



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato Generale di Finanza  
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA  
SETTORE V

Rif.to prot. entrata n. 75090 del 26.9.2016  
Risposta a nota n.1071/GA8 del 26.9.2016

Al Sindaco del Comune di Taranto  
[protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it](mailto:protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it)

Alla Procura Regionale della Corte dei conti  
presso la Sezione Giurisdizionale  
per la Puglia  
[puglia.procura@corteconticert.it](mailto:puglia.procura@corteconticert.it)

Alla Sezione Regionale di Controllo  
della Corte dei conti  
per la Regione Puglia  
[puglia.controllo@corteconticert.it](mailto:puglia.controllo@corteconticert.it)

Al Collegio dei Revisori dei conti  
del Comune di Taranto  
[protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.i](mailto:protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it)

Al Ministero dell'Interno  
Dipartimento per gli Affari  
Interni e Territoriali  
Direzione centrale della Finanza Locale  
[finanzalocale@pec.interno.it](mailto:finanzalocale@pec.interno.it)

Oggetto: Verifica amministrativo-contabile al Comune di Taranto  
(S.I. 2556/V da citare sempre nella risposta).

Con la nota sopra distinta, il Comune di Taranto ha fornito elementi di risposta in merito alle irregolarità (rilievi da n. 1 a n. 32) riscontrate in occasione della verifica indicata in oggetto.

Dall'esame delle controdeduzioni pervenute si rileva che le questioni evidenziate in sede ispettiva, sintetizzate ai punti nn. 6, 8, 14, 15 e 26 dell'elenco rilievi, possono ritenersi definite.

Il superamento delle connesse irregolarità è ascrivibile a idonei interventi correttivi già conclusi o avviati dall'Ente ispezionato, ad argomentazioni giustificative dell'operato dell'Ufficio, nonché ad assicurazioni di esatto adempimento, per il futuro, della normativa vigente in materia.

Per quanto riguarda, invece, le problematiche contraddistinte dai punti sotto indicati, si esprimono le considerazioni che seguono.

- ✓ Sistematici ritardi nell'approvazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi **(rilievo n. 1).**

Le argomentazioni addotte dal Comune confermano le criticità rilevate in sede ispettiva, ma affermano, altresì, che i ritardi nell'approvazione dei bilanci non costituiscono condizione di illegittimità e, comunque, non sanzionati dalla legge.

Al riguardo, si sottolinea che Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Puglia Deliberazione n. 156/PRSP/2010, in sede istruttoria sul conto consuntivo dell'esercizio finanziario 2008 del Comune di Taranto, a proposito del notevole ritardo nell'approvazione del rendiconto 2008, avvenuta solo in data 1° marzo 2010, rispetto al termine, normativamente previsto, del 30.04.2009, osserva quanto segue: *“È bene richiamare, sul punto, i precedenti di questa Sezione (v. pronunce n. 38 e 39 del 16 giugno 2010; n. 75 del 22 luglio 2010; n. 79 e 85 del 29/09/2010), la quale ha affermato che “la mancata approvazione del rendiconto nei termini previsti dal legislatore costituisce sintomo di difficoltà dell'ente locale nell'applicare correttamente la normativa e i principi contabili, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta il momento essenziale del processo di pianificazione e controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente”. È pertanto doveroso ed opportuno che l'Amministrazione predisponga un efficace programma di rispetto dei termini normativamente previsti ai fini dell'approvazione del rendiconto (30 aprile dell'anno successivo, ex artt. 151, comma 7 e 227, comma 2 del TUEL), il cui mancato rispetto costituisce una irregolarità in grado di dispiegare effetti anche negli altri esercizi, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'Ente. A tale mancanza la legge riconnette, infatti, rilevanti conseguenze: - in primis, l'avvenuta approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello in cui si intende deliberare l'indebitamento è una delle condizioni, dettate dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL, per il ricorso all'indebitamento ed il risultato contabile di amministrazione deve essere accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso”.*

Nel ribadire, pertanto, il rilievo ispettivo, si rimanda al prudente apprezzamento della Magistratura contabile la valutazione degli effetti che i ritardi hanno avuto sulle gestioni degli anni esaminati.

- ✓ Notevoli scostamenti tra dati previsionali e andamento effettivo della gestione che si riflettono sull'attendibilità dei bilanci di previsione (**rilievo n. 2**).

Si prende atto dei chiarimenti forniti sulle criticità sopra elencate: tuttavia, le argomentazioni addotte non possono ritenersi esaustive al fine di sanare le situazioni pregresse in questione. Pertanto, sulla questione in esame e sui relativi effetti sulle finanze dell'Ente si ritiene di demandare ogni valutazione alla Magistratura contabile.

- ✓ Errata contabilizzazione in bilancio di previsione e nel conto consuntivo delle somme stanziare a favore dell'Organismo straordinario di liquidazione ee.ff. 2011 e 2013 (**rilievo n. 3**).
- ✓ Irregolarità nelle modalità di contabilizzazione e di utilizzo dell'avanzo presunto di amministrazione (**rilievo n. 4**).

Si prende atto dei chiarimenti forniti sulle criticità in esame; si evidenzia, tuttavia, che i rilievi attengono alla corretta contabilizzazione delle somme in bilancio e non all'utilizzo delle stesse. Si raccomanda, pertanto, una più attenta applicazione dei principi contabili in materia di corretta allocazione delle risorse e delle spese al fine di non alterare le risultanze della gestione.

- ✓ Mancato adeguamento della tariffa della Tari al fine di assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio del servizio raccolta rifiuti (**rilievo n. 5**).

I chiarimenti forniti non possono ritenersi esaustivi, atteso che il rilievo attiene al mancato adeguamento della tariffa della TARI e non alle modalità di copertura del differenziale tra quanto accertato in entrata e la copertura del costo del servizio. Peraltro, si evidenzia che nella nota datata 12.7.2016 della Direzione Tributi allegata alle controdeduzioni, gli importi richiamati non corrispondono a quelli indicati dal Collegio dei revisori dei conti nel parere al bilancio di previsione 2015 (all. I.6 del referto ispettivo). Si conferma il rilievo e si resta in attesa di conoscere i provvedimenti adottati per consentire la corretta copertura dei costi.

- ✓ Irregolare costituzione del Fondo crediti dubbia esigibilità in fase di previsione iniziale esercizio finanziario 2015 (**rilievo n. 7**).

Le argomentazioni addotte circa il confuso contesto normativo in cui si sono trovati a operare gli Enti locali non si ritengono conferenti alla criticità riscontrata, che riguarda la quantificazione del fondo risultata non rispondente a principi prudenziali rispetto alla massa dei residui dell'ente, nonché alle effettive capacità di riscossione, criticità peraltro sollevata anche dal

Collegio dei revisori nel parere al bilancio 2015. Pertanto, sulla questione in esame, non possono che confermarsi le osservazioni ispettive .

- ✓ Iscrizione in bilancio di residui attivi in assenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente in materia (**rilievo n. 9**)

L'Ente riconosce la fondatezza del rilievo e comunica che, per il futuro, le Direzioni si atterranno alle indicazioni ispettive. Tuttavia, al fine di superare la criticità in esame, si chiede evidenza documentale dell'avvenuta ricognizione dei residui attivi anche in considerazione dell'intervenuta armonizzazione contabile dei bilanci degli enti locali, con particolare riferimento all'applicazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (c.d. competenza finanziaria potenziata). Al momento, quindi, il rilievo non può considerarsi superato.

- ✓ Gravi irregolarità nella regolarizzazione di posizioni debitorie fuori bilancio con conseguenti riflessi negativi sull'attendibilità del rispetto del patto di stabilità interno con particolare riferimento a: a) riconoscimento di debiti fuori bilancio mediante adozione di determine dirigenziali a valere sul fondo cassa anziché mediante procedura normativamente prevista ; b) mancata trasmissione di tali determine dirigenziali alla Corte dei Conti per il previsto controllo successivo; c) debiti fuori bilancio riconducibili a spese ordinarie e prevedibili che non trovano adeguata copertura nei competenti capitoli di bilancio per sottostima degli stessi in sede di programmazione del bilancio. (**rilievo n. 10**).

Le argomentazioni proposte non possono ritenersi esaustive per il superamento delle irregolarità in questione. L'Ente, infatti, non comunica l'adozione di misure correttive finalizzate al superamento delle criticità rilevate e dirette, sia ad impedire la formazione di nuovi debiti fuori bilancio, con particolare riferimento a quelli riconducibili a spese ordinarie e, quindi, prevedibili, sia ad evitare il ripetersi delle irregolarità e delle carenze nelle procedure adottate per il riconoscimento di dette posizioni debitorie. Pertanto, in considerazione anche di quanto recentemente ribadito dalla Corte dei conti con deliberazione n. 132 del 19.05.2015, con la quale nuovamente prescrive all'Ente di adottare ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate, tra cui, in particolare, il ripetersi del fenomeno dei debiti fuori bilancio suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'Ente, si ribadisce il rilievo in esame.

- ✓ Violazione del patto di stabilità interno negli anni 2011 e 2013 e omessa applicazione delle sanzioni conseguenti (**rilievo n. 11**).

Sul punto l'Ente rinvia alle controdeduzioni fornite in merito al rilievo n. 3. Tuttavia, le argomentazioni richiamate non si ritengono condivisibili per il superamento della criticità in questione. Pertanto, si ribadisce il rilievo ispettivo.

- ✓ Mancato prelievo dei residui dei mutui della Cassa depositi e prestiti di importo inferiore agli €5.000,00 e mancata devoluzione di quelli di importo superiore ad €5.000,00 (**rilievo n. 12**).

L'Ente afferma che, ai sensi del comma 1 dell'art. 255 TUEL n. 267/200, spetta all'OSL l'accertamento dei ratei di mutuo disponibili. Tuttavia, il comma 10 del medesimo articolo recita: *“Non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata, ai mutui passivi già attivati per investimenti, ivi compreso il pagamento delle relative spese, nonché l'amministrazione dei debiti assistiti dalla garanzia della delegazione di pagamento di cui all'articolo 206”*.

Pertanto il rilievo non può ritenersi superato.

- ✓ Affidamenti diretti a favore delle società partecipate in assenza di controllo analogo (**rilievo n. 13**).

Le argomentazioni fornite dall'Ente sul punto in questione non chiariscono i motivi del mancato esercizio del controllo analogo da parte del Comune di Taranto nei confronti delle sue partecipate; il controllo, congiuntamente alla partecipazione pubblica e alla prevalenza dell'attività in favore dell'affidante, costituisce requisito essenziale della qualificazione di una società come organismo *in house*. Solo il soddisfacimento di tale condizione, come confermato dagli orientamenti giurisprudenziali e dall'ANAC già richiamati nel referto ispettivo, giustificano l'affidamento diretto dei servizi pubblici in deroga alla vigente normativa e alle disposizioni comunitarie in materia. Pertanto, nel ribadire il rilievo, si chiede di conoscere quali iniziative siano state adottate dall'Ente per il superamento della criticità riscontrata.

- ✓ Attribuzione ai componenti dei Consigli di amministrazione delle società partecipate di compensi in misura superiore ai limiti di legge (**rilievo n. 16**).

Nel prendere atto delle iniziative intraprese per il superamento della criticità rilevata si sottolinea che, proprio in considerazione del controllo analogo che l'Ente deve esercitare nei confronti delle proprie partecipate di cui si è sopra accennato, si invita, per il futuro, a verificare la puntuale applicazione della normativa in questione.

- ✓ Criticità nella procedura di calcolo della spesa di personale rilevante ai fini del rispetto del principio di riduzione progressiva (**rilievo n. 17**).

Si prende atto dei chiarimenti forniti sulle criticità sopra elencate: tuttavia, per il superamento del rilievo si chiede copia della nota prot. n. 126712 del 13.09.2012 con la quale veniva emesso un nuovo certificato di spesa in sostituzione di quello fornito nel corso degli accertamenti ispettivi.

- ✓ Carenze varie in materia di assunzioni del personale con particolare riferimento: a) mancata rideterminazione della dotazione organica nel periodo compreso tra l'11/03/13 ed il 18/08/15; b) mancata ricognizione delle eccedenze di personale nel 2012; c) mancata adozione del piano della performance nel 2011, 2014 e 2015 (**rilievo n. 18**).

In merito a tale rilievo si deve evidenziare che alcune considerazioni sui punti sopra richiamati sono esplicitate nell'ambito dei chiarimenti forniti in ordine al rilievo n. 17, generando incertezza sulle precisazioni fornite. Inoltre, non si ritiene conferente alle criticità rilevate il richiamo alla deliberazione della Corte dei conti – Sez. controllo Puglia che tratta i limiti e le condizioni per l'applicazione dell'art. 4 del D.L. 16/2014.

Circa la mancata adozione del ciclo della performance l'Ente afferma che la normativa che prevede tale adempimento non è direttamente applicabile agli enti locali richiamando altre disposizioni che, tuttavia, non citano mai l'art. 10 del D.Lgs. n. 150/2009. Pertanto, nel non condividere l'interpretazione normativa formulata dal Comune di Taranto, si fa presente che la stessa ANCI, sull'argomento, ha emanato il Documento Linee Guida 5 "L'applicazione del Decreto Legislativo n. 150/2009 negli Enti Locali: le linee guida dell'ANCI in materia di Ciclo della Performance, alla luce delle osservazioni formulate dalla CIVIT con Delibera n. 121/2010".

Alla luce delle considerazioni sopra esposte si ribadisce il rilievo ispettivo.

- ✓ Costituzione del fondo per il trattamento accessorio per la dirigenza in assenza di provvedimenti che dimostrino la legittimità e la correttezza della quantificazione delle risorse inserite (**rilievo n. 19**).

L'Amministrazione comunale ritiene il rilievo privo di fondamento, in quanto gli Organi di revisione hanno sempre certificato la costituzione dei fondi, né sono stati mai formulati rilievi dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, né dalla Ragioneria provinciale (ora Ragioneria Territoriale dello Stato, organo periferico della Ragioneria generale dello Stato che, per inciso, non ha alcuna competenza in materia di costituzione dei fondi degli EE.LL.). Tuttavia, nel prosieguo dei chiarimenti forniti, l'Ente conferma sia il mancato reperimento della documentazione attestante la corretta quantificazione delle risorse inserite nel fondo, sia i significativi scostamenti tra i dati esposti in relazione e quelli risultanti dalla richiamata delibera G.C. 223/2010, che non possono

essere verificati per quanto sopra evidenziato. Si deve poi puntualizzare che, contrariamente a quanto affermato, la Corte dei conti, con due distinte deliberazioni relative ai conti consuntivi 2008 (delib. n. 156 del 15.12.2010) e al consuntivo 2009 (Delib. n. 82/PRSP/2011) rileva varie irregolarità in materia di contrattazione decentrata e di erogazione del salario accessorio, tra cui la mancata costituzione del fondo nelle forme di legge, che, pertanto, è da ritenersi costituito ed erogato in violazione di legge e in assenza della certificazione finanziaria dei revisori dei conti. Dalla lettura delle citate delibere emerge, poi, che tali irregolarità erano già state riscontrate nei medesimi termini dall'Organo di revisione sia per il 2009 che per il 2008.

Anche per l'incremento delle risorse di cui all'art. 26, comma 1, lett. i) l'Ente non fornisce i chiarimenti richiesti.

In merito alla corretta quantificazione del fondo della dirigenza il Comune fornisce dati circa l'erogazione della retribuzione di posizione e di risultato notevolmente inferiori a quelli indicati con le tabelle di cui agli allegati IV 3 compilate direttamente dall'Ente stesso.

Infine, in ordine all'applicazione del disposto normativo introdotto dall'art. 4, comma 3, del decreto legge n. 16/2014, convertito in legge n. 68 del 2 maggio 2014, diretto a disciplinare gli effetti e le misure di rientro relative alle diffuse irregolarità verificatesi in materia di costituzione ed erogazioni delle risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio del personale dirigenziale e del comparto, si invita a fornire idonea e puntuale evidenza documentale comprovante il rispetto sostanziale di tutti i vincoli indicati dal citato art. 4 del D.L. 16/2014 che, di seguito si elencano:

- Rispetto del patto di stabilità
- Rispetto della normativa in materia di spese e assunzione di personale
- Rispetto dei vincoli dettati dall'art. 9, commi 1, 2-bis e 28 del D.L. n. 78/2010 e ss.mm.ii.
- Assenza di riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale

Si invita, inoltre, il Comune a trasmettere copia del provvedimento formale di rideterminazione del fondo per il periodo considerato e del conseguente piano di recupero delle somme erogate in misura eccedente, da effettuarsi mediante riduzione delle risorse finanziarie destinate alla contrattazione degli anni successivi, corredato dal parere dell'Organo di controllo.

Al riguardo si precisa che, come indicato dalla Circolare della Presidenza del Consiglio del 12.06.2014, con la quale sono state emanate le indicazioni applicative in ordine all'attuazione del

disposto normativo in esame, il comma 3 del citato art. 4, in presenza del rispetto dei vincoli e delle condizioni indicate dalla norma medesima, permette all'ente locale di non recuperare a carico del dipendente beneficiario le risorse indebitamente erogate, fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, in caso di complessiva costituzione del fondo in misura eccedente a quanto imposto dal CCNL o dalla legge. La sanatoria della nullità degli atti e delle clausole irregolari, infatti, elimina l'obbligo di recupero degli indebiti emolumenti a carico dei singoli dipendenti percettori in buona fede, ma anche in questi casi, gli enti locali devono obbligatoriamente recuperare sulle risorse degli anni successivi mediante un piano di rientro, eliminando le risorse in eccesso e riportando i fondi stessi in linea con le regole di costituzione dettate dai contratti nazionali. Si precisa, inoltre, che la normativa in parola opera, comunque, fino all'esercizio 2012.

Pertanto, per quanto sopra evidenziato il rilievo in questione non può ritenersi superato.

- ✓ Attribuzione a tutti i dirigenti della retribuzione di posizione massima in assenza di pesatura (**rilievo n. 20**).

L'Amministrazione comunica di aver adottato il regolamento per le pesature e le posizioni con D.G.C. n. 170 del 30.09.2015. Tale circostanza conferma quanto rilevato in sede ispettiva, ovvero che, per gli anni precedenti al 2015, l'attribuzione della retribuzione di posizione massima ai dirigenti è avvenuta in assenza di pesatura. Con riferimento alle somme erogate a tale titolo indicate dall'Ente, si rinvia a quanto già segnalato al rilievo precedente circa la non corrispondenza con i dati indicati nel tabelle di cui agli allegati IV 3 compilate direttamente dall'Ente stesso.

Il rilievo, quindi, non può considerarsi superato.

- ✓ Erogazione della retribuzione di risultato in assenza di un processo valutativo e senza validazione delle relazioni sulla performance. (**rilievo n. 21**)

Sul punto l'Amministrazione comunale ribadisce le medesime argomentazioni fornite per il rilievo n. 19, già ritenute non idonee al superamento della criticità in questione per le motivazioni sopra esposte a cui si rinvia.

- ✓ Illegittimo incremento del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto con riferimento a: a) costituzione del fondo in assenza di provvedimenti che dimostrino la legittimità e la correttezza della quantificazione delle risorse stabili; b) illegittimo incremento delle risorse di cui all'art. 15, commi 2 e 5, del CCNL 1.4.1999 in assenza dei presupposti previsti dalla norma contrattuale. (**rilievo n. 22**)

In ordine al punto a) del rilievo le deduzioni fornite confermano la rilevata mancanza degli atti relativi alla sottoscrizione degli accordi annuali integrativi decentrati che, quindi, non permettono di verificare la legittimità e la correttezza della quantificazione delle risorse stabili. Sul punto si rinvia a quanto già segnalato in merito al **rilievo n. 18**. Inoltre l'Ente riconosce la mancata corrispondenza tra i dati esposti nella Delibera C.S. n. 405/2007 e quelli risultanti dalla ricostruzione effettuata dai competenti uffici finanziari senza fornire, tuttavia, i necessari chiarimenti per spiegare tale incongruità.

In merito alla riduzione del fondo a seguito del trasferimento del personale ATA, si ribadisce quanto espresso dall'ARAN (parere che il Comune di Taranto ritiene non vincolante) che ha chiarito che *“nella specifica questione dell'utilizzo delle risorse destinate al salario accessorio del personale ATA trasferito al Ministero della Pubblica Istruzione, le Associazioni degli Enti si sono da tempo espresse per una proporzionale riduzione del fondo ex art. 15 del CCNL dell'1.4.1999. Tale posizione, a parere di codesto Dipartimento, è coerente con la disciplina del già citato art. 15 (comma 1, lett. l) che stabilisce il principio secondo il quale il trasferimento di personale agli enti del comparto a seguito dei processi in atto di decentramento e delega di funzioni, deve essere accompagnato da un contestuale trasferimento anche delle risorse finanziarie destinate agli istituti del salario accessorio. Se il principio è valido per il personale «in ingresso» deve essere coerentemente altrettanto valido per il personale in uscita”*. Pertanto, a decorrere dall'anno 2000, dal fondo dell'anno precedente doveva essere scorporata la quota corrispondente. La mancata decurtazione comporta che i soggetti rimasti alle dipendenze dell'Ente possano fruire di una quota sensibilmente maggiore di risorse, essendosi ridotta la platea dei potenziali beneficiari, con conseguente sensibile aggravio di spesa per le casse comunali e in contrasto, quindi, con l'obiettivo finanziario del contenimento della spesa del personale che caratterizza costantemente l'azione amministrative degli ultimi anni.

In merito al punto b) le argomentazioni addotte non possono ritenersi esaustivi per il superamento del rilievo che, pertanto, si conferma, in considerazione anche della mancata applicazione delle riduzioni previste dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010 sulle risorse in esame.

- ✓ Errata applicazione delle modalità di decurtazione derivanti dall'applicazione dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010 sulle risorse del trattamento accessorio compreso il fondo straordinario (**rilievo n. 23**).

Il superamento del rilievo è connesso alla puntuale rideterminazione dei fondi che, stante il mancato accoglimento delle criticità rilevate in sede ispettiva da parte del Comune di Taranto, non può ritenersi condivisibile, in considerazione anche della ricostruzione effettuata in sede ispettiva come evidenziato nell'allegato IV.11 al referto ispettivo, che presenta importi nettamente inferiori a quelli rideterminati dal Comune. Occorre poi osservare che, nella tabella elaborata dall'Ente, non sono evidenziati gli importi delle decurtazioni derivanti dall'applicazione della percentuale indicata, né il totale dei fondi a seguito delle decurtazioni effettuate.

Al momento, quindi, il rilievo non può considerarsi superato.

- ✓ Carenze ed irregolarità nella procedura di contrattazione collettiva integrativa con particolare riferimento alla mancata acquisizione della prescritta certificazione del collegio dei revisori, con conseguente erogazione delle risorse in assenza di titoli legittimi. (**rilevato n. 24**)

Sul punto si rinvia a quanto già esposto a proposito del rilievo n. 19, con particolare riferimento alle considerazioni della Corte dei conti contenute nelle Deliberazioni n. 156 del 15.12.2010 e n. 82/PRSP/2011.

- ✓ Indebito utilizzo delle risorse riservate alle alte professionalità (**rilevato n. 25**).

In merito al rilievo in questione l'Amministrazione comunale asserisce *“che non vi sono impedimenti contrattuali alla applicazione del principio di carattere generale dettato dall'art. 17, comma 5, del CCNL 1.4.1999, in base al quale le risorse non spese in un anno vanno ad alimentare il fondo dell'anno successivo. Per cui, in assenza di diverse previsioni contrattuali, occorre dare corso alla applicazione del tetto delle risorse che sono destinate alla incentivazione del personale del suo insieme”*. Tale interpretazione contrattuale non è condivisibile. Al riguardo, l'ARAN (Orientamenti applicativi delle Regioni - Autonomie locali - marzo 2013, pareri RAL 297 e 1371) ha sempre sostenuto che gli enti locali possono *“utilizzare per il finanziamento delle alte professionalità esclusivamente le risorse derivanti dall'applicazione della percentuale dello 0,20% del monte salari del personale riferito all'anno 2001, secondo le previsioni dell'art.32, comma 7, del CCNL del 22.1.2004. Tale percentuale dello 0,20% del monte salari 2001 rappresenta una quota di incremento contrattuale espressamente e tassativamente finalizzato alle alte professionalità per favorirne l'introduzione (dati i maggiori valori di retribuzione di posizione e di risultato per questi previsti) ed evitare che le stesse possano essere utilizzate anche per il finanziamento delle altre tipologie di posizioni organizzative.”* Come già evidenziato in sede ispettiva, nel caso in cui l'Ente non istituisca posizioni di responsabilità di alta professionalità, le risorse specificatamente

previste dalla normativa contrattuale sopra richiamata non possono essere destinata ad altre finalità. Si ribadisce, pertanto, il rilievo ispettivo.

- ✓ Necessità di procedere ad una ricognizione delle somme corrisposte per compensi per attività di progettazione al fine del recupero di quelle erogate per lavori di manutenzione ordinaria e lavori eseguiti in base a contratti aperti (**rilievo n. 27**).

In merito al periodo temporale entro il quale procedere al recupero di quanto indebitamente erogato, come già chiarito nel referto ispettivo, la giurisprudenza contabile aveva precisato che, ancor prima del D.L. 90/2014, l'art. 90 del D.Lgs. n. 163/2006 si riferiva esclusivamente ai lavori pubblici e presupponeva l'attività di progettazione finalizzata alla costruzione dell'opera pubblica.

Pertanto, si conferma la necessità di procedere al recupero di quanto indebitamente erogato nell'ultimo quinquennio.

Circa la possibilità di sanare la criticità in esame mediante l'applicazione del comma 3, dell'art. 4 del D.L. 16/2014 si rinvia alle considerazioni espresse in ordine al rilievo n. 19.

- ✓ Attribuzione al Segretario generale pro-tempore di una retribuzione di posizione e di risultato eccedente quella spettante per illegittima applicazione del principio del "galleggiamento" (**rilievo n. 28**).

L'Ente ritiene che le disposizioni contenute nella legge n. 183/2011 circa le modalità di applicazione della maggiorazione di cui all'art. 41, comma 5, del CCNL del 16.05.2001 hanno natura innovativa e non interpretativa e, pertanto, prive di effetto retroattivo.

Al riguardo si evidenzia che l'entrata in vigore delle disposizioni di cui alla citata legge n. 183/2011, è intervenuta proprio all'esito di una costante evoluzione dottrinarie e giurisprudenziale, accogliendo la necessità di evitare incrementi della spesa del personale legati alla mera applicazione di meccanismi di calcolo diversi da quelli indicati dalla normativa contrattuale, nell'ottica generale di un contenimento della spesa del personale costantemente perseguito dal legislatore oramai da diversi anni.

Pertanto, nel prendere atto della divergenza di opinione sulla questione in esame, questo Dipartimento si rimette al prudente apprezzamento della Magistratura contabile per le valutazioni del caso.

- ✓ Erogazione della retribuzione di risultato al segretario generale in assenza di un idoneo sistema di valutazione (**rilievo n. 29**).

La lettura dei chiarimenti forniti sul punto in esame conferma la circostanza della mancata adozione di un idoneo sistema di valutazione per l'erogazione della posizione di risultato al segretario generale. Peraltro, tale irregolarità non può ritenersi superabile dalle previsioni contenute nel D.L. 16/2014, in quanto le retribuzioni di posizione e di risultato erogate a favore del Segretario generale non gravano sul fondo per la produttività, bensì sono a carico del bilancio e, quindi, non possono essere oggetto della sanatoria di cui al D.L. n. 16/2014. Si conferma il rilievo ispettivo.

- ✓ Assunzione di personale flessibile oltre i limiti di legge, di dirigenti a termine oltre i limiti di legge, in assenza di procedure selettive e per termine inferiore al triennio (**rilevato n. 30**).

Gli elementi forniti non chiariscono le significative incongruenze rilevate in sede ispettiva tra i dati inseriti nel conto annuale 2009 e quelli riportati nella D.G. n. 46/2013, in ordine alla spesa complessivamente sostenuta per i contratti flessibili.

Con riferimento al conferimento di incarichi dirigenziali a termine, le argomentazioni proposte non possono ritenersi condivisibili. In particolare, non può essere assentita l'affermazione in merito all'incertezza normativa circa il limite percentuale di legge per i dirigenti ex art. 110. Comma 1, TUEL. Infatti, seppure nella prima formulazione dell'art. 110, comma 1, non era indicato un tetto massimo alla stipulazione dei contratti per il conferimento di incarichi dirigenziali previsti in dotazione organica, nell'applicazione della citata disposizione l'Ente doveva adeguarsi ai principi contenuti nelle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche attinenti alla dirigenza (art. 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e art. 111 del TUEL). Quindi, già da prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si è ritenuto che un limite al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato nell'ambito della dotazione organica fosse desumibile dall'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui gli incarichi di funzioni dirigenziali possono essere conferiti a tempo determinato *“entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia e dell'8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia”*<sup>1</sup>. L'applicabilità diretta agli Enti locali dell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, appare confermata dall'attuale comma 6-ter dello stesso articolo, introdotto dalla novella approvata con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, secondo il quale

<sup>1</sup> Una conferma, in tal senso, si rinviene nella sentenza della Corte dei conti – Sezione Basilicata, n. 3/2008, dove si afferma che *“Al Sindaco (...) faceva dunque capo l'obbligo di osservare, all'atto del conferimento delle funzioni dirigenziali, non solo le prescrizioni derivanti dalle norme statutarie e regolamentari, queste ultime informate essenzialmente ad una sfera apprezzabile di autonomia, ma anche quelle di carattere generale derivanti dalla legge (...) Tra queste ultime, un ruolo di particolare valenza e significato assume la norma contenuta nell'art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*. Nel medesimo senso si pone la sentenza della Consulta (n. 9/2010) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, di una norma della Regione Piemonte che consentiva l'assunzione di personale dirigenziale su base fiduciaria dall'esterno in misura tripla rispetto alla previsione statale di cui all'art. 19, comma 6.

il comma 6 e il comma 6-bis (quest'ultimo contenente la disciplina dell'arrotondamento delle percentuali massime di incarichi dirigenziali a tempo determinato conferibili rispetto alla dotazione organica dei dirigenti a tempo indeterminato) si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto medesimo. Si osserva, inoltre, come la citata normativa condizioni la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato extra dotazione organica ed in assenza dell'area dirigenziale (secondo capoverso del citato comma 5-bis), all'effettiva assenza di analoghe professionalità all'interno dell'ente. Successivi interventi della Corte dei conti hanno definitivamente chiarito l'argomento. La deliberazione della Corte dei conti n. 231 del 27/10/2010, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto si è espressa, a seguito di richiesta di parere di un Comune, sulla materia del conferimento d'incarichi dirigenziali a tempo determinato, si è orientata nel senso dell'applicabilità per gli Enti locali dei limiti previsti dall'art. 19, comma 6. La Corte ha affermato, infatti, che possono ritenersi abrogati, per effetto dell'emanazione delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, i commi 1 e 2 del più volte citato art. 110 del TUEL, in osservanza al principio fondamentale della successione delle leggi nel tempo regolanti la stessa materia. In base a tale parere, pertanto, risulta implicitamente esclusa la possibilità di conferire incarichi dirigenziali sia a personale esterno che a dipendenti interni, laddove non sia stata preventivamente costituita la dotazione organica dirigenziale. Nei casi consentiti, inoltre, si rende, comunque, necessario il rispetto dei limiti di cui al già citato art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Successivamente, infine, sono intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti con i pareri 12, 13 e 14 del 2011, che, fra le altre cose, hanno chiarito che le assunzioni di dirigenti a contratto degli Enti locali per la copertura di posti previsti nella dotazione organica debbono avvenire nell'ambito della cornice dettata dall'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che consente alle amministrazioni di assumere dirigenti a tempo determinato non di ruolo nel limite dell'8% della dotazione organica. Anche nell'ordinamento locale, pertanto, trova applicazione il citato art. 19, comma 6. Tale principio ha subito un parziale temperamento per effetto di un recente intervento normativo. Il decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, infatti, ha inserito nel corpo dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 6-quater, il quale prevede che, per gli enti virtuosi, la percentuale massima di incarichi a contratto sia elevata al diciotto per cento “della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato”.

L'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150<sup>2</sup> è intervenuta, quindi, all'esito di una significativa evoluzione dottrina e giurisprudenziale (anche

<sup>2</sup> ”. Gli aspetti più controversi della normativa del TUEL sono stati risolti dall'art. 40, comma 1, lett. f), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che, come confermato dai recenti pareri nn. 12, 13 e 14 del 2011 delle Sezioni

costituzionale), la quale, adottando un'interpretazione sistematica del contesto ordinamentale di riferimento, si era impegnata nel tentativo di ridurre l'ambito applicativo di un istituto il quale rappresentava pur sempre una deroga al principio del pubblico concorso, ed in quanto tale era da considerarsi legittima "solo in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico. Infine, l'art. 110, comma 1 del TUEL, è stato riformulato dall'art. 11, comma 1, lett. a) del D.L. 26 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. La disposizione introdotta stabilisce che "...il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, ..." specificando che il conferimento di tali incarichi deve avvenire "previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico".

Infine, non possono ritenersi esaustive le considerazioni proposte a giustificazione della durata di detti incarichi, spesso per pochi mesi e poi ripetutamente prorogati, da imputarsi a "esigenze contingenti e specifiche...(omissis) ..in un contesto di grave difficoltà organizzativa e gestionale", in considerazione del fatto che detta prassi è in contrasto con l'espressa previsione normativa di un periodo minimo di tre anni (art. 19, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001).

A conclusione delle considerazioni sopra svolte si conferma il rilievo ispettivo.

- ✓ Utilizzazione di collaborazioni autonome per la copertura di incarichi di uffici stabili dell'ente e senza preventiva selezione (**rilevo n. 31**).

L'Amministrazione comunale afferma che in merito alla nomina di tre legali esterni, quali membri dell'Ufficio per i procedimenti disciplinari, "non si possono estendere, in via analogica, le disposizioni che sono dettate per conferimento degli incarichi di collaborazione, né per le procedure di scelta né per i vincoli di pubblicità". Tale assunto non può essere condiviso, atteso che gli incarichi in questione presentano, invece, tutte le caratteristiche che contraddistinguono un incarico di collaborazione a un soggetto esterno all'Amministrazione, con l'aggravante di affidare funzioni istituzionali proprie di un ente a professionisti esterni. Pertanto, sulla questione in esame, non possono che confermarsi le osservazioni ispettive.

- ✓ Proroghe di contratti per la fornitura di beni o servizi in assenza dei presupposti di legge, con violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e concorsualità (**rilevo n. 32**).

---

Riunite della Corte dei conti, ha esteso l'applicazione dei commi 6 e 6-bis dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del Testo unico sul pubblico impiego, tra le quali sono annoverati anche gli Enti locali, le Regioni e le Camere di commercio

Al riguardo, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti, si ricorda che, come enunciato più volte dall'ANAC sull'argomento (Comunicato del Presidente del 4 novembre 2015 - Oggetto: Utilizzo improprio delle proroghe/rinnovi di contratti pubblici; Deliberazione n. 34/2011) la proroga costituisce un istituto assolutamente eccezionale ed, in quanto tale, è possibile ricorrervi solo per cause determinate da fattori che comunque non coinvolgono la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice, con particolare riferimento al caso di inerzia circa la tardiva o non corretta programmazione delle acquisizioni di beni e servizi e delle attività di gara, volte ad assicurare il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari.

Al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge (art. 23, legge n. 62/2005), infatti, la proroga dei contratti pubblici costituisce una violazione dei principi enunciati all'art. 2 del D.lgs. 163/2006 e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. La proroga, nella sua accezione tecnica, deve rivestire carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro.

In ordine alle sopra elencate irregolarità si resta in attesa di conoscere i provvedimenti adottati per la loro eliminazione.

Alla luce di quanto esposto, si invita a fornire ulteriori elementi in ordine ai rilievi ancora da regolarizzare, al fine di effettuare le valutazioni conclusive sulla presente trattazione.

Il Ragioniere Generale dello Stato