



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ragioneria Generale dello Stato

Ispettorato Generale di Finanza

Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

SETTORE IV

RELAZIONE

sulla verifica amministrativo-contabile presso

COMUNE DI PONTREMOLI

eseguita dal 7 al 17 novembre 2017

S.I. 1594/IV

Roma, 29 dicembre 2017

1 Dirigenti S.I.Fi.P.

(Massimiliano Bardani)

(Giuseppe Pasquale)

PREMESSA	3
CAPITOLO I – LA SPESA DI PERSONALE	5
1.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale	5
1.2 La contrattazione decentrata integrativa	8
1.3 Il fondo del personale	9
1.3.1 <i>Gli incentivi alla progettazione</i>	12
1.4 Le posizioni organizzative	16
1.5 Il Segretario comunale	19
CAPITOLO II – GLI ACQUISTI ED I PAGAMENTI	24
2.1 Le forniture di beni e servizi	24
2.2 La tempestività dei pagamenti	31
2.3 Norme di contenimento della spesa pubblica	35
CAPITOLO III – TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE	37
ELENCO ALLEGATI	39

PREMESSA

Con nota prot. n. 197596 del 31 ottobre 2017, il Ragioniere Generale dello Stato, in esecuzione della direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto l'esecuzione, da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, di una verifica amministrativo-contabile nei confronti del Comune di Pontremoli, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e degli artt. 23 e 24 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi, con particolare riferimento agli artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, all'art. 60, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'incarico è stato affidato al sottoscritto con distinta nota (prot. n. 197977 del 31 ottobre 2017) del Signor Ispettore Generale Capo di Finanza, che ha, altresì, affidato al dott. Giuseppe Pasquale (nota prot. n. 197976 del 31 ottobre 2017) il compito di collaborare alla verifica. L'ispezione ha avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

1. analisi dell'andamento e delle dinamiche della spesa di personale;
2. attuazione delle misure previste per l'anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190);
3. attuazione delle misure previste per la trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con un approfondimento specifico concernente il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al capo II e relative sanzioni);
4. adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore - artt. 6 e 6 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; art. 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
5. rispetto dei presupposti e dei limiti previsti per l'avvio di rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, - art. 110, comma 6 del TUEL;
6. adempimenti in materia di mobilità del personale, con specifico riferimento alle procedure di ricollocamento del personale degli enti di area vasta - artt. 30 e 34 bis, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e art. 1, commi 423, 424 e 425 della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
7. adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni - art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e artt. 15-17 e 18 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
8. osservanza della disciplina normativa e contrattuale e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni orizzontali e verticali del personale e alle stabilizzazioni;
9. adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa;
10. rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica - art. 1, comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125 - art. 1 commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 9 comma 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e art. 1, comma 236, legge 28 dicembre 2015, n. 208;
11. rispetto, a seconda dell'ambito temporale, della normativa in materia modalità di reclutamento e dei limiti alla spesa di personale da parte delle società e degli enti partecipati ex art. 18, comma 2 bis del d.l. 112/2008 e dell'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016;

12. rispetto del divieto di affidamenti di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza ex art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;
13. trattamento accessorio del Segretario Comunale;
14. rispetto della normativa di settore in materia di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti;
15. verifica del rispetto dei tempi di medi di pagamento dei debiti commerciali di cui al d.lgs. n. 231/2002 come modificato dal d.lgs. n. 192/2012, del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 8 del d.l. 66/2014 ed analisi dei motivi degli eventuali scostamenti.

L'ispezione si è svolta dal 7 al 17 novembre 2017 ed ha goduto della piena e completa collaborazione da parte degli uffici.

CAPITOLO I – La spesa di personale**1.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale**

La struttura organizzativa del Comune di Pontremoli¹ è fissata dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali, approvato con deliberazione giuntale n. 161 del 16.04.98 e poi più volte modificato, che prevede un'articolazione in servizi ed uffici. Non sono previste posizioni dirigenziali: la responsabilità dei servizi è affidata a funzionari, ai quali sono attribuite le funzioni dirigenziali in base all'art. 109, c. 2, TUEL.

L'organigramma allegato al regolamento, nella versione approvata da ultimo con deliberazione n. 91 del 6.07.17 e vigente alla data della verifica, prevede un'articolazione in sette servizi, affidati ad altrettanti responsabili.

La dotazione organica di diritto dell'Ente è stata rideterminata con cadenza triennale, mentre con cadenza annuale è stata effettuata la relativa ricognizione, congiuntamente agli atti di programmazione dei fabbisogni del personale da parte della Giunta comunale, da ultimo con deliberazione n. 35 del 24.04.16.

La seguente tabella mostra il confronto tra la dotazione organica di diritto e il personale effettivamente in servizio alla data di inizio dell'ispezione.

Tabella 1 – Dotazione organica di diritto e di fatto al 27.11.2017

Categoria	Dotazione organica		Posti vacanti
	di diritto	di fatto	
D3	6	5	1
D1	16	12	4
C1	32	26	6
B3	29	23	6
B1	20	13	7
A1	0	0	0
Totale	103	79	24

La tabella rappresenta il personale in servizio presso gli uffici comunali: non vi sono unità in servizio fuori dotazione organica. Nel periodo esaminato la dotazione organica teorica è rimasta costante, mentre quella di fatto si è contratta, come si può vedere dalla tabella seguente:

Tabella 2 – Dotazione organica 2013-2017

Anno	Personale di comparto		
	dotaz. teorica	dotaz. di fatto	posti vacanti
2013	103	86	17
2014	103	84	19
2015	103	85	18
2016	103	83	20
2017	103	79	24

¹ Il Comune conta 7.284 abitanti (dati ISTAT al 31.12.16).

La contrazione della dotazione effettiva si deve al sostanziale blocco del *turn over*. Nel periodo esaminato l'ente ha effettuato due sole assunzioni a tempo indeterminato, entrambe per mobilità volontaria in base all'art. 30 d.lgs. 165/01: quella del dr. Francesco Benelli (cat. D3), con contratto stipulato il 15.10.15² e quella del sig. Fabrizio Corvi (cat. C1), con contratto del 31.12.14³. Si segnala che del tutto anomala è la deliberazione giuntale che autorizza le due assunzioni, posta tra la programmazione del fabbisogno e la determina a contrarre, adottata dal funzionario competente: la stipula dei contratti di assunzione è competenza dirigenziale, alla giunta resta solo la competenza ad adottare atti programmatori generali.

Su tali assunzioni non sono emersi ulteriori rilievi: l'ente non è incorso in alcuno dei divieti individuati da varie norme ordinamentali⁴, avendo adottato tutti gli atti programmatori in esse individuati e, per quanto riguarda lo specifico divieto recato nell'art. 1, c. 420, lett. c), legge 23.12.14, n. 190, ha assunto il dr. Benelli utilizzando il *budget* disponibile in seguito a procedura di mobilità riservata a personale di ruolo di enti di area vasta, come consentito dal c. 424⁵.

Il contenimento del *turn over* ha impresso una costante, seppur lieve, dinamica negativa all'andamento della spesa del personale.

Come noto, l'art. 1, comma 557, della legge 27/12/06, n. 296 obbliga gli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità al contenimento della spesa di personale; il comma 557-*quater*, introdotto dal decreto legge 24.06.14, n. 90, ha stabilito che tale obbligo, a partire dal 2014, non valga rispetto all'anno precedente, ma rispetto al valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013. L'ordinamento (art. 1, c. 557, lett. a della citata legge n. 296 del 2006), poneva, altresì, l'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al totale delle spese correnti, ma tale previsione è stata abrogata dall'art. 16 del decreto legge 24.06.16, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7.08.16, n. 160.

Il rispetto degli obblighi di riduzione della spesa di personale, per gli anni 2013-2016, è stato verificato a partire dagli allegati H) alle deliberazioni consiliari di approvazione dei rendiconti consuntivi⁶, letti unitamente ad altrettanti file *excell* forniti dal servizio finanziario recanti il dettaglio dei conti interessati e ai consuntivi di PEG.

Nella tabella seguente sono esposti i dati della spesa di personale riferiti agli anni 2012 – 2016, riepilogati includendo ed escludendo le voci di spesa individuate dalla Corte dei conti - Sezione autonomie - nelle Linee guida ai questionari.

² A monte la deliberazione giuntale n. 141 del 7/10/15 e determinazione n. 121 del 15.10.15.

³ A monte la deliberazione giuntale n. 180 del 27.12.14 e determinazione n. 192 del 29.12.14.

⁴ Il divieto di assunzioni, sia a T.I. che a T.D., ricorre in varie norme dell'ordinamento quale sanzione per l'inadempimento di specifici obblighi di legge, quali la rideterminazione delle dotazioni organiche (art. 6, comma 3 e 6, d.lgs. 165/2001), l'adozione dell'atto di programmazione triennale del fabbisogno di personale (artt. 39, comma 1, legge 449/1997 e 91, d.lgs. 18/08/2000, 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). Va aggiunto l'art. 76 c. 4 del d.l. n. 112/08, che sanziona con il divieto di assunzioni l'inosservanza degli obiettivi finanziari posti dal cd. "*patto di stabilità interno*".

⁵ Sulla legittimità di assunzioni in deroga al c. 420, si veda Corte dei conti – Sez. Autonomie, del. n. 19 del 16.06.15.

⁶ Per il 2013 deliberazione n. 16 del 29.04.14, per il 2014 n. 13 del 30.04.15, per il 2015 n. 24 del 30.04.16 e per il 2016 n. 22 del 16.05.17.

Tabella 3 - Spesa di personale anni 2012 -2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Spese di personale	€ 2.803.637,81	€ 2.806.403,06	€ 2.737.666,17	€ 2.924.322,07	€ 2.918.782,79
IRAP su retribuzioni e redditi assimilati	€ 145.627,29	€ 151.036,11	€ 149.922,02	€ 0,00	€ 0,00
Formazione	€ 500,00	€ 500,00	€ 330,00	€ 411,00	€ 230,00
Lavoro interinale	€ 4.849,44	€ 0,00	€ 0,00	€ 6.138,84	€ 6.462,47
Missioni	€ 2.832,98	€ 82.261,27	€ 986,10	€ 1.008,00	€ 834,85
Progetto GIOVANISI ⁷	€ 11.815,07	€ 2.406,00	€ 86.072,61	€ 115.641,40	€ 57.450,48
Altro	€ 88.495,99	€ 2.832,98	€ 0,00	€ 2.535,54	€ 0,00
Legge 336/70	€ 0,00	€ 0,00	€ 2.406,00	€ 0,00	€ 0,00
TOTALE	€ 3.057.758,58	€ 3.025.439,42	€ 2.977.382,90	€ 3.050.056,85	€ 2.983.760,59
A DEDURRE					
Rimborso personale comandato	€ 30.270,07	€ 10.113,39	0	21.514,60	38.906,64
Rimborso costo segreteria convenzionata	€ 37.266,67	€ 36.804,79	€ 13.278,90	€ 57.442,54	72.986,90
Spese per diritti di segreteria Cap.150/1 e 150/2 + IRAP su Cap. 150/1	€ 6.123,50	€ 5.050,61	€ 9.186,69	€ 0,00	€ 0,00
Spese per dipendenti iscritti alle categorie protette	€ 168.331,41	€ 154.252,22	€ 143.622,46	€ 144.057,06	€ 144.297,17
Costo applicazione CCNL 04-05	€ 136.548,87	€ 136.432,48	€ 135.628,83	€ 132.520,98	€ 132.088,93
Costo applicazione CCNL 06-07	€ 124.084,98	€ 123.317,18	€ 122.546,55	€ 119.469,87	€ 119.058,50
Costo applicazione CCNL 08-09	€ 87.986,84	€ 87.954,16	€ 87.420,57	€ 85.314,47	€ 85.027,79
Costo contratto segretari 2002-2007	€ 7.402,64	€ 5.800,08	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Rimborso spese sottocommissione elettorale	€ 0,00	€ 0,00	€ 7.158,47	€ 7.156,80	€ 7.241,05
Vacanza contrattuale Segretario	€ 355,86	€ 278,84	€ 0,00	€ 288,59	€ 355,86
Vacanza contrattuale Personale Dip.	€ 18.769,24	€ 19.150,20	€ 19.037,33	€ 18.622,05	€ 18.821,41
Formazione	€ 500,00	€ 500,00	€ 330,00	€ 411,00	€ 230,00
Rimborsi per missioni	€ 2.832,98	€ 2.832,98	€ 986,10	€ 1.008,00	€ 834,85
Produttività individuale Cap.808/6 + oneri e IRAP (ISTAT)	€ 13.400,00	€ 0,00	€ 77,79	€ 669,08	€ 0,00
Costo CCNL Segretario 2006/2007 e 2008/2009 per a.c.	€ 9.252,93	€ 7.250,10	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Legge 336/70	€ 2.406,00	€ 2.406,00	€ 2.406,00	€ 0,00	€ 0,00
Progettazione	€ 3.810,95	€ 3.406,04	€ 6.563,84	€ 3.712,99	€ 10.656,28
Rimborso da Regione Toscana per progetto GIOVANISI ⁷ Cap. 673/1 Entrata	€ 11.326,91	€ 60.923,27	€ 79.153,54	€ 108.102,00	€ 28.730,68
Altro	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.665,47	€ 33.872,85	€ 66.451,32
Totale deduzioni	€ 660.669,85	€ 656.472,34	€ 631.062,34	€ 734.162,88	€ 725.687,38
Totale spesa al netto delle deduzioni	€ 2.397.088,73	€ 2.368.967,08	€ 2.346.320,56	€ 2.315.893,97	€ 2.258.073,21

L'ente ha rispettato il vincolo nel 2013 rispetto al 2012 e negli anni 2014-2016 rispetto alla spesa media 2011-2013, pari ad € 2.361.585,51 al netto delle spese escluse.

È stata, altresì, verificata l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente (titolo I) per gli esercizi antecedenti il 2016⁷: l'incidenza è aumentata nel 2012 rispetto al 2011 e in tutti gli esercizi 2014-2016, rispetto alla media 2011-2013.

Tabella 4 - Incidenza spesa di personale sulle spese correnti anni 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Spesa del personale	3.056.586,98	3.057.758,58	3.025.439,42	2.977.382,90	3.050.056,85	2.983.760,59
Spesa corrente	7.471.903,38	7.091.397,11	7.950.727,08	7.174.788,08	7.140.822,85	7.103.170,00
%	40,91%	43,12%	38,05%	41,50%	42,71%	42,01%
media 2011-2013	40,69%					

È stato, infine, verificato il rispetto dell'art. 9, c. 28, d.l. 78/2010, che impone alle pubbliche amministrazioni, dal 2011 in poi, un vincolo alla spesa per personale flessibile delle amministrazioni pubbliche, pari al 50% della spesa 2009.

⁷ La Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, con la deliberazione n. 27/2011, aveva precisato che: "al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557."

In relazione al reclutamento del personale da parte delle società partecipate dagli enti territoriali, dall'esame del piano di razionalizzazione, approvato con deliberazione consiliare n. 41 del 30.09.17, è emerso che l'Ente non ha partecipazioni di controllo.

In termini generali, può dirsi che, raffrontata con la popolazione residente, la consistenza media del personale, in termini sia di numero dipendenti che di spesa, è sensibilmente superiore ad altri comuni di pari dimensione. Tale elemento, tuttavia, è compensato dal fatto che l'Ente in parola ha esternalizzato un numero ridotto di attività, avendo viceversa mantenuto la gestione diretta di molti servizi (mensa scolastica, trasporto scuole, mattatoio, etc.). Tale circostanza è confermata dall'indicatore 4.1 - *esternalizzazione dei servizi*, calcolato dall'Ente stesso⁸ e inserito nel *piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*, allegato al bilancio di previsione 2017-2019, pubblicato sul web ai sensi dell'articolo 18-bis del decreto legislativo n. 118 del 2011 e s. m. e i.

1.2 La contrattazione decentrata integrativa

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL dell'1.4.1999, sostanzialmente confermato dal CCNL del 22/01/2004, la disciplina di una serie di istituti, tra cui l'utilizzo di risorse finanziarie destinate al personale (cd. risorse decentrate), è rimessa alla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I contratti nazionali prevedono un contratto decentrato normativo pluriennale, cui si affianca un accordo economico, relativo all'utilizzo delle risorse decentrate, da stipularsi con cadenza annuale (art. 5 CCNL del 1/04/1999 poi sostituito dall'art. 4 CCNL 22/01/2004).

Nel periodo 2013-2017 l'Ente ispezionato ha stipulato quattro accordi decentrati⁹ rispettando l'iter prescritto¹⁰, ma con estremo ritardo, tant'è che alla data della verifica non era ancora stato siglato l'accordo per il 2017. Il dato di per sé costituirebbe un problema, in particolare per la produttività collettiva, a mente di quella giurisprudenza contabile¹¹ che ha preso posizione circa gli

⁸ L'indicatore in questione, che per l'esercizio 2017 risulta pari al 14,20 % del totale delle spese correnti, risente del fatto che la spesa prevista per la voce "Contratti di servizio pubblico" (p.d.c. U.1.03.02.15.000) ha una consistenza ridotta rispetto alla maggior parte dei comuni della medesima fascia demografica.

⁹ Accordo del 30/12/13 sull'utilizzo delle risorse del fondo per il 2013; accordo del 30/12/14 per il 2014; accordo del 22/12/15 normativo per il 2015-2018 ed economico per il 2015; accordo del 20/12/16 per il 2016. Tutti gli accordi e gli atti connessi (intesa, relazione tecnica, parere del collegio dei revisori) sono consultabili *on-line*.

¹⁰ La procedura si articola nei seguenti passaggi: a) contrattazione decentrata con cadenza annuale con stipula di un'ipotesi di accordo; b) trasmissione entro 5 giorni dell'ipotesi, corredata da relazione illustrativa tecnico-finanziaria, all'organo di revisione, affinché effettui il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio; c) autorizzazione dell'organo di indirizzo alla sottoscrizione definitiva del contratto; d) trasmissione del testo contrattuale all'Aran entro 5 giorni dalla sottoscrizione.

¹¹ Corte dei conti, sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 287/2010: "La valutazione dell'attività svolta dai dipendenti dell'ente al fine di accertare il verificarsi dei presupposti previsti dal contratto per addivenire alla distribuzione delle somme contenute nel fondo per la produttività e negli altri fondi presuppone necessariamente che prima dell'inizio del periodo oggetto di valutazione siano stati determinati i criteri e gli obiettivi cosicché al termine dello stesso sia possibile procedere ad un'adeguata verifica, anche al fine di accertare se ciascuna branca dell'ente nel suo complesso svolge l'attività di sua competenza in modo efficiente, efficace ed economico. E' indubbio, quindi, che si sia venuta a creare una stretta correlazione fra l'assegnazione di specifici obiettivi e parametri, la valutazione del loro raggiungimento e il riconoscimento della parte variabile della retribuzione, che funge da elemento incentivante

effetti della tardiva stipula dei contratti decentrati sull'efficacia incentivante del meccanismo di valutazione delle prestazioni dei dipendenti.

Nel nostro caso tale problema è in gran parte superato dal fatto che le risorse del fondo, come vedremo, sono già vincolate da utilizzi predeterminati ed obbligatori.

1.3 Il fondo del personale

L'articolo 15, del CCNL 1/04/1999, variamente modificato ed integrato da successivi contratti e norme di legge, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il fondo per la produttività e le politiche di sviluppo del personale degli enti locali.

Presso l'Ente ispezionato, negli esercizi 2013-2017 il fondo è stato costituito con determinazioni dirigenziali¹² del Servizio affari generali, che, per la parte variabile, hanno tenuto conto delle eventuali indicazioni fornite in deliberazioni giuntali; l'utilizzo dei fondi è stato oggetto degli accordi decentrati citati, per cui essi sono stati certificati dall'organo di revisione contabile unitamente alle relazioni tecniche d'accompagnamento.

Nella seguente tabella sinottica si dà conto dei fondi del periodo 2013/2017, così come risultanti da tali atti, nonché del fondo base dell'anno 2010¹³.

Tabella – Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane

	Anno 2010	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Importo consolidato anno 2003 (art. 31 c. 2 CCNL 02-05)	148.981	148.980	148.980	148.980	154.948	154.948
Incrementi CCNL 02-05 (art. 32 cc. 1-2 c.7)	21.679	21.679	21.679	21.679	21.679	21.679
Incrementi CCNL 06-09 (art. 8 cc. 2-5-6-7 parte fissa)	8.832	8.832	8.832	8.832	8.832	8.832
Rid. Fondo per progr. Storiche (Dich. Cong. 14 ccnl 02-05)	6.498	6.498	6.498	6.498	6.498	6.498
RIA cessati (art. 4 c.2 CCNL 00-01)	13.344	13.344	13.344	13.344	6.526	6.526
Rid. Stabile fondo straordinario (art. 14 CCNL 1.4.99)					851	851
TOTALE RISORSE FISSE	199.334	199.333	199.333	199.333	199.334	199.334
Nuovi servizi o riorgan. (art. 15 c. 5 ccnl 98-01)				11.037	11.037	11.037
Quote per la progettazione		11.947	18.436	18.436	18.436	18.436
Specifiche disposizioni di legge (art. 15 c. 1 lett.K ccnl 98-01) (altro)	250	10.083	301	500	500	500
Somme non utilizzate anno precedente			693	693	693	693
TOTALE RISORSE VARIABILI	250	22.030	19.430	30.666	30.666	30.666
Decurtazione parte fissa		13.634	16.784		1.052	
Decurtazione parte variabile					65	
Decurtazione permanente ex art. 1 c. 456 L.147/2013				20.989	20.989	20.989
	199.584	207.729	201.979	209.010	207.894	209.011

Per quanto riguarda le risorse di parte stabile, di cui all'art. 32 c. 1 CCNL 22/01/2004, l'esame si è limitato a verificare il fondo dal 2010 in poi, dando per acquisito l'importo consolidato. L'esame non ha rilevato anomalie: gli importi sono rimasti costanti, salvo la modifica

l'attività del singolo dipendente. [...] 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."

¹² La costituzione è intervenuta ad opera delle seguenti determinazioni: per il **2013**, in via provvisoria con la n. 42 del 3.04.13 e definitiva con la n. 30 del 6.12.13; per il **2014**, in via provvisoria con la n. 67 del 13.05.14 e definitiva con la n. 181 del 1.12.14; per il **2015**, con la n. 144 del 2.12.15; per il **2016**, con la n. 178 del 26.11.16; per il **2017**, in via provvisoria, con la n.78 del 6.05.17.

¹³ Il fondo è stato da ultimo rideterminato con determinazione n. 145 del 16.12.11.

nell'allocazione di alcune risorse nel 2016-2017, a totale invariato (salvo arrotondamenti irrilevanti).

Per quanto riguarda le risorse variabili, un paragrafo a sé sarà destinato agli incentivi alla progettazione interna/incentivi per funzioni tecniche.

Va, tuttavia, segnalato in questa sede che sia la determinazione di costituzione del fondo 2016, che la determinazione di costituzione provvisoria del fondo 2017, hanno ritenuto gli incentivi per funzioni tecniche, previsti dall'art. 113 del d.lgs. 50/16, non soggetti ai limiti di cui all'art. 1, c. 236, della legge 208/2015, trattandoli alla stregua dei precedenti incentivi alla progettazione interna, disciplinati da ultimo dagli artt. 13 e 13-bis del d.lgs. 163/06.

Il punto merita un approfondimento, ma è bene, prima, dare conto della verifica circa l'applicazione del meccanismo di riduzione imposto dall'art. 9 c. 2-bis del d.l. 78/2010 ai fondi 2011-2014, con la decurtazione permanente di cui all'art. 1 c. 456 della legge 147/2013, meccanismo poi riproposto per il 2016, in relazione al fondo base 2015, dall'art. 1 c. 236 della legge 208/15. L'art. 23, c. 2, del d.lgs. 23.05.17, n.75, abrogando tale disposizione con decorrenza 1 gennaio 2017, ha stabilito che, da tale data, il fondo per il trattamento economico accessorio non possa superare il livello del 2016.

Nella seguente tabella sono calcolate le percentuali di variazione del personale medio sull'anno base di riferimento (2010 per gli anni 2013-2014 e 2015 per il 2016):

	personale al			variazione % su anno base
	01-gen	31-dic	media	
2010	95	95	95	anno base
2013	88	86	87	-0,08
2014	86	84	85	-0,11
2015	84	85	85	anno base
2016	85	83	84	-0,01

L'applicazione di tali percentuali ai fondi degli anni di riferimento 2010 e 2015 conferma che l'ente ha applicato correttamente i meccanismi di riduzione dei fondi negli esercizi 2013-2015, così come al fondo 2016. Per quanto riguarda il 2017, la costituzione è intervenuta poco prima della pubblicazione del d.lgs. 175/17, di cui non incorpora le novità: è evidente che l'Ente dovrà rettificare l'entità del fondo 2017 in sede di costituzione definitiva, per tener conto dell'art. 23, c. 2, del decreto.

Discorso a sé va fatto per le risorse (€ 18.436 ca.) inserite *sub* art. 15, c. 1, lett. k), CCNL 1.04.99, come "quote per la progettazione": esse paiono corrispondere esclusivamente ai vecchi incentivi alla progettazione, per i quali il passaggio per il fondo ha una mera funzione informativa, dacché esse, quante che siano, hanno una destinazione vincolata e non ricadono nei tetti posti alla crescita del trattamento accessorio.

Diverso discorso per i nuovi incentivi per funzioni tecniche, per i quali varrà, invece, il principio di diritto enunciato dalla Corte dei conti – Sezione delle autonomie¹⁴:

"Gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'articolo 113, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'articolo 1, comma 236, l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016)."

¹⁴ Deliberazione n. 7/SEZAUT 2017 QMIG del 30.03.17.

L'esame degli atti di liquidazione degli incentivi, adottati nel quinquennio 2013-2017, dimostra che, alla data della verifica, erano stati erogati esclusivamente i vecchi incentivi alla progettazione interna, non soggetti a vincoli.

È evidente, tuttavia, che, allorché gli uffici faranno applicazione del nuovo regolamento sugli incentivi per funzioni tecniche, il loro importo complessivo, a mente del citato parere giuscontabile, dovrà restare entro il tetto del fondo 2016, calcolato al netto dei vecchi incentivi alla progettazione interna, a meno che *medio tempore* non intervengano novità normative o giurisprudenziali.

Un'ulteriore verifica ha riguardato le risorse variabili aggiunte ai fondi in base all'art. 15 c. 5 del CCNL 1/04/99¹⁵, per un importo di circa € 11.037 annui dal 2015 in poi.

Tali risorse sono state inserite nei fondi dalla deliberazione giuntale n. 166 del 30.11.2015, al fine di finanziare i due progetti approvati dalla deliberazione n. 167 del 1.12.15: uno per l'attivazione del servizio di pronta reperibilità del personale dell'area tecnica (€ 5.500,00), l'altro per garantire il mantenimento dei servizi di turno e reperibilità del personale della Polizia Municipale (€ 5.537,53). La deliberazione n. 159 del 17.11.16 ha reiterato i due progetti nel 2016 e le relative risorse sono state inserite anche in sede di costituzione provvisoria del fondo 2017, ancorché non vi sia stata alcuna deliberazione giuntale in tal senso.

La condotta dell'Ente appare corretta alla luce del nuovo orientamento, espresso dal parere ARAN prot.n. 19932 del 18.06.2015, che consente di ricorrere alle risorse aggiuntive di cui all'art. 15 c. 5 per finanziare indennità di turno e reperibilità, se necessarie al raggiungimento di obiettivi di *performance*, anche di mero mantenimento.

Sul punto, tuttavia, va fatto un rilievo.

Nel 2016 l'Ente ha inserito lo stesso importo impegnato nel 2015 e non quanto effettivamente liquidato a carico di tale esercizio, con ciò violando potenzialmente l'art. 1, c. 236, della legge 208/15. Applicando correttamente l'art. 15, c. 5, infatti, le economie su tali risorse aggiuntive, rilevate in sede di rendicontazione dei progetti, non vanno trasportate al fondo successivo, ma rappresentano *tout court* economie di bilancio: solo queste costituiscono i maggiori oneri effettivamente sostenuti dall'ente per il raggiungimento degli obiettivi.

Ne consegue per logica che il tetto al salario accessorio, rappresentato dal fondo 2015, per queste risorse aggiuntive va declinato non sull'impegnato, ma sul liquidato.

Ciò detto in merito alla costituzione dei fondi, l'esame del loro utilizzo ha rilevato che le risorse sono assorbite pressoché integralmente da impieghi stabili, ormai sostanzialmente vincolati: oneri per vecchie progressioni economiche orizzontali (127 mila euro ca.), indennità di comparto (36 mila euro ca.), indennità del personale educativo (3 mila euro ca.), indennità di turno e reperibilità del personale della Polizia Municipale (10 mila euro ca.).

¹⁵ Per comodità riportiamo di seguito il testo della disposizione: "*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, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.*"

Residuano solo gli incentivi alla progettazione e le risorse di cui all'art. 15 c. 5, già esaminate, mentre in tutto il periodo vagliato l'Ente non è stato in grado di destinare alcuna risorsa agli incentivi alla produttività.

1.3.1 Gli incentivi alla progettazione

Il Comune di Pontremoli, nel periodo oggetto di esame, ha distribuito sostanzialmente un solo tipo di compenso, oltre quelli direttamente finanziati dalle ordinarie risorse del fondo¹⁶, ossia l'incentivo alla progettazione interna.

La disciplina dell'incentivo, originariamente introdotto dall'art.18 della cd. "*Legge Merloni*", ha avuto un'evoluzione normativa che può ripartirsi in tre fasi temporali:

1. PRIMO PERIODO: vigenza dell'originario articolo 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 12/04/2006, n. 163 (commi abrogati a decorrere dal 18 agosto 2014 dall'articolo 13 del decreto legge 24/06/2014, n.90);
2. SECONDO PERIODO: vigenza dell'articolo 93, commi 7-*bis* e seguenti, del d.lgs. 163/06 (commi introdotti dall'articolo 13-*bis* del citato decreto 90/14); tale fase va dal 19 agosto 2014 fino al 18 aprile 2016, allorché il d.lgs. 18/04/16, n.50 ha abrogato il d.lgs. 163/06;
3. TERZO PERIODO: vigenza dell'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, dal 19 aprile 2016 fino a data corrente.

La tabella alla pagina seguente sintetizza in forma schematica i contenuti normativi in vigore per ciascun periodo.

¹⁶ Fanno eccezione anche i compensi ISTAT, su cui non ci si sofferma data l'esiguità.

	Col. 1	Col. 2	Col. 3
	Periodo 1 fino al 18 agosto 2014	Periodo 2 fino al 18 aprile 2016	Periodo 3 dal 19 aprile 2016
Percentuale max → riga 1	2% di base gara		
Base gara → riga 2	opera o lavoro		opera o lavoro, servizio, fornitura (*)
Soglia individuale (percentuale da calcolare rispetto al trattamento economico annuo lordo) → riga 3	100 per cento (limite presente solo nei casi di progettazione)	50 per cento	
Quota destinata al fondo → riga 4	100%	80%	80%
Destinatari → riga 5	a) responsabile del procedimento o Rup b) incaricati di - redazione del progetto - piano della sicurezza - direzione dei lavori - collaudo c) collaboratori		
Residuo 20% →	Ipotesi non contemplata	a) acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a - progetti di innovazione, - progetti di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo - ammodernamento e accrescimento	a) acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di: - innovazione (anche per il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infra- strutture), - implementazione (delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa) - efficientamento

Nel periodo oggetto di verifica il Comune di Pontremoli ha sempre riconosciuto al proprio personale gli incentivi alla progettazione.

La liquidazione dell'incentivo è avvenuta sulla base del *“Regolamento comunale per la ripartizione degli incentivi di cui all'art. 18, comma 1, legge 109/1994”*, approvato con delibera giuntale n. 170 del 1.08.01. L'atto è stato applicato fino all'adozione di un nuovo regolamento ad opera della delibera giuntale n. 10 del 30.01.16, previa definizione dei criteri generali in sede di contrattazione decentrata integrativa (verbali del 30.12.2014 e 22.12.2001).

Il nuovo regolamento ha dato attuazione con significativo ritardo alle disposizioni recate dagli artt.13 e 13-bis del D.L. 90/2014, convertito in legge 114/2014, D.L. n. 90/2014. Nel regolamento merita rilievo la disposizione secondo cui gli incentivi *“si applicano alle opere pubbliche o lavori, la cui progettazione sia stata approvata successivamente al 18.08.2014”*; inoltre viene ivi previsto che dal 01.12.2015 la ripartizione degli incentivi *“avverrà secondo i criteri stabiliti in sede di contrattazione decentrata integrativa anno 2015 e recepiti nel presente regolamento”*.

Anche tale regolamento è stato abrogato: la deliberazione giuntale n. 175 del 17.12.16 ha approvato un nuovo regolamento per adeguare l'ordinamento comunale alle sopravvenute disposizioni di cui all'art. 113 del d.gs. 50/2016; la deliberazione stabilisce che le nuove regole si applichino con riferimento agli incentivi per le funzioni tecniche *“affidate successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016”*, ovvero a decorrere dal 19.04.2016.

In sede di ispezione sono state esaminate le seguenti determinazioni di liquidazione dell'incentivo, scelte a campione casuale, unitamente alle delibere giuntali che, approvando il relativo progetto, hanno definito il quadro economico dell'opera (tra parentesi gli estremi della delibera):

- a) n. 154 del 30.07.2013 (D.G.C. n. 124 del 10.09.2012)
- b) n. 72 del 14.05.2014 (D.G.C. n. 104 del 30.07.2012)
- c) n. 159 del 15.10.2015 (D.G.C. n. 145 del 30.11.2013)
- d) n. 117 del 12.04.2016 (D.G.C. n. 33 del 25.02.2012)
- e) n. 36 del 26.08.2017 (D.G.C. n. 180 del 28.12.2015).

Le norme regolamentari esaminate e la loro applicazione espongono l'Ente a vari rilievi.

In primo luogo, l'Ente ha continuato ad erogare l'incentivo sulla base del regolamento emanato in attuazione dell'art. 18 della legge 109/94 ben oltre l'abrogazione di tale norma.

A tale riguardo, giova richiamare un recente parere della Corte dei conti¹⁷, in merito alla richiesta possibilità, per un Comune, di corrispondere incentivi facendo applicazione del regolamento ex art. 18 L. n. 109/1994 a suo tempo approvato, per attività svolte dopo l'entrata in vigore dell'art. 13-bis del d.l. 90/2014. Il giudice ha affermato:

“la Sezione ritiene di dare parere negativo. E tanto in ragione della avvenuta abrogazione della L. n. 109/1994, norma primaria da cui discende il regolamento di cui si tratta. Invero, attesa la eterogeneità della fattispecie disciplinata dalla L. n. 109/1994 rispetto a quella di cui al d.lgs. n. 163/2006, una “reviviscenza” della prima parrebbe esclusa, non solo in ossequio al divieto di ultrattività delle norme ma anche in ragione del carattere eccezionale della disciplina incentivante

¹⁷ Corte dei conti – Sez. Reg. Cont. Toscana, deliberazione n. 177 del 26.10.17.

(in quanto derogatoria rispetto al principio della onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico)".

Un secondo rilievo concerne le regole di diritto intertemporale individuate dall'Ente per definire la disciplina di volta in volta concretamente applicabile; ambito questo particolarmente rilevante poiché le attività incentivate sono state effettuate sotto la vigenza di discipline diverse susseguitesi in un lasso di tempo assai limitato. Al riguardo il Comunicato del Presidente ANAC del 6.09.17, nel richiamare la giurisprudenza contabile¹⁸, ha affermato:

"tenuto conto delle numerose pronunce della Corte dei Conti in merito all'efficacia temporale delle disposizioni normative inerenti la disciplina degli incentivi per funzioni tecniche succedutesi nel tempo, deve ritenersi che per gli incentivi inerenti le funzioni tecniche ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina normativa applicabile è il compimento delle attività oggetto di incentivazione".

Alla luce di tale condivisibile orientamento, non risulta conforme alla norma la citata deliberazione giuntale n. 10/2016, laddove prevede che le disposizioni del nuovo regolamento comunale, in attuazione del d.l.90/14, *"si applicano alle opere pubbliche o lavori, la cui progettazione sia stata approvata successivamente al 18.08.2014".*

Non è conforme alla normativa neanche la deliberazione giuntale n. 175/16, che, nell'approvare il nuovo regolamento, in attuazione del d.lgs. 50/16, ha stabilito che esso si applichi agli incentivi per le funzioni tecniche *"affidate"* dopo il 19.04.16. Tale previsione pare contrastare con l'articolo 216, comma 1, d.lgs. 50/16, secondo cui la nuova normativa si applica *"alle procedure ed ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore"* (19 aprile 2016). La corretta applicazione di tale norma e dei principi generali vorrebbe, quindi, che il nuovo regolamento comunale si applicasse solo alle attività incentivate che: a) siano state svolte dopo l'entrata in vigore del decreto e b) siano relative a contratti il cui bando sia stato pubblicato dopo tale data.

Tali rilievi generali hanno avuto conseguenze anche in sede di liquidazione.

L'art. 8 del regolamento approvato con deliberazione n. 170/01 prevedeva di calcolare l'incentivo nella misura massima dell'1% dell'importo a base di gara per i lavori di valore sopra soglia comunitaria e dell'1,5% per quelli sotto soglia. Abbiamo visto che, anche dopo l'abrogazione dell'articolo 18 della legge n. 109/94 e fino alla deliberazione n. 10 del 30.01.16, l'Ente non ha modificato questo regolamento, né lo ha adeguato all'articolo 92, c. 5 del d.lgs. 163/06. E, tuttavia, nei quadri economici esaminati risulta che l'incentivo è stato calcolato sempre in misura pari al 2% dell'importo a base di gara, anziché nella minore percentuale concretamente prevista dal regolamento. Si consideri, peraltro, che la legge ha sempre individuato una percentuale massima, ben potendo gli Enti attestarsi su una inferiore in sede regolamentare.

L'Ente ha mantenuto ferma nel regolamento la percentuale massima originariamente prevista dalla legge Merloni, ma ha poi fatto applicazione diretta, in fase di liquidazione, delle novelle che le avevano innalzate al 2%: in tal modo ha violato il proprio regolamento.

Alla stregua dei rilievi svolti, risulta irregolare la liquidazione di cui alle determinazioni sopra riportate ai punti da a) a d), in quanto:

¹⁸ Cfr. da ultimo Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 185 del 9.06.17.

- l'erogazione degli incentivi è avvenuta in assenza dell'apposito regolamento prescritto per legge;
- l'incentivo è stato calcolato in misura pari al 2% in luogo della minore percentuale prevista dal regolamento;
- limitatamente alla determina *sub d)*, che concerne lavori ultimati il 22 gennaio 2016, è stato applicato retroattivamente l'articolo 5 del regolamento, approvato con delibera n. 10/2016. Tale irregolarità si estende alle liquidazione in acconto (determinazioni n. 129 del 26.08.15 e n. 131 del 28.08.15).

1.4 Le posizioni organizzative

Il Comune di Pontremoli è privo di posizioni dirigenziali, per cui le relative funzioni, ai sensi dell'art. 109, c. 2, del TUEL, possono essere attribuite ai responsabili degli uffici e dei servizi indipendentemente dalla qualifica rivestita. In tal caso a questi si applica, ai sensi dell'art. 11, c. 1, del CCNL 31.03.99, la disciplina sul trattamento economico delle posizioni organizzative, prevista dagli artt. 8 e ss. del medesimo contratto, con risorse finanziarie interamente a carico del bilancio e non dei fondi accessori del personale.

Tale disciplina, presso l'Ente ispezionato, trova riflesso negli articoli 5 e 6 del regolamento degli uffici e dei servizi comunali, approvato con deliberazione giuntale n. 161 del 16.04.98 e in seguito più volte modificato. La formale istituzione dell'area delle posizioni organizzative è avvenuta con deliberazione giuntale n. 26 del 24.02.00, che ha individuato le posizioni di lavoro riconducibili ad essa, identificandole con quelle cui era attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi e ha determinato il valore economico di ciascuna, graduando la retribuzione di posizione e di risultato.

Il provvedimento istitutivo dell'area è stato oggetto di varie successive modifiche¹⁹, che hanno inciso sia sul numero delle posizioni in essere, adeguandolo ai mutamenti nell'organigramma, sia sulla graduazione del loro valore economico.

L'esame degli atti, peraltro confermati dai cedoloni stipendiali dei destinatari, dimostra che il valore economico delle posizioni si è sempre mantenuto entro le forchette fissate dall'art. 10 CCNL 31.03.99, ossia una retribuzione di posizione tra un minimo di € 5.164,57 (£ 10.000.000) ed un massimo di € 12.911,42 (£ 25.000.000) ed una retribuzione di risultato tra il 10% ed il 25% della prima.

Due rilievi, tuttavia, vanno fatti all'Ente rispetto alle posizioni in parola.

In primo luogo, l'art. 10, c.2, CCNL 31.03.99 prevede che *“Ciascun ente stabilisce la graduazione della retribuzione di posizione in rapporto a ciascuna delle posizioni organizzative previamente individuate”*: la preventiva determinazione delle metodologie per la corretta graduazione delle posizioni organizzative e dei valori economici della relativa retribuzione di posizione e di risultato, del resto, è presupposto per l'attivazione stessa dell'area, come precisato anche dall'ARAN²⁰. L'art. 16, c. 2, lett. b), CCNL 31.03.99, peraltro, rimette alla concertazione

¹⁹ Sono stati esaminati i seguenti atti: deliberazione giuntale n. 152 del 27.07.01, deliberazione commissariale n. 30 del 28.04.11, deliberazione giuntale n. 119 del 7.01.13 e, infine, deliberazione giuntale n. 92 del 6.07.17.

²⁰ RAL_1369_Orientamenti applicativi.

sindacale la definizione dei criteri generali per la valutazione delle posizioni organizzative e relativa graduazione delle funzioni.

Non risulta che tale concertazione sia mai avvenuta e manca un atto in cui sia stata definita una vera e propria metodologia generale per la graduazione delle posizioni. Le deliberazioni giuntali esaminate, che tempo per tempo attribuiscono un determinato valore alle varie posizioni organizzative individuate, fanno riferimento ai criteri definiti dalla deliberazione n. 152/01 (**allegato n. 1**). Tale atto individua quattro criteri generali, cui, in una tabella allegata, viene attribuito un determinato punteggio massimo (a. peso dell'area, 50 punti; b. coordinamento dei servizi e risorse umane, 50 punti; c. relazioni esterne, 25 punti; d. competenze specialistiche, 25 punti), in base ai quali viene assegnato un punteggio ad ogni area. Non sono specificati indicatori oggettivi, che consentano di applicare in modo imparziale i criteri anzidetti alle singole aree organizzative, né è chiarito in nessun punto, soprattutto, in base a quale algoritmo tale punteggio si traduca in valore economico.

Inoltre, l'autonomia ed indipendenza della funzione dirigenziale nei confronti degli organi di indirizzo è lesa anche da un'altra caratteristica dell'ordinamento comunale di Pontremoli: gli incarichi di posizione organizzativa sono annuali, a volte anche infra annuali; si consideri che gli incarichi in essere al momento della verifica erano stati conferiti dal Sindaco al momento del recente insediamento (decreti sindacali dal n. 7 al n. 13 dell'8.07.17) e avevano scadenza al 31.12.17.

La durata minima degli incarichi di funzione dirigenziale è fissata dall'art. 19, c. 2, d.lgs. 165/01 in tre anni. Tale norma va applicata anche ai responsabili degli uffici e dei servizi degli Enti locali privi di dirigenti: applicazione diretta e non meramente in via analogica, poiché ai sensi dell'art. 109, c. 2, del TUEL essi ricevono dal Sindaco incarichi che sono a tutti gli effetti relativi a funzioni dirigenziali; la durata minima dell'incarico non è un privilegio connesso allo status di dirigente, ma è garanzia posta a tutela della funzione dirigenziale. Esigenza che, nel caso di Enti locali privi di dirigenza, sussiste pienamente rispetto ai responsabili di servizio.

Per quanto concerne la retribuzione di risultato, l'esame degli atti di liquidazione²¹ non ha evidenziato rilievi: tale emolumento viene erogato entro il limite massimo del 25% della posizione, a seguito di un processo valutativo che vede la predeterminazione degli obiettivi e la verifica del loro raggiungimento da parte del nucleo di valutazione.

Un rilievo è emerso, invece, in merito al rispetto del principio di onnicomprensività: dai cedoloni stipendiali della dott.ssa Anna Rapetti, infatti, è risultato che, in tutto il periodo esaminato, ella ha percepito mensilmente un compenso di € 154,94, pari ad € 1.859,28 annui, qualificato come "COMPENSO ARCHIVIO NOTARILE".

Dall'esame degli atti, è risultato che ella percepisce tale compenso per lo svolgimento dell'incarico di Archivistica reggente dell'Archivio Notarile Mandamentale, incarico attribuitole con decreto del Direttore dell'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili del Ministero di Grazia e Giustizia (prot. 1997 del 26.05.00, **allegato n. 2**), cui ha fatto seguito la deliberazione giuntale n. 99 del 12.06.00 (**allegato n. 3**), che ha stabilito di riconoscerle il compenso precedentemente percepito dall'Archivistica titolare, ossia £ 300.000 lorde mensili (€ 154,94, appunto), salvo recupero da parte degli altri comuni del Mandamento. Gli atti confermano che tale recupero è sempre avvenuto.

²¹ Determinazione n.79 del 10.05.17 per il 2016; n. 70 del 17.05.16 per il 2015; n. 114 del 5.10.15 per il 2014; n. 197 del 31.12.14 per il 2013.

L'erogazione del compenso va considerata, in primo luogo, 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, 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'onnidimensionalità”*, alla luce del quale va valutato il compenso citato: nessun compenso che non sia previsto e regolato dal contratto collettivo può essere erogato ai dipendenti.

L'art. 10, c.1, CCNL 31.03.99, prevede che la retribuzione di posizione e quella di risultato assorbano tutte le voci di trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa, salvo le eccezioni espressamente previste, fra le quali non viene menzionato il compenso per la reggenza degli archivi mandamentali.

La Corte dei conti²² ha chiarito che l'articolo 53 del d.lgs. 165/01, *“nel porre il divieto per le Amministrazioni di conferire ai dipendenti incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti e disciplinati dalla legge o da altre fonti normative costituisce, argomentando a contrario, ulteriore espressione del divieto di corrispondere compensi per lo svolgimento di attività istituzionali, il cui esercizio trovi il suo presupposto necessario nella qualifica attribuita e nell'ufficio ricoperto dal soggetto o, comunque, nelle finalità istituzionali dell'Ente di appartenenza”*.

La sentenza aiuta a collocare la questione nell'esatta prospettiva, quella delle mansioni esigibili dal dipendente in base a qualifica, ufficio e finalità istituzionali dell'Ente: se una prestazione è esigibile da un dipendente, allora, in base al principio di onnidimensionalità, potrà essere ricompensata solo con gli emolumenti previsti nel contratto collettivo; se invece non lo è, allora potrà esser richiesta e compensata solo nella forma di incarico esterno, dovendo scontare, a quel punto, tutti i vincoli ai quali è subordinata l'attribuzione di un incarico di tal fatta.

Anche sotto tale aspetto, non appare giustificato uno specifico distinto compenso per la reggenza dell'Archivio Notarile Mandamentale, poiché la dott.ssa Rapetti ne è stata incaricata, applicando gli articoli 233, c. 2 e 245 cpv. del R.D. 10.09.14, n. 1326, in qualità di Vice Segretario comunale, ossia *ratione officii*.

L'erogazione del compenso, quindi, appare contraria ai principi che regolano la definizione del trattamento economico dei pubblici dipendenti, in particolare dei titolari di posizione organizzativa.

Le modalità più corrette per compensare il maggior impegno richiesto al Vice Segretario comunale per tale reggenza - che, nonostante l'asserita originaria temporaneità, dura da 17 anni - andavano trovate nell'adeguata valorizzazione dello stesso in sede di graduazione della retribuzione di posizione.

²² Corte dei conti, sez.giur. per la Regione Siciliana, sentenza n. 3098/2006 del 30.10.06.

1.5 Il Segretario comunale

Nel periodo 2013-2017, presso il Comune in esame si sono succeduti i seguenti Segretari comunali:

- | | |
|---|--|
| - Luca Lazzarini (titolare) | dal 20/09/2004 al 13/10/2013
e dal 29/09/2016 al 17/11/17 |
| - Michele Pinzuti (a scavalco) | dal 01/11/2013 al 30/09/2014 |
| - Sergio Camillo Sortino (a scavalco) | dal 07/10/2014 al 31/10/2014
e dal 03/11/2014 al 31/01/2015 |
| - Pietro Paolo Buonocore (titolare) ²³ | dal 11/03/2015 al 28/09/2016 |

Sono state esaminate le seguenti determinazioni dirigenziali, che hanno fissato per ogni segretario il trattamento economico fondamentale:

- | | |
|-------------------|--|
| - Lazzarini | n. 71 del 23.05.11
n. 153 del 7.10.16 |
| - Pinzuti..... | n. 33 del 9.12.13
n. 17 del 20.02.14
n. 85 del 31.05.14
n. 109 del 1.07.14
n. 122 del 2.08.14
n. 146 dell'11.09.14
n. 150 del 17.09.14 |
| - Sortino | n. 167 del 24.10.14
n. 177 dell'11.11.14
n. 186 del 9.12.14
n. 2 del 20.01.15 |
| - Buonocore | n. 16 del 20.03.15
n. 96 del 31.05.16 |

Nel primo periodo, il trattamento economico del dr. Lazzarini, quale Segretario generale del Comune di Pontremoli di fascia B, è stato fissato dalla determinazione n. 71/2011 applicandogli *tout court* il trattamento stipendiale e la retribuzione di posizione previsti per i Segretari degli Enti

²³ In data 15.01.15 i comuni di Pontremoli, Filattiera, Mulazzo, Tresana e Zeri hanno siglato la convenzione per l'esercizio in forma associata della segreteria comunale, di durata quinquennale. A seguito del recesso di Mulazzo, gli altri comuni hanno siglato una nuova convenzione in data 30.11.16.

di livello B (art. 3, c. 6, del CCNL 1.03.11)²⁴.

Il compenso del dr. Sortino e del dr. Pinzuti, entrambi a scavalco, è stato determinato in applicazione dell'art. 3, c. 2, dell'accordo 2 - contratto collettivo integrativo di livello nazionale del 22.12.03: in base a tale norma contrattuale, in caso di incarico di reggenza o a scavalco, spetta al Segretario un trattamento aggiuntivo, determinato in percentuale della retribuzione complessiva in godimento, pari al 15% o al 25% a seconda della durata della supplenza.

Il dr. Buonocore è subentrato, invece, quale titolare della segreteria convenzionata di classe 2[^], comprendente i Comuni di Pontremoli, Filattiera, Mulazzo, Tresana e Zeri: il suo trattamento economico, pertanto, è stato correttamente determinato applicando al trattamento base, analogo a quello del dr. Lazzarini, la maggiorazione prevista dall'art. 45 del CCNL 26.05.01.

Al suo rientro quale titolare della segreteria convenzionata, il dr. Lazzarini, in aggiunta alla maggiorazione per la segreteria convenzionata, si è visto riconoscere anche la maggiorazione del 50% della retribuzione di posizione in godimento, prevista dall'art. 41, c. 4, CCNL 16.05.01. La maggiorazione gli è stata attribuita dal decreto sindacale n. 27 del 3.10.16 (**allegato n. 4**), cui la determinazione n. 153/16 ha dato esecuzione²⁵.

L'art. 41 c.4 del CCNL 16.05.01 rinvia, per la determinazione dei criteri e dei parametri in presenza dei quali è possibile riconoscere la maggiorazione, ad un ulteriore accordo decentrato, che è stato siglato all'interno dell'accordo 2 - contratto collettivo integrativo di livello nazionale del 22.12.03. L'art. 1 di tale accordo, infatti, individua una serie di condizioni soggettive ed oggettive al ricorrere delle quali gli Enti possono riconoscere maggiorazioni tra il 10% ed il 50% della retribuzione di posizione in godimento.

Il decreto sindacale 27/2016 ha riconosciuto la maggiorazione nell'importo massimo previsto, individuando la sussistenza delle condizioni soggettive ed oggettive in un apposito allegato²⁶.

La norma contrattuale, tuttavia, non si limita a stabilire che la maggiorazione possa essere erogata al ricorrere di determinate condizioni, ma stabilisce anche che essa possa andare da un minimo del 10% a un massimo del 50% della retribuzione di posizione in godimento. Per stabilire quale valore debba assumere l'Ente deve far riferimento a parametri, definiti "*gli strumenti per la determinazione monetaria della maggiorazione della retribuzione di posizione*", che il CCDI però non fissa: la scelta in ordine a quale maggiorazione applicare, fra il minimo e il massimo fissati dal contratto, spetta quindi all'Ente e rappresenta l'esercizio di un potere discrezionale degli organi di governo.

Al momento di attribuirle, pertanto, gli organi di governo non possono limitarsi a verificare che sussistano le condizioni per procedervi ma devono, altresì, motivare le ragioni della scelta di un determinato importo piuttosto che di un altro, utilizzando dei parametri oggettivi previamente individuati. **Nulla di tutto ciò risulta dal decreto sindacale n.27/2016.**

L'Ente ha erogato al dr. Lazzarini e al dr. Buonocore anche la retribuzione di risultato, emolumento previsto dall'art. 42, c.1, CCNL 16.05.01, con le seguenti determinazioni:

²⁴ Il Comune di Pontremoli, pur avendo meno di 10.000 abitanti, è stato riclassificato in classe 2[^] dal decreto ministeriale 19.10.90.

²⁵ A fronte di una retribuzione di posizione pari ad € 15.584,45 annui, la maggiorazione è di € 7.792,23.

²⁶ Tra le condizioni soggettive l'allegato segnala l'elevata complessità dell'attività rogatoria, laddove risulta che in tutto il 2016 il dr. Lazzarini ha rogato solo tre atti.

- Lazzarini..... n. 68 del 13.05.14 (anno 2013)
n. 123 del 2.08.14 (anno 2013 c/ Mulazzo)
n. 92 del 31.05.17 (anno 2016 *pro quota*)
- Buonocore.....n. 96 del 31.05.16 (anno 2015)
n. 92 del 31.05.17 (anno 2016 *pro quota*)

A monte di tali determinazioni vi sono note sindacali (**allegato n. 5**)²⁷ che, prendendo atto delle relazioni dei medesimi Segretari, hanno disposto l'erogazione.

Va formulato un rilievo in proposito, poiché dalla lettura degli atti risulta chiaro che manca, a monte della liquidazione, una valutazione conforme al dettato contrattuale ed alla *ratio* stessa di un istituto quale la retribuzione di risultato.

Un primo principio che è stato violato è quello della necessaria correlazione fra retribuzione di risultato ed obiettivi conseguiti.

Il principio in parola risulta dall'articolo 42 CCNL 16.05.01, 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 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. Sull'argomento l'ARAN ha precisato²⁸:

“In proposito, si ritiene utile precisare quanto segue:

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

²⁷ Nota del 29.03.14 per Lazzarini 2013; nota 31.05.15 per Buonocore 2015; nota del 29.05.17 per Lazzarini-Buonocore 2016.

²⁸ ARAN, orientamento applicativo 14/10/14 SEG_041.

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 nel nostro caso è rafforzata dall'assenza di un passaggio “tecnico” nel percorso che conduce alla liquidazione dell'indennità di risultato,

Un'ulteriore verifica ha riguardato i diritti di rogito, liquidati ai Segretari ed ai loro vicari, ai sensi dell'art. 41 u.c. della legge 11.07.1980, n. 312, dalle seguenti determinazioni dirigenziali:

- Per i diritti maturati nel 2013..... n. 54 del 24.04.13
n. 92 del 10.07.13
n. 3 del 28.10.13
n. 6 del 3.02.14
- Per i diritti maturati nel 2014.....n. 51 del 19.04.14
n. 130 del 20.08.14
n. 163 del 14.10.14
n. 6 del 3.02.15
- Per i diritti maturati nel 2015.....n. 42 del 12.05.15
n. 123 del 22.10.15

È emerso un rilievo in merito ai diritti di rogito liquidati con la determinazione n. 163/2014 (**allegato n. 6**) al dr. Pinzuti per il 3[^] trimestre 2014 (€ 1.022,89 oltre oneri), nonché ai diritti liquidati con la determinazione n. 6/2015 (**allegato n. 7**) al dr. Sortino per il 4[^] trimestre 2014 (€ 2.830,95 oltre oneri).

La liquidazione di tali diritti è relativa ad attività espletate dopo l'entrata in vigore del decreto legge 24.06.14, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11.08.2014, n. 114. L'art. 10, c. 2-*bis*, del decreto ha modificato la disciplina di tale emolumento, consentendola nei limiti del quinto (in luogo del precedente terzo) dello stipendio in godimento e limitandola agli

“Enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale”.

Sull'esatta portata interpretativa da dare a tale limitazione vi sono avvisi discordi, fra

magistratura ordinaria da un lato (supportata da un *obiter dictum* della Corte costituzionale²⁹) e magistratura contabile ed organi ministeriali dall'altro. Mentre la magistratura ordinaria³⁰ ritiene erogabili i diritti di rogito ai Segretari di Comuni comunque privi di personale con qualifica dirigenziale, indipendentemente dalla fascia di appartenenza, la Corte dei conti³¹ ha enunciato un principio di diritto esattamente contrario, in una pronuncia adottata ai sensi dell'art. 6, c. 4, d.l. 10.10.12, n. 174, come tale vincolante per tutte le Sezioni regionali:

“Alla luce della previsione di cui all'art. 10 comma 2 bis del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, i diritti di rogito competono ai soli segretari di fascia C”.

Tale interpretazione è stata condivisa dal Ministero dell'economia e delle finanze, tra l'altro nel parere espresso dal Ragioniere Generale dello Stato al Comune di Cinisello Balsamo in data 25.03.16.

Alla luce dell'interpretazione espressa dalla Corte dei conti e dal Ragioniere Generale dello Stato, l'erogazione dei diritti di rogito maturati nel 3^a e 4^a trimestre 2014 ai Segretari del Comune di Pontremoli, tutti di fascia B, risulta indebita.

Nella deliberazione già citata la Sezione delle autonomie ha anche enunciato il seguente principio di diritto:

“Le somme destinate al pagamento dell'emolumento in parola devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti.”.

L'Ente ispezionato, in tutte le determinazioni esaminate, ha liquidato i diritti di rogito al netto degli oneri riflessi e dell'IRAP; tale prassi, opposta all'interpretazione resa dalla Corte dei conti, è evidentemente contraria all'art. 41 u.c. della legge 312/80: la norma attribuisce al Segretario solo il 75% della quota del 90% di tutti i diritti riscossi di competenza comunale (il 10% essendo riservato all'Agenzia), mentre con la prassi seguita dal Comune di Pontremoli oneri riflessi ed IRAP si aggiungono quale costo autonomo per l'Ente, riducendo così di fatto la quota di sua competenza.

Le somme liquidate ai Segretari comunali nell'ultimo decennio, per la quota corrispondente agli oneri riflessi ed IRAP restati a carico dell'Ente, costituiscono indebito oggettivo, ai sensi dell'art. 2033 c.c..

²⁹ Sentenza n.75/2016.

³⁰ Si veda Tribunale di Potenza, sentenza n. 411/2017, Tribunale di Milano, sentenze n. 1539/2016 e n. 2156/2016, Tribunale di Busto Arsizio, sentenza n. 307/2016 e Corte di Appello di Milano, sentenza n. 272/2017.

³¹ Corte dei conti - Sez. delle autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG del 4.06.15.

CAPITOLO II – GLI ACQUISTI ED I PAGAMENTI

2.1 Le forniture di beni e servizi

La verifica relativa alle forniture di beni e servizi si è concentrata, secondo il mandato ricevuto, sul rispetto della normativa in materia di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti.

➤ Il ricorso alle convenzioni CONSIP

La verifica circa il rispetto delle norme che impongono il ricorso a strumenti di centralizzazione degli acquisti si è concentrata sulle modalità di approvvigionamento di beni e servizi per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa, telefonia mobile e buoni pasto³².

a) fornitura di Energia Elettrica

L'Ente ha utilizzato la fornitura dalla società Gala S.p.A., acquisita sul mercato elettronico ricorrendo a convenzione Consip, a partire dal 30 ottobre 2013 (R.d.A. n. 957324) fino al 31 luglio 2015.

La fornitrice Gala S.p.A. ha poi interrotto la fornitura, avendo rigettato la richiesta di rinnovo avanzata dal Comune, in quanto il quantitativo da fornire in sede di rinnovo era sotto la soglia minima prevista in convenzione (20.000 KW per ciascun POD). Dal 1° agosto al 30 novembre 2015, pertanto, la fornitura è stata assicurata *ex lege* dalla società Hera Comm s.r.l., alle condizioni previste dal regime di salvaguardia.

Successivamente, con determinazioni n. 193 del 19.10.15 e poi n. 193 del 19.09.16, l'Ente ha deciso di rivolgersi al mercato libero ed aderire all'offerta della società ENERGRID S.p.A., rispettivamente per i periodi dall'1.12.15 al 30.11.16 e poi per tutto il 2017 (**allegato n. 8 e n. 9**).

³² Per tali categorie merceologiche il legislatore nazionale ha introdotto un obbligo di approvvigionamento piuttosto stringente con l'art. 1, c. 7 del d.l. n. 95/2012 per il quale le amministrazioni di cui al cd. elenco ISTAT "sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati". Tale disposizione è stata integrata dall'art. 1, comma 494, l. 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016 prevedendosi che "È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione" e ancora "Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma".

Prima di tale modifica la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, era fatta salva a condizione che prevedessero corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e negli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. (ovvero dalle altre centrali di committenza).

L'Ente ha proceduto ad affidamento diretto, richiamando l'articolo 10 del *regolamento di semplificazione delle spese in economia*, adottato con deliberazione consiliare n. 28 del 29.09.11, norma che correttamente consente il ricorso a tale modalità solo per forniture di importo inferiore a 40 mila euro.

La fornitura di energia elettrica presso l'Ente ispezionato è di importo annuo ampiamente superiore alla soglia in parola, come si evince dai pagamenti dal 2013 al 2016 sul codice Siope n. 1316³³, per cui l'affidamento diretto non era consentito.

Il rilievo è tanto più grave in relazione al rinnovo della fornitura per il 2017, effettuato senza neanche tentare il ricorso alla nuova convenzione CONSIP "*Energia Elettrica 14*", attivata sul portale *acquistiinrete.it* dal 3.11.16: l'art. 1, c. 7, del d.l. 95/12, dopo la novella introdotta nel 2015, in via sperimentale per il periodo 2017-2019 non consente il ricorso a modalità diverse dall'approvvigionamento CONSIP neanche in presenza di condizioni migliori.

b) Telefonia mobile

L'Ente, per i servizi di telefonia mobile, dal 2006 ad oggi si avvale di un contratto di abbonamento con la società TIM, con formula *multibusiness*. Il primo contratto, poi prorogato di anno in anno, è stato stipulato il 22 febbraio 2006 per sostituire il precedente gestore, scelto a mezzo convenzione CONSIP, i cui servizi non assicuravano adeguata copertura di campo sul territorio comunale. L'Ente, inoltre, secondo quanto riferito dal funzionario responsabile, fornisce cellulari con utenze bloccate, servizio che non è fornito dai gestori in regime di convenzione CONSIP.

c) Telefonia fissa

L'Ente ha aderito alla convenzione CONSIP "*Telefonia fissa e connettività IP 4*", fornitore Telecom Italia S.p.A., con R.d.A. n. 511569 del 4 dicembre 2012.

Il servizio è stato prorogato negli anni successivi, da ultimo con nota trasmessa via *pec* il 29 novembre 2016.

d) Carburanti

L'Ente, per la fornitura dell'anno 2017, ha aderito alla convenzione CONSIP "*FUEL CARD 6*", con R.d.A. n. 3434608 del 2 gennaio 2017.

Negli anni precedenti, a partire dalla determinazione n. 57 del 29.03.13 per il 2013, il Servizio Economato e Provveditorato ha acquisito la fornitura sul libero mercato, motivando tale scelta in ragione delle particolari difficoltà di raggiungere la postazione di rete per l'approvvigionamento presso la società in convenzione CONSIP (sita ad almeno 10 km), oltre che per le condizioni di convenienza proposte dal fornitore prescelto.

e) Gas e combustibili per riscaldamento

³³ La spesa è per il 2013 di oltre € 344 mila, per il 2014 € 454 mila, per il 2015 € 264 mila e per il 2016 € 491 mila (importi arrotondati).

L'approvvigionamento di gas e combustibile per riscaldamento è stata assicurata all'Ente, al di fuori del perimetro CONSIP, dall'Azienda Consortile Acqua e Metano di La Spezia (ACAM) sulla base di una convenzione (Rep. n. 3135 del 6.09.00) relativa alla fornitura del "Servizio Energia", inteso ai sensi del D.P.R. n. 412/1993, di attuazione della legge n. 10/1991 e ss.mm.ii.. Tale affidamento è stato più volte prorogato, da ultimo, per il periodo di nostro interesse, con determinazioni n. 188 del 22.11.12 (**allegato n. 10**) fino al 30.06.14 e n. 291 del 17.11.14 (**allegato n. 11**) fino al 30.06.16, mentre la determinazione n. 190 del 16.10.15 ha affidato all'ACAM la fornitura del combustibile per la stagione termica 2015/2016.

Le prestazioni rese dall'ACAM, nel quadro del citato "Servizio Energia", non comprendevano solo la fornitura del gas naturale, ma si estendevano, tra l'altro, alla resa del servizio di conduzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli impianti e all'assunzione delle funzioni connesse alla figura di "Terzo responsabile". Si tratta, pertanto, di un rapporto più articolato e complesso di quello oggetto delle norme sulla centralizzazione degli acquisti.

Il punto da rilevare, tuttavia, è che, negli anni di nostro interesse, il valore di tale contratto è sempre ampiamente superiore a 40 mila euro, come risulta dai prospetti allegati alle citate determinazioni di impegno³⁴; per tale ragione non era ammissibile il ricorso all'affidamento diretto, né tanto meno alla proroga. L'Ente, peraltro, ha una partecipazione nell'ACAM, ma non tale, qualitativamente e quantitativamente, da garantirgli il controllo analogo.

Tale istituto era utilizzabile solo in casi eccezionali, normativamente tipizzati, già nel vigore del vecchio Codice dei contratti pubblici. Fra tali casi rientra quello dei contratti di "servizio energia", in base al d.lgs. 30.05.08 n. 115 (allegato II, punto 6), che ha previsto:

"qualora nel corso di vigenza di un contratto di servizio energia, le parti concordino l'esecuzione di nuove e/o ulteriori prestazioni ed attività conformi e corrispondenti ai requisiti del presente decreto, la durata del contratto potrà essere prorogata nel rispetto delle modalità definite dal presente decreto".

L'ANAC³⁵ ha affrontato il tema della proroga dei contratti pubblici proprio in un parere concernente un contratto di "servizio energia". Nel parere è stato segnalato in termini generali che:

"vige il principio che l'amministrazione, una volta scaduto il contratto deve, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, 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" (cfr. C. d.S. Sez. V 11/5/2009, n. 2882).

In termini specifici, per i contratti in parola, il parere ritiene corretta

"la soluzione di applicare il decreto n. 115 solo ai contratti stipulati dopo la sua entrata in vigore, i quali prevedono dunque specifiche tecniche pienamente adeguate alla nuova normativa. Può pertanto ragionevolmente ritenersi che l'intenzione del legislatore fosse quella di considerare anche la possibilità di proroga solo per contratti del tutto in linea con la nuova normativa".

³⁴ Il costo netto iva del 2014, ad esempio, è stato pari ad € 87.902,35 per quota combustibile, € 22.295,94 per quota gestione ed € 6.376,55 per conduzione e servizio "Terzo responsabile".

³⁵ Parere sulla Normativa del 04/07/2013 - rif. AG 18/13.

La convenzione con l'ACAM è stata stipulata nel 2000 e poi più volte prorogata: non sembra ricorrere, pertanto, il presupposto che ne avrebbe consentito la proroga.

Non ricorrono, d'altra parte, le condizioni che, in termini generali, ai sensi dell'art. 56 d.lgs. 163/06, avrebbero consentito la proroga di un contratto pubblico.

Successivamente alla fine del rapporto con l'ACAM, la determinazione n. 214 del 18.10.16 ha disposto l'affidamento diretto per dodici mesi alla società ENERGRID S.p.A. della sola fornitura di gas naturale per il riscaldamento degli edifici comunali, contratto di valore presunto inferiore a 40 mila euro e con corrispettivi inferiori di oltre il 3% rispetto alla convenzione CONSIP "Gas Naturale 8 – Lotto Toscana".

Si segnala che l'art. 1, c. 7, del d.l. 95/12, laddove impone la centralizzazione degli acquisti di gas naturale ed inibisce nel triennio 2017-2019 il ricorso ad altre forme di affidamento, anche se più convenienti, è norma speciale, per cui prevale su quella generale, recata dall'art. 36 del d.lgs. 50/16, che consente l'affidamento diretto per contratti di valore inferiore a 40 mila euro.

f) Buoni pasto

L'articolazione dell'orario di servizio non prevede rientri pomeridiani, per cui l'Ente non fornisce ai propri dipendenti il servizio sostitutivo della mensa.

➤ **Le procedure di acquisto ed il ricorso al mercato elettronico**

La verifica, circa l'utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione e la correttezza delle procedure di acquisto da parte dell'Ente, ha avuto ad oggetto un campione casuale di acquisti.

Un primo campione di dieci acquisti è stato selezionato dall'elenco delle procedure di scelta del contraente del 2015, pubblicato sul sito istituzionale nella sezione *Amministrazione trasparente* ai sensi dell'articolo 1, c. 32, della legge n. 190/12.

Tabella A) – Campione di acquisti 2015

	Aggiudicatario	Importo	Atto di agg.ne	del
1	GROS F4 DEI F.LLI PANCONI S.N.C.	49.300	det. 93	04/08/2015
2	ALESSIO CARNI S.N.C.	17.272	det. 117	04/09/2015
3	HALLEY INFORMATICA SRL	19.854	det. 29	17/04/2015
4	INFOTIRRENA SRL	30.000	dl. 75	07/11/2011
5	ERREBIAN SPA	5.500	det. 8	27/01/2015
6	ROLFO GOMME DI FERRARI FABRIZIO E C. S.N.C.	12.000	det. 1	03/03/2015
7	GIUMELLI GIANFRANCO	7.000	del. 189	31/12/2014
			det. 220	31.12.2014
8	BUSON SRL	21.500	det. 66	19/05/2015
			det. 139	03/09/2015
			det. 157	14/09/2015
			det. 188	10/10/2015
9	LAZZERINI FABRIZIO	6.633	det. 175	24/09/2015
			det. 52	15/02/2016
10	ETRURIA PA srl	5.000	det. 4	27/01/2015

Un ulteriore campione è stato selezionato tra gli impegni assunti negli anni 2013-2016 sui capitoli di spesa di parte corrente più rilevanti, esclusi quelli ricompresi in obblighi di approvvigionamento CONSIP, selezionandoli dai consuntivi di PEG:

Tabella B) – Campione di acquisti da PEG

	OGGETTO	Atto	del
1	Liquidazione a favore di ERREBIAN spa	dt. 79	03/05/2013
2	Prenotazione impegni di spesa Cancelleria e carta 1^ semestre 2013	dt. 2	29/01/2013
3	Rideterminazione impegno di spesa Cancelleria e carta 3^ trimestre 2013	dt. 130	04/07/2013
4	Rideterminazione impegno di spesa Cancelleria e carta 4^ trimestre 2013	dt. 12	26/10/2013
5	Rideterminazione impegno di spesa Cancelleria e carta anno 2013	dt. 33	06/12/2013
6	Liquidazione a favore di ETRURIA PA srl	dt. 32	21/02/2014
7	Liquidazione a favore di ETRURIA PA srl	dt. 88	11/05/2013
8	Prenotazioni impegni di spesa Plafond spese minori 1^ semestre 2013	dt. 4	01/02/2013
9	Prenotazioni impegni di spesa Plafond spese minori 3^ trimestre 2013	dt. 126	02/07/2013
10	Prenotazioni impegni di spesa Plafond spese minori 3^ trimestre 2013	dt. 18	04/11/2013
11	Liquidazione a favore di LECCHINI SAURO	dt. 161	05/11/2012
12	Liquidazione a favore di GRAFIX	dt. 168	15/11/2012
13	Liquidazione a favore di SEGNALVARA	dt. 12	22/01/2013
14	Liquidazione a favore di SEGNALVARA	dt. 83	10/04/2013
15	Affidamento fornitura ditta VERNISOL	dt. 34	28/11/2013
16	Liquidazione a favore di VERNISOL	dt. 9	28/01/2014
17	Liquidazione a favore di FRATELLI DE NEGRI srl	dt. 218	22/06/2016

Dalla documentazione relativa al campione, sono emerse alcune irregolarità.

In primo luogo, è risultato che per tutti gli approvvigionamenti di importo inferiore a € 40.000, ossia entro la soglia degli acquisti in economia, eccezion fatta per le forniture sub 1) e 2) della tabella A), l'Ente ha proceduto all'acquisto senza adottare preventivamente la determinazione a contrarre. L'adozione preliminare di tale atto era imposta prima dall'articolo 11, comma 2, d.lgs. 163/06 ed ora dall'articolo 36, comma 2, del d.lgs. 50/16.

In alcuni casi³⁶ - tutti precedenti alla novella dell'art. 36 del Codice dei contratti pubblici vigente - il fornitore è stato scelto con affidamento diretto senza procedere a comparazione con altre offerte e senza dare adeguata motivazione riguardo alle ragioni della scelta, con ciò contravvenendo agli obblighi di cui all'articolo 125, comma 11, d.lgs. 163/06.

In secondo luogo, è emerso che l'Ente non ha utilizzato sempre il mercato elettronico della pubblica amministrazione, né altro mercato elettronico, con ciò violando l'articolo 1, comma 450 della legge 27.12.06, n. 296; si vedano, in tal senso, le forniture *sub* 4-6-7-8-9 della tabella A) e *sub* 14-16 tabella B).

Un rilievo a sé, inoltre, riguarda l'affidamento diretto alla società INFOTIRRENA s.r.l. del servizio di assistenza al recupero dell'evasione fiscale ICI anni 2006-2008, effettuato dalla giunta comunale, con deliberazione n. 75 del 7 novembre 2011.

Tale affidamento viola gli articoli 48, comma 2 e 107, comma 3 del TUEL, che affidano alla competenza dirigenziale tutti i compiti non rientranti tra le funzioni di indirizzo e controllo degli organi di indirizzo: la selezione di un fornitore non è atto di indirizzo, ma atto gestionale, rispetto al quale la giunta è incompetente. L'incompetenza degli organi di governo nella gestione delle procedure di affidamento degli appalti, peraltro, trova fondamento nei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento e nella separazione tra funzioni di indirizzo e funzioni gestionali.

Analoga irregolarità riguarda l'affidamento a quattro operatori, titolari di licenza taxi, del servizio di trasporto per talune categorie di cittadini, effettuato con deliberazione giuntale n. 189 del 31 dicembre 2014.

Un ulteriore rilievo riguarda l'applicazione dell'articolo 183, comma 3, del TUEL.

L'art. 183, comma 1, del TUEL, prevede che siano assunti impegni a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate, ossia per le quali sia noto il soggetto creditore e la somma esatta da pagare (certezza e liquidità); il comma 3 consente, in via eccezionale, di effettuare prenotazioni di impegno a fronte di obbligazioni non ancora certe e liquide, in caso di procedure in via d'espletamento.

In sostanza, la prenotazione d'impegno costituisce un vincolo provvisorio sugli stanziamenti di bilancio, posto nel momento in cui si avvia una procedura di scelta del fornitore (di norma nella determina a contrarre): finché non si è giunti all'affidamento, infatti, non sono noti alcuni elementi essenziali per il sorgere di un'obbligazione perfetta (soggetto creditore e, a volte, somma da pagare) e, pertanto, non sarebbe possibile assumere un impegno definitivo. La *ratio* dell'istituto contabile è evidentemente di garantire che le risorse necessarie al pagamento non vengano altrimenti utilizzate durante l'esperimento della procedura.

È nella fisiologia dell'istituto, d'altro canto, che la prenotazione si trasformi in impegno definitivo a fronte di un'obbligazione perfetta. Se ciò non accade entro l'esercizio, ai sensi dell'art. 183, c.3 (nella versione attualmente vigente dopo la novella portata dal d.lgs. 126/14) sono possibili due conseguenze, a seconda del tipo di spesa: a) per la generalità delle spese, la prenotazione decade e le risorse vanno in economia; b) per le sole spese d'investimento relative a lavori pubblici, esse concorrono alla formazione del fondo pluriennale vincolato, purché sia stata almeno

³⁶ Ci riferiamo ai casi *sub* 6-8 tab. A e *sub* 1-6-7-13-15 tab. B.

formalmente indetta la gara. La precedente versione del comma 3 “salvava” la prenotazione in presenza di una gara formalmente bandita, senza distinguere il tipo di spesa.

L'Ente ha fatto ricorso in vari casi del campione esaminato alla prenotazione d'impegno, più precisamente nei casi *sub* 1-2-5-6-7-9-10 della tabella A) e da 1 a 16 della tabella B), ma non sempre in modo corretto.

Un esempio chiarirà una prima anomalia nella condotta dell'Ente.

La determinazione n. 4 del 1.02.13 ha assunto una serie di prenotazioni di impegni di spesa genericamente “*per i plafond delle spese minori dei vari servizi*” relativamente al 1° semestre 2013, tra cui la n. 34 sul cap. 818 per € 625 relativo al materiale di cancelleria; il relativo impegno è stato successivamente integrato con le determinazioni n. 126 del 2.07.13 e n. 18 del 4.11.13 per il *plafond* di spesa del 3° e 4° trimestre; entro l'esercizio sono poi intervenuti una serie di ordini diretti di acquisto a favore della ditta *Etruria PA* di Empoli, scelta nell'ambito del mercato elettronico, che ha emesso fatture liquidate nel 2013 o nel 2014 (determinazioni n. 88 dell'11.05.13, n. 32 del 21.02.14). Prassi del tutto analoga è stata seguita dall'Ente nel 2012, con le determinazioni di prenotazione di impegno n. 6 del 19.01.12, poi integrate dalla n. 96 del 3.04.12 e dalla n. 172 del 18.07.12, seguite da ordinativi a favore della medesima *Etruria PA* entro l'esercizio.

In tali casi l'Ente ha impropriamente utilizzato la prenotazione per costituire dei *plafond* per le spese minori in assenza del presupposto di legge, ossia una gara formalmente bandita, ovvero l'adozione di una formale determina a contrarre. Il fatto che, almeno nel campione esaminato, siano stati emessi ordinativi e, quindi, siano sorte obbligazioni giuridicamente perfette entro l'esercizio, con ciò trasformando le prenotazioni in impegni veri e propri (e poi in residui passivi), ha evitato che il “trasporto” del vincolo agli esercizi successivi assumesse effetti distorsivi sul risultato d'esercizio.

In altri casi, tale prassi (ovvero l'utilizzo della prenotazione di impegno) fa il paio con irregolarità più gravi. È quanto emerge, ad esempio, dall'esame della determinazione n. 52 del 15.02.16, con cui è stata liquidata la fattura n.2 emessa l'11.01.15 dalla ditta Lazzerini Fabrizio, locale ferramenta, per la fornitura di materiali utilizzati nei lavori in economia dell'Ente; la liquidazione è avvenuta a valere sulla prenotazione di impegno originariamente assunta con determinazione n. 30 dell'8.04.15, relativa all'assegnazione al responsabile del Servizio Lavori Pubblici del *plafond* di risorse occorrenti per le spese in economia, prenotazione d'impegno successivamente integrata con altre determinazioni.

Anche in questo caso la prenotazione è stata utilizzata impropriamente per costituire dei *plafond* a fronte di spese in economia indeterminate e non a fronte di procedure di aggiudicazione avviate, tanto più che il fornitore è stato scelto mediante affidamento diretto. Il punto più grave, tuttavia, è che la fattura e, quindi, la fornitura, sono addirittura anteriori alla data della prima prenotazione d'impegno: ciò implica evidentemente che l'ordinativo e, quindi l'assunzione di un'obbligazione verso terzi, è stato effettuato senza aver preventivamente registrato l'impegno contabile. Ciò nonostante il servizio finanziario ha proceduto al pagamento senza sottoporre gli atti al Consiglio comunale per il riconoscimento del debito fuori bilancio.

Tale prassi rappresenta una violazione dell'art. 191, comma 1, del TUEL, in base al quale “*Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente ((programma)) del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria*”; la stessa norma prevede che impegno e copertura finanziaria siano comunicate al fornitore contestualmente all'ordinativo. La violazione della prassi contabile corretta determina le

conseguenze di cui all'art. 191, comma 4, secondo cui il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che hanno consentito la fornitura, salvo per la parte che sia oggetto di riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera e), TUEL.

Il fatto merita attenzione, perché, da colloqui con i responsabili dei servizi, è emerso che tale prassi contabile è connessa con le ordinarie modalità operative delle squadre di operai dell'Ente, che si approvvigionano presso i depositi dei fornitori locali, senza che sia stata preventivamente espletata alcuna procedura di aggiudicazione, men che meno attraverso il mercato elettronico e senza aver preventivamente acquisito la copertura finanziaria.

Ancorché gli importi degli acquisti di materiale, anche considerati complessivamente, paiano tali da legittimare l'affidamento diretto, ciò non toglie che l'ordinativo del materiale vada comunque fatto precedere da una determina a contrarre e, soprattutto, dalla registrazione del relativo impegno contabile. In caso contrario, al servizio finanziario non resterebbero che due alternative: 1) non pagare, lasciando l'obbligazione in capo al funzionario/amministratore responsabile; 2) sottoporla al Consiglio comunale per il riconoscimento del debito fuori bilancio così formatosi.

2.2 La tempestività dei pagamenti

Per contrastare il cronico ritardo nei pagamenti delle fatture commerciali ed adeguarsi alle direttive europee in materia, il legislatore, con l'art. 4 del d.lgs. 9/10/2002, n. 231, come modificato dal d.lgs. 9/11/12, n. 192, ha fissato il termine di pagamento delle fatture commerciali in trenta giorni, che possono essere elevati fino a sessanta con clausola da provare per iscritto, qualora ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura del contratto o da talune sue caratteristiche: in caso di superamento del termine scatta *ope legis* il decorso degli interessi moratori.

Con la stessa finalità, sono stati anche imposti alle pubbliche amministrazioni specifici obblighi di pubblicità: l'art. 33 del d.lgs. 14/03/2013, n. 33, come novellato prima dall'art. 8 d.lgs. 24/04/2014, n. 66 e poi dall'art. 29 del d.lgs. 25/05/2016, n. 97, prevede che esse pubblichino un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e, a decorrere dal 2015, anche uno trimestrale, indicando, altresì, il volume complessivo dei debiti non pagati ed il numero dei creditori.

Per quanto riguarda questi ultimi, l'Ente risulta adempiere regolarmente pubblicando sul proprio sito istituzionale:

- a) i dati sui pagamenti effettuati nel 2016 (art. 4-bis c. 2 d.lgs. 33/13);
- b) gli indicatori di tempestività dei pagamenti, sia quelli annuali che quelli trimestrali;
- c) l'ammontare dei debiti complessivi e delle imprese creditrici.

Per quanto riguarda il rispetto dei termini di pagamento, sono stati selezionati a campione gli ultimi trenta mandati emessi alla data del 7 novembre 2017, data di avvio dell'ispezione, nonché le prime trenta fatture ricevute nel 2017. Nelle tabelle C) e D) in calce al paragrafo sono riepilogati i dati rilevanti di tali documenti, dal cui esame risulta che i pagamenti sono avvenuti di norma entro la data di scadenza della fattura, eccezion fatta per i seguenti casi di particolare ritardo:

	FORNITORE	DETERMINA	DATA	SERVIZIO
1	FOEL	28	11/08/2017	3^
2	AUSL TOSCANA NORD	19	07/08/2017	4^
3	VERONI GROUP	25	04/08/2017	3^
4	F.LLI REMEDI	12	16/01/2017	5^
5	FABIO SANCARLO	55	24/03/2017	4^
6	FABIO SANCARLO	54	22/03/2017	4^

Il ritardo è stato determinato: dalla tardiva comunicazione del conto corrente dedicato da parte del fornitore (*sub* 3); da problemi tecnici legati a modifica delle modalità di trasmissione dei *files* alla tesoreria (*sub* 4); da insufficiente disponibilità di cassa negli altri casi.

Tali ultime ipotesi non giustificano il ritardo, oltre ad implicare una difettosa costruzione delle previsioni di cassa.

Tabella C) – Ultimi 30 mandati emessi

Num. Documento	Ditta	Importo Doc	Data Doc.	Data Scad	Num Mani	Data Mani	Importo Mani	Data Reg.	Data Pagamenti	-/+
1951/304	Az USL Toscana N.O.	610,71	04/07/2017	04/08/2017	2693	06/11/2017	610,71	07/07/2017	08/11/2017	96
2017/W1/1704124	FO.EL srl	30,73	30/06/2017	30/08/2017	2694	06/11/2017	395,08	10/08/2017	08/11/2017	70
2017/W1/1704126	FO.EL srl	39,67	30/06/2017	30/08/2017	2694	06/11/2017		10/08/2017	08/11/2017	70
2017/W1/1704123	FO.EL srl	133,30	30/06/2017	30/08/2017	2694	06/11/2017		10/08/2017	08/11/2017	70
2017/W1/1704125	FO.EL srl	191,38	30/06/2017	30/08/2017	2694	06/11/2017		10/08/2017	08/11/2017	70
86/PA	Veroni Group srls	146,40	19/07/2017	01/09/2017	2699	06/11/2017	146,40	02/08/2017	08/11/2017	68
18/2017	A.D.I. srl	294,14	07/09/2017	07/09/2017	2705	06/11/2017	294,14	20/09/2017	08/11/2017	62
21	Lazzerini Fabrizio	150,62	06/07/2017	15/09/2017	2700	06/11/2017	150,62	16/08/2017	08/11/2017	54
FX1468	So.Ge.Si.	344,06	31/07/2017	23/09/2017	2684	03/11/2017	344,06	23/08/2017	06/11/2017	44
FATPA14_17	Casa del motociclo	202,52	28/07/2017	26/09/2017	2685	03/11/2017	202,52	10/08/2017	06/11/2017	41
2017/W1/1704813	FO.EL srl	9,92	31/07/2017	30/09/2017	2695	06/11/2017	487,27	16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704816	FO.EL srl	151,18	31/07/2017	30/09/2017	2695	06/11/2017		16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704815	FO.EL srl	4,39	31/07/2017	30/09/2017	2696	06/11/2017	891,67	16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704817	FO.EL srl	63,49	31/07/2017	30/09/2017	2696	06/11/2017		16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704812	FO.EL srl	63,67	31/07/2017	30/09/2017	2696	06/11/2017		16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704810	FO.EL srl	77,97	31/07/2017	30/09/2017	2696	06/11/2017		16/09/2017	08/11/2017	39
2017/W1/1704814	FO.EL srl	111,00	31/07/2017	30/09/2017	2696	06/11/2017		16/09/2017	08/11/2017	39
10187/8/10	Halley Informatica	858,88	31/08/2017	30/09/2017	2697	06/11/2017	858,88	08/09/2017	08/11/2017	39
214/PA	G.M.N. di Ginesi	956,77	31/08/2017	30/09/2017	2701	06/11/2017	956,77	20/09/2017	08/11/2017	39
2/87	Euro 2000 srl	2.682,21	31/08/2017	30/09/2017	2708	06/11/2017	2.682,21	13/09/2017	08/11/2017	39
FATPA15_17	Casa del motociclo	475,80	31/07/2017	29/09/2017	2686	03/11/2017		10/08/2017	06/11/2017	38
FATPA16_17	Casa del motociclo	434,32	02/08/2017	01/10/2017	2686	03/11/2017	910,12	10/08/2017	06/11/2017	36
15/01	S.C.A. consul. Automob.	83,38	21/08/2017	07/10/2017	2706	06/11/2017	83,38	23/09/2017	08/11/2017	32
14/01	S.C.A. consul. Automob.	168,58	21/08/2017	07/10/2017	2707	06/11/2017	168,58	23/09/2017	08/11/2017	32
18	Coop di stampa Artigianelli	339,64	27/10/2017	27/10/2017	2703	06/11/2017	339,64	27/10/2017	08/11/2017	12
2017/W1/1705414	FO.EL srl	26,96	31/08/2017	30/10/2017	2695	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705419	FO.EL srl	78,96	31/08/2017	30/10/2017	2695	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705418	FO.EL srl	106,48	31/08/2017	30/10/2017	2695	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1704811	FO.EL srl	113,77	31/07/2017	30/10/2017	2695	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705413	FO.EL srl	6,12	31/08/2017	30/10/2017	2696	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705417	FO.EL srl	44,51	31/08/2017	30/10/2017	2696	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705415	FO.EL srl	166,26	31/08/2017	30/10/2017	2696	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705416	FO.EL srl	173,22	31/08/2017	30/10/2017	2696	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
2017/W1/1705412	FO.EL srl	181,04	31/08/2017	30/10/2017	2696	06/11/2017		23/09/2017	08/11/2017	9
19	Coop di stampa Artigianelli	225,70	30/10/2017	30/10/2017	2704	06/11/2017	225,70	02/11/2017	08/11/2017	9
17152733	Rentokil Initial Italia spa	191,64	31/08/2017	30/10/2017	2709	06/11/2017	191,64	14/09/2017	08/11/2017	9
E-47	Visirun spa	2.069,61	05/09/2017	31/10/2017	2702	06/11/2017	2.069,61	09/09/2017	08/11/2017	8
411707143275	Hera Comm Srl	7,16	09/09/2017	31/10/2017	2678	03/11/2017	19,23	23/09/2017	06/11/2017	6
411707143273	Hera Comm Srl	12,07	09/09/2017	31/10/2017	2678	03/11/2017		23/09/2017	06/11/2017	6
411707143274	Hera Comm Srl	99,63	09/09/2017	31/10/2017	2679	03/11/2017	99,63	23/09/2017	06/11/2017	6
411707642594	Hera Comm Srl	36,49	26/09/2017	31/10/2017	2681	03/11/2017		02/11/2017	06/11/2017	6
174027332	Energrid spa	32,31	19/10/2017	03/11/2017	2677	03/11/2017	32,31	02/11/2017	06/11/2017	3
G166017230	Eni s.p.a.	1.486,17	23/12/2016	09/11/2017	2688	03/11/2017	1.486,17	21/10/2017	06/11/2017	-3
17121297	Italiana Audion	54,90	06/10/2017	15/11/2017	2698	06/11/2017	54,90	20/10/2017	08/11/2017	-7
24	Iris Costruzioni Srl	72.187,78	25/10/2017	25/11/2017	2690	03/11/2017	36.093,89	28/10/2017	06/11/2017	-19
411707975580	Hera Comm Srl	7,16	11/10/2017	30/11/2017	2680	03/11/2017	14,77	02/11/2017	06/11/2017	-24
411707975578	Hera Comm Srl	7,61	11/10/2017	30/11/2017	2680	03/11/2017		02/11/2017	06/11/2017	-24
411708088185	Hera Comm Srl	24,99	11/10/2017	30/11/2017	2681	03/11/2017	61,48	02/11/2017	06/11/2017	-24
411707975579	Hera Comm Srl	107,76	11/10/2017	30/11/2017	2682	03/11/2017	107,76	02/11/2017	06/11/2017	-24
10/E	Pilati Oreste	3.802,00	31/10/2017	30/11/2017	2683	03/11/2017	3.802,00	02/11/2017	06/11/2017	-24
FATPA54_17	Lunears Coop. Soc.	6.485,52	25/10/2017	24/12/2017	2689	03/11/2017	6.485,52	02/11/2017	06/11/2017	-48

Tabella D) – Prime 30 fatture

Nun. Documento	Data	Importo Do	Data Di	Data Scad.	Nun. Mand.	Data Mand.	Importo Man	Data reg.	Data Pagamento	
101 STUDIO TECN AGRAMBIENTE SANCARLO		3.537,18	09/01/2017	10/02/2017	1288	24/05/2017	3.537,18	13/01/2017	25/05/2017	104
201 STUDIO TECN AGRAMBIENTE SANCARLO		3.659,29	09/01/2017	10/02/2017	1287	24/05/2017	3.659,29	13/01/2017	25/05/2017	104
V20000117 F.LLI REMEDI S.R.L. - INGROSSO CARNI E BESTIAME		1.980,00	04/01/2017	10/02/2017	588	15/03/2017	1.980,00	12/01/2017	16/05/2017	34
1 IST. ZOOPROFIL. DEL PIEMONTE LIGURIA E VALLE D'AOST		43,80	02/01/2017	10/03/2017	813	07/04/2017	35,90	08/02/2017	07/04/2017	28
1 IST. ZOOPROFIL. DEL PIEMONTE LIGURIA E VALLE D'AOST		43,80	02/01/2017	10/03/2017	814	07/04/2017	7,90	08/02/2017	07/04/2017	28
2 IST. ZOOPROFIL. DEL PIEMONTE LIGURIA E VALLE D'AOST		52,09	02/01/2017	10/03/2017	816	07/04/2017	9,39	08/02/2017	07/04/2017	28
2 IST. ZOOPROFIL. DEL PIEMONTE LIGURIA E VALLE D'AOST		52,09	02/01/2017	10/03/2017	815	07/04/2017	42,70	08/02/2017	07/04/2017	28
131/EE/2017 Enimedue spa		52,73	03/01/2017	31/01/2017	337	15/02/2017	52,73	08/02/2017	16/02/2017	16
41170026909 HERA COMM S.R.L.		24,42	11/01/2017	28/02/2017	582	21/01/2017	24,42	21/01/2017	14/03/2017	14
411700269811 HERA COMM S.R.L.		7,39	11/01/2017	28/02/2017	582	13/03/2017	7,39	21/01/2017	14/03/2017	14
411700269910 HERA COMM S.R.L.		58,91	11/01/2017	28/02/2017	582	13/03/2017	58,91	21/01/2017	14/03/2017	14
1/PA Compagnia del Paggiaro		700,00	07/01/2017	11/02/2017	405	29/02/2017	700,00	12/01/2017	21/02/2017	10
000001-2017-FE Micheli Alessandro		6.843,97	03/01/2017	10/02/2017	355	16/02/2017	6.843,97	12/01/2017	17/02/2017	7
174000048 Energid spa		2.529,34	12/01/2017	27/01/2017	229	30/01/2017	1.131,59	25/01/2017	31/01/2017	4
174000048 Energid spa		2.529,34	12/01/2017	27/01/2017	230	30/01/2017	1.387,75	25/01/2017	31/01/2017	4
174000091 Energid spa		1.402,64	12/01/2017	27/01/2017	214	30/01/2017	451,42	25/01/2017	31/01/2017	4
174000091 Energid spa		1.402,64	12/01/2017	27/01/2017	215	30/01/2017	596,02	25/01/2017	31/01/2017	4
174000091 Energid spa		1.402,64	12/01/2017	27/01/2017	216	30/01/2017	355,20	25/01/2017	31/01/2017	4
174000114 Energid spa		1.232,46	12/01/2017	27/01/2017	217	30/01/2017	1.039,15	25/01/2017	31/01/2017	4
174000114 Energid spa		1.232,46	12/01/2017	27/01/2017	218	30/01/2017	193,31	25/01/2017	31/01/2017	4
174000121 Energid spa		95.054,72	12/01/2017	27/01/2017	236	30/01/2017	46.877,60	25/01/2017	31/01/2017	4
174000121 Energid spa		59.054,72	12/01/2017	27/01/2017	237	30/01/2017	4.177,12	25/01/2017	31/01/2017	4
174000163 Energid spa		1.906,19	12/01/2017	27/01/2017	230	30/01/2017	15.904,19	25/01/2017	31/01/2017	4
174000163 Energid spa		1.906,19	12/01/2017	27/01/2017	231	30/01/2017	1.030,10	25/01/2017	31/01/2017	4
174000163 Energid spa		1.906,19	12/01/2017	27/01/2017	232	30/01/2017	441,18	25/01/2017	31/01/2017	4
174000582 Energid spa		226,55	12/01/2017	27/01/2017	235	30/01/2017	10.114	25/01/2017	31/01/2017	4
174000582 Energid spa		226,55	12/01/2017	27/01/2017	236	30/01/2017	2,48	25/01/2017	31/01/2017	4
174000582 Energid spa		226,55	12/01/2017	27/01/2017	240	30/01/2017	103,33	25/01/2017	31/01/2017	4
174000704 Energid spa		919,09	12/01/2017	27/01/2017	224	30/01/2017	624,02	25/01/2017	31/01/2017	4
174000704 Energid spa		919,09	12/01/2017	27/01/2017	226	30/01/2017	59,67	25/01/2017	31/01/2017	4
174000704 Energid spa		919,09	12/01/2017	27/01/2017	229	30/01/2017	369,42	25/01/2017	31/01/2017	4
174000769 Energid spa		3.353,37	12/01/2017	27/01/2017	214	30/01/2017	3.353,37	25/01/2017	31/01/2017	4
1 E. Land Movie		9.979,12	11/01/2017	16/01/2017	284	28/01/2017	6.470,10	16/01/2017	06/02/2017	4
004300075301 Enei Energie		120,53	09/01/2017	11/02/2017	139	28/02/2017	21,55	08/01/2017	29/02/2017	4
3160 Siculitalia Telecomunicazioni		16,18	05/01/2017	09/02/2017	150	25/01/2017	16,18	21/01/2017	26/01/2017	14
PA117PA117 Lineas Tele Soc		11.651,88	08/01/2017	16/03/2017	220	29/01/2017	11.651,88	14/01/2017	24/01/2017	4
111										

2.3 Norme di contenimento della spesa pubblica

In ordine al rispetto delle norme di contenimento della spesa pubblica, per gli anni dal 2013 al 2016, in base alla relazione al rendiconto dell'Organo di revisione contabile risulta che l'Ente ha osservato i vincoli di spesa prescritti dal d.l. n. 78/2010 come di seguito:

- articolo 6, comma 9, in materia di spese di Sponsorizzazioni: nessuna spesa nel quadriennio in questione;
- articolo 6, comma 12, in materia di spesa per Missioni: impegni di spesa contenuti sotto la soglia di € 2.838,15, che a sua volta rappresenta il 50% dell'importo di € 5.676,29 impegnato nel 2009;
- articolo 6, comma 13, in materia di spese per Formazione: impegni nel quadriennio rimasti sempre al di sotto del limite di spesa di € 500, a sua volta costituente il 50% dell'impegnato nel 2009;
- articolo 6, comma 8, in materia di Convegni, mostre, pubblicità, relazioni pubbliche e rappresentanza: in questo caso, a fronte di un impegno di € 2.000 nel 2009, il limite annuo di € 400 (pari al 20% stabilito *ex lege*) risulta superato nel 2013 (sfioramento: + € 662), nel 2014 (sfioramento: + € 670), nel 2015 (sfioramento: + € 120) e 2016 (sfioramento: + € 218).

Discorso a sé per il vincolo di cui all'articolo 6, comma 14, in materia di spese per acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di Autovetture e buoni taxi: la norma prevedeva un limite, dal 2011 in poi, pari all'80% dell'impegnato 2009. Successivamente l'articolo 5, comma 2, d.l. 95/12 ha imposto, per la stessa tipologia di spesa, un nuovo limite, pari al 30% dell'impegnato 2011.

La tabella in calce fornisce dati sull'impegnato a vario titolo per i mezzi dell'Ente rientranti nel vincolo: da essa risulta lo sfioramento del limite imposto dall'art. 5 del d.l. 95/12, nel 2014 (€ 957,18) e nel 2016 (€ 361,45), calcolati sul 30% dell'impegnato 2011³⁷. La tabella, tuttavia, non tiene conto del fatto che nel 2011 l'Ente ha sfiorato il limite imposto dall'art. 6 c.14: l'impegnato del 2009 è stato pari ad € 7.457,56, per cui il limite di spesa 2011 era pari ad € 5.966.

Tenendo conto del 30% di tale importo, l'Ente ha sfiorato i limiti di spesa anche nel 2015 e lo sfioramento negli altri esercizi è più grave di quello già accertato.

Per quanto riguarda il rispetto dei limiti di spesa imposti dalla specifica disciplina di settore, occorre tuttavia rilevare come questi non si applicano direttamente agli Enti locali, per i quali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, essi costituiscono, in base alla Sentenza della Corte dei conti, Sezione Autonomie n. 26/2013, unicamente norme di principio cui gli Enti locali devono improntare la loro azione, finalizzata ad una generale diminuzione delle spese complessivamente considerate.

³⁷ Dato un impegnato 2011 pari ad € 7.165,74, il 30% è pari ad € 2.149,72.

Spesa 2013-2016 autovetture							
AV 882 LC							
Oggetto	Intervento	Capitolo	Impegnato 2011	Impegnato 2013	Impegnato 2014	Impegnato 2015	Impegnato 2016
Pneumatici	1.04.05.02	1981	219,34	0,00	-	223,00	-
Carburante	1.04.05.02	1982	2.324,60	2.298,46	1.772,42	1.036,78	829,44
Spese di Manutenzione	1.04.05.03	1998 1	557,64	1.618,85	-	-	-
		1998 2	48,00	168,54	169,09	-	-
Assicurazione	1.04.05.03	2022	173,15	291,21	283,99	304,11	263,89
Bollo sicuro	1.04.05.03	2001	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
Imposta di bollo	1.04.05.07	2068	168,19	168,78	168,78	183,00	188,78
TOT	AV 882 LC		3.508,92	4.563,84	2.412,28	1.764,89	1.300,11
riduz. trasporto scol				912,77	482,46	352,98	260,02
MS 227146							
Oggetto	Intervento	Capitolo	Impegnato 2011	Impegnato 2013	Impegnato 2014	Impegnato 2015	Impegnato 2016
Pneumatici	1.04.05.02	1981	0,00	114,95	-	-	-
Carburante	1.04.05.02	1982	442,81	497,77	326,14	-	-
Spese di Manutenzione	1.04.05.03	1998 1	900,00	0,00	-	-	-
		1998 2	0,00	932,42	91,50	-	-
Assicurazione	1.04.05.03	2022	128,02	219,09	215,68	231,67	199,75
Bollo sicuro	1.04.05.03	2001	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
Imposta di bollo	1.04.05.07	2068	63,71	65,00	66,80	66,80	66,80
TOT	MS 227146		1.552,54	1.847,23	718,12	316,47	284,55
CC 706 NM							
Oggetto	Intervento	Capitolo	Impegnato 2011	Impegnato 2013	Impegnato 2014	Impegnato 2015	Impegnato 2016
Pneumatici	1.01.06.02	703	0,00	98,01	-	-	-
Carburante	1.01.06.02	704	1.403,80	1.372,16	1.283,89	809,51	733,14
Spese di Manutenzione	1.01.06.03	720 1	325,00	0,00	-	-	757,22
		720 2	0,00	0,00	130,00	-	-
Assicurazione	1.01.06.03	744	224,93	344,28	329,08	342,92	297,02
Bollo sicuro	1.01.06.03	721	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
Imposta di bollo	1.01.06.07	786	132,55	145,36	145,36	144,00	161,22
TOT	CC 706 NM		2.104,28	1.977,81	1.906,33	1.314,43	1.966,60
tot anno			7.165,74	4.737,81	3.106,91	1.983,88	2.511,17

CAPITOLO III – TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE

Con decreto sindacale n. 28 del 6 ottobre 2016, l'attuale Segretario generale è stato nominato Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, ai sensi dell'art. 1 comma 7 del d.l. n. 190/2012, come da ultimo modificato dall'articolo 41, c. 1, lettera f) del d.lgs. n. 97 del 2016. Del pari, in precedenza l'incarico di Responsabile per la prevenzione della corruzione è stato ricoperto dai Segretari generali *pro tempore*³⁸.

A partire dall'anno 2013, la Giunta comunale ha approvato il piano triennale per la prevenzione della corruzione (Delibera n. 45 del 26 marzo 2013, n. 12 del 27 gennaio 2014, n. 4 del 30 gennaio 2015, n. 8 del 30 gennaio 2016, n. 6 del 26 gennaio 2017).

Con i provvedimenti in parola è stato annualmente aggiornato il piano triennale, da ultimo esteso ai profili della trasparenza, giusta delibera n. 9 del 30 gennaio 2017.

La verifica dell'efficace attuazione dei piani triennali e della loro idoneità ed adeguatezza è contenuta nelle relazioni annuali redatte dal Responsabile della prevenzione della corruzione per gli anni 2014, 2015 e 2016, mediante l'utilizzo della scheda *standard* a risposte multiple adottata dall'ANAC (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012).

I piani triennali e le relazioni annuali di verifica risultano pubblicati sul sito istituzionale del Comune nella sezione *Amministrazione trasparente*, sotto sezione *Altri contenuti*.

La scheda-relazione da ultimo redatta dal Segretario generale dà conto del buon livello di attuazione del PTPC, ed evidenzia talune “*difficoltà derivanti dalla complessità della normativa in considerazione della dimensione dell'ente*”, nonché la necessità di una collaborazione diffusa, peraltro attivata, ad opera dei singoli responsabili di servizio.

Il principale elemento di criticità per il 2016 è stato indicato proprio nella circostanza, assai frequente per gli enti locali di ridotta dimensione, di dover svolgere l'incarico di RPCT su più comuni convenzionati, con conseguenti limitazioni dovute alla mancanza di strumenti di coordinamento.

La sezione *Amministrazione trasparente* sul sito istituzionale del Comune è strutturata secondo lo schema definito nell'allegato A del d.lgs. n. 33/2013. Nelle singole sezioni sono accessibili i dati e le informazioni in coerenza con le previsioni del legislatore nazionale. Al momento della verifica è risultata mancante, tuttavia, la pubblicazione dei dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 per quanto riguarda le informazioni sulle singole procedure relative ai procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi di cui al comma 16, lett. b) del medesimo articolo 1, secondo quanto previsto dalla delibera ANAC n. 39 del 30 gennaio 2016.

Si dà atto, al riguardo, che tale carenza è stata prontamente colmata dall'Ente già in corso di verifica, con la pubblicazione dei dati relativi alle annualità mancanti (2013, 2014 e 2016).

Per gli anni 2015 e 2016, inoltre, risulta, altresì, pubblicata nella sezione *Amministrazione trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe*, l'attestazione del nucleo di valutazione circa l'osservanza degli obblighi di trasparenza e integrità, ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. 27.10.09, n. 150, secondo la griglia di rilevazione-tipo approvata dall'ANAC (delibere n. 43 del 2016 e n. 136 del 2017).

³⁸ Decreto sindacale n. 1 del 16 marzo 2013 e n. 23 del 16 maggio 2015.

La griglia di rilevazione conferma per entrambe le annualità l'avvenuta pubblicazione, in linea con le prescrizioni normative di volta in volta vigenti: l'unico rilievo concerne il tipo di formato dei dati pubblicati che, secondo la stessa griglia, risulta in formato "non aperto" e neppure "elaborabile", con ciò violando l'articolo 7 del d.lgs. 33/13 e l'articolo 68 del d.lgs. 82/05.

Si evidenzia, infine, la mancata pubblicazione nella sezione *Amministrazione trasparente* dell'attestazione in parola con riferimento alle annualità 2013 (delibera CIVIT, n. 71 del 2013) e 2014 (delibera ANAC n. 148 del 2014).

Roma, 29 dicembre 2017

I Dirigenti ispettori S.I.Fi.P.

(Massimiliano Bardani)



(Giuseppe Pasquale)

