



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

| | |
|------------------------|-------------------------------|
| Stefano SIRAGUSA | Presidente |
| Marco VILLANI | Consigliere |
| Francesca Paola ANELLI | Consigliere |
| Antonio DANDOLO | Consigliere |
| Giovanni GUIDA | Primo Referendario (relatore) |

nella camera di consiglio del 5 maggio 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 del Comune di **Pizzoferrato (CH)**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) e successive modificazioni, che fa obbligo agli Organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti specifiche relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto l'articolo 148-bis del Tuel come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il "Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 28 maggio 2020, n. 9, relativa all'approvazione delle "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2019";

vista la deliberazione n. 288/2020/INPR, dell'11 dicembre 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2019 al 25 febbraio 2021;

vista la deliberazione n. 14, dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12 e successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l'ordinanza del 3 maggio 2021, n. 17/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Primo Referendario dott. Giovanni GUIDA;

FATTO e DIRITTO

1. La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario acquisito mediante il sistema applicativo Con.Te in data 19 marzo 2021, protocollo n. 2480 e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019 del **Comune di Pizzoferrato (CH)** - ente con 1.024 abitanti.

Non risulta trasmesso il questionario relativo agli oneri da contenzioso 2019.

2. Dall'esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell'esercizio 2019, redatta ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 e ss. e della documentazione contabile, sono emerse possibili gravi criticità rispetto alle quali il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente, con nota del 2 aprile 2021, di deferirne la valutazione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame e pronuncia di competenza, relativamente alle seguenti criticità:

- mancato invio delle misure correttive ai sensi della deliberazione n. 304/2020/PRSE del 18 dicembre 2020;
- tardivo invio da parte dell'Organo di revisione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e segg., della legge n. 266/2005, del questionario al rendiconto 2019;

- mancata trasmissione della deliberazione sulla revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2019, ex articolo 20 del d.lgs. 175 del 2016;
- risultato di amministrazione;
- fondo crediti di dubbia esigibilità;
- gestione della liquidità;
- equilibrio di parte corrente;
- lavoro a tempo determinato;
- incarichi esterni e consulenze e affidamenti comunque posti in essere.

Con ordinanza presidenziale di questa Sezione di controllo, n. 13, del 7 aprile 2021, è stata trasmessa, al Sindaco, la nota di deferimento del 2 aprile 2021, protocollo n. 146, avente ad oggetto *“Comune di Pizzoferrato (CH) - Esame del questionario al rendiconto di gestione 2019 - Relazione di deferimento alla Sezione regionale di controllo”*, affinché l’Ente potesse far pervenire le controdeduzioni, memorie o ulteriore documentazione, entro 10 giorni dal ricevimento dell’ordinanza stessa.

Con nota del 19 aprile 2021 l’Ente ha chiesto una proroga di quattordici giorni per poter adempiere a quanto richiesto nella nota di deferimento evidenziando *“che l’unica dipendente del Comune di Pizzoferrato riprenderà servizio, salvo ulteriori comunicazioni, il giorno lunedì 19 aprile 2021, persona che da anni segue gli adempimenti di tipo finanziario”*.

Con nota a firma del Presidente, protocollo n. 171 del 19 aprile 2021 - considerate le difficoltà organizzative rappresentate dall’Ente, nonché la necessità di acquisire la suddetta documentazione e l’opportunità di audire, comunque, i rappresentanti di predetto Ente, visto che alcune delle predette criticità si sono ripetute nel corso degli ultimi esercizi esaminati, come emerge dalla deliberazione di questa Corte n. 304 del 2020 - ha accordato una proroga di ulteriori dieci giorni, fissando al 29 aprile 2021 il termine ultimo per la trasmissione di eventuali memorie inerenti alle criticità oggetto del deferimento ed eventuale documentazione aggiuntiva.

Con note del 19 aprile 2021 e del 30 aprile 2021, l’Ente ha trasmesso chiarimenti e documentazione aggiuntiva, ritenuti nel complesso non esaurienti, specificatamente per il ricorso al lavoro a tempo determinato, agli incarichi esterni e consulenze e agli affidamenti comunque posti in essere.

3. Giova preliminarmente ricordare come la legge 23 dicembre 2005, n. 266, all’art. 1, comma 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. Successivamente l'art. 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148- bis, 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”*. Dal quadro normativo ora richiamato, emerge, altresì, che questo giudizio può avere i seguenti esiti:

a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini 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”*, la Sezione regionale può attivare un procedimento che può portare al *“blocco dei programmi di spesa”* (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, e in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di *“dissesto guidato”* (art. 6, comma 2, D.gs. 149/2011);

b) nel caso, invece, gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non *“gravi”* poiché sintomi di precarietà che in

prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare 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.

Come chiaramente espresso dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), tale controllo "è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio".

4. Allo stato degli atti e a seguito delle controdeduzioni trasmesse dall'Ente, la Sezione non può che evidenziare, – come meglio dettagliato nel proseguito della presente deliberazione- una situazione di grave e preoccupante irregolarità e di confusione nella gestione finanziaria e amministrativa dell'Ente.

4.1. Il Comune chiude l'annualità 2019 con un risultato di amministrazione pari a euro 132.599,75. In merito alla scomposizione di tale risultato in "Parte accantonata", "Parte vincolata", "Parte destinata agli investimenti" e "Parte disponibile" sono emerse delle discrasie tra quanto riportato nei diversi documenti contabili (delibera di approvazione del rendiconto 2019, relazione sulla gestione, questionario al rendiconto, parere dell'Organo di revisione e banca dati Bdap), tali da evidenziare, in alcuni di essi, una parte disponibile negativa e pari a euro - 9.615,76 e in altri una valorizzazione positiva e pari a euro 40.920,78.

Al riguardo l'Ente ha confermato il verificarsi di diversi errori di trascrizione delle componenti che formano il quadro generale di amministrazione. Tali errori hanno generato una non veritiera esposizione del risultato di amministrazione. In merito, non sono stati forniti i dati esatti che saranno comunicati solo in sede di approvazione del rendiconto esercizio 2020.

4.2. Per il Fondo crediti di dubbia esigibilità si rileva una diversa valorizzazione nei vari documenti contabili. Inoltre, è emerso, in sede istruttoria, essere stato applicato, in difformità da quanto normativamente previsto, il metodo semplificato anche per l'annualità 2019 e per il ricorso al quale si sarebbe, comunque, dovuto tener conto della situazione finanziaria complessiva dell'Ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio successivo.

L'Ente ha rappresentato, in sede istruttoria, che per il calcolo del FCDE è stato utilizzato il metodo semplificato per il periodo 2015- 2018, come previsto dal D.M. 20.05.2015, mentre per l'esercizio 2019 è stato utilizzato il metodo ordinario previsto dal principio contabile applicato. Anche in questo caso, l'Ente ha manifestato di voler procedere al ricalcolo degli accantonamenti ed alla eventuale rettifica del risultato di amministrazione esercizio 2019, in sede di approvazione del rendiconto dell' esercizio 2020 .

4.3 In merito alla gestione della liquidità, a fronte di un lieve miglioramento del fondo cassa rispetto alla precedente annualità (da nullo risulta, di poco, valorizzato), permangono le criticità legate al continuo ricorso ad anticipazione di tesoreria, non totalmente restituita a fine anno. Non risultano comunicate eventuali iniziative correttive poste in essere e risulta, invece, il ricorso al predetto istituto anche nel 2020, nonché il suo andamento.

L'Ente ha chiarito che: *"il ricorso all'anticipazione di tesoreria è effettuato, per garantire il pagamento delle spese e quindi, il normale funzionamento dei servizi oltre che per il rispetto dei tempi medi di pagamento delle fatture. L'Amministrazione Comunale di Pizzoferrato, nel corso dell'esercizio finanziario 2020, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità messa a disposizione dal MEF per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, per il pagamento delle fatture giacenti al 31.12.2019, comprese quelle per opere pubbliche i cui contributi non ancora erano erogati da parte della Regione Abruzzo. Tale operazione ha permesso al Comune di Pizzoferrato di non fare ricorso all'anticipazione di tesoreria per il pagamento delle fatture in parola e di migliorare sensibilmente il saldo di cassa. Gli oneri per anticipazione di tesoreria sostenuti negli ultimi anni sono i seguenti: esercizio 2015 euro 405,37, esercizio 2016 euro 11.610,07; esercizio 2017 euro 11.254,03; esercizio 2018 euro 11.420,4; esercizio 2019 euro 12.607,99 e esercizio 2020 euro 7.474,97"*.

4.4. Relativamente all'equilibrio di parte corrente, dal quadro di assoluta criticità che si ricava, sia per quanto riguarda l'andamento della gestione finanziaria del Comune, sia, almeno allo stato degli atti, anche per quanto attiene a quella amministrativa e tenuto, peraltro, conto degli

effetti che l'attuale situazione emergenziale epidemiologica da covid-19 produrrà sul bilancio dell'Ente in termini di aumento della spesa e contrazione delle entrate, si ritiene in dubbio anche il mantenimento dell'equilibrio corrente che è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria, poiché denota la capacità dell'ente di assicurare la spesa corrente con risorse ordinarie. Sul punto, non sono state fornite informazioni in merito ad azioni concrete volte ad assicurare e mantenere, nella gestione, l'equilibrio di parte corrente che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio.

5. In merito al ricorso al lavoro flessibile e agli incarichi esterni nonché a qualsiasi tipo di affidamento posto in essere, l'Ente non ha provveduto alla compilazione delle tabelle di spesa sostenuta ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge 78 del 2010 (convertito dalla legge 122 del 2010) - per il ricorso al lavoro a tempo determinato- e dell'art. 6 commi da 7 a 10 e commi dal 12 al 14 del decreto legge n. 78 del 2010 e dell'art. 5, co. 2 del decreto legge 95 del 2012 - oppure comma 557 o 562 dell'art. 1 della legge 296 del 2006 e dall'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 - per gli incarichi esterni e di consulenza. In nessun caso è stata data specifica del soggetto, oggetto, compenso lordo, ammontare erogato, data di inizio e fine incarico né relazionato in merito alle modalità di conferimento e sul rispetto dei tetti di spesa di finanza pubblica in materia. Al riguardo, sono state successivamente trasmesse alcune Deliberazioni e Determinazioni.

5.1. La documentazione acquisita in sede istruttoria ha fatto emergere un'ulteriore grave criticità gestionale, su cui la Sezione si riserva sin d'ora anche ulteriori approfondimenti. Oltre ad aver fatto costante ricorso fino al 2018 a forme di lavoro flessibile per assicurare il funzionamento dell'Ufficio Tecnico (tramite decreto di nomina responsabile servizio tecnico e urbanistico a tempo parziale e determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 2, TUEL) e dell'ufficio Tributi e Segreteria (tramite protocollo d'intesa per l'utilizzo del personale della società Sangrogest s.r.l. di Quadri), l'attività istruttoria condotta ha portato all'emersione dei seguenti affidamenti riportati in tabella, operati a partire dal maggio 2017 e tuttora in corso.

| Atto di affidamento | Oggetto | Affidatario | Importo (impegno) |
|--|---|-----------------------------|-------------------|
| Delibera GC n. 77 del 30.12.2016 - proroga affidamento diretto | Protocollo d'intesa del 12.07.2013 per l'utilizzo del personale della società Sangrogest s.r.l. presso il Comune di Pizzoferrato, per la fornitura di unità di personale per un monte orario di 10 ore settimanali da prestarsi nei giorni di martedì e giovedì di ogni settimana | Sangrogest s.r.l. | 10.094,40 |
| Determina CUC n. 21 del 2.05.2017 - affidamento diretto | affidamento servizi amministrativi a supporto della Segreteria Comunale | Società coop. A.r.l. Ajavde | 20.130,00 |

| | | | |
|---|--|--|-----------|
| Determina CUC n. 1 del 10.01.2018 - proroga affidamento diretto | affidamento servizi amministrativi a supporto della Segreteria Comunale | Società coop. A.r.l. Ajavdè | 12.200,00 |
| Delibera GC n. 6 del 23.06.2018 - proroga affidamento diretto | proroga fino al 31.12.18 servizi amministrativi a supporto della Segreteria Comunale | Società coop. A.r.l. Ajavdè | 15.860,00 |
| Determina CUC n. 15 del 31.10.2018 - affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per esecutore amministrativo Cat. C1. periodo dal 05.11.2018 al 31.12.2018 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 3.200,00 |
| Determine UT n. 54 del 29.10.2018 e n. 56 del 6.11.2018 - affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. A p.e. A1 - dal 05.11.2018 al 31.12.2018 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 2.700,00 |
| Determina UT n. 72 del 31.12.2018 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B1 per il periodo dal 02.01.2019 al 31.03.2019 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 6.000,00 |
| Determina CUC n. 1 del 2.01.2019 - affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 per il periodo dal 02.01.2019 al 31.03.2019 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 16.000,00 |
| Determina CUC n. 9 del 15.04.2019 - affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 2 esecutori amministrativi Cat. C1 per il periodo dal 02.05.2019 al 30.06.2019 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 6.500,00 |
| Determina UT n. 16 del 26.04.2019 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B1 per il periodo dal 02.05.2019 al 30.06.2019 | Job Group s.r.l. Agenzia per il Lavoro | 4.000,00 |
| Determina CUC n. 18 del 09.07.2019 - affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 30.09.2019 | Agenzia Adecco | 14.500,00 |
| Determina CUC n. 37 del 27.09.2019 - proroga affidamento diretto | Proroga somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 31.12.2019 | Agenzia Adecco | 17.000,00 |
| Determina UT n. 61 del 22.10.2019 - affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B p.e. B1. per il periodo dal 24.10.2019 al 31.12.2019 | Agenzia Adecco | 3.500,00 |
| Determina CUC n. 2 del 2.01.2020 - proroga affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 31.03.2020 | Agenzia Adecco | 18.000,00 |
| Determina UT n. 5 del 14.02.2020 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B p.e. B1 per il periodo dal 01.01.2020 al 31.03.2020 | Agenzia Adecco | 4.500,00 |
| Determina CUC n. 11 del 30.03.2020 - proroga affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 30.06.2020 | Agenzia Adecco | 18.500,00 |
| Determina UT n. 12 del 30.03.2020 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B p.e. B1 per il periodo dall'1.04.2020 al 30.06.2020 | Agenzia Adecco | 5.000,00 |

| | | | |
|--|---|----------------|-----------|
| Determina CUC n. 1 dell'1.07.2020 - proroga affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 30.09.2020 | Agenzia Adecco | 18.000,00 |
| Determina UT n. 1 dell'1.07.2020 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B p.e. B1 per il periodo dall'1.07.2020 al 30.09.2020 | Agenzia Adecco | 5.500,00 |
| Determina UT n. 37 del 2.11.2020 - proroga affidamento diretto | Organizzazione servizi esterni essenziali. Ricorso a contratto di somministrazione di lavoro a termine di n. 1 operaio Cat. B p.e. B1 per il periodo dall'1.10.2020 al 31.12.2020 | Agenzia Adecco | 6.500,00 |
| Determina CUC n. 11 del 01.10.2020 - proroga affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 31.12.2020 | Agenzia Adecco | 18.000,00 |
| Determina CUC n. 1 del 4.01.2021 - proroga affidamento diretto | Somministrazione di lavoro mediante Agenzia Interinale per n. 3 esecutori amministrativi Cat. C1 fino al 30.06.2021 | Agenzia Adecco | 36.000,00 |

Fonte: Elaborazione dati istruttori Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

5.2. Al fine di meglio inquadrare il fenomeno, si riporta il dato più aggiornato relativo al personale a tempo indeterminato dipendente del Comune (conto annuale del personale 2019):

| Personale | Tempo indeterminato al 31 dicembre | | | Numero mensilità/12 | | | Spese per retribuzione lorde | | |
|-------------|------------------------------------|------|------|--------------------------------------|------|------|------------------------------|----------------|----------------|
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2017 | 2018 | 2019 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Anno | | | | | | | | | |
| Categoria C | 3 | 2 | 2 | 3 | 2,17 | 2 | 74.827 | 72.271 | 66.401 |
| Totale | 3 | 2 | 2 | 3 | 2,17 | 2 | 74.827 | 72.271 | 66.401 |
| | | | | totale | | | 48.858 | 58.056 | 68.816 |
| | | | | Totale costo annuo del lavoro | | | 123.685 | 130.327 | 135.217 |

Fonte: elaborazione dati Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

Emerge, in primo luogo, la mancata valorizzazione, ai fini delle verifiche del rispetto del limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 della spesa sostenuta per il personale somministrato. L'inclusione anche di tale personale è espressamente prevista dalla stessa disposizione ora ricordata (*"Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa ... alla somministrazione di lavoro, ... non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009"*), nonché ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte (*"tutti gli oneri sostenuti dagli enti in relazione ai contratti di somministrazione di manodopera devono confluire nell'aggregato "spese di personale" da prendere a riferimento per la verifica del rispetto dei relativi limiti di legge"*, Sez. reg. contr. Abruzzo n. 19/2015/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia n. 301/2018/PRSE). In disparte da tale prima violazione, allo stato degli atti emerge, altresì, che non appaiono essere stati considerati a monte gli stessi limiti quantitativi previsti per il ricorso

a tale strumento eccezionale (cfr. Sez. contr. Campania n. 179/2015/PAR). Dal combinato disposto dell'art. 31 del d.lgs. n. 81/2015 e dell'art. 50-52 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali Periodo 2016-2018, si evince che *“il numero massimo di contratti a tempo determinato e di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati da ciascun ente complessivamente non può superare il tetto annuale del 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione, con arrotondamento dei decimali all'unità superiore qualora esso sia uguale o superiore a 0,5. Per gli enti che occupano fino a 5 dipendenti è sempre possibile la stipulazione di un contratto a tempo determinato”*. Prendendo in considerazione, in via esemplificativa, l'annualità 2019, si evince che a fronte di 2 dipendenti in servizio a tempo indeterminato sui 9 previsti nella dotazione organica (rideterminata con DGC n. 27 del 22.12.2018), hanno prestato servizio con contratti di somministrazione 4 unità di personale, seppur *part-time*, con evidente sfondamento del predetto tetto quantitativo. In questa sede non è possibile approfondire maggiormente il profilo inerente l'entità del relativo sfioramento, in quanto il Comune, dopo aver inizialmente affermato che *“riguardo al ricorso al lavoro flessibile si assicura che questa amministrazione nel periodo considerato non ha fatto alcun ricorso a tale istituto”* (nota del 22 marzo 2021 a firma del Sindaco *pro tempore*, a seguito di deliberazione di questa Sezione n. 304 del 2020) ha fornito dati differenti del parametro di riferimento (risposta istruttoria del 30 aprile 2021, euro 48.506,00; Programmazione triennale del fabbisogno di personale 2019-2021, approvata con DGC n. 67/2019, euro 11.864,90; zero euro nel Questionario al Rendiconto 2015).

5.3. A ciò si accompagna, sul piano qualitativo, un duplice profilo di ulteriore criticità. Il primo aspetto attiene alle modalità di conferimento dei predetti incarichi. Facendo leva, in vero, su affidamenti di breve durata (rinnovi mediamente trimestrali) si è posto in essere un sistematico regime di proroghe in affidamento diretto, in violazione dei principi di concorsualità e di gara, che dovrebbero reggere le relative procedure. Il secondo aspetto, che appare di maggior gravità per questo Collegio, attiene al complessivo sviamento che si è realizzato a partire almeno dal maggio 2017 - alla luce dei dati finora raccolti - ed è ancora in corso rispetto ai principi attinenti all'organizzazione e all'operatività di un'amministrazione pubblica, con le conseguenti ricadute anche in termini di maggiori costi sostenuti dal Comune, in quanto, come è noto, il costo del personale somministrato è superiore a quello del personale direttamente assunto. Incidentalmente deve rilevarsi come non appaiono emergere chiare motivazioni della sensibile modifica della dotazione organica che tradizionalmente pari a 4 unità a tempo pieno (fino alla dotazione organica determinata con DGC n. 19/2018) passa a 4 unità a tempo pieno + 5 unità a tempo parziale di 12 ore (DGC n. 27/2018), per poi essere ulteriormente modificata

in 2 unità a tempo pieno + 4 unità a tempo parziale di 18 ore + 3 unità a tempo parziale di 12 ore (DGC del 29/06/2019), non potendosi rilevare quale maggiore efficienza sarebbe potuta derivare all'organizzazione comunale da una così marcata frammentazione delle prestazioni lavorative. Nel triennio considerato, invero, si è sostituito il reclutamento ordinario, conforme al principio costituzionale del concorso pubblico (ex art. 97 Cost.), con il sistematico ricorso a strumenti, che trovano il proprio fondamento esclusivamente nell'eccezionalità del ricorso agli stessi (*"comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale"*, come recita l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001), disattendendo peraltro le stesse previsioni della Programmazione triennale del fabbisogno di personale 2019-2021 (approvata con DGC n. 67/2019), che prevedeva l'assunzione di due unità amministrative entro il 31 dicembre 2019. Lo sviamento del ricorso a tale strumento emerge chiaramente, non solo dall'abnorme ricorso alle predette proroghe dei relativi affidamenti, ma dalla circostanza che i concorsi per porre rimedio alla mancanza di personale, già nota ed evidenziata a maggio 2017, sono stati avviati soltanto a partire dal mese di dicembre 2019; né, al riguardo, alcun pregio ha quanto osservato dall'Amministrazione nella nota del 30 aprile 2021, ovvero che: *"l'appalto di fornitura di servizio di lavoro temporaneo costituiva una soluzione momentanea, nelle more di procedura di due concorsi pubblici per n. 2 posti di categoria C in Area Amministrativa e per n. 1 posto di categoria C in Area Contabile, che sarebbero dovuti decollare a marzo/aprile 2020 (il bando era stato pubblicato e le domande erano pervenute) se non fosse scoppiata la pandemia da Covid-19, che ha bloccato tutte le procedure concorsuali, in attesa dei protocolli e delle direttive per prevenire il contagio da Covid-19 e procedere in sicurezza a svolgere i concorsi pubblici: ciò ad ulteriore riprova che il Comune di Pizzoferrato voleva uscire da questa cronica situazione di carenza di personale a tempo indeterminato e che si spera a breve di poter riprendere e portare a termine"*. In disparte il ritardo con cui è stata avviata la procedura concorsuale e la possibilità, a monte, di attivare altri strumenti (mobilità in entrata, scorrimento di graduatorie di altri enti), che avrebbero consentito comunque di porre rimedio ai vuoti di organico presenti, al riguardo basti evidenziare che l'emergenza da Covid-19 non ha determinato un così prolungato blocco assoluto delle procedure concorsuali, potendo le stesse essere svolte in via telematica ovvero, considerato il numero ridotto delle domande presentate (dedotte dai prospetti pubblicati sul sito amministrazione trasparente del Comune), in presenza con le dovute misure di prevenzione.

6. Quanto ora rilevato, concorre a configurare, alla luce degli elementi finora raccolti, una situazione di disordine amministrativo e di sviamento dai principi che dovrebbero reggere il corretto *agere* di un'amministrazione pubblica, sanciti, come noto, già a livello costituzionale, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. A ciò si aggiunge

il persistere di una situazione di squilibrio finanziario, come già evidenziato nella deliberazione di questa Sezione n. 304 del 2020, qui integralmente richiamata e che trova conferma anche nell'odierna analisi, non avendo allo stato il Comune adottato alcuna adeguata misura correttiva.

7. Gli elementi ora evidenziati, oltre a precludere allo stato ogni possibilità per la Sezione di accertare in modo puntuale la reale situazione finanziaria dell'Ente, appaiono chiari indici di un grave disordine gestionale ed amministrativo, su cui è necessario intervenire immediatamente e il cui mancato superamento, nei termini previsti dall'art. 148-bis del TUEL, può determinare l'adozione, da parte di questa Sezione, di provvedimenti che precludono l'attuazione dei programmi di spesa dell'Ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità evidenziate in parte motiva che costituiscono "violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria" ai sensi dell'art. 148-bis TUEL

DISPONE

che, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL

l'Amministrazione comunale, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento adottati - mediante atti sottoposti alla valutazione del Consiglio comunale e asseverate dall'Organo di revisione - misure idonee a regolarizzare la complessiva situazione contabile dell'Ente e, in particolare, a fornirne un'adeguata e tempestiva rappresentazione nei documenti contabili dell'Ente, nonché ad avviare un processo di superamento delle criticità gestionali evidenziate in parte motiva.

L'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle misure correttive che l'Ente potrà in essere.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Pizzoferrato (CH) e che sia trasmessa

- al Prefetto della Provincia di Chieti;
- alla competente Procura della Corte dei conti.

Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 5 maggio 2021.

L'Estensore
Giovanni GUIDA
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA