



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

Via Marina n. 5 – 20121 Milano

Tel. 02.77.11.43.29 – Fax 02.76.00.91.28

Prot. n.

CORTE DEI CONTI



0010834-30/09/2015-SC_LOM-T87-P

Milano, 30 settembre 2015

Al Presidente del Consiglio
Comunale
Al Sindaco

Al Presidente del Collegio dei
Revisori

COMUNE di Ospitaletto (BS)

Oggetto: Trasmissione deliberazione in adempimenti previsti dai commi 166 e seguenti art. 1 della Legge n. 266/2005.

Deliberazione Lombardia/299/2015/PRSE

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario

(Dott.ssa Monica Crivellari)

Monica Crivellari

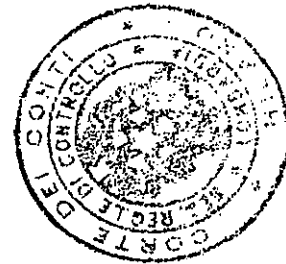


REPUBBLICA ITALIANA

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

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



nell'Adunanza pubblica del 22 aprile 2015

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;
visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);
visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'L' or similar character.

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;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Ospitaletto (BS), pervenuta a questa Sezione regionale;

viste la richiesta istruttoria trasmessa in data 31 ottobre 2014 e la risposta fornita dall'Organo di revisione con nota del 12 novembre 2014;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 27 novembre 2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 10 dicembre 2014;

udito il relatore, dott. Gianluca Braghò.

Premesso in fatto

In sede di esame della relazione trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Ospitaletto (BS), relativo al rendiconto 2012, redatto ai sensi dell'articolo 1, commi 166-168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006), è emerso che l'ente: ha erroneamente imputato in bilancio compensi a farmacisti qualificati come "prestazione di servizi" anziché "spese del personale" e precisamente spese di contratti di somministrazione o altre forme di lavoro flessibile, inoltre non ha rispettato il limite disposto dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010.

Con nota istruttoria, numero di protocollo 10629 del 18 settembre 2015, il magistrato istruttore ha richiesto all'Organo di revisione di fornire delucidazioni e supporti documentali in ordine alle spese rientranti nel quadro 6.1 relative alla colonna "impegni di competenza" di euro 149.225,41 "Spese di collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione e per altre forme di lavoro flessibile", ai fini di verificare l'effettivo rispetto dell'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010, non avendo indicato nessun importo nei quadri 6.5.1 e 6.5.2.

Con risposta datata 29 settembre 2014, numero di protocollo 111060, il revisore dei conti e il responsabile dei servizi finanziari del comune di Ospitaletto ha fornito, in merito, in cui specificano che "le spese indicate nel quadro 6.1 di € 149.225,41 sono relative a:

- € 23.000,00 - *Accordo di collaborazione per servizi (serali e notturni) di Polizia locale con i comuni di Gussago, Cellatica, Passirano, Castelmella, Travagliato e Gardone Val Trompia, ai quali sono stati erogati i compensi da corrispondere ai vigili e che il comune di Ospitaletto ha impegnato e pagato sull'int. 03;*
- € 18.225,41 - *Contratti co.co.co a tre istruttori per ginnastica anziani, completamente finanziati dalle quote di iscrizione ai corsi;*

1

- € 108.000,00 – per compensi a farmacisti incaricati, in sostituzione di assenze dei farmacisti dipendenti, e per copertura dei turni. I farmacisti, a fronte della loro prestazione di servizio, hanno fatturato, con IVA i compensi stabiliti;

La spesa suddetta di € 108.000 non è stata indicata nel quadro 6.5.1 in quanto ritenuta prestazione di servizio. La farmacia comunale è infatti gestita direttamente dal comune e, stante l'impossibilità di nuove assunzioni, per mantenere il servizio è stato fatto ricorso alle suddette modalità. A seguito della disamina delle numerose problematiche concernenti la farmacia comunale e uno specifico studio di fattibilità, il consiglio comunale ha deliberato il 31 luglio scorso la costituzione della "Ospitaletto servizi S.r.l." alla quale affidare la gestione della farmacia comunale."

Al fine di completare l'esame del questionario relativo al consuntivo 2012, a seguito della risposta istruttoria dell'ente, il magistrato istruttore ha ritenuto inviare una seconda istruttoria di approfondimento (prot. n. 18378 del 15 dicembre 2014) nella quale si richiedevano le seguenti ulteriori informazioni:

- i contratti di co.co.co., relativi a tre istruttori di ginnastica per anziani, dell'importo di euro 18.225,41;
- il prospetto delle assenze dei farmacisti dipendenti e indicare le modalità di reperimento del personale in sostituzione;
- le determine di pagamento dei compensi dei farmacisti incaricati alla sostituzione delle assenze dei farmacisti dipendenti e alla copertura dei turni che hanno comportato una spesa di euro 108.000,00.

Con risposta datata 22 dicembre 2014, prot. 18783, il revisore dei conti e il responsabile dei servizi finanziari inviavano tutta la documentazione richiesta specificando che: "con riferimento alla spesa di € 18.225,41, inerenti i compensi per gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa per istruttori del corso di ginnastica per adulti, si trasmette la determinazione di impegno di spesa e di incarico del Dirigente Affari generali n. 223 del 7 ottobre 2011. Inoltre si precisa che, a partire dal mese di giugno 2012, tale tipologia di incarico non è più in essere nel comune di Ospitaletto in quanto con deliberazione del commissario prefettizio n. 115 del 4 ottobre 2012, è stata approvata una convenzione con una cooperativa sociale per l'organizzazione del servizio sopra indicato.

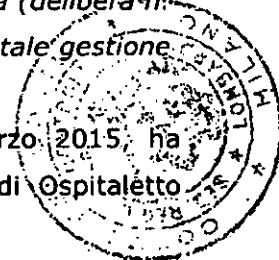
Per quanto riguarda la spesa dei collaboratori di farmacia è corretto, prima di vedere la spesa richiesta, ripercorrere la storia della farmacia comunale: la farmacia comunale è costituita da una sola unità di personale laureato in farmacia con la qualifica di farmacista collaboratore (cat. D3 giuridica e D6 economica) e costituisce un servizio indispensabile per la cittadinanza di Ospitaletto. Tale situazione si è venuta a creare con il pensionamento della direttrice di farmacia avvenuta in data 30 giugno 2009. Con deliberazione n. 124 del 27 agosto 2009 la Giunta comunale ha approvato un'autorizzazione alla sostituzione di farmacisti per garantire il regolare funzionamento della farmacia, non causa un disservizio alla cittadinanza e non creare un problema finanziario all'amministrazione. Il responsabile

della farmacia organizza la presenza dei professionisti iscritti all'albo dei farmacisti in modo tale da garantire il corretto funzionamento dell'esercizio, tenendo conto della previsione del flusso della clientela e della propria turnazione. Da questa situazione e con tutti i vincoli di spesa del personale previsti dalla legge, si può capire che la farmacia aveva bisogno di un intervento strutturale che, naturalmente, il commissario prefettizio non poteva effettuare. La farmacia comunale è infatti gestita direttamente dal comune e, stante l'impossibilità di nuove assunzioni, per garantire il servizio si è reso necessario fare ricorso alle prestazioni di servizio sopra menzionate in attesa di una amministrazione definitiva che potesse assumere decisioni in merito. La nuova amministrazione ha preso immediatamente in carico la situazione, cercando di non compromettere l'apertura della farmacia stessa, e con deliberazione di giunta comunale n. 67 del 21 marzo 2013 è stato dato indirizzo al dirigente dell'area affari generali e finanziari di coprire il posto vacante di farmacista. In data 8 aprile 2013 è stato approvato il bando di mobilità finalizzato alla copertura del posto che ha dato esito negativo. A questo punto dopo un attento studio del settore si è deciso di intervenire in maniera strutturale con la costituzione di una società a responsabilità limitata (delibera n. 26 del 31 luglio 2014) che a partire dal 1 aprile 2015 avrà in affidamento la totale gestione della farmacia."

Il Presidente, su proposta del magistrato istruttore, in data 25 marzo 2015, ha comunicato con propria ordinanza n. 84/2015 il deferimento del Comune di Ospitaletto innanzi la Sezione Regionale del Controllo per il giorno 22 aprile 2015.

In data 2 aprile 2015, numero di protocollo 3462, è stata acquisita una memoria a firma del sindaco del comune di Ospitaletto nella quale oltre a ribadire quanto già esposto in risposta istruttoria si sottolinea che: "La farmacia comunale era gestita direttamente dal comune e, stante l'impossibilità di nuove assunzioni, per garantire il servizio pubblico si è reso necessario fare ricorso alle prestazioni oggetto del deferimento che, però, sono sempre state inserite nel computo delle spese del personale per il corretto rispetto del limite di spesa di cui all'art. 1 comma 557 del L. 296/06 che per l'anno 2012 è pari a € 1.821.796,12 inferiore all'anno 2011 pari a € 1.874.136,80 così come indicato ai punti 6.1, 6.2, 6.3 e 6.4 del questionario del rendiconto 2012. Come descritto al punto 6.5.1 del questionario del rendiconto 2012 l'importo della spesa sostenuta nel 2009 al fine dell'osservanza del limite di cui al comma 28, art. 9, d.l. n. 78/2010 è pari a € 52.000 e quindi al 50% per il 2012 è pari a €26.000.

Per garantire una normale apertura della farmacia (si sottolinea che la farmacia comunale risulta essere aperta al pubblico per 44 ore settimanali oltre a turni notturni e festivi decisi dall'ASL locale), esaminati i flussi dei clienti e le esigenze della struttura sarebbero state necessarie almeno 72 ore settimanali (senza conteggiare le sostituzioni per ferie e malattia) di farmacisti oltre alle 36 ore dell'attuale farmacista, mentre con il limite sopra riportato (€ 26.000,00) al massimo si sarebbe potuto assumere un solo farmacista con



[Handwritten signature]

rapporto di lavoro a tempo determinato parziale a 20 ore che non avrebbe garantito neppure la possibilità di apertura della stessa.

L'assunzione di almeno due farmacisti a tempo pieno a 36 ore avrebbe comportato una spesa pari a € 91.015,85 annuali per un monte ore stimabile, in assenza di malattie, in circa 3.200 ore. L'utilizzo di farmacisti liberi professionisti per 3.570 ore complessive ad un costo orario di 25 € (a cui si aggiunge l'iva che rimane però deducibile nella gestione della farmacia e non genera quindi un costo per l'ente) ha comportato un costo totale di 89.250,00 euro. Sostanzialmente con questa modalità il comune ha potuto garantire il servizio pubblico ai cittadini di Ospitaletto comprimendo la spesa per il personale addetto alla farmacia. La nuova amministrazione, insediatasi in data 29 ottobre 2012 ha tentato invano di coprire il posto di farmacista (bando di mobilità finalizzato alla copertura del posto che ha dato esito negativo) ed ha approvato, dopo attento studio di settore un intervento strutturale con l'approvazione delle seguenti deliberazioni di consiglio comunale:

- deliberazione n. 26 del 31 luglio 2014 avente ad oggetto "Costituzione della Ospitaletto Servizi S.r.l." - approvazione atto costitutivo e statuto;*
- deliberazione n. 73 del 17 dicembre 2014 avente ad oggetto "Affidamento della gestione della farmacia comunale alla Ospitaletto Servizi S.r.l. ed approvazione del relativo contratto di servizio".*

La società Ospitaletto Servizi S.r.l., che nel frattempo ha proceduto alla nomina, tramite bando ad evidenza pubblica, di un nuovo direttore di farmacia, prenderà in gestione la farmacia a partire dal 1 maggio 2015. Si può quindi ritenere che la società, oltre a migliorare l'organizzazione generale del servizio, potrà risolvere anche tutte le altre problematiche inerenti il personale potendo avvalersi della deroga alle assunzioni previste dall'attuale normativa sulle società che gestiscono servizi pubblici locali"

Nell'adunanza pubblica del 22 aprile 2015 in rappresentanza dell'ente sono intervenuti il sindaco, il segretario comunale e il responsabile dell'area finanziaria.

Considerato in diritto

Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il

confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito 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.

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.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate 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 ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

La Sezione deve rilevare che, nell'esercizio finanziario 2012, il Comune non ha rispettato le disposizioni previste dall'art. 9, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010,

n. 78 e successive modificazioni, relative al contenimento della spesa per personale a tempo determinato, in convenzione o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. L'importo totale della spesa sostenuta per i contratti di incarico professionale a farmacisti, pari ad euro 108.000, non è stato indicato nel quadro 6.5.1. Ciò costituisce grave irregolarità contabile, poiché non fa emergere il costo di prestazioni di lavoro subordinato, dissimulate con contratto di prestazione di servizi (per stessa ammissione dell'amministrazione comunale, il divieto di assunzione è stato aggirato con lo scopo di assicurare il servizio di farmacia comunale).

Il mancato rispetto del limite imposto dal legislatore, quale disposizione di principio di coordinamento della finanza pubblica, costituisce illecito disciplinare e fattispecie di danno erariale la cui sussistenza deve essere valutata dalla competente Procura contabile (art. 9 comma 28, D.L. 78/2010).

Inoltre, si osserva che l'illegittimo utilizzo di contratti per incarichi professionali che dissimulano funzioni ordinarie, non può tradursi nell'instaurazione surrettizia di forme di pubblico impiego a tempo determinato, in violazione del principio dell'accesso concorsuale agli uffici pubblici.

La Sezione ritiene opportuno evidenziare che le previsioni normative di contenimento della spesa per il personale degli enti locali, oltre a ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica ai quali gli enti debbono dare concreta attuazione.

Si raccomanda pertanto al comune di adeguare le dinamiche della spesa in questione agli obiettivi di contenimento prescritti dalla legge.

Alla verifica delle predette misure la Sezione provvederà nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate sui principali documenti contabili dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia



ACCERTA

la violazione del parametro dell'art.9 comma 28 del D.L. 78/2010 convertito nella legge 122/2012, con riferimento alla spesa per incarichi professionali conferiti per sostituzione o affiancamento ai dipendenti della farmacia comunale.

INVITA

il comune ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le criticità riscontrate correggendo i dati sul questionario 2012 nei termini di cui in motivazione.

NTSDONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale e, attraverso il sistema S.I.Qu.E.L., all'Organo di revisione dell'ente;

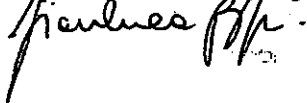
che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

che la deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale per la Lombardia per le determinazioni di competenza.

Così deliberato dalla Camera di consiglio del 22 aprile 2015.

Il Relatore

(dott. Gianluca Braghò)



Il Presidente

(dott. Simonetta Rosa)



Depositata in Segreteria

21 SET 2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)

