che connotano il rapporto di lavoro di *staff* alle dipendenze di un ente locale.

1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente conferente deve prevedere che l'organo esecutivo possa avere un ufficio alle sue dirette dipendenze (c.d. ufficio di *staff*).

Sul piano delle fonti, dunque, la legge demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la possibilità di costituire i c.d. uffici di *staff*.

L'autonomia regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, quale espressione della piena discrezionalità dell'ente deve, comunque, essere rispettosa dei principi fissati dagli artt. 48, terzo comma, e 89 Tuel che attribuiscono alla giunta la competenza regolamentare in detta materia.

Sul piano organizzativo, è previsto che l'ufficio di *staff* sia posto alle dirette dipendenze del sindaco (o del presidente della provincia), della giunta o degli assessori; per queste ragioni, l'ufficio di *staff* può svolgere esclusivamente le funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge agli organi che se ne avvalgono. Ne consegue che, la sussistenza di un regolamento che configura la possibilità di istituire questa tipologia di ufficio, sul piano genetico del rapporto,



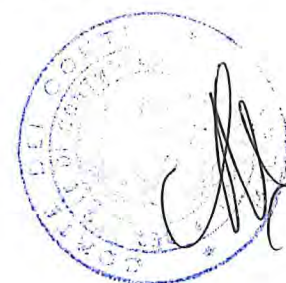
è un presupposto necessario ma non sufficiente; infatti, poiché il legislatore prescrive che le mansioni che possono essere demandate ad un c.d. ufficio di *staff* possano essere esclusivamente circoscritte alle richiamate funzioni di indirizzo politico, in sede di conferimento dell'incarico, l'organo che procede all'affidamento non può poi esimersi da una valutazione in concreto circa l'esistenza dei presupposti che legittimano il conferimento dell'incarico medesimo.

2. La tipologia del contratto di lavoro è quella del contratto a tempo determinato e la sua disciplina va rinvenuta nel CCNL del personale degli enti locali.

Come già ricordato da questa Sezione, «sul piano della consistenza organica», gli uffici di *staff* possono essere «costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni. Il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che a tali contratti di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015).

3. Sotto il profilo della retribuzione, è escluso che il contratto possa essere a titolo gratuito, mentre il trattamento economico può essere parametrato a quello dirigenziale.

Poiché con l'incarico ex art. 90 Tuel si instaura un rapporto di lavoro subordinato (anche se a tempo determinato), è «da escludere la possibilità di corrispondere al personale dell'ufficio di *staff* il mero rimborso delle spese sostenute e debitamente documentate nell'esercizio dell'attività lavorativa, con esclusione di qualsiasi compenso o retribuzione per l'attività svolta, essendo testualmente previsto dall'art. 90, comma 2, TUEL che “al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali”» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015).



Detta norma di legge statale, inoltre, non è suscettibile di essere derogata dal regolamento comunale sull'ordinamento degli uffici e servizi, trattandosi di norma imperativa posta a tutela del lavoratore, al quale viene garantito un trattamento economico equivalente a quello disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale del personale degli enti locali, alla quale si fa espresso rinvio (C. Conti, sez. contr. Calabria, parere n. 395/2010).

Con provvedimento motivato della Giunta, tuttavia, per il personale che fa parte degli uffici di *staff*, il trattamento economico accessorio previsto dai contratti collettivi può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale (comma 3 dell'art. 90 cit.)

4. Sotto il profilo delle mansioni svolte, è escluso che allo staffista possano essere conferite attività gestionali (anche se la sua retribuzione fosse parametrata a quella dirigenziale).

Come già anticipato, le mansioni svolte dallo staffista devono essere esclusivamente finalizzate a supportare l'organo esecutivo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo; conseguentemente, in ragione del principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico e quella gestionale sul quale si incardina l'ordinamento degli enti locali, lo staffista non può mai porre in essere attività gestionali.

Sul punto, la Giurisprudenza contabile è consolidata nell'affermare che «l'incarico ex articolo 90 non può negli effetti andare a sovrapporsi a competenze gestionali ed istituzionali dell'ente. Se così il legislatore avesse voluto, si sarebbe espresso in maniera completamente diversa e non avrebbe affatto fatto riferimento alle funzioni di indirizzo e controllo dell'autorità politica» (C. Conti, sez. I app., sent. n. 785/2012/A). Infatti, la previsione dell'art. 90 del TUEL «costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto "esercizio delle funzioni



di indirizzo e di controllo” di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in prima persona, senza il tramite dell’apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell’ambito di un rapporto instaurato in base all’*intuitu personae*» (C. Conti, sez. giur. Puglia, sent. n. 208/2013).

Nella prassi, ad esempio, sono riconducibili alla categoria degli incarichi di *staff*, le mansioni di capo di gabinetto e di responsabile della comunicazione.

Diretto corollario di detto principio è che l’incarico ex art. 90 Tuel è ontologicamente incompatibile con un incarico ex art. 110 tuel (*ex multis* C. Conti, sez. contr. Lombardia, parere n. 43/2007 e sez. contr. Piemonte, parere n. 312/2013).

5. L’incarico di *staff* ha carattere fiduciario ma la selezione del soggetto affidatario non può prescindere da una valutazione sulle specifiche professionalità necessarie per l’espletamento dell’incarico.

In merito al «carattere fiduciario della selezione del personale», la giurisprudenza ha precisato che ciò non esclude che la specializzazione vada «valutata in relazione alle funzioni da svolgere, tenendo conto della declaratoria delle funzioni previste da ogni qualifica funzionale nel CCNL e dai titoli previsti dallo stesso contratto per l’accesso dall’esterno» (Lombardia/292/2015/PAR del 21 settembre 2015). Infatti, «il comando normativo dell’art. 90 non permette, peraltro, [...], di prescindere dalla valutazione della specificazione della categoria e del profilo professionale che, visti anche gli insegnamenti della Corte costituzionale, 28 luglio 1999 n. 364, la quale ha rimarcato la necessaria comparazione nello scrutinio dei soggetti aspiranti ad essere incardinati nella Pubblica Amministrazione, costituiscono fondamentali elementi di valutazione al fine dell’inserimento di un soggetto nell’organizzazione della Pubblica Amministrazione. La presenza dell’elemento fiduciario, che pur deve sussistere nell’ambito di un rapporto di *staff*, pertanto, non prescinde da una oggettiva valutazione del *curriculum vitae* del soggetto preso in considerazione, anche al fine di collocare nell’ambito della “macchina amministrativa” collaboratori in osservanza del fondamentale principio di



trasparenza che deve connotare l'attività dell'Amministrazione» (C. Conti, sez. giur. Toscana, sent. n. 622/2004).

Alla luce dei richiamati principi che disciplinano l'ufficio di *staff* alle dipendenze di un ente locale, questa Sezione ritiene che gli incarichi acquisiti con l'istruttoria presentano criticità sotto i profili che seguono.

In primo luogo, non emerge che in sede di conferimento dell'incarico siano stati esplicitati i presupposti in ragione dei quali il Sindaco del comune di Adro si sia determinato nel senso di dotarsi di tre unità personale che avrebbero dovuto essere adibite esclusivamente all'attività di coordinamento e di indirizzo politico. Nella determina sindacale si richiama la delibera di giunta n. 117 del 17 luglio 2008 con cui è stato deliberato che il personale alle dirette dipendenze del sindaco abbia la consistenza di n. 7 unità di personale. Tuttavia, questo Collegio ricorda che in ragione delle mansioni che possono essere affidate agli staffisti, nell'esercizio della sua discrezionalità in sede di adozione del regolamento degli uffici, l'ente locale deve valutare attentamente la propria dotazione organica complessiva e le dimensioni dell'ente medesimo (nel caso di specie, si osserva che il comune di Adro registra una popolazione di circa settemila abitanti).

Si aggiunga che dal piano allegato alla delibera di giunta comunale n. 39 del 16 marzo 2017, risulta che il Comune di Adro, al 31.12.2016, aveva alle dipendenze con contratto a tempo indeterminato n. 22 unità. Dunque, è evidente la sproporzione tra il personale assunto con concorso per lo svolgimento di attività gestionali (n. 22) e il personale assunto con incarico fiduciario che potrebbe essere assegnato solo ad attività di supporto del sindaco nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo (n. 3 unità innalzabili a 7 ex delibera di giunta n. 117 del 17 luglio 2008). Detta "sproporzione" è vieppiù evidente laddove la stessa amministrazione comunale si duole della carenza di personale addetto ad attività fondamentali come la gestione dei servizi finanziari (tra l'altro, appaltati all'esterno, come accertato al punto che precede della presente deliberazione).

In secondo luogo, come precisato al punto 4 che precede, con l'incarico c.d. di *staff* non possono essere affidate attività gestionali. Nelle determine in esame,



invece, ci si limita a richiamare le “mansioni di cui all’allegato A del CCNL comparto personale Enti Locali e Regioni sottoscritto il 31.3.1999” che, in via preponderante, si traducono appunto in attività gestionali.

In terzo luogo, gli incarichi in esame non appaiono conformi nemmeno ai principi richiamati *sub* punto 5. Infatti, a prescindere dal fatto che non è chiaro quali siano le mansioni in concreto affidate ai singoli staffisti, agli atti non emerge nessuna valutazione sulla professionalità dei medesimi.

In conclusione, questa Sezione ritiene che gli incarichi di *staff* in oggetto affidati dal comune di Adro, sono stati affidati in assenza dei presupposti testé richiamati.

Ne consegue che, alla luce di quanto precede, questa Sezione ritiene che la presente delibera debba essere trasmessa alla Procura erariale territorialmente competente per le valutazioni di competenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in relazione all’esercizio finanziario 2016

ACCERTA

- A) il mancato invio della relazione sulla revisione straordinaria ex art. 24 d.lgs. n. 175/2016;
- B) il mancato invio Relazione-questionario sul consuntivo 2016;
- C) il tardivo adempimento agli obblighi di pubblicazione ex art. 29 (consuntivo 2016) ed ex art. 31 d.lgs. n. 33/2013 (controlli e rilievi sull’amministrazione);
- D) la errata indicazione della composizione del risultato di amministrazione 2016 in BDAP;
- E) l’errato accantonamento a titolo di Fondo crediti di dubbia esigibilità e, conseguente, disavanzo di amministrazione sostanziale dell’ente al 31.12.2016;
- F) che l’incarico affidato alla società Scriba s.r.l. ha ad oggetto “funzioni ordinarie dell’ente”;



G) che gli incarichi di staff in essere nel 2016 sono stati conferiti in assenza dei presupposti di cui all'art. 90 TUEL

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale per le valutazioni e le determinazioni di competenza;

che la stessa deliberazione sia trasmessa attraverso il sistema ConTe, all'Organo di revisione dell'ente;

dispone la trasmissione della presente deliberazione alla Procura erariale competente.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 5 giugno 2018.

Il Relatore

(dott.ssa Laura De Rentis)

Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il

7 - GIU 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

