



*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

## **Ragioneria Generale dello Stato**

**Ispettorato Generale di Finanza**

**Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

---

**SETTORE V**

**RELAZIONE**

**sulla verifica amministrativo-contabile presso**

**COMUNE DI SENIGALLIA**

**eseguita dal 6 aprile al 3 maggio 2016**

**S.I. 2570/V**

**Roma, 5 luglio 2016**

**Il dirigente dei S.I.Fi.P.**

**[REDACTED]**

## SOMMARIO

<b>SOMMARIO .....</b>	<b>2</b>
<b>PREMESSA.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I – L’ANALISI DEL BILANCIO .....</b>	<b>5</b>
<b>I.1 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO 2010-2015.....</b>	<b>5</b>
<b>II.2 IL PATTO DI STABILITÀ.....</b>	<b>20</b>
<b>CAPITOLO II – GLI ORGANISMI PARTECIPATI .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPITOLO III – LA SPESA DEL PERSONALE.....</b>	<b>27</b>
<b>III.1 LA SPESA DI PERSONALE E LE ASSUNZIONI.....</b>	<b>27</b>
<b>III.2 IL FONDO PER LA DIRIGENZA.....</b>	<b>29</b>
<b>III.2.1 I DIRIGENTI A TERMINE .....</b>	<b>35</b>
<b>III.3 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA.....</b>	<b>38</b>
<b>III.3.1 LA RETRIBUZIONE DI POSIZIONE .....</b>	<b>38</b>
<b>III.3.2 LA RETRIBUZIONE DI RISULTATO .....</b>	<b>39</b>
<b>III.4 IL FONDO PER IL PERSONALE – LE FONTI.....</b>	<b>41</b>
<b>III.5 IL FONDO PER IL PERSONALE – GLI IMPIEGHI .....</b>	<b>50</b>
<b>III.6 GLI INCENTIVI PREVISTI DA SPECIFICHE NORME.....</b>	<b>52</b>
<b>III.7 IL SEGRETARIO GENERALE.....</b>	<b>56</b>
<b>CAPITOLO IV – LE FORNITURE DI BENI E SERVIZI .....</b>	<b>62</b>



**PREMESSA**

Con nota prot. n.19602\_S.I. 2570/V del 9 marzo 2016, il Ragioniere Generale dello Stato, in esecuzione della direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del D.lgs.30 marzo 2001, n. 165 e dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l'esecuzione - da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica - di una visita ispettiva nei confronti del Comune di Senigallia al fine di effettuare una verifica amministrativo-contabile.

L'Ispettore Generale Capo di Finanza, con distinta nota (prot. n.19392\_S.I. 2570/V dell'8 marzo 2016), ha conferito l'incarico per lo svolgimento della verifica al sottoscritto dirigente dei S.I.Fi.P., dr. ██████████ indicando quali oggetti principali della verifica: 1) le spese di personale, ivi compresa la corretta quantificazione del trattamento economico del segretario comunale; 2) l'analisi di bilancio, con particolare riferimento all'indebitamento, alla verifica delle entrate, alla dinamica delle spese, alla gestione dei residui ed alla corretta gestione dei servizi conto terzi, nonché all'adozione di misure elusive del patto di stabilità e alla verifica degli adempimenti connessi all'attuazione delle norme di cui al d.lgs. 118/11; 3) i rapporti finanziari con le strutture controllate, al fine di accertare la sussistenza nei rispettivi bilanci di tutte le poste debitorie e creditorie; 4) le procedure per l'acquisizione di beni e servizi, con particolare riferimento agli affidamenti diretti.

L'ispezione si è svolta dal 6 aprile al 3 maggio ed ha goduto della piena e completa collaborazione da parte degli uffici.

Tutti i documenti ritenuti rilevanti ai fini dell'ispezione, al termine della verifica sono stati raccolti e consegnati allo scrivente in formato elettronico su supporto informatico, unitamente ad una nota sottoscritta digitalmente (prot.n. 29108/2016 del 3/05/16) con cui il segretario generale, dr. ██████████ ha attestato la conformità all'originale di tutta la documentazione. L'intero pacchetto informatico è stato zippato nella cartella "VERIFICA SI2570.zip" e così anch'esso firmato digitalmente dallo stesso segretario.

Tale cartella va ritenuta parte integrante del presente referto ispettivo, che, nel dar conto dei risultati della verifica, più volte farà riferimento alla documentazione ivi contenuta indicandone il percorso. Non v'è stata alcuna necessità, pertanto, di integrare la relazione con ulteriori allegati.

## CAPITOLO I – L'ANALISI DEL BILANCIO

### I.1 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO 2010-2015

Lo scrivente ha preso in esame i dati dei bilanci preventivi, degli assestati e dei rendiconti di gestione degli esercizi 2010-2015.

Quanto al preventivo 2015, va ricordato che è stato formato in base alla disciplina transitoria che conduce alla piena applicazione della normativa armonizzata, per cui non è pienamente comparabile con gli altri.

In relazione alla riforma contabile, è stato accertato che l'ente ha svolto l'attività di riaccertamento straordinario dei residui, di cui all'art. 3, comma 7 del D.Lgs. n. 118/2011, così come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 126/2014, ed ha provveduto ad imputare i residui attivi e passivi conservati al 31/12/2014, agli esercizi finanziari di pertinenza in base al principio della competenza finanziaria potenziata, facendo ricorso al Fondo Pluriennale vincolato. Ha, altresì, proceduto ad una ricognizione dei crediti di dubbia e difficile esigibilità, mediante accantonamento al Fondo dei Crediti di Dubbia Esigibilità. Il Fondo Pluriennale vincolato è stato iscritto nel Bilancio 2015 sulla base delle risultanze delle attività di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi approvato con deliberazione giunta n. 97 del 30/04/2015.

Vedremo poi gli effetti prodotti da tali operazioni sugli equilibri di bilancio 2015, mentre per il periodo anteriore il dato da cui occorre prendere le mosse è l'equilibrio di parte corrente, imposto dall'articolo 162, comma 6, TUEL, che nel nostro ente viene raggiunto come di seguito esposto:

#### EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (PREVENTIVO)

	2010	2011	2012	2013	2014
Tit. I	48.639.206	46.249.517,20	47.450.033,80	53.494.100,01	51.232.684,64
Quota amn.to	3.672.191,50	3.191.230,14	3.009.555,84	2.382.386,17	2.303.077,28
<b>Tot. Spese corr.</b>	<b>52.311.397,74</b>	<b>49.440.747,34</b>	<b>50.459.589,64</b>	<b>55.876.486,18</b>	<b>53.535.761,92</b>
Tit. I-II-III	49.449.411	49.140.950,65	49.072.079,07	56.250.423,13	52.609.334,46
Oneri urb.	2.052.400	0	1.223.153,10	0	991.427,46
Plusvalenze immobiliari	809.587	299.796,69	164.357,47	0	0
Destinate ad investimenti	0	0	0	-373.936,95	-515.000,00
Avanzo applicato	0	0	0	0	450.000,00
<b>Tot. Entrate corr.</b>	<b>52.311.398</b>	<b>49.440.747,34</b>	<b>50.459.589,64</b>	<b>55.876.486,18</b>	<b>53.535.761,92</b>

Fonte dati: Preventivi 2010/2014

Più complesso è stato verificare il rispetto dell'equilibrio in sede di assestamento: solo dal 2013, infatti, nelle deliberazioni di approvazioni del bilancio assestato<sup>1</sup> viene dato formalmente atto del rispetto degli equilibri, aggiornando le relative tabelle in base a tutte le variazioni intervenute in corso d'anno<sup>2</sup>:

**EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (ASSESTATO)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Tit. I	51.070.805,00	47.967.097,56	48.785.461,53	53.625.963,84	52.746.913,91
Quota amm.to	3.674.749,60	3.188.797,27	3.402.712,40	2.434.496,00	2.303.297,13
<b>Tot. Spese corr.</b>	<b>54.745.554,60</b>	<b>51.155.894,83</b>	<b>52.188.173,93</b>	<b>56.060.459,84</b>	<b>55.050.211,04</b>
Tit. I-II-III	51.568.157,18	49.190.328,02	50.379.356,25	55.937.405,84	54.035.211,04
Oneri urb.	1.703.090,00	1.245.747,79	1.644.635,11	0	690.000,00
Plusvalenze immobiliari	1.202.000,00				
Destinate ad investimenti				0	-125.000,00
Avanzo applicato	310.107,97	730.931,25	164.182,61	123.054,00	450.000,00
<b>Tot. Entrate corr.</b>	<b>54.783.355,15</b>	<b>51.167.007,05</b>	<b>52.188.173,97</b>	<b>56.060.459,84</b>	<b>55.050.211,04</b>

FONTE DATI: ASSESTATI 2010/2014

La verifica del medesimo equilibrio a consuntivo restituisce i seguenti dati:

**EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (CONSUNTIVO)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Tit. I	49.005.751,66	47.144.486,45	47.517.430,63	50.037.554,28	50.845.878,76
Quota amm.to	3.674.749,60	3.188.797,27	3.402.712,40	2.434.496,00	2.245.771,74
<b>A) Tot. Spese corr.</b>	<b>52.680.501,26</b>	<b>50.333.283,72</b>	<b>50.920.143,03</b>	<b>52.472.050,28</b>	<b>53.091.650,50</b>
Tit. I-II-III	50.576.390,92	48.082.163,69	49.386.572,72	53.478.396,09	54.159.864,38
Oneri urb.	1.700.399,08	1.835.374,40	1.369.387,70	0	0
Plusvalenze immobiliari	1.175.530,37	0	0	0	0
Destinate ad investimenti	0	0	0	0	-125.000,00
Avanzo applicato	174.109,96	719.819,02	164.182,61	123.054,00	450.000,00
<b>B) Tot. Entrate corr.</b>	<b>53.626.430,33</b>	<b>50.637.357,11</b>	<b>50.920.143,03</b>	<b>53.601.450,09</b>	<b>54.034.864,38</b>
<b>Saldo (A-B)</b>	<b>-945.929,07</b>	<b>-304.073,39</b>	<b>0,00</b>	<b>-1.129.399,81</b>	<b>-1.393.213,88</b>

FONTE DATI: CONTI DEL BILANCIO 2010/2014

<sup>1</sup> VerificaS12570.zip\Bilancio\Assestamenti.

<sup>2</sup> Ciò spiega il lieve saldo positivo fra entrate ed uscite correnti del biennio 2010-2011.

Dalla lettura delle due tabelle emerge una forte dipendenza dell'equilibrio di parte corrente da entrate straordinarie fino al 2012, situazione che appare superata, in termini di competenza, negli esercizi successivi, in cui la parte corrente genera un saldo positivo.

Anche il mero confronto fra i soli titoli di parte corrente, senza considerare le altre entrate immesse nella gestione corrente, danno conto di tale andamento:

**TITOLI DI PARTE CORRENTE (CONSUNTIVO)**

Anno	Al bilancio consuntivo				Spese correnti - Tit. I	C) Ricavi e BOC	Raffronto (A-B-C)
	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV (A+B)			
2010	22.852.767	13.993.135	13.390.000	50.235.902	49.053.750	1.182.152	
2011	18.931.395,65	5.127.810,77	14.012.957,31	48.082.164	47.544.495,65	537.668,41	
2012	31.714.823,49	4.503.693,69	13.109.393,30	49.327.910,48	47.517.430,63	1.810.479,85	
2013	29.060.410,99	17.220.490,67	13.165.499,45	59.446.401,11	59.037.054,28	409.346,83	
2014	27.941.399,64	13.009.632,01	13.209.872,13	54.160.904	59.845.878,79	5.684.974,79	
<b>Totale</b>	<b>140.340.829,57</b>	<b>47.839.749,25</b>	<b>47.416.911,86</b>	<b>209.598.287,81</b>	<b>204.991.181,78</b>	<b>4.607.106,03</b>	

Fonte dati: Conti del Bilancio 2010/2014

Per valutare appieno il valore di questi dati, espressi in termini di competenza e, quindi, di meri accertamenti, è opportuno confrontarli con quelli in termini di cassa, la cui gestione di parte corrente ha conosciuto questa evoluzione:

**GESTIONE DI CASSA DI PARTE CORRENTE**

Anno	Accertamenti		Impieghi		Raffronto (A-B-C)
	A	B	C	D	
2010	66.075.794	65.303.837	65.303.837	771.948	
2011	63.826.049	64.468.629	64.468.629	-642.579	
2012	65.731.064	65.959.742	65.959.742	-228.678	
2013	71.322.967	70.212.790	70.212.790	1.110.177	
2014	66.813.296	85.273.741	85.273.741	3.539.536	
<b>Totale</b>	<b>343.769.161</b>	<b>361.218.739</b>	<b>361.218.739</b>	<b>4.559.422</b>	

Fonte dati: Conti del Bilancio 2010/2014

Le difficoltà della parte corrente nel triennio 2010-2012 sono state solo in parte compensate dalle altre gestioni, sia in termini di competenza che di cassa, come emerge dalle seguenti tabelle:

**SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA PURA**

Anno	Accertamenti	Impieghi	Differenza
2010	66.075.794	65.303.837	771.948
2011	63.826.049	64.468.629	-642.579
2012	65.731.064	65.959.742	-228.678
2013	71.322.967	70.212.790	1.110.177
2014	66.813.296	85.273.741	3.539.536
<b>Totale</b>	<b>343.769.161</b>	<b>361.218.739</b>	<b>4.559.422</b>

Fonte dati: Conti del Bilancio 2010/2014

**SALDO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DI CASSA**

[Al lordo (Tab. n. 1) ed al netto (Tab. n. 2) delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve]

Tab. n. 1	[Al lordo (Tab. n. 1) ed al netto (Tab. n. 2) delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve]						
Anno	A) Ricevimenti comp.	B) Ricevimenti res.	C) Pagamenti comp.	D) Pagamenti res.	Saldo cassa (A+B-C-D)	DOT competenza	DOT residuo
2010	54.108.440	11.009.974	48.645.817	18.193.560	877.049	5.499.832	4.281.217
2011	52.345.833	7.826.446	45.549.340	15.193.000	1.828.893	6.399.493	7.330.362
2012	55.190.233	8.976.455	47.500.154	14.717.529	1.996.805	6.890.382	5.897.874
2013	54.760.233	10.051.349	47.142.823	19.159.227	1.509.433	7.823.410	3.167.572
2014	72.574.738	15.916.034	62.192.030	20.881.140	5.477.810	19.442.718	3.355.180
<b>Totale</b>	<b>288.873.884</b>	<b>64.282.260</b>	<b>267.870.163</b>	<b>68.176.859</b>	<b>3.170.839</b>	<b>35.092.432</b>	<b>31.927.254</b>

Tab. n. 2	[Al netto (Tab. n. 2) delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve]					
Anno	A) Ricevimenti comp.	B) Ricevimenti res.	C) Pagamenti comp.	D) Pagamenti res.	Saldo cassa (A+B-C-D)	DOT competenza
2010	54.108.440	11.009.974	48.645.817	18.193.560	877.049	5.499.832
2011	51.791.760	7.826.446	45.905.267	15.193.000	1.320.943	6.399.493
2012	46.940.999	8.976.455	41.269.410	14.717.529	1.920.515	6.890.382
2013	44.330.034	10.051.349	38.709.624	19.159.227	1.522.532	7.823.410
2014	52.760.753	15.916.034	42.321.640	20.881.140	5.477.810	19.442.718
<b>Totale</b>	<b>248.936.986</b>	<b>64.282.260</b>	<b>242.832.157</b>	<b>68.176.859</b>	<b>3.170.839</b>	<b>35.092.432</b>

FONTE DATI: CONTI DEL BILANCIO 2010/2014

Dall'ultima tabella emerge la ridotta capacità dell'ente di far fronte regolarmente con la propria cassa agli impegni ordinari, dovendo fare un amplissimo ricorso all'anticipazione di tesoreria (circa 10 mln. di euro nel 2013 e 20 mln. nel 2014): il ricorso all'anticipazione, ancorché di per sé non illegittima, per le sue dimensioni segnala una difficoltà di cui va identificata l'origine, potendo nascondere patologie più gravi. Lo stesso vale per l'istituto della rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, non illegittimo ma che si limita a dare momentaneo sollievo alle tensioni di cassa, spostandone però gli oneri nel futuro.

Le dimensioni del ricorso all'anticipazione di tesoreria<sup>3</sup> nel periodo 2011-2014 hanno richiesto alcuni approfondimenti, non solo per verificare il rispetto dell'art.222 TUEL, ma anche per accertare il corretto utilizzo delle somme a destinazione vincolata, strumento regolato dall'art.195 ed il cui utilizzo dovrebbe di norma essere preferito all'altro, non producendo interessi passivi: un'anomalia nell'uso dei due istituti, inoltre, può essere sintomo dell'esistenza di una patologia più grave, anche quando, come nel caso di specie, l'anticipazione sia stata sempre reintegrata a fine esercizio.

L'analisi dell'equilibrio della gestione dei residui di parte capitale, infatti, ha evidenziato saldi negativi nel triennio 2011/2013, possibile sintomo di anomali utilizzi di somme a destinazione vincolata:

**EQUILIBRIO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI DI PARTE CAPITALE**

RESIDUI	2010	2011	2012	2013	2014
A) Ttr. IV	4.287.440,66	5.592.095,81	5.823.255,85	4.751.938,43	770.119,80
B) Ttr. V	271.519,13	133.403,52	67.925,12	10.000,00	0
C) CASSA	5.204.112,07	3.665.452,43	3.504.560,96	2.020.092,61	7.497.702,44
D) Ttr. II	8.951.348,00	9.873.183,14	10.991.053,90	8.651.000,12	1.105.475,31
<b>A) + B) + C) - D)</b>	<b>811.723,86</b>	<b>-482.231,38</b>	<b>-1.595.311,97</b>	<b>-1.868.969,88</b>	<b>7.162.346,93</b>

FONTE DATI: CONTI DEL BILANCIO 2010/2014

<sup>3</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Anticipazioni di tesoreria.

L'utilizzo persistente delle somme vincolate a fini di liquidità non è altro che una modalità surrettizia per finanziare i disavanzi del bilancio di competenza. Le somme vincolate utilizzate come cassa, però, qualora non reintegrate in tempi celeri diventano anch'esse un debito (c.d. *debito di flusso*) e come tale vanno trattate.

Il collegio dei revisori, nella relazione al rendiconto 2014 (p. 39)<sup>4</sup>, ha dato, tuttavia, atto che *"i residui passivi finanziati con entrate a destinazione vincolata sono di importo non superiore alla cassa vincolata al 31/12/2014 sommata ai residui attivi di risorse vincolate ancora da riscuotere"*: eventuali problemi del triennio precedente, quindi, dovrebbero esser stati risolti al 31/12/2014.

L'ente ha sempre adottato le deliberazioni di cui agli artt.195 e 222 TUEL<sup>5</sup>, determinando correttamente l'importo massimo nei limiti di legge tempo per tempo vigente e si è sempre mantenuto entro tali limiti, come emerge dall'analisi degli estratti conto del tesoriere<sup>6</sup>. Dati i tempi a disposizione e le finalità della verifica alla data della verifica, non si è proceduto, peraltro, ad una ricostruzione del volume delle somme a destinazione vincolata, né l'ente è stato in grado di fornire valido supporto in merito. La gestione dei due istituti, anticipazione di tesoreria ed utilizzo di somme a destinazione vincolata, ha evidenziato in effetti un'irregolarità marginale, ma che rivela una scarsa attenzione al tema.

La dirigente del Servizio finanziario<sup>7</sup> ha espressamente dichiarato che l'ente *"non formula specifici atti di richiesta di attivazione del ricorso all'anticipazione di tesoreria o dell'utilizzo di somme a destinazione vincolata. Il Tesoriere, nel momento in cui riscontra la necessità di attingere all'anticipazione, vi procede in automatico e l'Ufficio Ragioneria e bilancio ne viene tempestivamente informato e procede alla relativa regolarizzazione contabile, verificando a sua volta il rispetto dei limiti di legge"*.

Tale prassi non pare conforme all'articolo 195 c.2 del TUEL, che - nella versione vigente fino al 31/12/14, prima della novella del d.lgs. 118/2011 - prevedeva espressamente che l'utilizzo delle somme a destinazione vincolata *"viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dal tesoriere su specifiche richieste del servizio finanziario"*

<sup>4</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2014\Consuntivo 2014 - Relazione Revisori DEF rev 14 04 2015.pdf.

<sup>5</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Anticipazioni di tesoreria\attestazione su atti specifica richiesta anticipazioni tesoreria.pdf.

<sup>6</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Anticipazioni di tesoreria\Estratti conto tesoriere.

<sup>7</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Anticipazioni di tesoreria\attestazione su atti specifica richiesta anticipazioni tesoreria.pdf.

dell'ente": l'ente si è limitato ad adottare le delibere generali ex artt.195 e 222 TUEL, perdendo così il controllo dell'effettiva situazione della propria cassa.

Ciò detto, l'esame dei consuntivi di PEG, ossia distinti per capitoli<sup>8</sup>, consente di individuare la causa prima del precario equilibrio di cassa dell'ente nella presenza di consistenti residui attivi di parte corrente in tutti gli esercizi in esame<sup>9</sup>.

Tali residui sono concentrati su alcune voci di natura straordinaria, in particolare recupero dell'evasione tributaria ICI (cap.100/01) e TARSU (cap.121/3) e sanzioni per violazione al codice della strada (capitolo 305), ma anche i ruoli ordinari TARSU (cap.121/1) presentano residui consistenti, come si nota nella seguente tabella.

#### RESIDUI ATTIVI AL 31 DICEMBRE 2010/2014

		2010	2011	2012	2013	2014
cap.100/1	a.c.	1.716.085,16	1.209.658,08	198.197,16	-	582.699,62
	a.p.	943.054,46	1.226.495,95	1.883.117,79	1.671.699,00	1.532.226,54
	<b>Tot.</b>	<b>2.659.139,62</b>	<b>2.436.154,03</b>	<b>2.081.314,95</b>	<b>1.671.699,00</b>	<b>2.114.926,16</b>
cap.121/1	a.c.	1.493.452,92	1.359.660,62	1.531.923,79	-	-
	a.p.	1.488.946,18	1.651.659,15	2.203.032,45	3.002.725,37	2.780.013,79
	<b>Tot.</b>	<b>2.982.399,10</b>	<b>3.011.319,77</b>	<b>3.734.956,24</b>	<b>3.002.725,37</b>	<b>2.780.013,79</b>
cap.121/3	a.c.	556.171,53	448.221,57	853.295,11	638.108,73	173.708,10
	a.p.	472.987,32	670.950,53	911.959,85	1.252.251,87	1.725.408,59
	<b>Tot.</b>	<b>1.029.158,85</b>	<b>1.119.172,10</b>	<b>1.765.254,96</b>	<b>1.890.360,60</b>	<b>1.899.116,69</b>
cap.305	a.c.	536.142,14	487.971,52	260.284,17	848,00	-
	a.p.	721.576,19	1.032.014,38	1.243.306,67	1.301.947,60	1.119.586,46
	<b>Tot.</b>	<b>1.257.718,33</b>	<b>1.519.985,90</b>	<b>1.503.590,84</b>	<b>1.302.795,60</b>	<b>1.119.586,46</b>

Fonte dati: Rendiconti di PEG 2010/2014

Il dato saliente è non solo nel valore dello *stock* complessivo di tali residui, ma anche nell'anzianità: dalla tabella appena riportata è evidente il peso dei residui formati in anni precedenti a quello di competenza.

L'analisi dei residui<sup>10</sup>, inoltre, evidenzia ancor più questo fenomeno, come si evince dalla tabella analitica inserita nella relazione del collegio dei revisori al rendiconto 2014 (pag.40)<sup>11</sup>, di cui si riporta uno stralcio:

<sup>8</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\rendiconto stampa per capitoli.

<sup>9</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Residui attivi.

<sup>10</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Residui attivi.

## Analisi anzianità dei residui

44

RESIDUI	Esercizio precedenti	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
<b>ATTIVI</b>							
Totale I	1.448.281,83	1.298.689,23	1.535.470,82	2.124.298,23	1.503.893,32	4.108.941,85	11.931.289,79
di cui Tarsu/ari	581.234,38	558.994,85	706.811,26	1.824.845,37	1.479.744,70	1.844.042,41	7.216.469,04
di cui F.S.R. e F.S.				87.382,05		81.581,57	128.823,62
Totale II	39.180,00	6.827,64	5.194,85	49.323,48	647.189,68	4.181.460,83	4.936.076,98
di cui trasf. Stato						108.528,36	108.528,36
di cui trasf. Regione	28.180,00	1.803,30		33.302,12	183.884,38	3.224.283,81	3.438.299,99
Totale III	648.781,32	347.691,31	343.626,74	2.153.863,46	304.482,53	2.181.362,32	4.008.771,38
di cui Tra							5.000
di cui Fisi Azioni			5.258,07	4.266,71	123.226,83	273.428,46	406.189,87
di cui sanzioni CdS	516.434,88	224.823,17	285.826,78	82.421,83			1.118.586,48
Tot. Parte corrente	2.124.232,73	1.871.758,23	1.885.658,26	2.388.153,21	2.428.242,71	18.961.798,26	32.788.813,79

FONTE DATI: RELAZIONE REVISORI RENDICONTO 2014

Le questioni poste da tale situazione concernono sia la bontà degli accertamenti, ovvero se corrispondano effettivamente a diritti di credito certi, liquidi ed esigibili, sia l'esigibilità concreta dei medesimi, nonché le misure poste in essere dall'ente per salvaguardare gli equilibri complessivi di bilancio a fronte di un'eventuale difficoltà o impossibilità di riscossione.

Sotto il primo profilo, la verifica è stata condotta in termini aggregati sui residui più significativi, secondo le seguenti modalità:

- sulle sanzioni per violazione al codice della strada (capitolo 305), esaminando l'elenco analitico degli accertamenti corrispondenti ai residui<sup>12</sup> con indicazione del relativo ruolo;
- sui ruoli ordinari TARSU (cap.121/1), confrontando gli importi complessivi dei residui attivi con gli importi da riscuotere risultanti dai *report* del concessionario della riscossione<sup>13</sup>;
- sul recupero dell'evasione tributaria ICI (cap.100/01), esaminando l'elenco analitico degli accertamenti corrispondenti ai residui con indicazione del relativo ruolo e/o numero di accertamento tributario<sup>14</sup>.

Per le voci esaminate *sub* b) e c), aventi natura tributaria, costituisce idoneo titolo giuridico per procedere all'iscrizione la formazione del ruolo o il carattere definitivo dell'accertamento<sup>15</sup>,

<sup>11</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2014\Consuntivo 2014 - Relazione Revisori DEF rev 14 04 2015.pdf.

<sup>12</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Accertamenti di entrata tributari e cds\CDS.

<sup>13</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Accertamenti di entrata tributari e cds\Report concessionario entrate.

<sup>14</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Accertamenti di entrata tributari e cds\recupero evasione tributaria.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 179 c.2 lett. a) TUEL, l'accertamento avviene "per le entrate di carattere tributario, a seguito di emissione di ruoli o a seguito di altre forme stabilite per legge".

mentre per le sanzioni *sub a)*<sup>16</sup> gli accertamenti corrispondono a ruoli emessi per la riscossione coattiva, in astratto titolo idoneo all'iscrizione dell'entrata.

Per economia di gestione della verifica, non si è ritenuto opportuno effettuare ulteriori accertamenti, ad esempio riscontrando i ruoli per le entrate affidate ai concessionari o analizzando un campione di accertamenti ICI, dacché le informazioni acquisite paiono indicare che il problema non risiede tanto nell'assenza di un titolo giuridico astrattamente idoneo a consentire l'iscrizione dell'entrata, quanto nella mancata adozione di misure prudenziali di compensazione a salvaguardia degli equilibri.

Va segnalata, tuttavia, la radiazione dei seguenti residui effettuata in sede di riaccertamento dei residui al fine della formazione del rendiconto 2011<sup>17</sup>:

- 1) acc.n.3119/10 di € 542.112,00 sul capitolo 100/1, corrispondente a ICI PREGRESSA RUOLI N. 2010/2963 – 3782 EQUITALIA MARCHE;
- 2) acc.n. 6646/10 di € 175.700,00 sul capitolo 121/31, corrispondente a TARSU ANNI PRECEDENTI 2010.

Richiameremo tale operazione in sede di esame del patto di stabilità. Per ora segnaliamo solo che lascia perplessi un'operazione così consistente effettuata dopo appena un anno rispetto a quello di accertamento e motivata dall'insussistenza dei residui.

La questione centrale è se l'ente, a fronte di entrate certe e liquide, ma in concreto di dubbia o difficile esazione, abbia adottato le misure prudenziali necessarie a salvaguardare gli equilibri di bilancio, secondo quanto più volte richiesto dalla Corte dei conti<sup>18</sup>.

Per una corretta valutazione della questione, va innanzitutto segnalato che l'ente nel 2012 ha costituito il fondo svalutazione crediti a fronte di entrate di difficile esigibilità, per un importo di € 123.054 finanziato mediante applicazione dell'avanzo. Il fondo è stato reso obbligatorio

L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, nel testo FINALITA' E POSTULATI DEI PRINCIPI CONTABILI DEGLI ENTI LOCALI, p. 9, ha precisato: "Un'entrata tributaria è accertabile soltanto dopo che sia stato formato il ruolo, o acquisita la denuncia, o ricevuto il versamento effettuato in autoliquidazione, o comunicato il gettito dal soggetto legalmente competente, o divenuto definitivo l'atto di accertamento o di liquidazione dell'ufficio fiscale competente."

<sup>16</sup> L'Osservatorio, *op.cit.*, p. 9, ricorda che: "Un'entrata extratributaria è accertabile sulla base delle riscossioni avvenute e degli ordinativi di incasso emessi, delle fatture o dei relativi titoli fiscali sostitutivi emessi, dei contratti in essere e delle liste di carico formate, nonché sulla base di atti autorizzativi, concessivi o accertativi emessi dall'ente locale".

<sup>17</sup> *VerificaSI2570.zip\BilancioRendiconti2011\registro accertamenti insussistenti-001.pdf*.

<sup>18</sup> Per tutte si veda Corte dei conti, sez. Autonomie, pronuncia n.4/2015 depositata i 27/02/2015

dall'art.6 c.17 del decreto legge 95/12<sup>19</sup> al fine di riportare la capacità di spesa degli enti locali alla misura dell'avanzo concretamente utilizzabile, incorporando nel bilancio i rischi connessi alla lentezza nell'esazione/inesigibilità di crediti pur sussistenti in astratto.

Non si ritiene utile effettuare ulteriori analisi sul fondo originario, poiché esso è stato ampiamente esaminato dalla Sezione Regionale di Controllo per le Marche della Corte dei Conti in sede di controllo del rendiconto 2012, svolto ex art.1 c. 166 ss. della legge n.266/05, al cui referto finale (deliberazione n.138/2015/PRSE del 27/05/15) si rimanda anche per ulteriori profili ivi esaminati, che non saranno pertanto trattati<sup>20</sup>. Nel referto, tra l'altro, l'organo di controllo ha segnalato l'anomalo squilibrio derivante dal consistente importo di entrate straordinarie chiamate a finanziare spese ordinarie.

Il fondo svalutazione crediti è stato costituito anche nei bilanci preventivi 2013 (€ 450.000,00) e 2014 (€ 593.000,00), finanziandolo per € 450.000,00 mediante applicazione dell'avanzo. Gli importi rispettano le percentuali previste dall' art.6 c.17, come risulta attestato anche dal collegio dei revisori nelle relazioni ai bilanci di previsione 2013 (p. 40)<sup>21</sup> e 2014 (p. 40)<sup>22</sup>.

Il punto, tuttavia, è che non è sufficiente aver rispettato il dettato dell'art.6 c.17 d.l. 95/12 per dire di aver assunto adeguate misure di salvaguardia degli equilibri a fronte di entrate di dubbia o difficile esazione. Altri principi contabili, preesistenti al 2012, avrebbero imposto all'ente locale di adottare misure ben più rigorose nella gestione degli accertamenti, nella conservazione dei residui e nella formazione dei bilanci preventivi.

Quanto al primo aspetto si deve ricordare, in primo luogo, che l'opera di riaccertamento, va fatta in base all'articolo 189, c. 2, TUEL, in modo tale che il risultato di amministrazione valga a dar correttamente conto dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente: perché ciò si realizzi è necessario non solo che vengano considerate solo le obbligazioni effettive, ma valutando con attenzione che la mancata riscossione non sia che l'epifenomeno della sostanziale mancanza del titolo giuridico, di un credito/debito certo liquido ed esigibile, che dovrebbe porsi a fondamento del residuo.

<sup>19</sup> La norma è stata abrogata ad opera del d.lgs.118/91 a decorrere dall'applicazione dei nuovi principi contabili relativi al fondo crediti di difficile esigibilità.

<sup>20</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla questione delle lettere di *patronage* emesse dall'ente a favore della Multiservizi S.p.A. La dirigente ha fornito apposita attestazione che non sono state adottate altre lettere analoghe successivamente al 2012, in *VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\garanzie fideiussorie prestate.pdf.p7m*.

<sup>21</sup> *VerificaSI2570.zip\Bilancio\Bilanci preventivi\2013\relazione revisori bilancio previsione 2013.pdf*.

<sup>22</sup> *VerificaSI2570.zip\Bilancio\Bilanci preventivi\2014\relazione\_revisori\_bilancio\_di\_previsione\_2014.pdf*.

Ulteriori chiarimenti in merito alla corretta gestione di tale fase possono rinvenirsi nelle pronunce dell'*Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali*<sup>23</sup>, che integrano le previsioni del TUEL e definiscono *"l'ortodossia contabile dei comportamenti degli enti locali"* in merito. L'Osservatorio, nel documento *"Principio contabile n.3 – Il rendiconto degli enti locali"*, approvato nella seduta del 18/11/08, con riferimento particolare ai residui attivi, ha chiarito che

*"45. L'operazione di riaccertamento dei residui attivi da iscrivere nel conto del bilancio è tesa alla verifica del permanere dei requisiti essenziali dell'accertamento delle entrate così come indicati nel principio contabile n. 2 e precisamente la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, la somma e la scadenza. Durante tale verifica, da effettuarsi obbligatoriamente per ciascun singolo accertamento della gestione di competenza e per ciascun residuo attivo proveniente dagli anni precedenti, l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero.*

*49. Crediti inesigibili o di dubbia esigibilità devono essere stralciati dal conto del bilancio ed iscritti nel conto del patrimonio tra le immobilizzazioni finanziarie al netto del relativo fondo svalutazione crediti. La verifica di esigibilità del credito riguarda le condizioni di insolubilità del debitore che devono essere illustrate e motivate nella relazione del rendiconto, fermo restando che la rilevazione dell'accertamento segue l'aspetto giuridico dell'entrata ossia il momento in cui sorge in capo all'ente locale il diritto a percepire somme di denaro. Al fine di garantire la conservazione del pareggio finanziario, alla presenza di residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità, l'ente in sede di redazione del bilancio preventivo è opportuno che destini parte delle risorse di entrata nell'intervento di spesa "fondo svalutazione crediti."*

Il principio cardine che deve guidare le operazioni è quello di prudenza, che, secondo l'Osservatorio, va così declinato:

<sup>23</sup> Vale la pena ricordare che, ancorché i principi contabili definiti dall'Osservatorio non abbiano forza di legge, essi si presentano come ineludibili punti di riferimento per una corretta interpretazione ed applicazione delle norme dell'ordinamento contabile degli enti locali. La Corte dei Conti – Sezioni riunite in sede consultiva (deliberazione n. 1/2009), esprimendo il proprio parere sullo schema di revisione dei principi contabili approvato dall'Osservatorio il 28/11/08, ha avuto modo di precisare *"I principi contabili svolgono, quindi, una funzione interpretativa e integrativa delle norme che disciplinano la gestione economico-finanziaria, al fine di favorire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione dell'ente; essi hanno il carattere di norme tecniche che vengono accettate e applicate come vincolanti dagli operatori contabili per redigere, certificare ed analizzare un bilancio, in modo da garantirne la correttezza del contenuto informativo."*

*“12 L'applicazione del principio di prudenza al rendiconto della gestione deve tradursi nella regola secondo la quale i proventi non certi nella realizzazione non devono essere conteggiati, mentre gli oneri devono essere dimostrati e analizzati nella loro totalità, anche se non definiti in tutti gli elementi.”.*

La prudenza deve spingere, nel dubbio, a mantenere un impegno ed a cancellare un accertamento. Per quanto riguarda quest'ultimo, il rispetto del principio di prudenza impone anche di eliminare un residuo attivo non solo allorché l'accertamento si riveli radicalmente insussistente o prescritto, ossia non corrispondente ad un credito certo liquido ed esigibile, ma anche allorché, pur sussistendo *de iure*, corrisponda a *“crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione”*.

È, infatti, preferibile sottostimare le risorse disponibili, che spendere somme che non si incasseranno mai, ancorché a fronte di accertamenti astrattamente corretti, in quanto corrispondenti a diritti a riscuotere somme fondati su titoli giuridici certi.

Sotto tale profilo vanno richiamate le linee che l'Osservatorio individua per coniugare principi apparentemente discordanti: da un lato quelli di universalità (in base al quale l'accertamento è obbligatorio ogni qual volta sia sorto, per l'ente, un diritto a riscuotere una determinata somma di danaro in virtù di leggi, decreti, regolamenti o altri titoli) e di veridicità (che impone di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e implica che vengano riportati nelle evidenze contabili dell'ente tutti i crediti); dall'altro quello di prudenza (che impone di garantire l'effettività dell'equilibrio finanziario, impedendo di impegnare somme che, di fatto, non verranno rimosse).

Per farlo, l'Osservatorio valorizza la previsione dell'art. 230 c.5 TUEL, in base al quale

*“Gli enti locali conservano nel loro patrimonio in apposita voce i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione.”.*

Lo fa prevedendo, nel citato documento *“Finalità e postulati dei principi contabili”* che

*“14. [...] I crediti inesigibili e i crediti di dubbia o difficile esazione, mantenuti distinti, sono stralciati dal conto del bilancio, si conservano nel conto del patrimonio, in apposita voce, sino al compimento dei termini di prescrizione.”.*

In questo modo tali crediti vengono riportati nei documenti contabili dell'ente ma, stralciati dal conto del bilancio, non incidono nella determinazione del risultato di amministrazione.

Accanto a questo correttivo - lo stralcio in fase di revisione dei crediti assolutamente inesigibili o di dubbia o difficile esazione - il "Principio contabile n.2" ne propone un altro, utile in fase di formazione del bilancio preventivo:

*"14. [...] Il principio della veridicità impone di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e implica che tutti i crediti anzidetti vengano egualmente riportati nelle evidenze contabili dell'ente. Il principio della prudenza, invece, richiede che si provveda contemporaneamente ad istituire, dal lato della spesa, uno specifico intervento a titolo di "Fondo svalutazione crediti", per provvedere quindi allo stralcio, dal conto del bilancio, di tali tipologie di crediti e la loro iscrizione nel conto del patrimonio, al netto del relativo fondo. Tale modalità risponde al principio dell'effettività dell'equilibrio finanziario. "*

L'ortodossia contabile, quindi, a fronte di crediti inesigibili o di dubbia o difficile esazione, imporrebbe ad un ente locale:

a- di stralciarli dal conto del bilancio, riportando solo le somme che probabilmente saranno rimosse;

b- di mantenerli, appostando però, in tal caso, nel bilancio preventivo un apposito intervento di spesa a titolo di Fondo svalutazione crediti, da utilizzare eventualmente in caso di radiazione dei residui per neutralizzarne l'impatto sul risultato di amministrazione.

Il principio di prudenza avrebbe imposto la costituzione di un fondo svalutazione crediti ancor prima che il d.l. 95/12 definisse tale obbligo in termini minimali.

Ciò è tanto più vero per entrate caratterizzate da marcata aleatorietà della riscossione, quali sanzioni amministrative e accertamenti da recupero evasione tributaria, per le quali il principio di prudenza, come declinato dalla magistratura contabile, imporrebbe, per evitare di finanziare spese senza copertura, se non di accertare per cassa gli introiti corrispondenti, almeno di istituire un fondo svalutazione pari al non riscosso medio<sup>24</sup> ovvero:

*"accertare le somme inerenti le entrate derivanti da sanzioni amministrative e da recupero evasione tributaria in relazione all'entità delle riscossioni prevedibili in base ad elementi certi e predeterminati."*<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Per le sanzioni, vedi Corte dei Conti, Sez. Reg. Toscana, deliberazione n. 104/2010/REG del 15/09/10.

<sup>25</sup> Così Corte dei Conti, Sez. Reg. Piemonte, deliberazione n. 117/2012 del 30.4.12.

Rispetto a tale cospicua giurisprudenza e dottrina, il disposto dell'art. 6 c.17 si atteggia come un obbligo minimale che non esclude la costituzione di un fondo di importo ben più ampio, laddove il mantenimento degli equilibri di bilancio lo imponga.

Se questa è l'ortodossia contabile degli enti locali, il Comune di Senigallia non vi si è attenuto appieno, sia sotto un profilo procedurale che sostanziale.

Sotto il profilo procedurale, in fase di riaccertamento è necessario che i responsabili dei servizi, ciascuno per gli impegni/accertamenti di propria competenza, diano conto in modo analitico, residuo per residuo, e non in forme aggregate, delle ragioni del mantenimento o della radiazione: presso il Comune di Senigallia, invece, non vi è traccia delle relazioni dei responsabili dei servizi recanti l'analitica disamina di ogni residuo con l'indicazione delle ragioni del mantenimento o della cancellazione. Fino al rendiconto 2014 compreso, inoltre, non sono stati allegati ai rendiconti elenchi analitici dei residui mantenuti, ma tabelle in forma aggregata con i residui distinti per titolo ed anno di provenienza, nonché tabelle recanti i residui da radiare senza indicazione delle motivazioni.

Sotto il profilo sostanziale, l'ente ha costituito un fondo svalutazione crediti solo a partire dall'assestamento 2012 ma di importo assolutamente inadeguato, se si tiene conto delle necessità che il principio di prudenza avrebbe imposto, ben oltre il letterale adeguamento all'art.6 c.17 del d.l. 95/12, tenendo conto della mole di residui non riscossi formatisi negli esercizi dal 2010 in poi, come tali non considerati nell'applicazione dell'art.6 c.17, che si limitava a tener conto dei residui di anzianità superiore al quinquennio.

Lo squilibrio segnalato nella parte corrente si apprezza anche sotto il profilo della capacità di dare adeguata e stabile copertura al servizio del debito, come segnalato in relazione al rendiconto 2012 dalla Corte dei conti, nel referto già citato.

La situazione descritta in quel documento è stata in parte mitigata negli anni successivi. In primo luogo, l'ente non ha più stipulato mutui dal 2010 in poi, secondo quanto attestato dal responsabile del servizio finanziario<sup>26</sup> e come risulta, del resto, dai rendiconti: nel periodo 2010-2015 gli unici accertamenti del titolo V delle entrate sono relativi all'attivazione dell'anticipazione di tesoreria; in secondo luogo l'ente ha aderito alla rinegoziazione dei mutui.

Lo scrivente ha, altresì, verificato dall'apposito *report* della Cassa Depositi e Prestiti<sup>27</sup> l'esistenza di dieci mutui con residuo da erogare per totali € 312.640,77: trattandosi di mutui

<sup>26</sup> *VerificaSI2570.zip\Bilancio\Indebitamento\attestazione accensione mutui per investimenti.doc.p7m.*

<sup>27</sup> *VerificaSI2570.zip\Bilancio\Indebitamento\report cdp.*

accessi tra 1981 e 2008 è necessario che l'ente attivi le procedure per definire le posizioni mediante devoluzione/riduzione dei residui.

In terzo luogo, una condotta ispirata a maggiore prudenza si è avuta negli esercizi 2013-2014, allorché le sanzioni per violazioni al codice della strada sono state accertate per cassa, interrompendo la formazione di nuovi accertamenti non riscossi, ma senza risolvere il problema di quelli relativi agli esercizi 2010-2012, andati a costituire avanzo.

Tali elementi, unitamente al recupero di un saldo positivo della gestione di competenza pura nel 2013-2014 hanno apparentemente determinato i presupposti per il superamento dei problemi segnalati ed una riduzione a consuntivo del peso di risorse straordinarie per garantire l'equilibrio corrente, come emergerebbe dalla tabella **EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (CONSUNTIVO)** in apertura di paragrafo.

La tabella, tuttavia, consente di identificare solo le entrate straordinarie del titolo IV che hanno contribuito all'equilibrio di parte corrente, mentre non dà conto delle entrate e spese straordinarie inserite direttamente nei titoli di parte corrente. La verifica circa la dipendenza dell'equilibrio corrente da entrate straordinarie che essa consente è, quindi, parziale.

Per verificarlo più compiutamente in relazione all'esercizio 2014 è possibile far riferimento all'apposita tabella inserita nella relazione dei revisori al rendiconto 2014<sup>28</sup> (p. 12), che riportiamo di seguito, da cui risulta che ancora nel 2014 partite straordinarie contribuiscono in maniera determinante a finanziare spese correnti di carattere non eccezionale. Fra queste entrate correnti gli accertamenti per recupero evasione tributaria che ancora nel 2014, tuttavia, generano residui attivi da mancata riscossione non irrilevanti: correlativamente, il tasso medio di riscossione delle entrate accertate nel 2014 per recupero evasione è del 38,01%, come risulta dalla già citata relazione dei revisori<sup>29</sup> (p. 20).

---

<sup>28</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2014\Consuntivo 2014 - Relazione Revisori DEF rev 14 04 2015.pdf, p..

<sup>29</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2014\Consuntivo 2014 - Relazione Revisori DEF rev 14 04 2015.pdf, p..

Entrate straordinarie correnti e in capitale di riserva a spese correnti	
Tipologia	Accertamenti
Contributo rilascio permesso di costruire	
Contributo sanatoria abusi edifici e sanzioni	
Recupero evasione tributaria	1.220.371,33
Entrate per eventi calamitosi	4.860.775,70
Canoni concessori pluriennali	855.228,00
Sanzioni per violazioni al codice della strada	328.226,24
Altre (da specificare)	
<b>Totale entrate</b>	<b>7.056.501,27</b>
Spese straordinarie finanziarie con riserve eccezionali	
Tipologia	Impegni
Consultazioni elettorali o referendarie locali	
Ripiano disavanzi aziende riferiti ad anni pregressi	3.017,26
Oneri straordinari della gestione corrente	205.608,02
Spese per eventi calamitosi	4.627.346,53
Sentenze esecutive ed atti esecutati	
Altre (da specificare)	
<b>Totale spese</b>	<b>4.838.011,81</b>
<b>Stilancio entrate meno spese non ripetitive</b>	<b>2.228.489,46</b>

FONTE DATI: RELAZIONE REVISORI RENDICONTO 2014

Su tale situazione, valida fino al 2014, ha impattato nel 2015 l'avvio dell'armonizzazione contabile, rispetto alla quale è stato verificato che l'ente ha proceduto a:

- a) calcolare e comunicare al Tesoriere l'importo degli incassi vincolati al 31/12/14, risultato inferiore alle disponibilità liquide totali;
- b) effettuare il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31/12/14 e quello straordinario al 1/01/15 (deliberazione giunta n. 97 del 30/04/15);
- c) determinare il fondo pluriennale vincolato al 1/01/15;
- d) rideterminare il risultato di amministrazione al 1/01/15 tenendo conto dei risultati del riaccertamento ordinario e straordinario, dell'individuazione del fondo pluriennale vincolato nonché dei nuovi fondi (crediti dubbia esigibilità e rischi).

Il disavanzo (€ 6.315.604,25), frutto della rideterminazione del risultato al 1/01/15, è stato ripianato dalla deliberazione consiliare n.50 del 13/07/15. Non casualmente esso trova origine in particolare nell'ingente importo del fondo crediti dubbia esigibilità (€ 8.452.347,61), costituito secondo le nuove regole armonizzate in luogo del vecchio fondo svalutazione crediti.

Va segnalato, peraltro, che mentre dal 2013 l'ente aveva adottato il principio prudenziale di iscrivere le entrate da sanzioni stradali per cassa, dal 2015, in applicazione dei nuovi principi, le ha dovute iscrivere per intero, mentre, in base alle norme transitorie, ha potuto inserire nel

fondo crediti dubbia esigibilità solo il 50% dell'accantonamento che sarebbe potenzialmente necessario secondo i criteri da applicare a regime.

Alla data di inizio verifica il rendiconto 2015 non era stato ancora approvato dal consiglio comunale, né sulla bozza predisposta dalla giunta si era ancora espresso il collegio dei revisori.

Per tale ragione ci limitiamo a riportare uno schema, tratto dalla relazione tecnica del responsabile del servizio finanziario al rendiconto 2015<sup>30</sup>, che reca sinotticamente i dati per la determinazione del risultato di amministrazione 2011-2015:

ANDAMENTO COMPLESSIVO (Quinquennio 2011-15)		2011	2012	2013	2014	2015
Fondo di cassa iniziale (01-01)	(+)	6.204.112,07	3.665.452,43	3.804.560,96	2.020.092,61	7.497.702,44
Riscossioni	(+)	60.174.380,62	62.056.788,02	64.817.582,26	68.490.773,54	91.030.658,62
Pagamenti	(-)	61.712.340,26	62.217.673,49	66.302.090,63	83.013.170,11	91.741.174,08
Situazione contabile di cassa		3.665.452,43	3.504.566,96	2.020.092,61	7.497.702,44	6.787.186,96
Pagamenti per azioni esecutive non regolanzate	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo di cassa finale (31-12)		3.665.452,43	3.504.566,96	2.020.092,61	7.497.702,44	6.787.186,96
Residui attivi	(+)	22.612.793,69	25.065.941,39	30.744.107,91	31.006.593,74	30.806.688,37
Residui passivi	(-)	26.396.268,43	28.440.746,68	31.921.254,62	32.370.248,66	16.450.931,64
Risultato contabile		782.667,89	129.765,70	1.182.846,10	6.124.667,32	21.141.845,71
FPV per spese correnti (FPV/U)	(-)	-	-	-	-	1.544.924,36
FPV per spese in conto capitale (FPV/U)	(-)	-	-	-	-	12.319.870,35
Risultato effettivo		782.667,89	129.765,70	1.182.846,10	6.124.667,32	7.377.045,97

FONTE DATI: RELAZIONE TECNICA PREVENTIVO RENDICONTO 2015

## II.2 IL PATTO DI STABILITÀ

L'ente ha sempre certificato il rispetto del patto di stabilità nel periodo esaminato, con differenziali crescenti.

Lo scrivente ha inteso accertare che l'ente non abbia conseguito l'obiettivo mediante misure elusive. Ci riferiremo di seguito a verifiche mirate, condotte seguendo le indicazioni offerte sul punto dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato<sup>31</sup>.

La verifica circa le misure elusive è stata condotta, in primo luogo, sui mastri del titolo IV delle spese, le cd. partite di giro, del periodo 2011/2015<sup>32</sup>, sia in conto competenza che in conto residui, onde accertare che non vi siano transitate partite improprie.

L'esame dei mastri non ha rilevato partite impropriamente imputate tra le partite di giro, tanto meno con finalità elusive del patto.

La verifica ha avuto di mira, in secondo luogo, le pratiche elusive attuabili sul lato delle uscite, sottostimandole o spostandole su esercizi successivi, con ciò violando il principio di

<sup>30</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2015\Relazione al Rendiconto dell'esercizio finanziario 2015.pdf.

<sup>31</sup> Circolare n. 5 del 14.02.12, punto I.4 e circolare n. 5 del 7.02.13, punto I.3.

<sup>32</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Mastro del titolo IV della spesa.

competenza ovvero formandole al di fuori del sistema di bilancio, rendendo con ciò necessario in seguito il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

È stato esaminato l'elenco delle deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio, trasmessi alla Corte dei conti nel periodo 2011-2015<sup>33</sup>: la maggior parte è riconducibile all'art.194, comma 1, lett. a), ossia a sentenze esecutive e non paiono inquadrabili in prassi elusive del patto mentre gli importi riconosciuti ai sensi dell'art.194, comma 1, lett. e) del TUEL sono relativi a lavori di somma urgenza connessi agli eventi alluvionali.

Non sono avvenuti riconoscimenti di quest'ultimo tipo in relazione ad obbligazioni maturate nel 2011 e 2012, esercizi in cui la differenza fra saldo finanziario ed obiettivo programmatico è stata minima (rispettivamente € 76 mila e € 211 mila).

Condotte potenzialmente elusive degli obblighi del patto possono sostanziarsi anche nei rapporti con le società partecipate, attraverso l'incompleta rappresentazione nel bilancio comunale di partite debitorie verso di esse.

Rinviando per il dettaglio al capitolo seguente, si può sin d'ora anticipare che non sono state accertate pratiche appositamente condotte con finalità di tal genere nel rapporto fra Comune di Senigallia e società partecipate.

Un'ulteriore misura elusiva del patto può essere effettuata sul lato delle entrate di parte corrente, registrando accertamenti privi di idoneo titolo giuridico che poi vengono radiati come insussistenti negli esercizi seguenti.

Sotto tale profilo vi sono almeno due operazioni di radiazione di residui attivi da esaminare. La prima riguarda alcuni residui attivi relativi ad accertamenti 2010, eliminati per **insussistenza** in sede di formazione del rendiconto 2011:

- acc.n.3119/10 di € 542.112,00 sul capitolo 100/1, corrispondente a ICI PREGRESSA RUOLI N. 2010/2963 – 3782 EQUITALIA MARCHE;
- acc.n. 6646/10 di € 175.700,00 sul capitolo 121/31, corrispondente a TARSU ANNI PRECEDENTI 2010.

La seconda riguarda l'acc. n. 5200/2011 di € 129.385,29 sul capitolo 121/31, corrispondente a ACCERTAMENTI INCLUSI NEL RUOLO TARSU ANNI PRECEDENTI, che in sede di

---

<sup>33</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Debiti fuori bilancio\DFB 2011-2015.pdf.p7m.

formazione del rendiconto 2013 è stato inserito nell'elenco degli accertamenti **insussistenti** e così eliminato<sup>34</sup>.

La differenza fra saldo finanziario ed obiettivo programmatico è stata tale, sia nel 2010 che nel 2011 (rispettivamente € 613 mila e € 76 mila), che la mancata registrazione dei citati accertamenti, poi dichiarati insussistenti, avrebbe impedito il raggiungimento del patto di stabilità.

È necessario che l'ente offra documentate giustificazioni della sussistenza di un titolo giuridico idoneo a registrare le tre entrate citate negli anni 2010 e 2011, alla luce della successiva radiazione per insussistenza.

**In caso contrario, vi sono elementi per ritenere che l'ente abbia adottato una condotta elusiva per raggiungere gli obiettivi del patto di stabilità nei due esercizi.**

---

<sup>34</sup> *VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\2013\REGISTRO\_ACCERTAMENTI\_INSUSSISTENTI.pdf.*

## CAPITOLO II – GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Il Comune di Senigallia ha fornito due dettagliati prospetti in cui sono elencate rispettivamente le società di capitale<sup>35</sup> e gli altri organismi<sup>36</sup> cui partecipa attualmente, con indicazione della quota di partecipazione, dei risultati di bilancio del triennio 2012-2014, dei componenti degli organi e relativi compensi nonché delle funzioni svolte dall'organismo.

È stato accertato che l'ente ispezionato, con deliberazione n.21 del 24/03/2015, ha adottato le linee di indirizzo per la redazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie previsto dall'articolo 1, comma 611, della Legge n. 190/2014, confermando quanto già deciso con la deliberazione n.89 del 26/11/14, che aveva approvato il nuovo assetto delle società partecipate ai sensi dell'articolo 3, commi 27, 568-bis e 569 della Legge n. 147/2013, salvo disporre la cessione delle quote nel consorzio CIR33 Servizi s.r.l..

Dal documento<sup>37</sup> risulta che l'ente partecipava al capitale di otto società, riportate nella tabella seguente con la quota di partecipazione e le indicazioni date dal consiglio:

### PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

N.	SOCIETÀ	QUOTA	DECISIONE
1	AERDORICA S.P.A.	0,0559%	MANTENIMENTO
2	AGENZIA PER IL RISPARMIO ENERGETICO S.R.L.	7,692%	MANTENIMENTO
3	AZIENDA PER I SERVIZI AMBIENTALI S.R.L.	24,34%	MANTENIMENTO
4	CONVENTION BUREAU TERRE DUCALI S.C.R.L.	3,62%	DISMISSIONE
5	GESTIPORT S.P.A.	72,50%	MANTENIMENTO
6	IMMOBILIARE B.I.C. S.R.L.	100%	LIQUIDAZIONE
7	MULTISERVIZI S.P.A.	16,86684%	MANTENIMENTO
8	CIR33 SERVIZI S.R.L.	21,45%	DISMISSIONE

L'unica società sulla cui *governance* l'ente esercita un controllo diretto è la GESTIPORT S.p.A., su cui pertanto è intervenuto il Sindaco nel dare attuazione alle linee di indirizzo: prima con il decreto n. 197 del 31/03/15 ha diminuito il compenso del presidente del consiglio d'amministrazione (da € 5.000 ad € 4.000) e del collegio sindacale (da € 3.000 ad € 2.000 per il presidente e da € 2.000 ad € 1.500 per gli altri membri), poi con il decreto n. 89 del 25/02/16, che ha deciso il passaggio all'amministratore unico, fissando un compenso di € 4.000 annui.

<sup>35</sup> VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\Elenco Società Partecipate 2015.pdf.

<sup>36</sup> VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\Elenco Consorzi ed altri Organismi 2015.pdf.

<sup>37</sup> VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\Piano di razionalizzazione partecipate\1. Nuovo Assetto Partecipate Delibera n.89 del 26-11-2014.pdf.

Sul punto va segnalato quanto segue.

Il citato art. 1, comma 611 della Legge 190/2014, alla lettera a), impone agli enti la *“eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*. Le delibere citate, tuttavia, non hanno valutato la sussistenza del presupposto della non indispensabilità, limitandosi a verificare la rispondenza alle finalità istituzionali dell'ente e/o la rilevanza strategica delle medesime.

L'accertamento effettuato è, quindi, ben diverso da quello richiesto dal comma 611, potendo adempiere al più a quello imposto dall'articolo 3, commi 27 e ss., della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che già aveva definito una spinta verso la razionalizzazione delle partecipazioni societarie: un conto è accertare che l'attività di una società è necessaria al perseguimento di finalità di interesse generale aventi carattere istituzionale, altro dire che la partecipazione sia indispensabile al perseguimento di tali finalità.

**L'ente, pertanto, non ha effettuato l'accertamento richiesto.**

Un secondo ordine di verifiche ha riguardato il riflesso delle partecipazioni nei documenti contabili dell'ente.

L'ente non ha costituito in bilancio il fondo vincolato per la copertura delle perdite, non immediatamente ripianate, degli organismi partecipati, previsto dal disposto dell'art. 1, comma 550 ss. della legge n. 147/2013. La dirigente dell'area finanziaria, in apposita nota<sup>38</sup>, ha dichiarato che il fondo non è stato costituito perché le società partecipate che hanno chiuso in perdita non hanno chiesto il ripiano, avendo provveduto con risorse proprie.

L'ente ha ottemperato all'obbligo di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95, del 6/07/12, convertito nella legge n. 135 del 7/08/12, che impone agli enti locali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012<sup>39</sup>, di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate.

La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, dovrebbe evidenziare analiticamente eventuali discordanze e fornirne la motivazione, in modo che l'ente locale possa adottare prontamente, e mai oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.

<sup>38</sup> *VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\fondo perdite partecipate.pdf.p7m.*

<sup>39</sup> L'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, risulta abrogato, a decorrere dal 1/01/15, dall'art. 77, comma 1, lett. e), del d.lgs. 23/06/11, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 10/08/14, n. 126, fatta salva l'applicazione nel rendiconto dell'esercizio 2014.

Va rilevato che la procedura seguita nei rendiconti 2012-2013-2014 non è stata conforme al modello legale: le note informative<sup>40</sup> sono state sottoscritte solo dal responsabile del servizio finanziario e non recano l'asseverazione degli organi di revisione. Solo a partire dal rendiconto 2015 l'ente ha seguito il corretto *iter*, che vuole che le note informative provenienti dalla società rechino l'asseverazione del rispettivo organo di revisione, così come la nota informativa dell'ente comunale.

Ulteriore tema della verifica concerne l'esercizio dei poteri di indirizzo verso gli organi societari, in particolare in caso di controllo analogo.

Sotto tale profilo rileva, in primo luogo, l'articolo 18 del decreto legge n. 112 del 25/06/08, come integrato dall'art. 19, comma 1, d.l. n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, che impone precisi obblighi in materia di reclutamento e di politiche del personale da parte di alcune tipologie di società pubbliche, cui si correla la previsione di cui all'art. 4, comma 17, del d.l. n. 138/2011 che vieta alle società a partecipazione pubblica che gestiscono servizi pubblici locali, ad eccezione di quelle quotate su mercati regolamentati, di procedere ad assunzioni e di conferire incarichi se non previa adozione di provvedimenti che ne fissino criteri e modalità.

L'ente ispezionato non ha mai dato formalmente alle sue partecipate direttive in materia di assunzioni o di contenimento della spesa di personale, né ha richiamato le sue partecipate al rispetto degli obblighi derivanti dal d.l. n. 95/2012 in tema di acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché al rispetto degli obblighi di acquisto di beni e servizi avvalendosi delle convenzioni Consip e Mepa. Ciò è stato espressamente confermato dalla dirigente del servizio finanziario<sup>41</sup>, preposta al controllo sulle partecipate, ancorché limitatamente al costo del personale.

Un'ulteriore verifica ha riguardato i compensi degli amministratori delle società partecipate.

L'articolo 1, comma 725, della legge 296/2006, come novellato dall'art. 61, comma 12 del decreto legge 112/08, convertito dalla legge 133/08, ha previsto che essi non possano superare il 70%, per il presidente ed il 60%, per i componenti del consiglio d'amministrazione, delle indennità spettanti al Sindaco.

<sup>40</sup> *VerificaS12570.zip\Organismi partecipati\Asseverazioni organi di controllo.*

<sup>41</sup> *VerificaS12570.zip\Organismi partecipati\indirizzi partecipate.doc.p7m.*

L'art. 6, comma 6, del decreto legge 78/10, convertito dalla legge 122/10, inoltre, ha imposto, a decorrere dal primo rinnovo successivo all'entrata in vigore del decreto, la riduzione del 10% dei compensi degli organi di amministrazione e di controllo delle aziende totalmente partecipate, in modo diretto o indiretto.

Da ultimo l'art. 4, comma 4 del decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 135/2012, ha stabilito che, a decorrere dal 1/01/15, il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80% del costo sostenuto nell'anno 2013.

L'indennità mensile del Sindaco, fissata dalla determinazione n. 328 del 27/07/00 era pari ad € 3.633,27, poi ridotta del 10% in ottemperanza agli obblighi di legge.

Tale compenso va confrontato con quello delle società controllate dall'ente<sup>42</sup>, ovvero sia la **Gestiport S.p.A.** e la **Immobiliare BIC s.r.l.**: quanto alla prima - peraltro non totalmente partecipata - abbiamo già visto i compensi, evidentemente inferiori al limite di legge.

Quanto alla seconda, il liquidatore, dr. ██████████, percepisce un compenso annuo di € 5.000,00, fissato dall'assemblea del 13/04/15. Il compenso dell'amministratore unico della società, già nel 2013 e fino a tale ultima assemblea, era pari ad € 1.000 annui, come fissato nell'assemblea del 30/04/12 e poi confermato in quella del 15/05/14.

**L'incremento del compenso, pertanto, viola art. 4, comma 4 del decreto legge 95/2012.**

Non sono state esaminate le società in cui il Comune ha partecipazioni di minoranza, dacché soggette al controllo ed indirizzo di altri enti locali o di organismi consorziali.

---

<sup>42</sup> VerificaSI2570.zip\Organismi partecipati\Compensi Amministratori Società.

### CAPITOLO III – LA SPESA DEL PERSONALE

#### III.1 LA SPESA DI PERSONALE E LE ASSUNZIONI

L'Ufficio Organizzazione e Risorse umane ha riepilogato in un prospetto excel<sup>43</sup> le trenta assunzioni a tempo indeterminato effettuate dal gennaio 2011, dati sintetizzati nel prospetto seguente:

<i>Anno</i> <i>Titolo</i>	2011	2012	2013	2014	2015	TOTALI
<i>Stabilizzazione ex ETI</i>	1	0	0	0	0	1
<i>Mobilità</i>	1	4	4	3	2	14
<i>Concorso pubblico</i>	0	0	4	0	3	7
<i>Avviamento Centro Impiego</i>	1	1	0	2	1	5
<i>Ricollocazione dip. Area Vasta</i>	0	0	0	0	2	2
<i>Art. 1, c.3 L. 113/85</i>	0	0	1	0	0	1
<b>TOTALI</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>30</b>

Si è, quindi, accertato che le assunzioni non siano avvenute in violazione dei divieti e delle limitazioni poste dalla normativa tempo per tempo vigente e che ne ricorressero i presupposti normativi. I primi si rinvennero, principalmente, nelle seguenti disposizioni<sup>44</sup>:

- articolo 1 comma 557 e seguenti della legge 27/12/06, n. 296, che, nel porre un obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale, lo sanziona con il divieto di assunzioni a qualsiasi titolo<sup>45</sup>. L'art. 3, c. 5-bis, del decreto legge 24/06/14, n.90, convertito con modificazioni dalla legge 11/09/14, n.114, ha aggiunto il comma 557-*quater*, secondo cui "Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

<sup>43</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Assunzioni\PROSPETTO ASSUNZIONI\punto 10\_assunzioni\_TI.xls.

La tabella indica anche l'atto di programmazione che aveva previsto l'assunzione, che è immediatamente consultabile grazie ad un link ipertestuale.

<sup>44</sup> Per una puntuale ricostruzione dei vincoli gravanti sugli enti locali in materia di spese di personale e vincoli assunzionali, si rinvia a Corte dei Conti Sezione Autonomie, deliberazione n. 12//SEZAUT/2012 dell'11/07/12 c. più aggiornata, alla deliberazione n. 16//SEZAUT/2015/FRG del 30/04/15.

<sup>45</sup> La sanzione è contenuta nel comma 557-*ter*, inserito dall'articolo 14 del d.l. n. 78/10, che rinvia all'articolo 76, comma 4, del decreto legge 25/06/08, n. 112, convertito nella legge 6/08/08, n. 133.

- art. 76 comma 7 del decreto legge n. 112/08, che sanzionava con il divieto di assunzioni gli enti in cui l'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti fosse superiore ad una determinata soglia<sup>46</sup>. La norma, più volte modificata, è stata abrogata dal d.l. 90/14. Resta fermo l'obbligo di garantire comunque la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale sulle spese correnti, derivante dal comma 557<sup>47</sup>;
- art. 76 comma 4 del decreto legge n. 112/08, che sanziona con il divieto di assunzioni l'inosservanza degli obiettivi finanziari posti dal cd. "*patto di stabilità interno*".

Il divieto di assunzioni, inoltre, ricorre in varie norme dell'ordinamento quale sanzione per l'inadempimento di altrettanti obblighi di legge, quali la rideterminazione delle dotazioni organiche (art. 6, comma 3 e 6, d.lgs. 165/01), l'adozione dell'atto di programmazione triennale del fabbisogno di personale (artt. 39, comma 1, legge 449/97 e 91, d.lgs. 18/08/00, n. 267), l'adozione del piano triennale delle azioni tendenti ad assicurare le pari opportunità tra uomini e donne (art. 48, comma 1, d.lgs. 198/06), la ricognizione annuale delle eccedenze di personale (artt. 6, comma 1 e 33 d.lgs. 165/01), l'adozione del "*piano della performance*" (art. 10, comma 5, d.lgs. 150/09).

Quanto all'obbligo di **riduzione della spesa di personale**, imposto dall'articolo 1, comma 557, della Finanziaria 2007, esso è stato verificato a partire dai dati indicati dal collegio dei revisori nelle proprie relazioni ai consuntivi<sup>48</sup>.

Quanto al limite concernente il **rapporto spesa di personale/spesa corrente**, il rispetto è stato verificato a partire da alcuni prospetti redatti dagli uffici<sup>49</sup> che indicano la percentuale derivante dal consolidamento dei dati dell'ente con quelli degli organismi partecipati.

È risultato, inoltre, che:

<sup>46</sup> Nella versione originaria la sanzione colpiva gli enti in cui le spese di personale fossero pari o superiori al 40% delle spese correnti. L'articolo 20, comma 9, del decreto legge 6/07/11, n.98, convertito nella legge 15/07/11, n.111, ha elevato la percentuale al 50%, precisando però che nel calcolo si doveva tener conto anche delle spese di personale sostenute "*dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.*"

<sup>47</sup> Sul punto si veda Corte dei Conti Sez. Aut. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 18/09/15, secondo la quale "*le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediata mente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557- quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato.*"

<sup>48</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Atti di monitoraggio\COMMA 557.

<sup>49</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Atti di monitoraggio\CONSOLIDAMENTO PARTECIPATE.

- sono stati regolarmente adottati **atti di programmazione del personale**, sotto forma di piani triennali del fabbisogno<sup>50</sup>, in cui trovano riscontro le assunzioni effettuate e nel cui ambito è stato dato atto dei risultati della ricognizione annuale delle eccedenze di personale;
- sono stati adottati due piani triennali delle **azioni positive**<sup>51</sup>;
- a partire dal 2011 la giunta ha adottato ogni anno il **Piano della Performance**<sup>52</sup>. A tal proposito va osservato che l'art.10 c.1 lett. a) d.lgs.150/09 prevede che il piano della performance abbia base triennale, orizzonte che manca nei documenti esaminati, costruiti tutti su base annuale;
- l'ente ha sempre certificato il rispetto del patto di stabilità interno.

Un rilievo va fatto per la **dotazione organica**.

L'art.6 c. 3 del d.lgs.165/01 impone che sia ridefinita periodicamente *"e comunque a scadenza triennale"*, mentre la dotazione in vigore presso l'ente è ancora quella approvata con deliberazione giuntales n.510 del 29/12/04 e successivamente non è stata ridefinita formalmente.

La giunta, nell'approvare i piani del fabbisogno relativi al triennio 2011-2013 (DGM n.98/11 del 12/05/11) e 2014-2016 (DGM n.121/14 del 22/07/14), si è limitata a confermare la dotazione già vigente: la norma, tuttavia, non chiede solo di sottoporre la dotazione a verifica, ma di ridefinirla.

È stato verificato<sup>53</sup>, infine, che le assunzioni effettuate rientrano nei vincoli assunzionali, calcolati in percentuale dei risparmi realizzati con le cessazioni dell'anno precedente.

### III.2 IL FONDO PER LA DIRIGENZA

Nella seguente tabella sinottica si rappresentano i fondi<sup>54</sup> del periodo 2010/2015, ricostruiti sulla base degli atti forniti dal dirigente competente<sup>55</sup>, che ha anche compilato apposite schede *excel*<sup>56</sup>. I fondi dei dirigenti del periodo 2002-2011 sono stati oggetto di un'opera di revisione, al

<sup>50</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Piani del fabbisogno.

<sup>51</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Altri atti generali\AZIONI POSITIVE.

<sup>52</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Altri atti generali\CICLO DELLA PERFORMANCE.

<sup>53</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Atti di monitoraggio\CAPACITA' ASSUNZIONALI.

<sup>54</sup> Per comodità d'esposizione, la voce di cui all'articolo 26, comma 1, lettera e), corrispondente alle risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione della dirigenza, non è stata inserita.

<sup>55</sup> Verifica MEF/AREA PERSONALE /Fondi per il trattamento accessorio della dirigenza.

<sup>56</sup> Verifica MEF/AREA PERSONALE /Fondi per il trattamento accessorio della dirigenza/File fondo dirigenti x Ispezione MEF.xls.

cui esito sono stati rideterminati ad opera delle determinazioni n. 567 del 31/05/11<sup>57</sup> e n. 521 del 17/05/13<sup>58</sup>.

### FONDO PER LA DIRIGENZA

Riferimenti contrattuali	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 a)	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 d)	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 g)	4.857,65	4.857,65	4.857,65	5.893,94	6.634,15	6.634,15
ccnl 23/12/99 art. 26 c.3	59.024,58	65.702,31	65.702,31	65.702,31	65.702,31	65.702,31
ccnl 14/5/04 art. 4 c.2	26.855,26	30.141,82	30.141,82	30.141,82	30.141,82	30.141,82
ccnl 22/2/06 art. 23 c.1	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00
ccnl 22/2/06 art. 23 c.3	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63
ccnl 14/5/07 art. 4 c.1	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00
ccnl 14/5/07 art. 4 c.4	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36
ccnl 22/2/10 art. 16 c.1	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60
ccnl 22/2/10 art. 16 c.4	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38
ccnl 03/08/10 art. 5 c.1	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00
ccnl 03/08/10 art. 5 c.4	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91
art. 9 c. 3 bis DL 36/10 (rideterminazione personale)		15.168,17	15.168,17	15.168,17	15.168,17	15.168,17
art. 9 c. 3 bis DL 36/10 (rideterminazione personale)					15.442,51	15.442,51
	<b>214.537,80</b>	<b>214.537,80</b>	<b>214.537,80</b>	<b>214.537,80</b>	<b>199.095,59</b>	<b>199.095,59</b>
ccnl 23/12/99 art. 28 c.2	20.436,71	17.682,19	17.682,19	17.682,19	17.682,19	17.682,19
<b>TOTALE</b>	<b>234.974,51</b>	<b>232.219,99</b>	<b>232.219,99</b>	<b>232.219,99</b>	<b>216.777,78</b>	<b>216.777,78</b>

FONTE DATI: ATTI DI COSTITUZIONE DEI FONDI

Prima di dar conto degli esiti della verifica in merito agli importi dei fondi, va fatto un rilievo sulle modalità di costituzione dei medesimi. Essi, infatti, sono stati costituiti con determinazione dirigenziale, ma i fondi 2002-2013, prima dell'adozione definitiva, sono stati oggetto di una procedura di contrattazione decentrata, terminata con l'atto unilaterale adottato il 29/07/13<sup>59</sup> ai sensi dell'art. 40, c. 3-ter del D.Lgs.165/01.

Analogamente, l'accordo decentrato del 22/05/14<sup>60</sup> ha fissato l'importo del fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti relativo agli anni 2012-2013 destinato alla retribuzione di risultato.

L'art. 4 c.1 lett.g) del CCNL 23/12/99, nel definire le materie riservate alla contrattazione decentrata, in materia di fondo per il trattamento accessorio contempla solo i "criteri generali per la distribuzione": né l'effettiva ripartizione delle risorse, né tanto meno la definizione dell'importo dei fondi, rientra tra le materie riservate.

<sup>57</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi dirigenti 2010 - 2015\2002- 2013\ DD\_2011\_567.rtf

<sup>58</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi dirigenti 2010 - 2015\2002- 2013\ DD\_2013\_521.rtf

<sup>59</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Contrattazione decentrata\CCDI DIRIGENTI2011-2015\ATTO UNILATERALE

<sup>60</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Contrattazione decentrata\CCDI DIRIGENTI2011-2015\ACCORDO 2012-2013.

Gli accordi citati eccedono dalle materie riservate alla contrattazione decenti dall'art.4 CCNL 23/12/99 e, quindi, sono nulli.

Passando al merito dei fondi, in sede di verifica sono emerse anomalie in ordine ad alcuni importi, a partire dalla voce più rilevante, quella dell'art.26 c.1 lett. a) CCNL 23/12/99, le risorse "storiche" del fondo, corrispondenti a "l'importo complessivamente destinato al finanziamento del trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998, secondo la disciplina del CCNL del 10.4.1996 e del CCNL del 27.2.1997".

Per giustificare tale importo gli uffici hanno prodotto: a) la deliberazione n.992 dell'11/09/97<sup>61</sup>, relativa al fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti del 1997; b) i cedoloni stipendiali 1998 dei cinque dirigenti all'epoca di ruolo<sup>62</sup>.

La prima fissa per il fondo un importo complessivo di £ 151.555.277 e reca schede di pesature delle varie posizioni dirigenziali, che corrispondono agli importi inseriti nei cedoloni stipendiali.

Nelle tabelle allegate<sup>63</sup> alle determinazioni che hanno revisionato il fondo, già citate, la voce in parola risulta dalla sommatoria degli importi di £ 170.358.074 e di £ 73.075.541.

Le due voci trovano riscontro nell'allegato A) della determinazione del direttore generale n.530 del 27/09/01<sup>64</sup>, che ha costituito il fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti per il triennio 1999/2001 e determinato le relative retribuzioni di posizione e risultato: l'importo di £ 170.538.074 è indicato quale sommatoria della retribuzione di posizione delle 6 posizioni dirigenziali in essere nel 1998 (£ 156.731.834) e delle relative retribuzioni di risultato (£ 13.626.240); l'ulteriore importo di £ 73.075.541, invece, è un incremento del fondo ex art. 26 c.3 CCNL 23/12/99, effettuato per coprire il trattamento accessorio di due ulteriori posizioni dirigenziali.

È necessario che l'ente chiarisca se le posizioni dirigenziali pagate da quest'ultimo importo (£ 73.075.541), ossia Urbanistica (ing. ██████████) e Segreteria generale (dr. ██████████) fossero già a carico del fondo 1998, poiché, in caso contrario, andrebbero inserite fra le risorse ex art. 26 c.3 e non fra quelle "storiche".

<sup>61</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi dirigenti 2010 - 2015\Fondo 1998\DG 992-97.

<sup>62</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi dirigenti 2010 - 2015\Fondo 1998\cedoloni 98.

<sup>63</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi dirigenti 2010 - 2015\2002 - 2013\ALLEGATO\_A\_D.D.\_2011\_567.xls.

<sup>64</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE\DD 530.2001.pdf.

La quota corrispondente alla posizione Segreteria generale, inoltre, pari ad € 20.441,75 (posizione £ 32.767.631 + risultato £ 6.813.120), ha titolo ad essere mantenuta nel fondo solo se non era di spettanza del segretario generale.

**Si invita l'ente a fornire chiarimenti in merito o a recuperare la quota corrispondente a valere sui fondi futuri.**

Quanto al resto, non sono state rilevate incongruenze rispetto alle voci determinate in proporzione ai monti salari<sup>65</sup> e alle altre voci inserite già nel fondo 2010.

Un rilievo merita solo l'importo inserito a partire dal fondo 2010 ex art. 26 c.3 per finanziare la retribuzione della posizione di Coordinamento Ambito Territoriale, pari ad € 30.820,29 su base annua (€ 24.142,56 nel 2010, dacché l'incarico è partito a marzo).

L'incremento trae origine dall'attribuzione al dr. ██████████ già dirigente del settore Servizi educativi, Sociali e Sport, dell'incarico di coordinatore dell'Ambito Territoriale Sociale n.8, effettuata dal Comitato dei Sindaci<sup>66</sup> dei comuni interessati con deliberazione n.3 del 15/03/10 e fatta propria dal Comune di Senigallia, ente capofila, con decreto sindacale n.95 del 19/03/10; la deliberazione n.3 riconosceva al dirigente un compenso aggiuntivo di € 1.200 mensili netti, da porre a carico *pro quota* della Regione Marche e dei comuni dell'ambito. La successiva determinazione dirigenziale n.417 del 29/03/10<sup>67</sup> ha preso atto di tali atti precedenti e stabilito di integrare la retribuzione di posizione del dr. ██████████ di € 30.820,29 su base annua, portandola ad € 44.532,66 ed integrando il fondo dei dirigenti di pari importo.

Il modo in cui si è proceduto non è corretto.

Il ricorso al comma 3 va limitato ai casi in cui nel fondo non vi siano già disponibili risorse adeguate a finanziare nuove funzioni dirigenziali, sia che si traducano in un incremento delle competenze che delle dotazioni organiche. La norma, infatti, stabilisce che per inserire nuove risorse gli enti *“valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività”*, valutazione che non è stata effettuata.

Dagli atti citati risulta chiaramente che il compenso aggiuntivo è stato determinato direttamente in sede politica dal Comitato dei Sindaci dell'Ambito Territoriale Sociale n.8,

<sup>65</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrati\Monte salari.xls.p7m.

<sup>66</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE2010 com.sind Coordinatore ambito.pdf.

<sup>67</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE2010 DD coordinatore d'ambito.pdf.

violando il dettato dell'articolo 27 CCNL 23/12/99, che impone che la determinazione della retribuzione di posizione dirigenziale sia preceduta dalla pesatura della medesima, sulla base di criteri tecnici. La determinazione n. 417, invece, è intervenuta solo successivamente per prendere atto di decisioni assunte altrove e con altri metodi.

La valutazione non ha riguardato neanche l'eventuale disponibilità nel fondo delle risorse necessarie per integrare la retribuzione di posizione del dirigente, eppure nel 2010, secondo i dati del conto annuale, a fronte di 10 posizioni dirigenziali in dotazione (su cui era tarato il fondo), vi erano solo 7 dirigenti in servizio, tant'è che nel 2011 due posizioni sono state soppresse, passando a 8 dirigenti in dotazione. I dirigenti in servizio, inoltre, sono passati da 7 a 6, poiché è cessato un dirigente a termine: la cessazione di questo, peraltro, non ha avuto effetti sul fondo ex art. 9 c.2-bis, dacché, secondo l'interpretazione prevalente, questa norma è stata applicata solo ai dirigenti di ruolo.

Tra il 2010 e il 2011, vi è stato, quindi, un decremento della dotazione organica dirigenziale e si sono liberate risorse che avrebbero potuto essere utilizzate per finanziare le nuove funzioni assegnate al dr. ██████████

**Per quanto detto, l'operazione ha violato sia l'art.27 che l'art. 26 c.3 CCNL 23/12/99: sia le modalità con cui è stata rideterminata la retribuzione di posizione per l'incarico di coordinatore dell'Ambito n. 8, sia quelle con cui è stata finanziata sono irregolari.**

Per valutare gli effetti dell'anomalia concernente la retribuzione di posizione del dirigente dr. ██████████ si deve considerare che essa ha avuto impatto sull'applicazione del "galleggiamento" alla retribuzione del dr. ██████████ segretario generale dell'ente (determinazione n. 1019 del 9/09/10).

Passando ora all'applicazione dell'art. 9 c.2-bis, è bene ricordare le indicazioni date dalle circolari della Ragioneria Generale dello Stato<sup>68</sup>:

*" a. i "fondi delle annualità 2011-2012-2013" non possono superare il limite 2010;*

*b. una volta rispettato il primo vincolo, i fondi stessi devono essere ulteriormente ridotti in misura proporzionale alla diminuzione del personale.*

*[...] Va segnalato preliminarmente che i due vincoli del comma 2-bis (rispetto limite 2010 e riduzione proporzionale) costituiscono due distinti controlli, da eseguirsi nella successione indicata, in quanto possono dare luogo a due distinte e successive riduzioni."*

<sup>68</sup> Si vedano sul punto le circolari RGS, nn.12/2011, 16/2012, 21/2013, 13/2014.

L'art. 1 c.456 della legge 147/13 ha esteso l'efficacia del limite al 2014 e previsto che

*“A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”.*

Tutte le riduzioni operate sul fondo 2014, ai sensi dell'art.9 c.2-bis, divengono, quindi, una componente stabile negativa dei fondi successivi.

L'ente ha sempre applicato la prima riduzione, quella necessaria a riportare i fondi 2011-2014 al valore del 2010, mentre ha applicato la seconda riduzione solo a decorrere dal 2014, riducendo il fondo di € 15.442,21 in relazione alla cessazione dal servizio del dirigente a tempo indeterminato preposto alla farmacia comunale.

Quest'ultima riduzione non è corretta nel *quantum*: è stata calcolata in misura pari alla retribuzione di posizione e di risultato del dirigente cessato (senza, peraltro, applicarla *pro quota* nell'anno di cessazione, il 2013): in tal modo è stato violato il disposto normativo, che fa espresso riferimento ad un criterio di proporzionalità rispetto al personale cessato.

Per calcolare una riduzione che sia effettivamente rispettosa del dettato normativo, ossia proporzionale alla riduzione del personale in servizio, si deve considerare che nel 2010 erano in servizio 7 dirigenti e nel 2014, dopo la cessazione del dirigente *de quo*, ne erano in servizio 6: la riduzione, quindi, avrebbe dovuto essere pari ad  $\frac{1}{7}$  del fondo 2010.

Se si applicasse tale coefficiente al fondo 2010, così come determinato dall'ente, la riduzione corretta ex art.9 c.2-bis sarebbe pertanto pari ad € 30.648,26 e la differenza tra tale importo ed € 15.442,21 andrebbe recuperata.

In sede di verifica, tuttavia, si è proceduto a rideterminare entrambe le riduzioni ex art.9 c.2-bis tenendo conto di fondi 2010-2015 che non contemplano l'incremento ex art.26 c.3 da ultimo rilevato, pari ad € 24.142,56 nel 2010 e ad € 30.820,29 dal 2011 in poi.

Di seguito il fondo dirigenti rettificato tenendo conto di tali calcoli:

**FONDO PER LA DIRIGENZA RETTIFICATO**

Riferimenti contrattuali	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 a)	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97	125.722,97
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 d)	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48	2.851,48
ccnl 23/12/99 art. 26 c.1 g)	4.857,65	4.857,65	4.857,65	5.893,94	6.634,15	6.634,15
ccnl 23/12/99 art. 26 c.3	34.882,02	34.882,02	34.882,02	34.882,02	34.882,02	34.882,02
ccnl 12/1/02 art. 1 c. 4	20.141,82	20.141,82	20.141,82	20.141,82	20.141,82	20.141,82
ccnl 22/2/06 art. 23 c.1	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00	4.680,00
ccnl 22/2/06 art. 23 c.3	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63	4.192,63
ccnl 14/5/07 art. 4 c. 1	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00	10.296,00
ccnl 14/5/07 art. 4 c. 4	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36	4.644,36
ccnl 22/2/10 art. 16 c. 1	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60	4.305,60
ccnl 22/2/10 art. 16 c. 4	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38	10.600,38
ccnl 03/08/10 art. 5 c. 1	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00	5.499,00
ccnl 03/08/10 art. 5 c. 4	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91	4.718,91
Art. 9 c. 2 bis DL 78/10 (riduzione 2010)		6.718,91	6.718,91	6.718,91	6.490,00	6.490,00
Art. 9 c. 2 bis DL 78/10 (riduzione personale)					27.199,32	27.199,32
	<b>190.395,24</b>	<b>190.395,24</b>	<b>190.395,24</b>	<b>190.395,24</b>	<b>163.195,92</b>	<b>163.195,92</b>
ccnl 23/12/99 art. 28 c.2	20.436,71	17.682,19	17.682,19	17.682,19	17.682,19	17.682,19
<b>TOTALE</b>	<b>210.831,95</b>	<b>208.077,43</b>	<b>208.077,43</b>	<b>208.077,43</b>	<b>180.878,11</b>	<b>180.878,11</b>

**FONTE DATI: ATTI DI COSTITUZIONE DEI FONDI**

È sufficiente confrontare le due tabelle per calcolare le eccedenze, cui si applicano tempo per tempo l'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6/03/14, n.16 e l'articolo 40, comma 3-quinquies, quinto periodo del decreto legislativo 30/03/01, n. 165, con il conseguente obbligo di recupero sui fondi successivi di un importo complessivo di € 168.369,58:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo rettificato (A)	210.831,95	208.077,43	208.077,43	208.077,43	180.878,11	180.878,11
Fondo impegnato (B)	234.974,51	232.219,99	232.219,99	232.219,99	216.777,78	216.777,78
<b>Saldo (B-A)</b>	<b>24.142,56</b>	<b>24.142,56</b>	<b>24.142,56</b>	<b>24.142,56</b>	<b>35.899,67</b>	<b>35.899,67</b>

**III.2.1 I DIRIGENTI A TERMINE**

Un discorso a sé merita la questione delle posizioni dirigenziali coperte con contratti a termine, istituto cui l'ente ispezionato ha fatto amplissimo ricorso, come si evince dall'apposito prospetto fornito dagli uffici<sup>69</sup> e dai dati dei conti annuali, sintetizzati nel seguente prospetto:

Qualifica	2010		2011		2012		2013		2014	
	Dotazione	In servizio								
Dirigenti a tempo indeterminato	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Dirigenti a tempo determinato	8	5	5	5	5	5	5	5	5	5
alte spec.no in d.o. art. 110 c.1	6	0	2	2	3	3	3	3	3	2

FONTE DATI: CONTI ANNUALI

<sup>69</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Rapporti di lavoro flessibili\prospetto dirigenti.doc.

La materia presso gli enti locali è regolata dall'art.110 TUEL.

Un primo intervento su tale disciplina si era avuto a seguito dell'art. 40, comma 1, del D.Lgs. 150/2009, che aveva esteso l'applicabilità delle norme dell'art. 19 d.lgs. 165/2001 agli enti locali. Successivamente l'articolo 1, d.lgs. 1/08/11, n.141 aveva aggiunto all'articolo 19 il comma 6-*quater*, in base al quale gli incarichi di questo tipo non potevano superare il 10% della dotazione organica dirigenziale, percentuale che i comuni con popolazione tra i 100.000 ed i 250.000 abitanti potevano elevare al 13% utilizzando le ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato. L'articolo 4-*ter*, comma 13, del decreto legge 2/03/12, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26/04/12, n.44, modificando la norma, consentiva agli enti locali di superare per una sola volta tale limite, a valere sulle facoltà assunzionali a tempo indeterminato, purché fossero adottati contestualmente *"atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente"*.

Il decreto legge 24/06/14, n.90, convertito con modifiche dalla legge 11/08/14, n.114, ha poi novellato l'articolo 110, fissando un limite per gli incarichi dirigenziali a termine pari al 30% dei posti in dotazione, purché lo preveda lo statuto ed il regolamento sugli uffici e servizi.

Da ultimo, inoltre, l'articolo 1, comma 219, della legge 208/15 (legge di stabilità del 2016) ha previsto che *"sono resi indisponibili i posti dirigenziali (...)vacanti alla data del 15 ottobre 2015, tenendo comunque conto del numero dei dirigenti in servizio senza incarico o con incarico di studio e del personale dirigenziale in posizione di comando, distacco, fuori ruolo o aspettativa"*. Gli incarichi conferiti tra la data indicata (15 ottobre 2015), che costituisce il *dies a quo* di efficacia del suddetto vincolo di indisponibilità, e la data di entrata in vigore della legge cessano di diritto, con risoluzione dei relativi contratti.

Stante la dotazione organica tempo per tempo vigente, è evidente che in tutto il periodo considerato l'ente ha superato le percentuali di legge.

In primo luogo ha violato il limite fissato dell'art. 40 c.1 d.lgs. 150/09 con gli incarichi conferiti ai dirigenti [REDACTED] e [REDACTED] tra ottobre 2010 e giugno 2011 (per le decorrenze esatte si veda il prospetto dirigenti)<sup>70</sup>, scaduti il 1/08/15 al termine del mandato sindacale.

Ha rispettato, invece, il limite del 30%, imposto dal d.l. n. 90/14, allorché il Sindaco ha conferito incarico alla d.ssa [REDACTED] (decreto n. 678/2015 del 4/12/15) ed all'ing. [REDACTED] (decreto n. 718 del 24/12/15), con decorrenza rispettivamente dal 4 e dal 24 dicembre

<sup>70</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Rapporti di lavoro flessibili\prospetto dirigenti.doc.

2015 e scadenza a fine mandato (2020): in tale data, infatti, era in servizio solo il dirigente a termine [REDACTED] (decreto n. 455 del 01/08/15), per un totale di tre dirigenti a termine su una dotazione di nove posizioni.

Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 1 c. 219 della legge 208/15, vanno considerati separatamente da un lato gli incarichi della d.ssa [REDACTED] ed dell'ing. [REDACTED] dall'altro la proroga dell'incarico del dr. [REDACTED] (decreto n. 130 del 15/03/16); tali incarichi vanno valutati alla luce degli autorevoli arresti giurisprudenziali<sup>71</sup>, che hanno affermato la piena applicabilità della norma agli enti locali.

Quanto ai primi due incarichi, essi ricadono nell'ambito di applicazione della norma transitoria definita dal medesimo c. 219, secondo cui *"Sono fatti salvi i casi per i quali, alla data del 15 ottobre 2015, sia stato avviato il procedimento per il conferimento dell'incarico"*: l'avvio del procedimento può essere identificato nel momento di pubblicazione degli avvisi pubblici di selezione, che sono stati approvati entrambi con determinazione del Segretario generale n.931 del 17/9/15 e pubblicati immediatamente, prevedendo termine finale di pubblicazione il 13/10/15.

**Diversa considerazione vale per la proroga dell'incarico del dr. [REDACTED] che pare disposta in violazione della norma citata, con le conseguenze di legge.**

Un ulteriore rilievo riguarda le modalità di affidamento dell'incarico ai dirigenti a termine.

È emerso, infatti, che per l'incarico dirigenziale *ex art.110* conferito al dr. [REDACTED] dal 1/11/10 al 31/03/11 (decreto sindacale n. 559 del 29/10/10) e poi prorogato fino al 30/04/11 (decreto sindacale n.141 del 5/04/11), non si è proceduto a preventiva selezione.

L'incarico, perciò, ha violato il comma 1-bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/01, introdotto dal d.lgs. n.150/09, in base al quale *"L'amministrazione rende conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica ed i criteri di scelta; acquisisce le disponibilità dei dirigenti interessati e le valuta."*

La norma, ancorché non direttamente applicabile agli enti locali, era norma di principio cui erano tenuti ad adeguarsi, tanto più essendo espressione di principi di rango costituzionale<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Per tutti, Corte dei conti – sez. Regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 73/2016/PAR del 17/03/16.

<sup>72</sup> La giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 103 e 104 del 2007 e sentenza n. 161 del 2008) ha espresso un chiaro orientamento volto ad escludere l'esistenza di una dirigenza di fiducia e dunque la possibilità di una interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere la scelta discrezionale, senza limiti, dei

### III.3 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA

#### III.3.1 LA RETRIBUZIONE DI POSIZIONE

Dopo l'entrata in vigore del CCNL 23/12/99 la retribuzione di posizione dei dirigenti è stata fissata dalla determinazione del direttore generale n. 530 del 27/09/01<sup>73</sup>, che ha costituito il fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti per il triennio 1999/2001 e determinato le relative retribuzioni di posizione e risultato.

Lo stesso direttore generale, con determinazione n.1700 del 23/12/02<sup>74</sup>, ha poi applicato alle retribuzioni di posizione così determinate il taglio di cui all'art.1 c.3 del CCNL 12/02/02; nella stessa determinazione ha dato atto che per il 2003 la pesatura sarebbe stata aggiornata, con il supporto del nucleo di valutazione ed in applicazione della metodologia valutativa di cui al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, appena approvata (DGM n. 372 del 26/07/02), precisando che gli esiti sarebbero stati formalizzati in atto giuntale.

Tale atto giuntale non è mai stato adottato e negli anni seguenti si è continuato ad applicare le retribuzioni determinate nel 2002, salvo procedere alla pesatura di singole posizioni coinvolte direttamente da rimodulazioni della struttura.

La condotta viola l'art. 27 del CCNL 23/12/99, perché, a tacer d'altro, implica che la metodologia di valutazione prevista dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi non si è applicata a tutte le posizioni.

Il disordine operativo che tale modo di procedere ha prodotto è reso evidente da alcuni casi emblematici, nei quali la determinazione della retribuzione di posizione appare avulsa da qualunque riferimento ad una metodologia di valutazione.

Abbiamo già visto il caso della retribuzione di posizione del dr. ██████████ ma possiamo richiamare anche quella del dirigente dell'Area organizzazione e risorse finanziarie, incarico che dal 2011 è ricoperto da un dirigente a termine: la retribuzione, pari ad € 45.102,87, è stata fissata nella determinazione dirigenziale n. 156 del 17/02/11<sup>75</sup>, che ha approvato i termini dell'avviso per la copertura della posizione con contratto a tempo determinato; l'importo è stato poi trasfuso

---

soggetti esterni all'ente cui conferire gli incarichi, nonché la necessità di forme di pubblicità che assicurino la trasparenza, procedure comparative anche non concorsuali, richiedendo quindi una proceduralizzazione dell'iter da seguire.

<sup>73</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE\DD 530.2001.pdf.

<sup>74</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE\2002 dd RETR POS DIRIGENTI.pdf.

<sup>75</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE POSIZIONE\2002 dd RETR POS DIRIGENTI.pdf.

nel contratto individuale con decorrenza 1/06/11 sottoscritto (privo di data topica e cronica)<sup>76</sup> con la selezionata, d.ssa [REDACTED].

**A monte di questa retribuzione di posizione non v'è alcuna atto di pesatura effettuato secondo la metodologia vigente nell'ente, il che viola di per sé l'art. 27 CCNL 23/12/99.**

Né vale dire che, trattandosi di incarico a termine, l'ente avrebbe comunque potuto integrare la retribuzione del dirigente con un'indennità *ad personam*, ai sensi dell'art.110 c.3 TUEL: in primo luogo, tale operazione richiede che vi sia chiarezza circa la retribuzione di posizione base spettante alla posizione dirigenziale; in secondo luogo, è necessario un provvedimento della giunta che motivi la necessità dell'incremento e la commisuri *"alla specifica qualificazione professionale e culturale"* richiesta. Nulla di tutto ciò è stato fatto.

Se i due casi esaminati sono evidenti, il problema riguarda, però, anche altri dirigenti a termine che l'ente ha avuto dal 2010 in poi, tema che affronteremo nel paragrafo dedicato.

Per capire il peso dei rilievi fatti, basti considerare la giurisprudenza che, affrontando il tema, ha qualificato la graduazione delle posizioni come *"provvedimento amministrativo discrezionale di macro-organizzazione"* (così Cass. n.7768 del 31/03/09), *"di natura costitutiva e non meramente ricognitiva delle funzioni svolte dai dirigenti"* in quanto *"presupposto indefettibile ai fini della corresponsione dell'indennità di posizione"* (così Consiglio di Stato, 21/07/00 n.4072). Sullo stesso solco si è mossa la giurisprudenza del lavoro, tra cui, da ultimo, il Tribunale di Firenze (sentenza n.61/2015 del 20/01/15) proprio in relazione al Comune di Firenze.

**Il difetto di preventiva graduazione degli incarichi dirigenziali ha determinato l'assenza di un presupposto indefettibile per l'erogazione delle retribuzioni di posizione coinvolte, rendendola indebita e, come tale, soggetta a recupero.**

### III.3.2 LA RETRIBUZIONE DI RISULTATO

Nel periodo 2011-2016 è stata liquidata ai dirigenti la retribuzione di risultato relativi agli esercizi 2011/2013; alla data della verifica non era ancora stata liquidata quella relativa agli esercizi successivi<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Rapporti di lavoro flessibili\Art.110\DIRIGENTI\Filonzi ART.110\2011 - 2015\contratto filonzi 2011.pdf.

<sup>77</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Dirigenti\RETRIBUZIONE RISULTATO.

La questione fondamentale, relativamente all'erogazione della retribuzione di risultato, è se essa sia avvenuta o meno in seguito ad un processo di valutazione corretto, ossia conforme a quanto previsto in primo luogo dall'articolo 29 del CCNL 23/12/99, che impone la previa definizione degli obiettivi ed il positivo accertamento del loro raggiungimento a consuntivo, in secondo luogo dal d.lgs. 27/10/09, n.150, che collega al ciclo della *performance* l'erogazione di incentivi.

Circa il primo punto, nel periodo in esame la giunta, con la deliberazione n.247 del 30/11/10, poi modificata dalla deliberazione n. 4 del 25/01/11, ha approvato la disciplina regolamentare relativa all'organismo di valutazione, poi nominato con decreto sindacale n. 68 del 25/2/12, quindi, con deliberazione n. 264 del 27/12/11, ha approvato il *Regolamento sulla misurazione, valutazione e trasparenza della performance*, in adeguamento ai principi di cui al titolo II del d.lgs. n. 150/2009.

In base alla deliberazione n.264/11, la valutazione dei dirigenti relativa al biennio 2011/12 è stata effettuata con la metodologia valutativa prevista nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, allegato "D", nel testo vigente alla data del 27/12/11, successivamente è stata applicata quella individuata dalla deliberazione n. 233 del 28/12/12.

Punto dolente è che il piano della *performance*, cui è demandata la definizione degli obiettivi che vengono poi effettivamente considerati ai fini della valutazione (non tutti quelli inseriti nel PEG lo sono), è stato approvato dalla giunta municipale ad esercizio praticamente concluso per il biennio 2011-2012<sup>78</sup> e, comunque, anche nel 2013 ben oltre il termine del 31 gennaio indicato dall'art.10 c.1 lett. a) d.lgs.150/09, perdendo ogni effetto incentivante.

Quanto al ciclo della *performance*, v'è un'anomalia concernente la fase di rendicontazione che, in base alla normativa vigente, fa perno sulla *relazione sulla performance*. La relazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, lettera c), del d.lgs. 150/09, va validata dall'organismo di valutazione entro il termine obbligatorio del 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento (art. 10) e, insieme al provvedimento di validazione, va pubblicata sul sito dell'ente (art.14 c.4 lett. c). La mancata approvazione e validazione nei termini delle relazioni, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, è causa ostativa all'accesso agli strumenti di premialità, tra i quali è annoverata la retribuzione di risultato dei dirigenti.

---

<sup>78</sup> Il piano della *performance* 2011 è stato approvato con deliberazione giuntale n.265 del 27/12/11, quello 2012 con deliberazione n. 234 del 23/12/12 e quello 2013 con deliberazione n.134 del 23/07/13.

Le relazioni sulla *performance*<sup>79</sup> relative al triennio 2011-2013 sono state predisposte dall'OIV ed approvate dalla giunta ampiamente oltre il termine di legge:

2011 - predisposta da OIV in data 27/03/13 – approvata DGM n.137 del 30/07/13

2012 - predisposta da OIV in data 26/06/14 – approvata DGM n.129 del 5/08/14

2013 - predisposta da OIV in data 25/03/15 – approvata DGM n.206 del 20/10/15

**L'erogazione della retribuzione di risultato relativa agli esercizi 2011/2013, pertanto, è avvenuta in difetto di alcuni presupposti di legge.**

#### **III.4 IL FONDO PER IL PERSONALE – LE FONTI**

L'articolo 15 del CCNL 1.04.99, variamente modificato ed integrato da successivi contratti e norme di legge, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il fondo per lo sviluppo delle risorse umane e l'incentivazione del personale.

Nella seguente tabella sinottica si dà conto dei fondi del periodo 2010/2015<sup>80</sup>, così come risultanti dagli atti di costituzione forniti dall'Ufficio Organizzazione e Risorse umane<sup>81</sup>, che ha anche compilato apposite schede, sottoscritte digitalmente dal dirigente<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Altri atti generali\CICLO DELLA PERFORMANCE.

<sup>80</sup> Sono state omesse le somme destinate all'incentivazione della progettazione interna, voce che, pur compresa tra le risorse di cui all'articolo 15, comma 1, lettera k), ossia risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione del personale, non sono soggette al limite di cui all'art.9 c.2-bis del d.l. 78/2010.

<sup>81</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 - 2015.

<sup>82</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 – 2015\schI\GOP COMPARTO-2010-2015.xls.p7m.

**FONDO PER IL TRATTAMENTO ACCESSORIO DEL PERSONALE**

Riferimenti contrattuali	Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CCNL 1/4/99 art. 14 c.4	Risparmi straordinario	7.610,76	7.610,76	7.610,76	7.610,76	7.610,76	7.610,76
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.a	Fondo 1998 lett. a-b-c-d-e	314.845,30	314.845,30	314.845,30	314.845,30	314.845,30	314.845,30
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.b	Risorse aggiuntive 1998	77.749,61	77.749,61	77.749,61	77.749,61	77.749,61	77.749,61
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.g	Risorse led	79.130,42	79.130,42	79.130,42	79.130,42	79.130,42	79.130,42
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.h	Federfidi € 1.500.000 s* q.f.	21.691,19	21.691,19	21.691,19	21.691,19	21.691,19	21.691,19
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.i	0,52% m.s. 1997	36.240,88	36.240,88	36.240,88	36.240,88	36.240,88	36.240,88
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett.j	Trasferimento personale	7.993,55	7.993,55	7.993,55	7.993,55	7.993,55	7.993,55
CCNL 1/10/01 art. 4 c.1 lett.i	Contributo ANA	4.022,30	4.022,30	4.022,30	4.022,30	4.022,30	4.022,30
CCNL 8/10/01 art. 4 c.1	1,1% m.s. 1999	79.231,83	79.231,83	79.231,83	79.231,83	79.231,83	79.231,83
CCNL 8/10/01 art. 4 c.2	ris. cessati	97.293,64	106.494,08	110.703,59	119.264,46	126.227,56	131.027,00
CCNL 22/1/04 art. 32 c.1	0,62% m.s. 2001	47.156,56	47.156,56	47.156,56	47.156,56	47.156,56	47.156,56
CCNL 22/1/04 art. 32 c.2 e 3	0,10% m.s. 2001	38.029,49	38.029,49	38.029,49	38.029,49	38.029,49	38.029,49
CCNL 22/1/04 art. 32 c.7	0,10% m.s. 2001	15.211,79	15.211,79	15.211,79	15.211,79	15.211,79	15.211,79
CCNL 9/5/08 art. 4 c.1	0,50% m.s. 2003	37.421,96	37.421,96	37.421,96	37.421,96	37.421,96	37.421,96
CCNL 11/4/08 art. 8 c.2	0,60% m.s. 2005	48.052,06	48.052,06	48.052,06	48.052,06	48.052,06	48.052,06
dichiarazione congiunta n. 14 legge 147/11 art. 17, 35b)	PIG	46.970,08	46.970,08	46.970,08	46.970,08	46.970,08	46.970,08
	risorse disponibili						6.100,00
	<b>RISORSE STABILI</b>	<b>890.760,73</b>	<b>929.801,16</b>	<b>964.010,67</b>	<b>972.971,54</b>	<b>979.534,64</b>	<b>919.744,00</b>
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. d)	speserizzazioni						2.902,00
CCNL 1/4/99 art. 15 c.2	1,2% m.s. 1997	63.632,81	63.632,81	63.632,81	63.632,81	63.632,81	63.632,81
CCNL 1/4/99 art. 15 c.5	risorse aggiuntive	48.323,50	34.323,32	21.998,04	20.197,04	4.995,00	
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. k)	ICI	18.827,89	41.118,89	28.947,00	22.304,78	24.754,58	8.142,00
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. l)	ISTAT	4.452,26	7.196,16	12.052,26	12.642,26	12.250,50	
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. m)	Messi	1.999,00		1.630,12	1.630,12		2.805,00
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. n)	Progettazione	45.170,91	26.651,23	30.241,56	30.241,56	53.181,43	36.860,00
CCNL 1/4/99 art. 15 c.1 lett. o)	risparmi straordinario			42.899,03	17.975,15	60.250,50	
	<b>RISORSE VARIABILI</b>	<b>201.345,11</b>	<b>183.122,41</b>	<b>231.868,87</b>	<b>188.933,72</b>	<b>215.028,82</b>	<b>139.443,81</b>
art. 76/10 art. 9, comma 1bis)	Importo fondo 2010						
art. 76/10 art. 9, comma 1bis)	Importo personale		10.244,55	15.831,27	21.240,95	25.243,65	
	<b>Fondo d'esercizio</b>	<b>1.192.945,24</b>	<b>1.332.375,23</b>	<b>1.389.246,37</b>	<b>1.496.705,11</b>	<b>1.439.919,20</b>	<b>1.049.117,89</b>
	<b>Risorse a.p.</b>		<b>6.270,58</b>				
	<b>Risorse disponibili</b>	<b>1.192.945,24</b>	<b>1.348.645,81</b>	<b>1.389.246,37</b>	<b>1.496.705,11</b>	<b>1.439.919,20</b>	<b>1.055.388,78</b>

Fonte dati: ATTI DI COSTITUZIONE DEI FONDI

L'esame delle voci inserite nel fondo non ha rilevato anomalie per quanto riguarda le risorse calcolate in percentuale del monte salari<sup>83</sup>.

Per quanto riguarda le risorse "storiche", corrispondenti al fondo 1998 (voce *sub* art.15 c.1 lett.a CCNL 1/04/99), il dirigente competente ha dichiarato<sup>84</sup> di non essere in grado, entro il termine di chiusura della verifica, di esibire la documentazione giustificativa, potendo produrre solo gli atti della revisione dei fondi 2003-2008, lavoro concluso con la deliberazione giunta n.125 del 4/06/09: è necessario che la documentazione sia prodotta in sede di controdeduzioni.

Dall'analisi sono emerse varie irregolarità in merito alle risorse variabili, di cui diamo conto di seguito.

<sup>83</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Monte salari.xls.

<sup>84</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\richiesta 3 lett.a richiesta 1 punto 19.pdf.p7m.

➤ Le risorse sub articolo 15, comma 2

L'ente ha inserito stabilmente € 83.632,81 ai sensi dell'articolo 15, comma 2, del CCNL 1/04/99, che consente di integrare le risorse del fondo sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua del monte salari dell'anno '97.

L'incremento può essere disposto seguendo la disciplina dell'articolo 15, comma 4, che indica le seguenti condizioni sostanziali e procedurali:

- a. debbono esservi effettive disponibilità di bilancio;
- b. tali disponibilità debbono derivare da processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero essere espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità;
- c. l'integrazione va verificata in sede di contrattazione decentrata integrativa;
- d. l'accordo raggiunto in tale sede, prima della sigla definitiva, va sottoposto al collegio dei revisori per il controllo economico finanziario;
- e. l'incremento può essere reso disponibile solo dopo che il nucleo di valutazione abbia verificato che ricorrano le condizioni di cui al punto a) e b);
- f. l'autorizzazione di spesa, come tutte quelle relative a contratti collettivi, ai sensi dell'articolo 48, comma 4 del D.lgs. n. 165/01, va disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura.

Le modalità seguite dall'ente per integrare i fondi 2010-2015 con tale voce non risultano coerenti con quelle indicate. In particolare, in nessun atto fornito dagli uffici è fatto cenno alla verifica dei presupposti per l'utilizzo di queste risorse: l'incremento è stato autorizzato senza destinarlo a specifici obiettivi di qualità e produttività o senza indicare quali specifici processi di razionalizzazione e riorganizzazione abbiano potuto generare risparmi congrui.

La dirigente dell'Area Organizzazione e Risorse umane ha dichiarato, a tal proposito<sup>85</sup>, che l'ente non ha adottato specifici atti formali relativi allo stanziamento delle risorse in parola e che né il Servizio controllo interno né il Nucleo di valutazione hanno adottato atti formali relativi all'accertamento dei presupposti per il mantenimento di tale risorsa.

<sup>85</sup> Sono state prodotte due note in merito: *VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\richiesta 3 lett.a richiesta 1 punto 19.pdf.p7m* e *VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\ART. 15 COMMA 2\richiesta 3lett. a.pdf.p7m*.

In sintesi, le condizioni sostanziali per l'inserimento non sono state indicate negli atti di costituzione dei fondi 2010-2015 e agli atti non esiste alcuna specifica attestazione, da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità.

➤ **Le risorse sub articolo 15, comma 5**

Rilievi emergono anche in relazione alle risorse inserite nella parte variabile del fondo ai sensi dell'articolo 15, comma 5, CCNL 1/04/99<sup>86</sup>, norma che, analogamente ma in modo forse più rigoroso di quella del comma 2, subordina la possibilità di integrare il fondo con risorse di bilancio a condizioni e presupposti precisi<sup>87</sup>: l'integrazione delle risorse variabili è consentita a fronte dell'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione volti al miglioramento degli esistenti.

Un'integrazione legittima parte dai nuovi servizi che s'intendono o sono stati attivati/migliorati, ricava il fabbisogno di risorse umane e da questo trae il fabbisogno finanziario; quindi, verificata diligentemente l'insufficienza totale o parziale delle risorse ordinarie del fondo, calcola l'effettivo fabbisogno di risorse integrative.

Il Comune di Senigallia, nel periodo in esame, ha applicato l'art.15 c.5 per finanziare specifici progetti. Gli uffici hanno predisposto un prospetto<sup>88</sup> in cui tali progetti sono elencati anno per anno:

<sup>86</sup> Lo riportiamo di seguito per comodità di lettura: "in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche".

<sup>87</sup> L'ARAN nel parere 499-15L1 della Raccolta sistematica, cui si rimanda, ha chiarito quali condizioni debbano ricorrere affinché possano legittimamente effettuarsi incrementi del fondo di questo tipo.

<sup>88</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrat\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\ART. 15 COMMA 5\ART.15, COMMA 5 PROSPETTO SINTESI.xls.

Integrazioni art.15, comma 5 - anni 2010 - 2015	
<b>ANNO 2010</b>	
Potenziamento servizio notturno PM	20.110,86
Progetto servizio estivo strutture per l'infanzia	3.232,00
Attività Anagrafe per cittadini comunitari (circ. ministero interni 17/2008)	2.285,43
Manifestazione Fine Anno	2.400,00
Spese per trattamento accessorio Personale Tempo Determinato	20.294,21
	<b>28.211,54</b>
<b>ANNO 2011</b>	
Potenziamento servizio notturno PM	19.104,00
Progetto servizio estivo strutture per l'infanzia	3.169,32
Incentivo Festa di Fine Anno	1.950,00
	<b>24.223,32</b>
<b>ANNO 2012</b>	
Servizio notturno domenicale del personale della polizia municipale	17.285,44
Servizio estivo delle strutture per l'infanzia	2.910,60
Incentivo Festa di Fine Anno	1.800,00
	<b>21.996,04</b>
<b>ANNO 2013</b>	
Servizio notturno domenicale del personale della polizia municipale	17.285,44
Servizio estivo delle strutture per l'infanzia	2.910,60
	<b>20.197,04</b>
<b>ANNO 2014</b>	
non sono state stanziato nel fondo risorse decentrate anno 2014 risorse ex art. 15, comma 5	
<b>ANNO 2015</b>	
progetto PRO. SIC. EST. POLIZIA MUNICIPALE (finanziato con risorse ex art.208 c.d.S)	4.992,00

FONTE DATI: TABELLA DELL'ENTE<sup>89</sup>

Sono emersi rilievi su vari progetti, a partire da quello relativo all'incentivazione per le festività di fine anno, attivato negli anni 2010-2012.

Sono state esaminate le tre determinazioni<sup>90</sup> (DD 1740/09, DD 1486/2010 e DD 1317/11) che hanno approvato i progetti relativi alla partecipazione del personale comunale alle manifestazioni di fine anno. Sono di contenuto sostanzialmente identico e prevedono l'erogazione di un compenso *extra* forfetario di € 150,00 *pro capite* per ogni dipendente che partecipi all'organizzazione delle manifestazioni.

La previsione di un compenso *extra* ad opera di una determinazione dirigenziale va valutato a mente dell'articolo 2, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, laddove stabilisce che *"l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia"* e dell'articolo 45,

<sup>89</sup> La tabella contiene un errore per il 2010, ma è stata così fornita allo scrivente.

<sup>90</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrati\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\ART. 15 COMMA 5\manifestazioni di fine anno

comma 1, che ribadisce *"il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi"*.

La norma inserisce nell'ordinamento il principio cardine del trattamento economico del dipendente pubblico, principio che la giurisprudenza qualifica come "d'onnicomprensività", alla luce del quale i compensi accessori in parola appaiono senz'altro illegittimi: nessun compenso che non sia previsto e regolato dal contratto collettivo può essere erogato ai dipendenti.

I compensi erogati in tal modo violano disposizioni di legge e contrattuali e l'incremento previsto per finanziarli appare, pertanto, illegittimo.

Analoghe perplessità valgono per i progetti relativi al **servizio notturno della Polizia Municipale** degli anni 2010-2013<sup>91</sup>.

Il progetto applicato nel primo biennio trova fondamento nell'accordo del 9/05/08, che prevedeva l'attivazione del servizio notturno domenicale, in orario ordinario, compensando il disagio con un'indennità aggiuntiva di € 10 ad ora.

Per valutare tale accordo, giova riportare quanto sostenuto dall'ARAN<sup>92</sup> in ordine alla legittimità di compensi, non previsti dal CCNL, per lo svolgimento di servizi serali, notturni e festivi da parte della polizia municipale:

*"ai sensi dell'art. 2, comma 3 del D.lg. 165/2001, l'attribuzione di trattamenti economici al personale può avvenire "...esclusivamente mediante contratti collettivi ...", mentre l'art. 40, comma 3 dello stesso decreto legislativo stabilisce che " la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali .... Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate."*

*Riteniamo che non possa esservi alcun dubbio, alla luce delle richiamate disposizioni imperative di legge, che il contratto integrativo decentrato non possa istituire compensi non espressamente previsti dal CCNL.*

<sup>91</sup> VerificaSI2570.zip/Personale/Fondi decentrat/Fondi non dirigenti 2010 - 2015/ART. 15 COMMA 5/progetto PM.

<sup>92</sup> Il riferimento è ancora al Parere 499-5A8 della Raccolta sistematica.

*Il CCNL non prevede alcun compenso forfetario per le attività serali, notturne e festive della polizia municipale; gli unici compensi erogabili sono solo quelli previsti dal CCNL che rappresenta, per gli enti, l'inderogabile quadro di riferimento".*

Critiche sostanzialmente analoghe vanno rivolte al progetto di potenziamento del servizio notturno domenicale approvato per il 2013 dalla deliberazione giunta n.21 del 5/02/13: il progetto prevedeva l'erogazione di compensi aggiuntivi, oltre all'indennità di turno (€ 96 per ciascun servizio per il personale adibito al controllo esterno ed € 60 per il personale in centrale operativa), per il personale che prestasse servizio in turni 00:00-6:00 in giornata festiva.

Si aggiunga che l'indennità di turno, per espressa previsione dell'art. 22, comma 5, del CCNL del 14/09/00, *"compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro"*: non è possibile, pertanto, l'erogazione di ulteriori compensi correlati alla stessa condizione di lavoro.

Del tutto anomalo è il progetto per il **servizio estivo delle strutture d'infanzia**, finanziato negli anni 2010-2013, ma per il quale non sono stati prodotti atti che abbiano approvato il progetto e verificato le modalità di finanziamento e verifica dei risultati. Gli uffici hanno saputo produrre solo il verbale di contrattazione decentrata del 14/05/02 che definì all'epoca i contorni del progetto<sup>93</sup>: nulla che attesti che l'incremento è avvenuto nel periodo 2010-2013 a fronte di un ampliamento misurabile e verificabile dei servizi.

Irregolare anche l'inserimento di € 20.294,21 effettuato nel 2010 per finanziare il trattamento accessorio del personale a tempo determinato. L'art.15 c.5 consente di integrare il fondo solo per incrementi stabili della dotazione organica, non per far fronte al trattamento accessorio del personale a termine, come ha precisato anche l'ARAN<sup>94</sup>:

*"Il personale a tempo determinato è direttamente destinatario di tutte le regole del CCNL, secondo la chiara previsione dell'art.1 comma 1, del CCNL 22.1.2004; il medesimo personale ha, pertanto, diritto a fruire di tutti gli incentivi e i compensi accessori previsti a carico delle risorse decentrate, secondo le regole definite dalla contrattazione integrativa; la presenza di personale a tempo determinato, pertanto, non consente alcuna integrazione specifica delle risorse decentrate sia stabili che variabili."*

Nessun rilievo circa le altre risorse inserite nel 2010 e nel 2015.

<sup>93</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrati\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\ART. 15 COMMA 5\progetto estivo strutture per infanzia.

<sup>94</sup> RAL091 - Orientamenti Applicativi.

➤ *L'applicazione dell'art. 9 c.2-bis D.L. 78/2010*

Un'ulteriore verifica ha riguardato l'applicazione dei vincoli di cui all'art.9 c.2-bis del decreto legge n.78/2010, che prevede, come chiaramente sintetizzato nelle circolari della Ragioneria Generale dello Stato:

*“a. i “fondi delle annualità 2011-2012-2013” non possono superare il limite 2010;*

*b. una volta rispettato il primo vincolo, i fondi stessi devono essere ulteriormente ridotti in misura proporzionale alla diminuzione del personale.*

*[...] Va segnalato preliminarmente che i due vincoli del comma 2-bis (rispetto limite 2010 e riduzione proporzionale) costituiscono due distinti controlli, da eseguirsi nella successione indicata, in quanto possono dare luogo a due distinte e successive riduzioni.”.*

L'art. 1 c.456 della legge 147/13 ha esteso l'efficacia del limite al 2014 e previsto che

*“A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”.*

Tutte le riduzioni operate sul fondo 2014, ai sensi dell'art.9 c.2-bis, divengono, quindi, una componente stabile negativa dei fondi successivi.

Dalla riduzione sono escluse una serie di voci, elencate nelle circolari MEF-RGS (n.12/2011, n.25/2012, n.15/2014, n.17/2015 e n.20/2015), tra cui gli incentivi alla progettazione e le economie degli anni precedenti, comprese quelle relative al fondo straordinari.

Gli atti di determinazione dei fondi 2011-2014 non recano prospetti che indichino analiticamente in che modo l'ente abbia determinato gli importi delle riduzioni, limitandosi a richiamare l'applicazione della cd. “regola della semisomma”<sup>95</sup>: dai calcoli effettuati in sede di verifica, tuttavia, emerge che le riduzioni di cui all'art.9 c.2-bis sono state applicato in modo non corretto.

La verifica è stata compiuta utilizzando le percentuali di riduzione indicate dagli stessi uffici dell'ente<sup>96</sup>:

2011	2012	2013	2014
1,13%	3,22%	5,31%	5,95%

<sup>95</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrati\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\RIDUZIONI FONDO.

<sup>96</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Fondi decentrati\Fondi non dirigenti 2010 - 2015\RIDUZIONI FONDO.

Tali percentuali sono state applicate al valore dei fondi così come determinato dall'ente, eliminando solo le voci variabili escluse dall'applicazione dell'art.9 c-2-bis. Nella seguente tabella diamo conto degli esiti dei calcoli:

Riferimenti contrattuali	Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>RISORSE STABILI</b>	<b>990.780,73</b>	<b>990.891,16</b>	<b>960.010,67</b>	<b>972.571,54</b>	<b>979.534,64</b>
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 2	1,2% art. 1997	83.632,81	83.632,81	83.632,81	83.632,81	83.632,81
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 5	risorse aggiuntive	48.127,69	24.223,32	21.996,04	20.197,01	
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	ICI	18.827,69	41.118,89	26.847,00	22.304,78	25.754,56
	<b>RISORSE VARIABILI</b>	<b>159.783,98</b>	<b>140.973,02</b>	<b>134.475,85</b>	<b>136.134,63</b>	<b>109.587,39</b>
<b>Fondo d'esercizio</b>	<b>ante riduzioni</b>	<b>1.150.564,71</b>	<b>1.131.776,18</b>	<b>1.094.486,52</b>	<b>1.098.706,17</b>	<b>1.089.122,03</b>
D.L. 28/11/97 art. 2, let. a)	Stipite Fondo 2010		9.393,45			
D.L. 28/11/97 art. 2, let. b)	Riduzione personale		12.100,72	25.467,13	94.084,79	69.500,25

FONTE DATI: ATTI DI COSTITUZIONE DEI FONDI

I valori così ricalcolati sono più elevati delle riduzioni effettuate dall'ente in tutti gli esercizi; inoltre nel 2011 l'ente non ha applicato la prima riduzione, quella necessaria a riportare il valore del fondo a quello 2010.

V'è inoltre un'ulteriore anomalia: la riduzione stabilizzata nel fondo 2015 non è, come avrebbe dovuto, pari a quella del fondo 2014, ossia € 55.643,63, ma ammonta ad € 64.600,00: evidentemente gli stessi uffici devono essersi avveduti dell'errore commesso negli esercizi precedenti ed hanno cercato di porvi rimedio, senza, peraltro, dare evidenza documentale al punto e, soprattutto, senza procedere ai debiti recuperi.

Nella seguente tabella le riduzioni ex art. 9 c. 2-bis sono state calcolate su un valore dei fondi preventivamente rideterminato, eliminando le risorse sub art.15 commi 2 e 5 oggetto di rilievo, ma utilizzando le medesime percentuali indicate dall'ente:

**RIDUZIONI EX ART.9 C.2-BIS SU FONDI RIDETERMINATI**

Riferimenti contrattuali	Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014
	<b>RISORSE STABILI</b>	<b>990.780,73</b>	<b>990.891,16</b>	<b>960.010,67</b>	<b>972.571,54</b>	<b>979.534,64</b>
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 5	risorse aggiuntive	2.285,43				
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	ICI	18.827,69	41.118,89	26.847,00	22.304,78	25.754,56
	<b>RISORSE VARIABILI</b>	<b>71.675,23</b>	<b>75.266,28</b>	<b>115.979,97</b>	<b>85.183,87</b>	<b>131.994,81</b>
<b>Fondo d'esercizio</b>	<b>ante riduzioni</b>	<b>1.070.741,45</b>	<b>1.066.157,44</b>	<b>1.075.990,64</b>	<b>1.057.755,41</b>	<b>1.111.529,45</b>
D.L. 28/11/97 art. 2, let. a)	Stipite Fondo 2010		12.201,48	27.100,45	13.200,45	55.174,08
D.L. 28/11/97 art. 2, let. b)	Riduzione personale		13.100,72	63.000,13	70.884,34	64.326,17

FONTE DATI: ELABORAZIONE

Tale operazione ha consentito di rideterminare i fondi corretti:

**FONDI 2010-2015 RETTIFICATI**

Riferimenti contrattuali	Descrizione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<b>RISORSE STABILI</b>	<b>969.704,23</b>	<b>929.601,34</b>	<b>864.810,97</b>	<b>972.871,24</b>	<b>879.534,64</b>	<b>924.344,08</b>
Legge 11/2011 art. 1 c. 432	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. d)						2.802,09
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 2	2.283,43	-	-	-	-	4.992,00
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	18.827,69	41.118,69	28.847,00	22.304,78	25.754,58	8.162,00
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	4.332,70	7.198,18	17.652,56	12.652,56	12.250,50	-
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	1.093,00	-	1.589,12	1.456,12	-	2.893,00
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. b)	43.114,97	28.951,22	36.243,56	30.241,38	33.121,43	76.860,00
	CCNL 1/4/99 art. 15 c. 1 lett. m)	42.308,69	17.973,13	66.258,50	-	-	-
	<b>RISORSE VARIABILI</b>	<b>71.675,23</b>	<b>75.266,28</b>	<b>115.979,97</b>	<b>85.193,07</b>	<b>151.296,01</b>	<b>45.811,80</b>
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 2	Quota Fondo SS10		12.691,48	37.632,48	34.289,10	25.234,60	
CCNL 1/4/99 art. 15 c. 2	Risparmi personali		13.162,61	33.920,51	34.289,10	60.811,17	
	<b>Fondo d'esercizio</b>	<b>1.022.375,96</b>	<b>1.019.093,69</b>	<b>989.455,45</b>	<b>968.087,80</b>	<b>961.544,59</b>	<b>880.769,02</b>
	risparmi s.p.		8.270,18				
	<b>Risorse disponibili</b>	<b>1.022.375,96</b>	<b>1.019.093,69</b>	<b>989.455,45</b>	<b>968.087,80</b>	<b>961.544,59</b>	<b>880.769,02</b>

FONTE DATI: ELABORAZIONE

È, quindi, possibile istituire un confronto tra i fondi rettificati e quelli impegnati dall'ente, da cui deriva un'eccedenza di queste ultime pari a complessivi € 884.894,41 per tutto il periodo 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Fondi rideterminati (A)	1.022.375,96	1.019.093,69	989.455,45	968.087,80	961.544,59	880.769,02	
Fondi impegnati (B)	1.140.549,90	1.140.549,90	1.150.248,22	1.106.765,18	1.138.919,83	1.049.187,89	
Saldo (A - B)	-118.173,94	-121.456,21	-160.792,77	-138.677,38	-177.375,24	-168.418,87	-884.894,41

FONTE DATI: ELABORAZIONE

A tale eccedenza, si attaglia il disposto dell'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6/03/14, n.16 e dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*, quinto periodo del decreto legislativo 30/03/01, n. 165, con il conseguente obbligo di recupero sui fondi successivi.

**III.5 IL FONDO PER IL PERSONALE – GLI IMPIEGHI**

L'articolo 17 del CCNL 1/04/99 definisce i possibili impieghi del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e l'incentivazione del personale: di seguito esamineremo quelli principali, segnalando le eventuali anomalie.

Prima di procedere, tuttavia, pare necessario rilevare il ritardo con cui sono stati siglati gli accordi decentrati integrativi, che hanno definito, tra l'altro, i criteri di ripartizione del fondo. I quattro contratti decentrati integrativi siglati nel periodo 2011-2016<sup>97</sup> - ossia il CCDI del 28/11/11 relativo al fondo 2011, il CCDI del 16/07/13 relativo al fondo 2012, il CCDI del

<sup>97</sup> Reperibili al *Verifica MEF/AREA PERSONALE/Contrattazione decentrata/CCDI Comparto*.

16/05/13 relativo al fondo 2013, il CCDI 15/10/14 relativo al fondo 2014 - sono stati tutti sottoscritti sistematicamente in ritardo rispetto all'esercizio di riferimento (nel 2012 addirittura oltre il termine), con ciò vanificando l'effetto incentivante, in particolare, delle risorse destinate all'erogazione della produttività.

### ⇒ *La produttività*

I compensi per l'incentivazione della produttività sono regolati, in via generale, dall'articolo 17, comma 2, lettera a), del CCNL 1/04/99 e dal d.lgs. 150/09, oltre che da norme decentrate.

Nel corso della verifica sono stati esaminati gli atti di liquidazione adottati nel periodo 2011-2015:

- determinazione dirigenziale n. 312 del 21/03/2013 per il 2011
- determinazione dirigenziale n. 1250 del 18/11/2013 per il 2012
- determinazione dirigenziale n. 1252 del 19/11/2014 per il 2013
- determinazione dirigenziale n. 1169 del 17/11/2015 per il 2014

La liquidazione è avvenuta al termine di un processo di valutazione disciplinato dagli accordi decentrati e dal Regolamento sulla misurazione valutazione e trasparenza della *Performance*, adottato con deliberazione giunta n. 264 del 27/12/11

Un primo dato anomalo, già segnalato, è il cronico ritardo con cui viene definitivamente costituito il fondo relativo a ciascun anno, ossia ad esercizio avanzato, se non pressoché concluso.

Ulteriore anomalia riguarda il ritardo con cui è stato sempre approvato il piano della *performance*, che definisce gli obiettivi, dato già segnalato in relazione alla retribuzione di risultato della dirigenza per gli anni fino al 2013, ma che vale anche per il 2014: il relativo piano della *performance* è stato approvato dalla deliberazione giunta n. 138 del 5/08/14.

La giurisprudenza contabile ha stigmatizzato una prassi di ritardi, che finisce per intaccare i fondamenti del sistema incentivante *“Questo meccanismo implica che gli obiettivi, le modalità di valutazione e l'entità della voce retributiva siano stabiliti prima dello svolgimento dell'attività oggetto di verifica”*<sup>98</sup>.

<sup>98</sup> Corte dei conti Lombardia – Sezione consultiva per la Regione Lombardia, deliberazione n.287/10.

Tale anomalia fa il paio con quelle, già rilevate, concernenti la fase di rendicontazione del ciclo della *performance*, dacché la mancata approvazione e validazione nei termini della relazione sulla *performance*, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, del d.lgs. 150/09, è causa ostativa all'accesso agli strumenti di premialità, tra i quali l'incentivo alla produttività dei dipendenti.

#### ⇒ *Le posizioni organizzative*

Sono stati esaminati i provvedimenti di istituzione e determinazione dei compensi dell'area delle posizioni organizzative (art.10 ss. CCNL 31/03/99) e quella delle alte professionalità (art.10 CCNL 22/01/04)<sup>99</sup>.

Le scelte chiave in merito a tale istituto sono state sempre assunte in conferenza dei dirigenti, che di norma ha provveduto anche alla relativa pesatura, con cadenza annuale.

La retribuzione di posizione, come risulta anche dall'esame dei cedoloni, nel periodo in esame è stato sempre compreso entro il minimo ed il massimo fissati dal contratto.

#### ⇒ *Le indennità di responsabilità e di rischio disagio*

Nel triennio 2013/2015 i criteri per l'attribuzione di compensi per specifiche responsabilità di cui all'art.17 c.2 lett. f) CCNL 1/04/99 sono stati fissati dal CCDI del 16/05/13<sup>100</sup>, che non presenta sul punto irregolarità, né sono state riscontrate anomalie nelle determinazioni<sup>101</sup> che hanno applicato tali criteri ed assegnato concretamente le indennità nel medesimo periodo.

Per quanto concerne le indennità di rischio e disagio di cui all'art.17 c.2 lett. e), fino alla data della verifica erano sostanzialmente ancora regolate dal CCDI del 21/12/00.

### **III.6 GLI INCENTIVI PREVISTI DA SPECIFICHE NORME**

L'articolo 15, comma 1, lettera k), CCNL 1/04/99 - per il personale del comparto - e l'articolo 26, comma 1, lettera e), CCNL 23/12/99 - per i dirigenti - prevedono l'inserimento nei rispettivi fondi delle risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale. La destinazione di tali risorse è vincolata alle finalizzazioni previste dalla legge, sicché il loro passaggio nel fondo ed attraverso la contrattazione è una mera partita di giro, necessaria, tuttavia, per dare completa informazione circa l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti.

<sup>99</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Posizioni organizzative.

<sup>100</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Contrattazione decentrata\CCDI PERSONALE2011-2015\2013.

<sup>101</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\INDEENNITA\RESPONSABILITA'.

Gli atti di costituzione dei fondi di norma hanno rappresentato correttamente tali risorse presso il Comune di Senigallia, dove sono stati erogati compensi sotto forma di:

a) incentivo per il recupero dell'evasione tributaria, previsto ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23/12/96, n.662 e dell'articolo 59, comma 1, d.lgs. 15/12/97, n. 446;

b) incentivo per la progettazione e pianificazione interna, previsto dall'articolo 92, commi 5 e 6, D.lgs. 12/04/06 n. 163.

#### **⇒ INCENTIVI RECUPERO ICI**

L'articolo 3, comma 57, della Legge n. 662/96 consente che una percentuale del gettito dell'ICI sia destinata al potenziamento degli uffici tributari degli enti locali. L'articolo 59, comma 1, lettera p), del d.lgs. n. 446/97 (compensi incentivanti per recupero ICI) ha precisato la portata della norma concedendo ai comuni la facoltà di prevedere che una parte degli introiti relativi al tributo siano destinati all'incentivazione del personale addetto, nell'esercizio della potestà regolamentare.

Il Comune di Senigallia ha esercitato tale potestà nel regolamento per la disciplina dell'ICI<sup>102</sup>, approvato con deliberazione consiliare n. 157 del 28/12/1999 e poi modificato, sul punto, prima con la deliberazione n. 137 del 22/12/10, poi con la n. 120 del 20/12/11 e da ultimo con la n. 11 del 16/01/13. L'art.7 del regolamento prevede che al personale addetto all'attività di gestione dell'imposta siano attribuiti, annualmente, compensi incentivanti nella misura del 5% (3% dal 2013) del maggior gettito derivante dall'attività di accertamento relativa alle annualità pregresse, rimettendo alla giunta la disciplina dei criteri di ripartizione del fondo.

La giunta, nel periodo in esame, ha approvato un regolamento in materia con la deliberazione n.175 del 30/08/11, modificandolo poi con la deliberazione n. 25 del 12/02/13.

Sono stati esaminati gli atti di liquidazione adottati negli anni 2010-2015<sup>103</sup>, confrontandoli con i dati sulla riscossione relativa al recupero evasione, ricavati dai rendiconti per capitoli (capitolo 100/01)<sup>104</sup> degli anni 2011-2013: non sono emersi rilievi.

<sup>102</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICI\INCENTIVO ICNREGOLAMENTI.

<sup>103</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICI\INCENTIVO ICNLIQUIDAZIONI.

<sup>104</sup> VerificaSI2570.zip\Bilancio\Rendiconti\rendiconto stampa per capitoli.

**⇒ INCENTIVI PER LA PROGETTAZIONE INTERNA**

La disciplina dell'incentivo alla progettazione, dapprima introdotta dall'art.18 della cd. "Legge Merloni" e poi ridefinita nell'articolo 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 12/04/06, n. 163 (cd. Codice dei contratti pubblici), ha subito vari interventi nel corso del tempo, finché l'articolo 13 del decreto legge 24/06/14, n.90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11/08/14, n.114, non ha abrogato i commi 5 e 6, riscrivendo integralmente l'istituto ai commi 7-bis e seguenti. Il nuovo codice degli appalti, recato dal d.lgs. 18/04/16, n.50, ha da ultimo abrogato il d.lgs. n.163/06 e, all'art.113, ha ridefinito i contorni dell'istituto.

Presso il Comune di Senigallia sono stati liquidati i seguenti importi a titolo di incentivo alla progettazione (per anno di liquidazione):

2011	2012	2013	2014	2015
99.401,00	36.648,23	38.924,57	32.564,19	37.158,53

Fonte dati: ATTI DI LIQUIDAZIONE

Il regolamento per l'applicazione dell'incentivo è stato approvato con la deliberazione giunta n.187 del 18/07/06105.

L'art.4 prevede la costituzione di un fondo incentivante calcolato sull'importo posto a base di gara al lordo degli oneri riflessi, nella misura massima del 2%; la percentuale concretamente applicabile è definita dall'art. 6, che prevede diversi scaglioni percentuali da un minimo dell'1,80% al massimo del 2%, a seconda del valore e della complessità dell'opera.

L'ente non ha adeguato il regolamento al disposto dei commi 7-bis e seguenti dell'art.93 del d.lgs.163/06, introdotti dal decreto legge 24/06/14, n.90, convertito dalla legge 11/08/14, n.114. Il regolamento, in particolare, non tiene conto della disposizione che riduce all'80% la quota del fondo che può essere destinata ad incentivo e riserva il restante 20% ad acquisti in favore dell'ente; l'art.6 del regolamento, inoltre, prevede ancora l'erogazione dell'incentivo a fronte di attività manutentive, espressamente escluse dall'art.93 c.7-ter.

Il dirigente dell'Area tecnica ha predisposto e sottoscritto digitalmente l'elenco degli atti di liquidazione dell'incentivo in parola adottati nel periodo 2011-2015<sup>106</sup>. Fra di essi è stato selezionato un campione<sup>107</sup>, per il quale è stato chiesto l'atto di liquidazione, il provvedimento di approvazione del progetto definitivo/esecutivo con il relativo quadro economico e la relazione

<sup>105</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICNPROGETTI

<sup>106</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICNPROGETTINPROGETTAZIONE INTERNA.xls

<sup>107</sup> VerificaSI2570.zip\Richieste\Richiesta6\_Senigallia\_SI 2570.pdf

tecnica (per gli interventi di progettazione) o la determinazione di approvazione del piano (per gli atti di pianificazione).

Il rilievo più consistente che va mosso all'ente è che in molti casi l'incentivo è stato liquidato senza che ricorresse il principale presupposto, ovvero sia che vi fosse stata a monte una vera e propria attività di progettazione, trattandosi di mera attività di manutenzione. Già prima della novella del 2014, infatti, la giurisprudenza contabile<sup>108</sup> aveva chiarito

*“l'incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria / straordinaria su beni dell'ente locale ma solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione.*

*Esulano, pertanto, tutti quei lavori manutentivi per la cui realizzazione non è necessaria l'attività progettuale richiamata negli articoli 90, 91 e 92 del decreto n. 163.”.*

Questa ipotesi riguarda vari interventi relativi a manutenzione stradale:

- a) liquidazione n.209/2012 (€ 4.220,67), relativa ai lavori di pavimentazione stradale di via Leopardi 2<sup>a</sup> stralcio, approvati con deliberazione giunta n.59/2011: dalla relazione tecnica<sup>109</sup> si apprende che i lavori consistono nella fresatura del tappetino per uno spessore di 3 cm e la successiva stesa del conglomerato bituminoso;
- b) liquidazione n. 208/2012 (€ 1.478,45), relativa a interventi su vari assi stradali, approvati dalla determinazione n.1134 del 4/10/10: dalla relazione tecnica<sup>110</sup> si apprende che i lavori previsti sono analoghi ai precedenti;
- c) liquidazione n. 4254/2013 (€ 2.536,40), relativa a interventi sulle strade interne al cimitero, approvati dalla deliberazione giunta n.235 del 4/10/10: la relazione tecnica<sup>111</sup> afferma espressamente che *“l'intervento ha per oggetto la manutenzione ordinaria”* delle strade;

<sup>108</sup> Corte dei conti – Sez. reg. di controllo Lombardia, deliberazione n.72 del 6/03/13.

<sup>109</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICI\PROGETTA\Campione OPERE PUBBLICHE\PAVIMENTAZIONE STRADALE VIALE LEOPARDI 2° STRALCIO\relazione tecnica Viale Leopardi

<sup>110</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICI\PROGETTA\Campione OPERE PUBBLICHE\ RIPRISTINO VARI TRATTI DELLA STRADA STATALE – PROGETTAZIONE\Relazione tecnica esecutivo Strada Statale

<sup>111</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICI\PROGETTA\Campione MANUTENZIONE STRADE SITE ALL'INTERNO DI AREE CIMITERIALI\relazione tecnica strade cimitero.

- d) liquidazione n. 10469/2015 (€ 1.207,63), relativa a interventi sui piani viari di varie strade, approvati dalla deliberazione giunta n.59/2012: dalla relazione tecnica<sup>112</sup> risulta che si tratta di meri interventi di fresatura e ripristino del manto;
- e) liquidazione n. 2081/2015 (€ 4.665,21), relativa al rifacimento della pavimentazione di Piazza Saffi, approvato dalla deliberazione giunta n.187/2011: dalla relazione tecnica<sup>113</sup> risulta espressamente che si tratta di mera attività manutentiva.

La liquidazione, pertanto, è intervenuta in assenza di un presupposto di legge.

### III.7 IL SEGRETARIO GENERALE

Presso il Comune di Senigallia, per tutto il periodo di interesse, ha svolto le funzioni di segretario generale il dr. ██████████ che era in carica alla data della verifica.

Per il periodo in esame, è intervenuta sulla retribuzione di posizione del segretario generale la determinazione n.1019 del 9/09/10, che gli ha riconosciuto il cd. "galleggiamento" (art. 41 c.5 CCNL 16/05/01), pari alla differenza tra retribuzione di posizione in godimento (€ 24.500,76) e quella della più elevata posizione dirigenziale: dal 19/03/10 tale retribuzione era quella del dirigente del Settore Servizi Sociali, Educazione e Sport (€ 45.102,67).

Successivamente non sono stati adottati altri atti formali, ma gli uffici hanno provveduto automaticamente ad applicare il "galleggiamento" sulla retribuzione di posizione dirigenziale tempo per tempo più elevata. All'entrata in vigore dell'art.3, c.5, del CCNL 1/03/11, peraltro, è stato incrementato il tabellare del segretario di € 3.006,03, riducendo di pari importo la retribuzione di posizione in godimento, come previsto dal comma 6. Tale "scarto" rispetto alla posizione più elevata è stato mantenuto anche successivamente, rispettando così il disposto dell'art.3, c.7, del CCNL 1/03/11, in base al quale

*"Fermo restando il comma 6, ai soli fini dell'attuazione delle previsioni dell'art.41, commi 4 e 5, del CCNL 16 maggio 2001 [...] trovano applicazione gli importi annui lordi complessivi, per tredici mensilità, della retribuzione di posizione del segretario, come definiti dall'art.3, comma 2, del CCNL 16 maggio 2001 [...]."*

Un ulteriore esame ha riguardato i diritti di rogito liquidati, onde verificare, in particolare, il rispetto del limite di  $\frac{1}{3}$  dello stipendio in godimento, come previsto dall'articolo 41, comma 4,

<sup>112</sup>VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICNPROGETT\Campione 6\SISTEMAZIONI PIANI VIARI STRADE VARI\relazione tecnica SS16\_Portici\_Montessori.

<sup>113</sup>VerificaSI2570.zip\Personale\Accessorio\Personale\SPECIFICNPROGETT\Campione 6\LAVORI MANUTENZIONE PIAZZA SAFFI\relazione tecnica piazza saffi

legge n. 312/1980.

Sono stati esaminati gli atti di liquidazione di diritti relativi ad attività di rogito prestata nel periodo 2011-2014<sup>114</sup>. Nella seguente tabella rappresentiamo gli importi liquidati a favore del segretario generale e del suo vicario (A) ed il limite di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario, ricavato dagli atti di liquidazione (B):

	2011	2012	2013	2014
Morganti	25.956,41	22.893,57	8.790,35	5.694,37
Mirti	1.213,52	1.217,48	827,02	
A)	27.169,93	24.111,05	9.617,37	5.694,37
B)	28.555,94	28.555,94	27.906,87	27.906,87

FONTE DATI: ATTI DI LIQUIDAZIONE

Sono stati esaminati gli atti di attribuzione dell'indennità di risultato<sup>115</sup> del segretario generale relativi agli anni 2010-2013, l'ultimo liquidato:

- delibera n. 147 del 19/07/2011 per il 2010 ⇒ € 8.242,96
- delibera n. 215 del 19/11/2011 per il 2011 ⇒ € 8.969,52
- delibera n. 147 del 26/08/2014 per il 2012 ⇒ € 8.655,23
- delibera n. 230 del 10/11/2015 per il 2013 ⇒ € 9.241,47

Su tali atti va formulato un rilievo, poiché la liquidazione dell'indennità è avvenuta ad opera di deliberazioni della giunta municipale senza che sia stato seguito da un processo di misurazione della *performance* oggettivo.

Le deliberazioni ripropongono ogni anno lo stesso contenuto, ovviamente riadattandolo per quanto concerne cifre e atti di bilancio richiamati e seguono il medesimo percorso motivazionale che parte dalla relazione illustrativa del sindaco.

In primo luogo, la giunta fa riferimento ad obiettivi specifici del segretario indicati nel PEG, che consisterebbero (la citazione è identica in tutti gli atti esaminati): *"nell'espletamento dell'assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle legge, allo statuto ed ai regolamenti - della*

<sup>114</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Segretario generale\Diritti di rogito.

<sup>115</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Segretario generale\Compensò\RETRIBUZIONE RISULTATO.

*partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta – di compiti e funzioni attribuite dallo statuto, dai regolamenti o conferite dal sindaco – di coordinamento dell'attività di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti”.*

Tali obiettivi sono sempre i medesimi, indicati in modo generico senza indicatori o altro parametro oggettivo ma, soprattutto, coincidono con le ordinarie funzioni istituzionali del segretario generale a m ente del testo unico degli enti locali.

In secondo luogo, la giunta richiama le ulteriori funzioni svolte dal segretario in quanto incaricato di alcune aree dirigenziali, ossia, precisamente dei propri uffici di *staff* e dell'ufficio legale: la giunta si limita a richiamare gli obiettivi indicati nel PEG senza dare ulteriori dettagli circa natura e grado di raggiungimento dei medesimi.

In terzo luogo, alcune deliberazioni richiamano l'art. 2 c.2 del regolamento sull'Organismo di Valutazione, approvato dalla deliberazione giuntale n. 247 del 30/11/10, che stabilisce che la valutazione del segretario generale, che presiede l'organismo, è di esclusiva competenza del Sindaco.

L'*iter* motivazionale si chiude con una formula di apprezzamento qualitativo relativa al corretto svolgimento delle funzioni da parte del segretario generale.

Ulteriori elementi circa il percorso seguito per la valutazione del segretario generale sono ricavabili dagli atti di giunta con cui ogni anno, insieme al piano della *performance*<sup>116</sup>, è stata approvata un'apposita scheda recante gli obiettivi a lui assegnati, distinguendo quelli da segretario e quelli per gli uffici dirigenziali: la scheda riporta le attività istituzionali connesse alle funzioni di segretario, inserendo quale unico indicatore per ciascuna "*svolgimento attività*", senza ulteriori parametri o specificazioni; solo per alcune attività dirigenziali connesse agli uffici di *staff* vi sono uno o due specifici indicatori.

Dalla lettura degli atti risulta chiaro, pertanto, che a monte della liquidazione dell'indennità di risultato manca una valutazione conforme al dettato contrattuale ed alla *ratio* stessa di un istituto quale la retribuzione di risultato.

Un primo principio che appare chiaramente violato nell'ente in esame è quello della necessaria correlazione fra retribuzione di risultato ed obiettivi conseguiti.

<sup>116</sup> VerificaSI2570.zip\Personale\Atti di programmazione\Altri atti general\NCICLO DELLA PERFORMANCE.

Il principio in parola risulta dall'articolo 42 stesso, ma non è che una conferma di un principio individuato in generale in tema di valutazione delle prestazioni dall'articolo 5, comma 2, del D.lgs. 286/99, in base al quale *“la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione”*. Va ricordato, peraltro, che l'articolo 42, comma 3, specifica: *“ai fini della valutazione dei risultati conseguiti e dell'erogazione della relativa retribuzione ad essa correlata, gli Enti utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del D.lgs.286/1999, relativo alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati”*.

La necessaria correlazione fra obiettivi conseguiti e retribuzione di risultato implica che questa possa essere erogata solo a condizione che vi sia stata la preventiva fissazione di obiettivi, che essi siano stati realizzati e che tale valutazione venga effettuata attraverso meccanismi e strumenti di monitoraggio oggettivi. In assenza di un sistema di valutazione, che permetta di definire preventivamente gli obiettivi e verificare successivamente i risultati, l'ente non può legittimamente erogare la retribuzione di risultato.

La definizione preventiva degli obiettivi, inoltre, presuppone la determinazione di criteri e parametri per procedere alla valutazione dei risultati; in particolare, gli obiettivi da perseguire vanno individuati attraverso indicatori quantitativi e qualitativi pesati e determinati con metodologia certa, in assenza dei quali il giudizio circa il raggiungimento dei risultati non può che essere arbitrario.

Nel nostro caso, invece, la retribuzione di risultato relativa alle funzioni di segretario generale è stata erogata sulla base di un generico giudizio meramente qualitativo, che non appare adeguato per la valutazione degli obiettivi veri e propri mentre, per quanto riguarda gli obiettivi assegnati per le aree dirigenziali, non si fa menzione ad una valutazione analitica come quella richiesta dalla norma.

Sull'argomento si ritiene utile riportare il parere dell'ARAN in merito all'obbligatorietà della valutazione dei segretari comunali<sup>117</sup>:

*“In proposito, si ritiene utile precisare quanto segue:*

*a) in generale, si deve evidenziare che, in base alle previsioni del Titolo II del D.Lgs.n.150, tutte le amministrazioni adottano metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e*

---

<sup>117</sup> ARAN, orientamento applicativo 14/10/14 SEG\_041.

*premiare non solo la performance organizzativa ma anche quella individuale, con riferimento a tutte le categorie di personale presenti nell'ente (dirigenti e non dirigenti);*

*b) con riferimento poi alla particolare ipotesi del segretario comunale, si deve ricordare anche che allo stesso, l'indennità di risultato non può essere erogata in modo automatico e per il solo servizio prestato; infatti, l'art. 42 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, stabilisce che la corresponsione di tale voce retributiva può avvenire solo nel rispetto delle precise condizioni e modalità ivi stabilite e cioè:*

*1. preventiva determinazione dell'ammontare della retribuzione di risultato che può essere riconosciuta al segretario, nell'ambito delle risorse effettivamente disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa;*

*2. preventiva fissazione e formale conferimento al segretario di precisi obiettivi, tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di funzione di Direttore Generale;*

*3. valutazione annuale degli obiettivi e dei risultati conseguiti dal segretario da parte degli enti che, a tal fine, utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata, in coerenza con le previsioni del Titolo II del D.Lgs.n.150/2009, in materia di definizione di misurazione, valutazione e trasparenza della performance.”.*

Il carattere non oggettivo della valutazione del segretario generale è rafforzata dall'assenza di un passaggio “tecnico” nel percorso che conduce alla liquidazione dell'indennità di risultato, che si svolge tutto tra sindaco e giunta senza coinvolgere l'Organismo di Valutazione. Sul punto, poi, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs.150/09 si esprime anche la CIVIT, di cui si richiama un vecchio parere, espresso in risposta a quesito del Comune di Pastrengo:

*“[...] si ricava, pertanto, che la valutazione del segretario comunale deve essere effettuata dal Sindaco, secondo criteri deliberati dalla giunta e su proposta dell'OIV. Il ruolo dell'OIV nella valutazione del segretario comunale porta ad escludere la possibilità che lo stesso possa far parte di tale Organismo e, contemporaneamente, continuare a svolgere il proprio ruolo istituzionale nel medesimo ente. Si tratterebbe, infatti, di una inammissibile sovrapposizione tra valutatore e valutato. Inoltre, l'OIV deve essere composto da membri che assicurino la totale indipendenza dall'organo di indirizzo politico amministrativo, il che risulterebbe compromesso qualora si ammettesse la partecipazione del segretario comunale alla formazione dell'Organismo.”.*

Toglie ogni dubbio circa la correttezza di tale lettura, peraltro già evidente in precedenza,

la recente giurisprudenza della Corte dei conti, che ricorda quanto segue:

*“In proposito [...] va rammentato che la fase di previsione ed erogazione dell’indennità in parola è puntualmente procedimentalizzata dall’art. 42 del CCNL 16 maggio 2001, a mente del quale vengono richiesti due elementi essenziali: l’attribuzione degli obiettivi espliciti e chiari (da non rapportare a generici riferimenti al programma politico tout court del sindaco) ed il controllo del raggiungimento dei risultati conseguiti.”<sup>118</sup>*

Tali requisiti sono assenti negli atti esaminati.

---

<sup>118</sup> Corte dei conti – sez. I centrale d’appello, sentenza n.451 del 22/07/15.



determinazione n.111 del 31/01/13 fino alla n.142 del 10/02/16 per un valore complessivo di € 851.531,39.

Copione del tutto identico per la [REDACTED] affidataria della gestione del servizio [REDACTED] per portatori di handicap; dopo la deliberazione giuntales n.146/12, che ha disposto di dare continuità al servizio fino a tutto il 2012, le è stato successivamente prorogato mediante affidamenti diretti, ad opera di una catena ininterrotta di determinazioni di identico contenuto, dalla n.116 del 1/02/13 fino alla n.145 del 10/02/16, senza soluzione di continuità per tutto il periodo dal 1/01/13 al 31/03/16: valore complessivo dell'affidamento di € 998.311,68 netto IVA.

Le due società testé citate hanno goduto in associazione temporanea d'impresa delle continue proroghe dell'affidamento del servizio di gestione di una comunità alloggio per disabili: identico periodo, catena di determinazioni dalla n.157 del 9/02/13 fino alla n.126 dell'8/02/16, valore complessivo € 592.800 ca. netto IVA.

L'ATI costituita fra la [REDACTED] si è vista prorogare per più anni il servizio di gestione dei nidi e dei centri d'infanzia comunali. Già titolare del servizio nell'anno scolastico 2011-2012, la determinazione n. 1059 del 26/09/13 lo ha prorogato per l'anno scolastico 2013-2014 (ossia dal 1/09/13 al 31/07/14), la n.995 del 20/09/14 per l'a.s. 2014/2015 (1/09/14-31/07/15) e la n.982 del 2/10/15 per l'a.s. 2015/2016 (1/09/15-31/07/16); valore dei tre affidamenti rispettivamente € 620.729,73, € 623.060,77 ed € 619.200,00, per un totale di € 1.862.990,50.

Pressoché tutte le determinazioni esaminate, nel definire la proroga, hanno stabilito di confermare i patti e le condizioni già in essere, salvo riconoscere all'affidatario l'incremento delle tariffe in base al tasso di inflazione programmato.

**La prassi di procedere ad affidamenti diretti e proroghe reiterate non ha giustificazioni, né in punto di fatto né in punto di diritto.**

Sotto il primo profilo è evidente che l'Area persona avrebbe dovuto procedere ad avviare procedure aperte per tutti i servizi esaminati già a fine 2012, in vista della scadenza prossima degli affidamenti.

Sotto il secondo profilo, va ricordato che in termini generali l'ordinamento manifesta una decisa contrarietà verso la proroga e/o il rinnovo dei contratti pubblici.

Già l'articolo 23 della legge 18/04/05, n.62 (*Legge comunitaria per il 2004*)<sup>123</sup> aveva vietato il rinnovo degli affidamenti da parte delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, ma successivamente è intervenuto, in termini più generali, l'articolo 57, comma 7, del *Codice dei contratti* che ha espressamente previsto il divieto di rinnovo tacito dei contratti, qualora il rinnovo non fosse stato espressamente previsto nell'ambito dell'originaria procedura di gara, conformemente ed entro i limiti previsti dall'art. 29, comma 10 del medesimo *Codice dei contratti*.

In sostanza vige il principio che l'amministrazione pubblica, una volta scaduto un contratto, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, debba effettuare una nuova gara (cfr. C. d. S. Sez. V 8/7/2008, n. 3391), potendosi ricorrere a una proroga del rapporto in essere *"nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente"* (così C. d. S. Sez. V 11/5/2009, n. 2882). Anche l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici si è espressa nel senso che la proroga costituisce un rimedio eccezionale teso ad assicurare la prosecuzione del servizio senza soluzione di continuità, nelle more della stipula del nuovo contratto (cfr. Deliberazione n. 36 del 10/9/2008, Deliberazione n. 86/2011).

*Ad abundantiam* segnaliamo che la Corte di Cassazione ha in proposito statuito che *"nel contratto di appalto pubblico l'omissione della gara prescritta per legge per l'individuazione del contraente privato comporta la nullità del contratto per contrasto con norme imperative"*, aggiungendo che, a seguito della declaratoria di nullità, all'appaltatore *"eventuali restituzioni potevano spettare soltanto in forza di azione di ripetizione dell'indebito o di indebito arricchimento"* (sent.za n. 11031/08), ed ha poi ribadito che *"l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile comporta la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili... e conseguentemente non dovuti, dagli enti, i compensi sulla base di questo erroneamente riconosciuti dall'impugnata sentenza della società"*.

<sup>123</sup> *"I contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge."*

Va ricordato che la violazione delle norme sulle procedure di affidamento, lede, oltre che il principio di concorrenzialità, anche il principio di economicità dell'azione amministrativa, ponendosi con ciò quale possibile fonte di illecito erariale.

Si richiama a tal proposito quanto espresso dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Lombardia, nella sentenza n.427/2012, ovvero che:

*“il principio di concorsualità degli affidamenti è parte integrante del sistema giuridico comunitario e nazionale e deve essere attuato in tutti i procedimenti di scelta del contraente privato, in quanto strumentale dell'attuazione della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa, così come emerge chiaramente dal Codice dei contratti, senza alcuna esclusione (cfr. art.27, relativo ai contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice stesso e art.30 in materia di concessione dei servizi);”*,

giungendo a stabilire che

*“in ordine alla determinazione ed alla quantificazione del danno erariale, è stato richiamato il criterio che fa riferimento, sulla base di un orientamento della giurisprudenza amministrativa, ad una percentuale del valore dell'appalto, e cioè al 10 % o al 5 % a seconda che l'appalto concerna lavori oppure fornitura di beni o servizi”*.

Alla luce di tale contesto normativo e degli arresti giurisprudenziali citati, è di scarso rilievo definire la procedura che si dovrebbe applicare all'affidamento originario: quale che sia, la proroga non sarebbe ammissibile che in casi eccezionali.

Il sistematico ricorso all'istituto della proroga, che abbiamo osservato nel settore dei servizi sociali, non rappresenta, tuttavia, solo una patente violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa, nella specie del principio di concorsualità, anche mediante una possibile prassi elusiva del divieto di artificioso frazionamento degli appalti, ma, soprattutto, si pone in contrasto con il principio di economicità.

Proroghe continue, sistematiche, non previste nell'affidamento originario e a breve termine, spesso mensili, hanno con ogni evidenza l'effetto di deprimere l'interesse all'ingresso nel mercato di nuovi soggetti, favorendo con ciò stesso il formarsi o il rafforzarsi di oligopoli e di veri e propri cartelli.

In ogni caso, il modulo procedimentale prescelto è incompatibile con quello che sarebbe stato imposto dal valore degli appalti.

I servizi oggetto degli appalti in esame rientrano fra quelli elencati nell'allegato II B del Codice dei contratti, come tali esclusi dalla sua applicazione diretta (artt.20 e 21), salve alcune norme<sup>124</sup>. I relativi affidamenti, pertanto, non richiedono l'applicazione delle procedure aperte imposte per i contratti di appalto di servizi di valore superiore alle soglie di cui all'art.28, ferma restando la necessità che avvengano nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità (art.27).

La Commissione europea<sup>125</sup>, tuttavia, nella comunicazione interpretativa relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici", richiamando giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha affermato l'esigenza di impostare anche tali procedure di affidamento in modo da garantire un'adeguata apertura alla concorrenza, in particolare in termini di pubblicità:

*"Secondo la CGCE, i principi di uguaglianza di trattamento e di non discriminazione comportano un obbligo di trasparenza che consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura del mercato alla concorrenza ..."*

Considerando che i servizi affidati, pur rientrando nell'allegato IIB, hanno oggetti del tutto omogenei e, quindi, possono considerarsi al più quali lotti di un medesimo appalto, di importo ampiamente superiore all'ordinaria soglia comunitaria. Per citare l'AVCP<sup>126</sup>, infatti,

*"sebbene i servizi rientranti nell'allegato II B siano soggetti, a stretto rigore, solo alle norme richiamate dall'art. 20 del D.Lgs. 163/2006, oltre a quelle espressamente indicate negli atti di gara (in virtù del c.d. principio di autovincolo), quando il valore dell'appalto è decisamente superiore alla soglia comunitaria è opportuna anche una pubblicazione a livello comunitario, in ossequio al principio di trasparenza (cui è correlato il principio di pubblicità), richiamato dall'art. 27 D.Lgs. 163/2006 a tenore del quale l'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto."*

La deliberazione citata è solo uno dei tanti interventi che richiamano la necessità di utilizzare procedure sostanzialmente equivalenti a quelle ordinarie anche per i contratti cd. "esclusi", allorché il valore sia ampiamente sopra la soglia comunitaria.

<sup>124</sup> Sull'inclusione dei servizi di manutenzione del verde pubblico nell'allegato IIB, si veda la deliberazione dell'adunanza AVCP n.72 del 6/03/07.

<sup>125</sup> Comunicazione 2006/C 179/02.

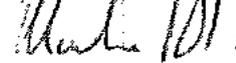
<sup>126</sup> Deliberazione n.25, adunanza dell'8/03/12.

In sede di verifica non sono state riscontrate patologie analoghe negli altri settori.

Solo nel prospetto fornito dal dirigente dell'Area tecnica<sup>125</sup> risultano alcuni casi di proroghe di appalti affidati alla ditta Franceschini Francesco, per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti prodotti dalle imbarcazioni in ambito portuale e per la manutenzione dell'arenile demaniale. È necessario che l'ente fornisca documentate giustificazioni in merito a tali contratti.

Roma, 5 luglio 2016

**Il dirigente del S.I.Fi.P.**  
**(Massimiliano Bardani)**



---

<sup>125</sup> VerificaSI2570.zip\Affidamenti\Area tecnica\ Prospetto affidamenti ispettorato generale-ATTA rev.pdf.p7m.