Lombardia/ 214 /2013/PRSE

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA

LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza del 12 aprile 2013 e nella camera di consiglio del 23 aprile 2013

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.

Udito il relatore, dott.ssa Laura De Rentiis.

FATTO

Dall'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a cura dell'organo di revisione dei conti del Comune di Tradate (VA), relativa al Rendiconto dell'esercizio 2011, è emerso che l'ente non ha rispettato il patto di stabilità interno.

Il Magistrato Istruttore, tenuto conto anche della delibera pronunciata sul consuntivo per l'anno 2010 (Lombardia/61/2013/PRSE del 19 febbraio 2013), riteneva sussistessero i presupposti per l'effettuazione della procedura prevista dall'art. 1, c. 165, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, pertanto, chiedeva al Presidente della Sezione di fissare apposita adunanza per l'esame collegiale della questione.

Il Presidente fissava l'adunanza del 12 aprile 2013 per l'esame collegiale della vicenda.

L'ente depositava alcuni documenti prima della richiamata adunanza nel corso della quale, dopo la relazione del Magistrato istruttore, intervenivano il Sindaco e il presidente dell'organo di revisione contabile. Nel corso della discussione emergeva che l'ente aveva proceduto, in data 31 dicembre 2011, a reinternalizzare un dipendente che era stato trasferito alla società *in house* Seprio patrimonio servizi s.r.l..

Il Magistrato chiedeva all'ente di fornire integrazione documentale sul punto e chiedeva la fissazione di camera di consiglio per l'esame collegiale dell'integrazione documentale.

Il Presidente fissava la camera di consiglio del 23 aprile 2013 per l'esame collegiale della documentazione pervenuta in seguito alle richieste formulate nella precedente adunanza pubblica.

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 deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dall'organo di revisione dei conti del Comune di Tradate in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2011 è emerso che l'ente ha violato il patto di stabilità interno. La violazione, peraltro,

si inserisce in un contesto di gravi irregolarità gestorie già accertate da questa Sezione con la pronuncia sul consuntivo per l'anno 2010 (Lombardia/61/2013/PRSE del 19 febbraio 2013).

In particolare, si ricorda che con la pronuncia da ultimo richiamata la Sezione ha accertato che l'ente nel corso dell'anno 2010 aveva posto in essere una condotta violativa del patto di stabilità interno e che nel successivo anno 2011 non aveva provveduto ad applicare le relative sanzioni. Per tali ragioni la Sezione invitava l'Amministrazione comunale di Tradate "a correggere il prospetto dimostrativo del raggiungimento dei vincoli del Patto di stabilità per l'anno 2010", nonché ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della richiamata pronuncia di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 148 bis TUEL". Dunque, nel corso del 2011 non sono state applicate le sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2010 in quanto l'accertamento della violazione è avvenuto con la pronuncia del 19 febbraio 2013 (Lombardia/61/2013/PRSE). In altri termini, la valutazione sull'applicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2010, sarà oggetto di specifica pronuncia in sede di verifica dei provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 148 bis TUEL in attuazione della delibera n. 61/2013.

Sulla scorta di detta premessa, la Sezione adotta la presente delibera per accertare il mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2011 e per verificare se l'ente abbia applicato le relative sanzioni nel corso del 2012.

In proposito, tra l'altro, si ritiene opportuno ricordare brevemente le origini e la natura del patto di stabilità, percorso necessario per evidenziare l'assoluta cogenza ed inderogabilità delle sue disposizioni.

A seguito dell'approvazione del Trattato di Maastricht, gli Stati europei che hanno dato vita all'Unione europea e alla moneta unica si sono impegnati ad evitare che i bilanci pubblici di ciascuna nazione presentassero disavanzi eccessivi (art. 104 del Trattato dell'Unione europea, ora art. 126 del Trattato sul funzionamento UE): in tale ottica, al fine di introdurre criteri di convergenza in vista dell'introduzione della moneta unica, gli Stati europei hanno concluso un accordo denominato "Patto di stabilità e crescita" con il quale ciascuno Stato si è impegnato nei confronti dell'Unione europea e degli altri Stati a ridurre i disavanzi annuali di bilancio e a ridurre il debito pubblico interno, così rafforzando i vincoli posti dall'articolo 104 del Trattato.

Questi vincoli comunitari richiedono una sempre più stretta interazione tra finanza comunitaria e finanza nazionale che necessita del concorso e della co-responsabilizzazione dei diversi livelli di governo a garanzia degli equilibri.

Proprio per trasferire i vincoli di derivazione comunitaria all'interno dell'ordinamento italiano su tutti i soggetti esponenziali titolari di poteri di spesa è stato introdotto, con la legge finanziaria per l'anno 1999, il Patto di stabilità interno (art. 28 della legge 28 dicembre, 1998, n. 448) in base al quale gli enti territoriali e locali dovevano concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica impegnandosi alla riduzione del finanziamento in disavanzo delle proprie spese e del rapporto debito/Pil.
Negli anni successivi il patto di stabilità è stato costantemente modificato ed adeguato, subendo innumerevoli modifiche in ordine al contenuto dei vincoli ed ai parametri da prendere in considerazione al fine di calcolare gli obiettivi assegnati a ciascun ente.
Ma ciò che va sottolineato è che si tratta di una normativa rispondente all'esigenza inderogabile di rispettare impegni derivanti da accordi internazionali che trovano fondamento nel nucleo essenziale dei principi vigenti nel Trattato U.E. in materia di politica economica – monetaria e che proprio per tale ragione il legislatore nazionale ha previsto espressamente (art. 1, comma 138, L.266/2005) che "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica", gli enti territoriali indicati nella norma – tra cui i comuni - "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ... con il rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 139 a 150", che dettano le regole in tema di Patto di stabilità interno.
Tali ultime disposizioni, giova ricordarlo, "costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione" (L. n. 266/2005, art. 1, comma 138, cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 417/2005).
Sin dalla sua introduzione la normativa relativa al Patto è risultata applicabile a tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, più recentemente, l'art. 16, comma 31, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in Legge 14 settembre 2011, n. 148, ha stabilito che a decorrere dall'anno 2013 le disposizioni vigenti in materia di patto di stabilità interno per i comuni trovano applicazione nei riguardi di tutti i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti.
Inoltre, va ricordato che il mancato conseguimento degli obiettivi del patto configura un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria (art. 148 bis TUEL), e come tale richiede che l'Ente adotti specifici provvedimenti per ricondurre la gestione ai principi di correttezza finanziaria.
In altri termini, il rispetto degli obiettivi del Patto interno di stabilità, da parte di ciascun ente, concorre al raggiungimento delle grandezze di finanza pubblica poste nella legge finanziaria per rispettare i parametri quantitativi fissati in sede europea.

Ne consegue che i limiti -posti negli esercizi successivi, agli enti che non abbiano rispettato il Patto di stabilità interno- hanno la finalità di ottenere risultati finanziari che riequilibrano, sia pur nell'esercizio successivo, le grandezze di finanza pubblica prefissate, senza la necessità di ulteriori interventi correttivi da porre a carico di tutta la collettività nazionale e degli enti che la compongono.

L'importanza della verifica intestata alla Corte dei conti, sotto questo profilo, è ancora più rilevante, atteso che la determinazione dei risultati di ciascun anno e l'accertamento dell'insussistenza di gravi irregolarità, non è solo riferibile all'esercizio considerato, ma è assunta come base di riferimento per la determinazione di parametri finanziari per gli esercizi futuri.

Come ha già rilevato questa Sezione, "assume rilievo, ai fini della scelta delle misure correttive, l'ammontare dello scostamento fra l'obiettivo programmatico e la spesa effettivamente impegnata o sostenuta, nonché quale sia il parametro obiettivo non rispettato" (del. Lombardia/526/2010/PRSE del 29 aprile 2010).

Ne consegue che ciascun ente deve esaminare le cause del mancato raggiungimento degli obiettivi, in considerazione del parametro non rispettato e del relativo differenziale; alla stregua di detta analisi, quindi, l'ente che non ha rispettato gli obiettivi posti dal patto di stabilità deve adottare le misure necessarie per riportare la situazione Finanziaria Dell'ente Ad Una Sana Gestione Finanziaria.

Dal questionario emerge che, per l'anno 2011, l'ente locale aveva un obiettivo programmatico di € 616.000,00 e che, tuttavia, aveva registrato un saldo finanziario (entrate finali nette – spese finali nette) di € -2.268.348,04. Pertanto, la differenza tra il saldo finanziario e l'obiettivo programmatico, per l'anno 2011, è stata pari ad € 2.884.348,04.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che il Consiglio Comunale, con la deliberazione di "Variazione bilancio di previsione 2011, relazione previsionale e programmatica, programma investimenti e bilancio pluriennale 2011/2013 (Assestamento di Bilancio)" (del. n. 67 del 30/11/2011, vedi punto 3), ha stabilito di "di demandare al responsabile del servizio finanziario di procedere, alle liquidazioni fatte dai responsabili dei servizi, anche ammettendo la possibilità di non rispettare il patto di stabilità".

In pari data, la Giunta Comunale (con la determina n. 204 avente ad oggetto "Variazione di bilancio di previsione 2011, modifica Avanzo di amministrazione") ha previsto la destinazione di € 8.103.126,25 di avanzo vincolato per finanziare l'acquisizione di beni immobili -Tit. 2 intervento 1- (opere realizzate da Seprio Patrimonio e già finanziate come concessione di crediti da parte del Comune — ed

iscritta in entrata al Tit. 4 cat. 6). Detta deliberazione di Giunta è stata ratificata con atto del Consiglio n. 77 del 22/12/2011. Alla variazione non sono seguiti movimenti contabili e finanziari nel 2011.

La Giunta Comunale, inoltre, con la delibera n. 205 dell'1/12/2011 avente ad oggetto "Atto di indirizzo politico contabile in merito al pagamento delle liquidazioni giacenti", autorizzava il pagamento delle fatture liquidate e giacenti presso l'ufficio ragioneria, in esecuzione alla delibera di C.C. n. 67/2011 sopracitata. Il Responsabile del servizio finanziario esprimeva parere contrario <<per i seguenti motivi: a) il mancato rispetto al patto di stabilità comporterebbe al Comune di Tradate un minore contributo erariale di oltre € 300.000,00 per l'anno 2012; b) l'impossibilità di procedere in caso di dimissioni di personale (richieste già formalizzate e presentate al protocollo comunale) o di esigenze particolari all'assunzione di personale ad alcun titolo nell'anno 2012, né di procedere a prestazioni di attività interinali e/o collaborazioni elusive di assunzioni; c) l'impossibilità di assumere mutui; d) l'azzeramento della parte variabile del fondo incentivante ammontante a circa € 20.000,00 anche se finanziato con risorse aggiuntive ex art.15 c. 5 del CCNL EELL; e) limitazione degli impegni in misura non superiore alla media dell'ultimo triennio; f) le indennità di carica degli amministratori sono ridotte del 30%>>.

Successivamente, la Giunta Comunale con atto n. 231 del 28/12/2012 esecutiva il 27/2/2012 (data pubblicazione dal 16/2 al 02/3/2012) ad oggetto "Adempimenti conseguenti approvazione delibera di C.C. n. 77/2011", ha deliberato al punto 1 "di introitare il residuo attivo di € 8.103.126,25 della Società Seprio Patrimonio Servizi srl derivante dal finanziamento soci con contestuale riconoscimento alla società per l'acquisizione di opere di esclusiva proprietà della stessa". Il residuo attivo di € 8.103.126,25 è iscritto nel bilancio di previsione al Tit. 4 cat. 6. Alla variazione non sono seguiti movimenti contabili e finanziari nel 2012.

In ordine alle motivazioni del mancato rispetto del patto di stabilità, occorre richiamare il contenuto della delibera di giunta comunale n. 205 dell'1.12.2012, in cui l'organo di governo locale asserisce che <<la maggior parte delle ditte ha più volte sollecitato la liquidazione per le prestazioni e/o forniture, i cui pagamenti a rigore di norma sarebbero da effettuarsi entro 60 giorni dalla data di emissione della fattura, termine per la maggior parte delle stesse abbondantemente scaduto>> e che <<l'ammontare delle riduzioni erariali pari a € 305.000,00 in relazione alle eventuali conseguenti spese per interessi, decreti ingiuntivi e spese legali potrebbe anche giustificare il non rispetto del patto>>. Il Responsabile del servizio finanziario esprimeva parere contrario <<per i seguenti motivi: a) il mancato rispetto al patto di

stabilità comporterebbe al Comune di Tradate un minore contributo erariale di oltre € 300.000,00 per l'anno 2012; b) l'impossibilità di procedere in caso di dimissioni di personale (richieste già formalizzate e presentate al protocollo comunale) o di esigenze particolari all'assunzione di personale ad alcun titolo nell'anno 2012, né di procedere a prestazioni di attività interinali e/o collaborazioni elusive di assunzioni; c) l'impossibilità di assumere mutui; d) l'azzeramento della parte variabile del fondo incentivante ammontante a circa € 20.000,00 anche se finanziato con risorse aggiuntive ex art.15 c. 5 del CCNL EELL; e) limitazione degli impegni in misura non superiore alla media dell'ultimo triennio; f) le indennità di carica degli amministratori sono ridotte del 30%>>.

Sulla scorta di dette argomentazioni la giunta delibera di <<procedere ai pagamenti di tutte le liquidazioni al fine di evitare criticità per le aziende che potrebbero avere impatti sull'intero territorio locale con ripercussioni gravissime non solo economiche sulle aziende creditrici ma anche sociali per i lavoratori dipendenti delle stesse>>. Precisa, inoltre, che così intende <<salvaguardare le aziende e i lavoratori che hanno effettuato prestazioni di beni e servizi a favore della collettività, esponendo e anticipando risorse umane e strumentali a cui dare un riscontro economico e finanziario quale giusto e obbligato corrispettivo in considerazione altresì delle disposizioni dettate dalla Comunità Europea che pone l'obbligo dei pagamenti per prestazioni di beni e servizi entro 30 giorni dalla data di emissione della fattura>>.

Le motivazioni addotte dall'Ente riguardo al mancato rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità interno non esimono questa Sezione dall'adottare specifica pronuncia ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, con espresso invito all'Amministrazione comunale a valutare in futuro con maggiore attenzione l'obbligo di rispetto degli obiettivi programmatici fissati col Patto di stabilità interno, la cui violazione costituisce grave irregolarità.

Analoga attenzione dovrà essere prestata anche al rispetto di tutte le limitazioni imposte dalla legislazione finanziaria a seguito della violazione accertata con la presente deliberazione.

Per gli enti inadempienti al patto 2008/2011, la legge prevede un sistema sanzionatorio che opera mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco delle assunzioni, la limitazione alla crescita delle spese correnti, il divieto all'indebitamento e la riduzione delle indennità degli amministratori.

Sul punto si rammenta che l'articolo 14, comma 3, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha stabilito che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativo agli anni 2010 e

successivi, i trasferimenti dovuti agli enti locali che risultino inadempienti nei confronti del patto di stabilità interno sono ridotti, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato e che la riduzione è effettuata con decreto del Ministro dell'interno, a valere sui trasferimenti corrisposti dallo stesso Ministero, con esclusione di quelli destinati all'onere di ammortamento mutui. Più in particolare, si rinvia ai meccanismi sanzionatori previsti dall'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 nella versione *ratione temporis* applicabile.

Tuttavia questa Sezione, nel corso dell'istruttoria, ha accertato che l'amministrazione comunale di Tradate, nel corso del dicembre 2011, ha posto in essere provvedimenti volti ad eludere l'applicazione della sanzione relativa al blocco delle assunzioni nel corso dell'anno 2012. Si aggiunga, tra l'altro, che il blocco per le assunzioni avrebbe dovuto operare anche nel 2011 visto che il Comune aveva violato il patto di stabilità interno anche nel 2010 (anche se l'accertamento di quest'ultima violazione è avvenuto solo con la pronuncia del 19 febbraio 2013, Lombardia/61/2013/PRSE, dove questa Sezione ha messo in luce le condotte elusive della normativa sul patto di stabilità interno).

L'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008 (convertito -senza modifiche- dall'art. 76, comma 4, della l. 6 agosto 2008, n. 133) stabilisce che "in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente è fatto divieto agli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione".

La lettera della norma esige una lettura dell'espressione "assunzioni di personale" congiuntamente sia alla successiva enumerazione di istituti giuslavoristici, sia alla clausola generale posta a chiusura della norma medesima ove il legislatore sanziona ogni comportamento elusivo del precetto normativo. In particolare, lo stesso legislatore precisa che il processo di instaurazione di un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica può essere attivato dall'ente medesimo "a qualsiasi titolo" e "con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Il legislatore, poi, precisa che il termine "assunzione", in un'ottica di salvaguardia della finanza pubblica, va inteso nel senso di instaurazione di un rapporto tra l'amministrazione ed il soggetto che eroga la prestazione lavorativa, tanto che detto contatto non deve necessariamente avvenire con la costituzione di un rapporto di

lavoro in senso giuslavoristico, bensì può avvenire anche mediante l'instaurazione di "rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto".

Un approccio ermeneutico in chiave "teleologica-funzionale" impone, altresì, di sottolineare che i Comuni assoggettati al Patto di stabilità interno sono tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, mediante la riduzione della spesa di personale garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico – amministrative.

Come già affermato da questa Sezione in precedenti deliberazioni, le sanzioni o limitazioni amministrative a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli finanziari costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati; tant'è che all'irregolarità finanziaria è necessario porre rimedio adottando le misure necessarie per ricondurre la gestione finanziaria dell'ente entro i limiti stabiliti dall'ordinamento (in questo senso, si vedano, la delibera n. 25 del 28 gennaio 2008 e la delibera n. 813/2009/PAR del 14 ottobre 2009).

Dunque, il divieto di "assunzione del personale" sancito dall'art 76 cit., a carico degli enti locali inadempienti rispetto al patto di stabilità interno, va inteso nel senso che l'ente medesimo non può beneficiare della prestazione lavorativa di nuovo personale neanche quando tale circostanza sia dettata dall'esigenza di sostituire personale che è venuto a cessare dal servizio nel corso dell'anno per il quale opera il divieto (in questo senso, si veda anche la pronuncia di questa Sezione adottata con la delibera n. 605/pareri/2009 del 14 settembre 2009).

In altri termini, la norma *de qua* va interpretata nel senso che, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità, il concetto di "assunzione di personale" non si esaurisce nella nozione di costituzione di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione inadempiente, bensì va esteso al più generale divieto di incremento della spesa di personale conseguente all'utilizzo in concreto, a qualunque titolo, di altro lavoratore (in questo senso, questa Sezione si è già espressa affermando che, in caso di mancato rispetto del patto, è preclusa alla amministrazione la possibilità di incrementare il fondo per le risorse decentrate).

Si aggiunga che questa Sezione ha più volte (Lombardia/427/pareri/2009 del 1° luglio 2009; Lombardia/605/pareri/2009 del 14 settembre 2009) affermato che il divieto di procedere ad assunzioni di personale opera anche se già nel bilancio di previsione

l'ente dichiara che non rispetterà il patto di stabilità interno. Infatti, quando l'ente prevede di non rispettare il patto di stabilità interno, si è già in presenza di una fattispecie violativa dei principi di legalità finanziaria, per cui l'ente medesimo trovandosi in una situazione antigiuridica non può porre in essere iniziative volte a incrementare i costi del personale, incidendo sulla spesa corrente e, quindi, peggiorando la sua posizione rispetto agli obiettivi del Patto (Lombardia/427/pareri/2009 del 1° luglio 2009).

In conclusione, il rispetto del Patto costituisce per gli enti locali un obbligo e la situazione di inadempienza, anche se rilevata nel corso di esercizio, costituisce una grave irregolarità gestionale e contabile, indipendentemente dal fatto che sia confermata o meno in sede di bilancio consuntivo; ne consegue che il divieto di assunzione di nuovo personale opera anche nei confronti dell'ente locale che si trova nella condizione di non rispettare il Patto di stabilità interno per l'anno in corso, in quanto se si applicasse solo nell'anno successivo alla violazione <<si determinerebbe un aggravamento della situazione finanziaria dell'ente medesimo>> (Lombardia/66/pareri/2009; Lombardia/427/pareri/2009 del 1° luglio 2009).

Nel caso di specie, come emerge dai documenti in precedenza richiamati, l'amministrazione comunale di Tradate, nel mese di novembre 2011, era già consapevole che non avrebbe rispettato il patto di stabilità interno per l'anno in corso.

Ne consegue che, sulla scorta di quanto sin qui esposto, costituiscono gravi irregolarità le determine con cui il direttore generale ha proceduto ad assumere quattro dipendenti, in alcuni casi addirittura revocando il precedente incarico che sarebbe scaduto nei primi mesi dell'anno 2012 (ci si riferisce alla determina n. 57 del 28/12/2011 per l'assunzione di collaboratore amministrativo cat. Bg3 a tempo determinato, alla determina n. 58 del 28/12/2011 per l'assunzione di collaboratore servizi di polizia locale cat. Bg3 a tempo determinato, alla determina n. 44 del 16/11/2011 per l'assunzione di istruttore tecnico cat. C1 a tempo determinato e, infine, alla delibera di giunta comunale n. 228 del 28/12/2011 con cui con decorrenza dal 31.12.2011 è stata riassunta a tempo indeterminato una dipendente con qualifica categoria D dopo che era transitata alle dipendenze della Società Seprio Servizi).

La fattispecie esaminata rientra fra le gravi irregolarità disciplinate dall'art. 148 *bis*, co. 3 del TUEL, pertanto l'Amministrazione ha l'obbligo di adottare, nel termine di 60 giorni, idonee misure correttive che saranno esaminate da questa Corte.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia,

ACCERTA le seguenti irregolarità:

A) Violazione del patto di stabilità per l'anno 2011.

B) Violazione della sanzione che impone il blocco delle assunzioni mediante l'adozione delle determine del direttore generale n. 57 del 28/12/2011 per l'assunzione di collaboratore amministrativo cat. Bg3 a tempo determinato, n. 58 del 28/12/2011 per l'assunzione di collaboratore servizi di polizia locale cat. Bg3 a tempo determinato, n. 44 del 16/11/2011 per l'assunzione di istruttore tecnico cat. C1 a tempo determinato e della delibera di giunta comunale n. 228 del 28/12/2011 con cui con decorrenza dal 31.12.2011 è stata riassunta a tempo indeterminato una dipendente con qualifica categoria D dopo che era transitata alle dipendenze della Società Seprio Servizi.

invita

l'Amministrazione comunale di Tradate ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, TUEL.

Dispone la trasmissione, a mezzo fax, della presente pronuncia al sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinchè comunichi all'organo consiliare i contenuti della presente delibera.

Dispone la trasmissione, a mezzo sistema siquel, della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune di Tradate.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

21 MAG 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)