

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Settore V

RELAZIONE SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE eseguita dal 3 al 27 giugno 2014

Al Comune di Aprilia (Lt)

Roma, 10 ottobre 2014

IL DIRIGENTE S.I.Fi.P.

Dr. Danilo RECCHIONI BAIOCCHI

INDICE

Preme:	SS <i>a</i>	Pag.	3
CAPIT	OLO I		
L'ana	ılisi dei bilanci		
1.1.	I bilanci di previsione del quinquennio 2009-2013	Pag.	4
1.2.	La gestione del bilancio e i rendiconti	>>	5
1.3	Il risultato di amministrazione e gli equilibri di bilancio	>>	6
1.4	I proventi relativi ai permessi di costruire	>>	15
1.5	Analisi dei residui	>>	16
1.5.1	Titolo I - Entrate Tributarie	>>	27
1.5.2	Titolo II – Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti		
	dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici	>>	30
1.5.3	Titolo III - Entrate extratributarie	>>	30
1.5.4	Titolo IV – Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di		
	capitale e da riscossione di crediti	>>	32
1.5.5	Titolo V – Entrate derivanti da accensione di prestiti –		
	l'indebitamento	>>	34
1.5.6	Titolo VI – Entrate da servizi per conto di terzi	>>	39
CAPIT			
La sp	esa per il personale		
2.1	La spesa per il personale nel periodo 2009-2013 e i vincoli posti alla		
	spesa per il personale dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dalla		
	legge 27 dicembre 2006, n. 296	Pag.	42
2.2	Il procedimento di stipula dei contratti collettivi decentrati integrativi	>>	46
2.3	Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse		
	umane e per la produttività (art. 31 CCNL 22.01.2004)	>>	48
2,4	L'analisi delle diverse componenti del fondo: le risorse aggiuntive in		
	sede di contrattazione decentrata	>>	50
2.5	La ripartizione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse		
	umane e per la produttività (art. 17 CCNL 1998/2001)	>>	55
2.6	Dirigenza e governance comunale	>>	56
2.7	Il fondo della dirigenza	>>	60
2.8	Il trattamento accessorio della dirigenza	>>	66
2,9	Trattamento accessorio del Segretario generale	>>	67
CAPITO -			
	orti finanziari con le partecipate		
3.1	I rapporti con le società partecipate	Pag.	70
3.1.2	Azienza Speciale Multiservizi Aprilia (A.S.A.M.)	>>	70
3.2.2	Progetto Ambiente S.p.a	>>	75
3.3	I rapporti finanziari	>>	77
3.4	L'esercizio del controllo analogo	>>	79
ELEN(CO DEGLI ALLEGATI	Pag.	83

RELAZIONE

SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE AL COMUNE DI APRILIA (LT)

Premessa

Con nota MEF – RGS Prot. 45463 del 21/5/2014, S.I. 2490/V, il Ragioniere Generale dello Stato – ai sensi dell'art. 60, comma 5, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 14, comma 1, lett. d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 – ha disposto l'esecuzione di una verifica amministrativo-contabile presso il Comune di Aprilia. Con nota MEF – RGS Prot. 45389 in pari data, S.I. 2490/V, a cura dell'Ispettore Generale Capo, l'incarico è stato affidato al sottoscritto dirigente dei S,I.Fi.P.

La verifica, eseguita nel periodo dal 3 al 27 giugno 2014 (giorni effettivi impiegati: n. 19), è stata rivolta principalmente all'accertamento della regolarità nella gestione delle seguenti materie:

- analisi di bilancio:
- spese di personale;
- verifica dei rapporti finanziari fra ente locale controllante e strutture controllate.

L'indagine ha potuto giovarsi di un clima di cordiale collaborazione da parte della struttura.

All'esposizione dei controlli effettuati è dedicato il presente referto ispettivo, che evidenzierà altresì le principali anomalie emerse.

CAPITOLO I L'ANALISI DEI BILANCI

Nel corso della verifica amministrativo-contabile di cui si dà conto attraverso il presente referto ispettivo, sono stati esaminati i bilanci di previsione e consuntivi approvati dall'ente negli esercizi più recenti. I bilanci di previsione sono stati esaminati fondamentalmente al fine di verificare le modalità di raggiungimento degli equilibri di cui all'art. 162, comma 6, del D.Lgs. 18/08/2000, n. 267, mentre ai bilanci consuntivi sono stati dedicati ulteriori approfondimenti.

A tal fine, i principali dati di bilancio sono stati riportati in un file excel, le cui tabelle vengono allegate (Allegato n. 1) alla presente relazione.

1.1 I bilanci di previsione del quinquennio 2009-2013

Il richiamato art. 162, comma 6, del D.L.gs. n. 267/2000 dispone che "... le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge...".

1 5 bilanci di previsione del quinquennio 2009-2013 evidenziano, sia nella loro versione originaria che in quella successiva all'assestamento, un sostanziale equilibrio di parte corrente.

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (PREVENTIVO)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tit, I	38.578.774	42.973.416	50.885,434	54.003.718	61.244.205
Quota amm.to	1.267.000	1.248.500	1.315.000	1.251.500	1.480.000
Spese corr.	39.845.77 4	44.221.916	52.200,434	<i>5</i> 5.255.218	62.724,205
FI. 1 II	10.055.044				<u> </u>
Tit. 1-II-III	40.757,962	48.716.166	55.202.164	55.290.218	61.244.205
Oneri urb.					597.500
Avanzo Vincolato da F.do Riserva e FSC					907.500
Entrate corr.	40.757.962	48.716.166	55.202.164	55.290.218	62.749,205
Saldo	912.188	4.494.250	3.001.730	35.000	25.000

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (ASSESTAMENTO)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tit. I	39.197.426	48.420.311	53.937.723	59.788.567	61.317.429
Quota amm.to	1.267.000	1.248.500	1.315.000	1.716.285	1.480.000
Spese corr.	40.464.426	49.668.811	55.252.723	61.504.852	62.797.429
Tit. I-II-IU	43.226.615	53.760.081	58.665.452	61.289.852	61.317,429
Oneri urb.					597.500
Avanzo					907.500
Entrate corr.	43.226.615	53.760.081	58.665.452	61.289.852	62.822.429
Saldo	2.762.189	4.091.270	3.412.729	-215.000	25.000

Solo nel 2013 l'Ente ha fatto ricorso in sede di previsione alle eccezioni normative suddette. Si tratta di un segnale di allarme, che può essere indice di un deterioramento dell'equilibrio corrente che si rifletterà anche sugli esercizi futuri, soprattutto se confrontato alla tendenza in deciso peggioramento del saldo fra entrate <u>al netto dell'applicazione di avanzo di amministrazione e di oneri di urbanizzazione</u> e uscite comprensive delle quote di capitale in ammortamento in seguito all'assestamento di bilancio.

	2009	2010	2011	2012	2013
Tot. entrate correnti (Tit. I, Tit.					
ll e Tit. III)	43.226.615	53.760.081	58.665.452	61.289.852	61.317.429
Tot spese correnti + Quota					
cap. ammortamento mutui e					
prestiti	40.464.426	49.668.811	55.252.723	61.504.852	62.797.429
saldo	2.762.189	4.091.270	3.412.729	-215.000	-1.480.000

In seguito sarà esaminato il risultato al termine dei singoli esercizi.

Il saldo netto da finanziare è dato dalla differenza prevista fra i primi quattro titoli dell'entrata, cui va aggiunto l'eventuale avanzo, ed i primi due titoli della spesa, cui deve essere sommato l'eventuale disavanzo ("saldo netto da finanziare o impiegare"). Quest'ultimo dato segnala l'incremento o il decremento dello stock d'indebitamento ed il conseguente rischio di irrigidimento del bilancio di parte corrente.

		2009	2010	2011	2012	2013
Saldo netto	da	2007	2010		24.2	2015
finanziare		-745.751.99	-701.500,00	-3.479.000,00	890.272,50	-9.148.108,80

Fonte: Quadri riassuntivi dei risultati differenziali allegati ai bilanci di previsione periodo 2009-2013

L'evidente peggioramento del 2013 si spiega con la previsione di un drastico incremento della spesa corrente prevista che passa da € 54.003.718 (2012) a € 61.244,205.

1.2 La gestione del bilancio e i rendiconti

Sono stati esaminati, in particolare, i conti consuntivi relativi agli anni dal 2009 al 2013, ultimo rendiconto approvato al momento della verifica.

Per quanto riguarda l'evoluzione dei dati di consuntivo, si osserva in primo luogo il ritardo con cui è approvato il rendiconto nei primi tre anni dell'ultimo quinquennio preso in considerazione. L'art. 227, comma 2 del TUEL impone l'approvazione del rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo, termine peraltro anticipato al 30 aprile dall'art. 2 quater del D.L. n. 154/2008, convertito con modificazioni dalla legge 189/2008. Viceversa la deliberazione di approvazione da parte del Consiglio Comunale è avvenuta in ritardo nelle seguenti occasioni:

- rendiconto 2009: delibera di G.C. n. 52 del 9/8/2010 (Allegato n. 2);
- rendiconto 2010: delibera di G.C. n. 39 del 7/6/2011(Allegato n. 3);
- rendiconto 2011: delibera di G.C. n. 59 del 27/9/2012 (Allegato n. 4)³

La violazione della norma in questione è da ritenersi particolarmente critica, al punto che il Principio contabile n. 3 per gli enti locali – Il rendiconto degli enti locali, approvato nella seduta del 15 gennaio 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, al punto n. 21, testualmente prevede che: "La mancata approvazione del rendiconto da parte dell'organo consiliare entro il 30 giugno di ciascun anno determina, sino all'adempimento, la condizione di ente locale strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. L'inadempienza nella presentazione del certificato del rendiconto, comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario dell'anno nel quale avviene l'inadempienza". Quindi, non è neanche configurabile una deroga da parte del locale regolamento di contabilità

Pertanto, per il futuro, si raccomanda all'Ente il puntuale rispetto delle scadenze previste dalla normativa.

¹ Il rendiconto 2012 è stato approvato con delibera di C.C. n. 44 del 30/4/2013 ed il rendiconto 2013 con delibera di C.C. n. 24 del 29/4/2014.

1.3 Il risultato di amministrazione e gli equilibri di bilancio

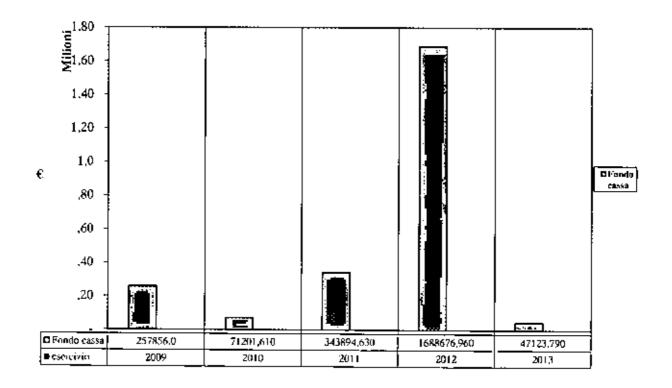
Dall'esame dei dati contenuti nei predetti conti consuntivi sono state rilevate le componenti dei risultati di amministrazione ottenuti dal Comune di Aprilia, che vengono riepilogate nella seguente tabella:

	····		·		
<u> </u>	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo di cassa iniziale	0,00 (*)	257.856	71.202	343.895	1.688.677
Riscossioni	71.619.887	84.648.434	57.701.136	53.349.041	61.743.188
Pagamenti	71.362.031	84.835.088	57.428.441	52.004.259	63.384.741
Risultato di Cassa	257.856	- 186.654	272.695	1.344.782	-1.641.553
Fondo di cassa a	I	:	<u></u>		
fine esercizio(A)	257.856	71.202	343,895	1.688.677	47.124
Residui attivi	69.405.295	84.654.358	81,719,503	88.366.712 1	86.411.243
Residui passivi	70.314.494	83.958.384	81,075,685	88.313.978	84.895.785
Risultato Residui (B)	-909.199	695.974	643.818	52.734	1.515.458
Avanzo / Disavanzo di amministrazione (A)+(B)	- 651,343	767.176	987.712	1,741,411	1,562,582

(*) al 31/12/2008 risultava un'anticipazione di cassa non estinta di € 2.900.384

Il risultato di amministrazione, pari alla somma algebrica fra il saldo di cassa iniziale, il risultato di cassa ed il risultato dei residui, salvo nel 2009, ha sempre registrato valori positivi nel periodo considerato, evidenziando importi peraltro non particolarmente significativi se rapportati all'entità del bilancio.

Una delle componenti dell'avanzo di amministrazione è rappresentata, come detto, dal risultato della gestione di cassa. La dinamica complessiva dei pagamenti e delle riscossioni, e della loro differenza (che fa registrare, come risulta chiaramente dalla tabella precedente, sia eccedenze delle riscossioni rispetto ai pagamenti che viceversa) ha determinato una forte criticità sulle giacenze di cassa disponibili, come risulta dai volumi sintetizzati nel grafico che segue:



A fine 2008 la liquidità giacente in tesoreria era infatti pari a zero, e l'ente non è stato in grado di restituire al tesoriere l'anticipazione di cui all'art. 222 del TUEL entro il termine dell'esercizio. Il *deficit* di liquidità ha costretto l'ente a far ricorso alle stesse anticipazioni in misura costante per tutto il periodo 2009-2013. L'Ente è stato in grado di produrre il flusso generato dalle operazioni di ricorso all'anticipazione di tesoreria a partire dall'1/9/2013 alla data della verifica. In tale periodo nel 2013 è stata raggiunta un'esposizione massima di € 7.391.372,44 alla data del 10/10/2013 ed è stato in grado di estinguere l'anticipazione il 23/12/2013.

Nel 2014 alla data del 30/5/2014 era stata raggiunta un'esposizione di € 6.022.217,36 (in **Allegato n. 5** il giornale di cassa), dopo aver toccato un massimo di scopertura di € 6.292.953,44 il 28/5.

La giunta ha adottato le prescritte deliberazioni giuntali, che hanno determinato il limite massimo di ricorso ad anticipazione, ai sensi dell'articolo 222 del TUEL²:

	2010	2011	2012	2013	2014
LIMITE	€ 9.616.540	€ 11.125.041	€ 12.779,466	€ 13.332.295	€ 13.185.954

² Le deliberazioni sono le seguenti: per il 2010 n. 146 del 30/12/09; per il 2011 n.340 del 17/12/10; per il 2012 n.332 del 28/12/11; per il 2013 n. 361 del 20/12/12; per il 2014 n. 138 del 19/11/13.

Nel 2012 la Giunta non ha autorizzato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, ma ad entrate a specifica destinazione di cui all'art. 195 del TUEL, circostanza che comunque vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria.

Sempre in relazione all'esercizio 2013, con delibera n. 101 del 16/4/2013 (Allegato n. 6), la Giunta Comunale ha autorizzato l'aumento dell'Anticipazione di Tesoreria fino al 30 settembre 2013, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, portandola così a € 18.000.000.

Nel corso della verifica è stato osservato che il comportamento dell'Ente in merito alla contabilizzazione delle anticipazioni di tesoreria è mutato nell'arco del quinquennio, pur in assenza di provvedimenti formali, ma per semplice prassi operativa. Infatti, se il rendiconto 2009 (in Allegato n.7 un estratto della relazione del collegio dei revisori) e il rendiconto 2010 rilevano anticipazioni di tesoreria, rispettivamente, per € 29.232.484,60³ (a fronte di una previsione definitiva di € 30.000.000,00) e per € 9.616.540,18 (a fronte di una previsione definitiva di pari ammontare), a partire dal rendiconto 2011 non risultano registrazioni, se non in relazione alle previsioni definitive, corrispondenti al limite del ricorso alle anticipazioni autorizzato dalla Giunta. Nell'esercizio 2010 le anticipazioni di tesoreria sono transitate fra le entrate e le uscite per servizi in conto terzi.

A seguito di richiesta di chiarimenti in merito, il dirigente del Settore Finanze e Tributi ha presentato due relazioni, la prima prot. n. 49429 del 9/6/2014, riportata in Allegato n. 8, la seconda prot. n. 51927 del 16/6/2014 (Allegato n. 9), con le quali in sostanza giustifica la contabilizzazione cumulata delle anticipazioni di tesoreria -nel 2009 al Titolo V dell'entrata e al Titolo III della spesa, e nel 2010 fra entrate ed uscite in conto terzi, come si può constatare osservando le pagine 4 e 5 dell'Allegato 1- con la richiesta da parte del cassiere dell'emissione in ogni caso di una reversale di incasso; e la mancata contabilizzazione degli anni successi, oltre che con il venir meno della suddetta richiesta, con problemi tecnici e con carenze di personale in via di superamento.

Le forme di contabilizzazione seguite nel 2009 e nel 2010 non rispondono ai principi di veridicità del bilancio, in quanto alterano i titoli di entrata e di spesa in cui le anticipazioni sono cumulativamente iscritte. In particolare, la considerazione delle anticipazioni di tesoreria e la loro restituzione come entrate ed uscite in conto terzi viola la tipizzazione di tali voci disposta dall'art. 168 del D.Lgs. 267/2000. D'altra parte, la

³ Titolo V dell'entrata, categoria I, risorsa 5010310.

linea seguita dall'Ente a partire dal 2011, sebbene corretta, viste le particolari condizioni in cui versa cronicamente la liquidità dell'Ente, non consente al Consiglio Comunale, al quale il rendiconto viene in definitiva presentato, il controllo puntuale del rispetto del limite ex art. 222 del D.Lvo 267/2000. Poiché, in effetti, la stessa norma non presenta indicazioni in merito alla contabilizzazione delle anticipazioni di tesoreria, si suggerisce di rendere conto in forma dovutamente analitica dell'andamento del ricorso alle anticipazioni di tesoreria nei documenti di accompagnamento al rendiconto, inclusa possibilmente la relazione dei revisori dei conti, in cui riportare dati essenziali come, ad esempio, il periodo di massima esposizione, la massima esposizione raggiunta, gli interessi corrisposti, e così via.

Il prospetto seguente evidenzia, limitatamente alla gestione di cassa in conto competenza, una velocità di riscossione maggiore di quella di pagamento negli esercizi 2009 - 2013.

velocità di pagamento/riscossione

VOCI	2009	2010	2011	2612	2013
SPESE IMPEGNATE	82.236.417	104.108.935	65.944.005	63.223.094	61.868.645
SPESE PAGATE	59.781.338	69.805.474	39.457.174	36.268.467	36.848.311
PAGATO/IMP, %	73	67	60	57	60
ENTRATE					
ACCERTATE	86.556.121	106.036.676	65.944.005	63.223.094	76.951.631
ENTRATE RISCOSSE	66.492.070	82.082.832	54.678.550	48.024.613	52.607.782
RISCOSSO/ACCERT.	77	77	83	76	68

FONTE PATI: RENDICONTI ANNUALI

L'analisi di detti indici, inoltre, pone in evidenza delle percentuali di realizzazione in crescita fino all'esercizio 2011.

In questo caso può risultare interessante il dato per i singoli Titoli della spesa:

Spese: % pagato/impegnato	2009	2010	2011	2012	2013
titolo I	66%	64%	67%	60%	64%
titolo (I	13%	11%	15%	15%	1%
titolo III	100%	100%	100%	100%	100%
titolo IV	54%	98%	89%	71%	69%
Totale	73	67	60	57	60

Il dato mostra come l'Ente abbia una grande difficoltà nel pagare le spese in conto capitale.

Analizziamo lo stesso dato dal lato delle entrate:

Entrate	2009	2010	2011	2012	2013
Tot. Titoli I, II e		 			
III %	69	79	89	78	60
titolo IV	34%	24%	59%	58%	54%
titolo V	98%	100%	0%	-	100%
titolo VI	92%	98%	74%	77%	76%
Totale %	77	77	83	76	68

I dati del Titolo V dipendono in effetti dall'assenza di sottoscrizioni di mutui negli ultimi esercizi, escluso il mutuo nel 2013 ex D.L. 35/2013. Le "difficoltà" nel pagare le spese ascritte al Titolo II dipendono in buona misura dagli incassi relativi al Titolo IV delle entrate: sebbene la quota di riscossioni sia in crescita, nel quinquennio le entrate in assoluto al Titolo IV sono diminuite dopo il picco del 2010 (pag. 4 dell'Allegato 1).

Si può concludere che l'Ente è in grado di incassare sul piano della competenza in misura adeguata alle suc esigenze correnti. Non può dirsi lo stesso in merito ai residui, sui quali si tornerà in seguito.

Nella seguente tabella sintetizziamo alcune singoli componenti del risultato d'amministrazione, in particolare quelli che concorrono al risultato di cassa:

	A)	B)	C)	D)			
	Riscossioni	Riscossioni	Pagamenti	Pagamenti	Differenza	Diff.	
Anno	comp.	res.	comp.€	res.	(A+B-C-D)	competenza	Diff. residui
2009	66.492.070	5.127.817	59.781.338	11.580.693	257.856	6.710.731	- 6.452.876
2010	82.082.832	2.565.602	69.805.474	15.029.615	- 186.654	12.277,359	- 12.464.013
2011	54.678.550	3.022.586	39.457.174	17.971.267	272.695	15.221.376	- 14.948.681
2012	48.024.613	5.324.428	36.268.467	15.735.792	1.344.782	11.756.146	- 10.411.364
2013	52.607.782	9.135.406	36.848.311	26.536.430	- 1.641.553	15.759.471	- 17.401.024
Totale	303.885.846	25.175.839	242.160.763	86.853.797	47.126	61.725.083	- 61.677.958

E' evidente la persistente tendenza positiva nella gestione di competenza (salvo nel 2010 e nel 2013), mentre la gestione dei residui si presenta significativamente negativa, ed è quest'ultima in effetti a spiegare integralmente la persistente esposizione nei confronti del tesoriere.

Il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del D.L. 35/2013 è stato utilizzato per far fronte ad impegni assunti in esercizi precedenti, ovvero per ridurre i

residui passivi al Titolo I e al Titolo III, determinando pertanto un saldo anomalo di competenza pura nell'esercizio 2013

GESTIONE DI COMPETENZA PURA

_Anno	Accertamenti	Impegni	Differenza
2009	86.556.121	82.236.417	4.319.704
2010	106.036,676	104.108.935	1.927.740
2011	65.944.005	65.944.005	
2012	63.223.094	63.223.094	-
2013	76.951,631	61.868.645	15.082.986
Totale	398.711.525	377.381.095	21.330.430

In precedenza è stato richiamato l'equilibrio di parte corrente di cui all'art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000, con esclusivo riferimenti ai bilanci di previsione, sia nella versione originaria che in quella definitivamente assestata. Restano quindi da verificare i suddetti saldi a consuntivo.

Come risulta dalla tabella riportata di seguito, a consuntivo si registra una gestione finanziaria di parte corrente apparentemente solida, virtuosa, caratterizzata da avanzi relativamente significativi, con particolare riferimento ai primi tre esercizi del quinquennio:

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (CONSUNTIVO)

•		,	-,		
	2009	2010	2011	2012	2013
Tit. I	37.400.116	45.481.852	49.832.011	51.274.306	50.836.249
Quota amm.to	1.167.097	1.247.126	1.313.987	1.714.116	1.388.435
Spese corr.	38.567.213	46.728.978	51.145.998	52.988.422	52.224.684
Tit, I-][-][]	44,500,165	51.117.864	53.329.179	52.743.820	52.284.147
Oneri urb.				244.602	147.305
Entrate corr.	44.500.165	51.117.864	53.329.179	52.988.422	52.284.147
Saldo	5.932.952	4.388.886	2.183.181	0	59.463

Nell'ultimo quinquennio l'equilibrio di cui all'art. 162, comma 6, è stato raggiunto con la parziale destinazione dei proventi delle concessioni edilizie al finanziamento della stessa parte corrente nel solo esercizio 2012. Nel corso dell'esercizio 2013 il ricorso al

D.L. 35/2013 (che verrà trattato più approfonditamente in seguito) ha consentito inoltre un saldo attivo della parte capitale del bilancio di € 147.305,32.

Tale apparente solidità della gestione corrente, tuttavia, va confronta con l'ammontare dei residui attivi riconducibili ai primi tre titoli dell'entrata e con l'esposizione debitoria rilevabile dai residui passivi del Titolo I della spesa, e va integrata con una valutazione sui rispettivi rapporti. Sul tema si tornerà, quindi, in sede di analisi dei residui.

Con riferimento all'equilibrio, per cassa, della parte corrente del bilancio, di cui alla tabella seguente, invece, la situazione registrata presenta un sostanziale equilibrio, salvo quanto già riferito in merito al 2013:

	A) Dispossing is		·	ni nii	:!#!		G1 B		5 1.5		
<u> </u>	A) Riscossioni (ompetenza	\ ·	B) Riscossion	residni	1	C] Pagamenti		D) Pagamenti		6:46
Anno	Titola I	Titola II	Titalo (#	Titolo I	Titolo II	Titola III	Titolo I	Mutui e BOÇ	Titolo (Mutul e BOC	Oifferenza (A+B-C-D)
2009	16.983.543	10.878.933	2.649.365	572.698	100.354	69.117	24.818.282	1.167.097	5.784.850		-516.219
2010	24.449.055	13.739.434	2.338.993	258.355	674.650	5.209	29.197.067	1.247.126	9.347.752		1.673.751
2011	40.984.679	3.342.950	2.968.370	4,239	2.021.013	15.516	33.426.634	1.313.987	12.706.561		1.889.585
2012	33.748.344	5.305.607	2.205.140	1.297.105	2.128.517	550.513	30.878.966	1.714.116	11.848.003		794.141
2013	23.968.013	5.674.079	1.900.172	1,630,778	2.358.616	124.161	32.590.508	1,388 435	19.218.925		- 17.542.048
Totale	140.133.634	38.941.003	12.062.040	3.763.175	7.283.150	764.516	150.911.457	6.830.761	58.906.090		- 13.700.789

Si riportano di seguito gli importi dei vincoli assegnati all'avanzo di amministrazione:

	2010	2011	2012	2013
Fondi vincolati			907.500	1.562.582
Fondi non vincolati	767.176	987.712	833.911	

L'apposizione di vincoli di destinazione all'avanzo risponde a doverose esigenze di cautela e di tutela degli equilibri complessivi di bilancio in un'ottica di medio lungo-periodo. Dalla lettura dei documenti allegati ai rendiconti esaminati, con particolare riferimento al 2013, i vincoli apposti risultano pienamente giustificati soprattutto in relazione ai flussi in uscita che saranno generati dal rimborso dell'anticipazione di circa € 14,8 milioni da parte della CDP. Si invita l'Ente a proseguire sulla strada di tale prudenziale apprezzamento dei risultati di gestione.

Con riferimento agli stessi esercizi, si è proceduto alla verifica di quale fosse stata l'effettiva origine dell'avanzo di amministrazione, enucleando in particolare quanta parte avesse preso origine dalla gestione di parte corrente, quanta parte fosse derivante dalla gestione in conto capitale, ed evidenziando, eventualmente, quella derivante dai servizi c/terzi:

ORIGINE DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE

	2009	2010	2 <u>01</u> 1	2012	2013
CORRENTE	13.332.094	16.561.108	15.203.403	13.662.016	- 2.973.640
C/CAPITALE	-10.046.446	- 11.698.676	- 11.639.762	- 10.368.784	5.010.291
SERV. C/TERZI	- 3.936.991	- 4.353.112	- 2.647.130	_ 1.895.716	- 2.162.746
Fondo cassa all'1/1	J	257.856	71.202	343.895	1.688.677
Totale Avanzo	651.343	767.175	987.712	1.741.411	1.562.582

Si osserva che la gestione in conto corrente è sempre stata positiva fino al 2012; discorso inverso si può fare per la gestione in conto capitale. Si tratta ancora una volta di un effetto dell'applicazione del D.L. 35/2013. La gestione dei servizi in conto terzi si presenta sempre negativa: è un dato anomalo, sul quale si tornerà in seguito.

Di seguito viene riportata la ripartizione con riferimento alla gestione di competenza e alla gestione dei residui. Per ottenere l'avanzo di amministrazione complessivo, ovviamente, alle componenti sopra descritte va aggiunto anche l'avanzo di amministrazione dell'anno precedente non applicato alla gestione di competenza.

	2009	2010	2011	2012	2013
COMPETENZA	4.319.703	1.927.740			15.082.986
RESIDUI	2.760.955	-509.222	220.536	753.699	-15.261.815
A/A applicato					907.500
A/A non applicato	-7.732.002	-651,343	767.176 }	987.712	833.911
Totale Avanzo	651.343	767.175	987.712	1.741.411	1.562.582

Sulla reale situazione finanziaria dell'Ente incide la reale e concreta esigibilità dei residui attivi conservati in bilancio, al di là del titolo giuridico che li supporta. Dal seguito dell'analisi emergeranno seri dubbi al riguardo.

1.4. I proventi relativi ai permessi di costruire

Gli accertamenti relativi ai proventi delle concessioni edilizie con l'entrata in vigore del DPR 6/6/01 n. 380, hanno sostituito gli oneri di urbanizzazione previsti dalla legge 22/1/77 n. 10.

In base ai principi contabili⁴ "per l'entrata relativa agli oneri per permessi di costruire, da qualificarsi come tributaria, l'accertamento è effettuato sugli introiti effettivi": tali proventi, quindi, vanno accertati per cassa, cioè in misura corrispondente all'effettivamente riscosso.

Si tratta di "un'indicazione, più restrittiva rispetto ai criteri generali di accertamento delle entrate che si basano sul diritto di credito certo, liquido ed esigibile, [che] è stata dettata per evitare previsioni non attendibili di entrate correnti con conseguenze negative, nel corso della gestione, sull'equilibrio del bilancio" e che è condivisa dalla magistratura contabile⁵.

Il Comune di Aprilia ha sostanzialmente proceduto in questo modo nell'ultimo quinquennio, ma non precedentemente, accertando l'entrata da rilascio di titoli abilitativi edilizi prima dell'emissione delle reversali d'incasso, come emerge chiaramente dai rendiconti consuntivi, ove si registra la formazione di consistenti residui a fine esercizio.

Dal rendiconto 2013 emerge che nella "Categoria 5ª - Trasferimenti di capitale da altri soggetti"a fronte di accertamenti nell'esercizio per € 2.377.000,18, risultano incassati € 2.371.528,51, da cui si desume che la regola suddetta è stata violata con l'accertamento non contestuale all'incasso di € 5.471,67. L'ammontare complessivo dei residui attivi risulta quindi di € 2.613.995,95, di cui € 2.586.245,62 risalenti all'esercizio 2008.

Un secondo ordine di controlli deriva dal fatto che a mente dell'articolo 2, comma 8, della legge 24/12/07, n. 244, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal DPR 6/06/01, n. 380 "Per gli anni 2008, 2009 e 2010 [...], possono essere utilizzati per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale". L'articolo 2, comma 41, del decreto legge 29/12/10, n. 225, convertito nella legge 26/02/11, n. 10, ha esteso l'utilizzo di tali proventi fino al 2012.

⁵ La citazione è appunto tratta dal parere n.1/04 del 27.11.04 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

⁴ Il riferimento è al principio contabile n.2 – sub 20 approvato dall'*Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali* del Ministero dell'Interno nella seduta dell'8.1.04.

In base a tali norme, quindi, la quota di oneri di urbanizzazione destinabili a generica spesa corrente non avrebbe potuto superare il 50% di quanto riscosso e non di quanto accertato. Nella tabella seguente i dati relativi ai proventi utilizzati per l'equilibrio di parte corrente sono messi a confronto con quelli riscossi, su cui sono calcolate le percentuali destinabili a spesa corrente.

Proventi delle concessioni edilizie

	2009	2010	2011	2012	2013
Residui da anni precedenti	5.207.431,39	4.605.506,59	4.574.431.59	2.608.524,28	2.608.524,28
accertamenti di competenza	1.827,290.39	3.251.275.60	4.317.693,04	3.082.227.69	2.377.000,18
Riscossioni di competenza (A)	1.827,290,39	3.251.275,60	4.275.713,18	3.082.227,69	2.371,528,51
Residui di competenza	0,00	0,00	41.979,86	0,00	5.471,67
Radiazioni			2.007.887,17		
Residui totali a fine esercizio	4.605.506,59	4.574.431,59	2.608.524,28	2,608,524,28	2.613.995,95
UTILIZZABILI (A * 0,5)	913.645	1.625.638	2,158.847	1.541.114	1.188.500
UtiHzzati.				244.602	·

Il limite di utilizzazione è ampiamente rispettato, ma risultano in bilancio residui attivi relativi a concessioni edilizie riconducibili all'esercizio 2008 per i quali si esprimono dubbi sulla possibile riscossione atteso il tempo trascorso. Per le considerazioni già svolte sopra in merito alla contabilizzazione per cassa dei permessi di costruire, si suggerisce all'Ente di procedere alla radiazione dei residui (che non climina il credito) in occasione della prossima procedura di riaccertamento.

1.5 Analisi dei residui

Al fine di valutare se gli avanzi di amministrazione indicati precedentemente siano stati o meno il frutto di una corretta gestione finanziaria, in sede di verifica si è proceduto ad effettuare una sommaria analisi della situazione creditoria dell'Ente sulla base degli elenchi dei residui attivi al 31 dicembre 2013.

In primo luogo è stata esaminata la modalità la procedura di riaccertamento dei residui in occasione della redazione dell'ultimo rendiconto. L'art. 227, comma del Testo unico prevede che l'elenco dei residui attivi e passivi, distinti per anno di provenienza, sia allegato al rendiconto della gestione.

L'art. 228, comma 3, inoltre, dispone che: "Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui".

a) Residui attivi

Dal punto di vista operativo, si può affermare che, in applicazione dei "Principi contabili nn. 2 e 3 per gli enti locali" approvati nelle sedute dell'8 e del 15 gennaio 2004 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, per quanto concerne le entrate, le condizioni del permanere dell'accertamento devono essere costantemente verificate e formalizzate annualmente dai responsabili dei servizi competenti, prima della deliberazione del rendiconto, ai fini della revisione del mantenimento, in tutto o in parte, dei crediti accertati, particolarmente di quelli riferiti agli anni precedenti e riportati a residuo.

Le operazioni di revisione devono condurre al riaccertamento delle posizioni creditorie ed all'eventuale eliminazione, totale o parziale, dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito, o di dubbia esigibilità. In tal caso i responsabili dei servizi devono dare adeguata motivazione⁶.

b) Residui passivi

Dal lato delle spese, in modo speculare, la verifica del permanere o meno delle posizioni debitorie effettive o di impegni riportati a residui passivi pur in assenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate, in forza delle disposizioni ordinamentali, deve

⁶ I residui eliminati per dubbia esigibilità in conseguenza del riaccertamento operato sulla base delle informazioni conosciute alla data di deliberazione del rendiconto, devono essere inscriti nel conto del patrimonio tra le attività per immobilizzazioni finanziarie fino al compimento dei termini di prescrizione, oppure all'accertamento della definitiva inesigibilità (art. 230, comma 5, del Testo unico). I residui attivi eliminati per insussistenza o per intervenuta prescrizione devono essere elencati in allegato al conto del bilancio.

essere eseguita annualmente, prima della deliberazione del rendiconto, ai fini della revisione del mantenimento, in tutto o in parte, delle poste impegnate giuridicamente o contabilmente negli anni precedenti e riportate a residuo.

Anche la competenza ad eseguire le operazioni di riaccertamento dei residui passivi è attribuita ai responsabili dei servizi, ognuno per gli stanziamenti di spesa attribuiti alla propria competenza gestionale.

Nella sostanza, dunque, l'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi da iscrivere nel conto del bilancio è tesa alla verifica del permanere dei requisiti essenziali dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese.

L'Ente, in questi passaggi, deve mantenere un comportamento prudente, ricercando le condizioni dell'effettiva esistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento, applicando i criteri prudenziali previsti per l'accertamento dell'entrata e l'impegno della spesa, come individuati dagli artt. 179 e 183 del Testo unico.

Il tutto al fine di garantire il principio di veridicità dei risultati esposti nel rendiconto e il mantenimento degli equilibri sostanziali di bilancio.

La procedura di riaccertamento dei residui da allegare al rendiconto 2013 presso il Comune di Aprilia ha evidenziato criticità inerenti il coordinamento fra il servizio finanziario e gli altri settori.

Con nota del 10/1/2014, prot. n. 2319 (Allegato n. 10), infatti, il responsabile del Settore II - Finanze e Tributi ha chiesto ai responsabili degli altri settori, nonché ai titolare delle posizioni organizzative, quali fossero i residui attivi e passivi da cancellare nell'ambito delle attività di loro competenza. L'Ente ha fornito la risposta solo di alcuni settori⁷, essendo mancate o incomplete le risposte di tutti gli altri. Spetta all'Ente verificare se quanto descritto sia avvenuto per negligenza o a mancanza di comunicazione fra il servizio finanziario e gli altri. In particolare i Settori Urbanistica, Avvocatura e Lavori Pubblici/Manutenzioni, sono responsabili della gestione di residui attivi di consistenza significativa e spesso di difficile riscossione. Appare opportuno che la loro gestione sia particolarmente accorta e trasparente.

⁷ Affari Generali ed Istituzionale, Polizia Locale e Protezione Civile e Staff dei servizi ed uffici del Gabinetto del Sindaco

Una situazione del genere, nel lungo, periodo risulta rischiosa ed oltremodo dannosa per le finanze l'ente.

Tuttavia, il Settore Finanze e Tributi ha proceduto alla radiazione di residui attivi per C 17.163.911,58, così suddivisi:

Titolo I € 15.677.239.99

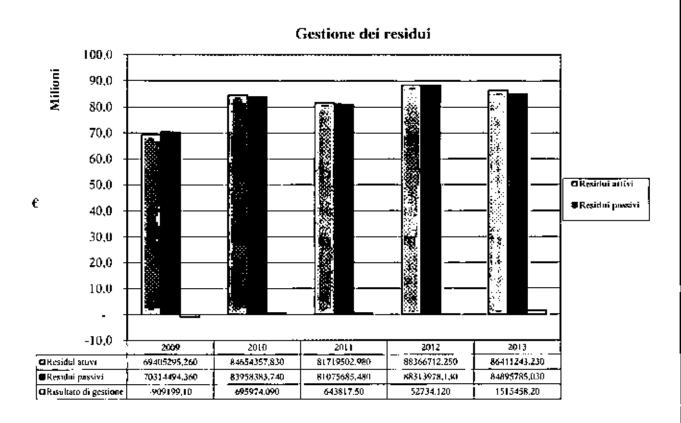
Titolo II € 1.095.631,22

Titolo III € 4.263,89

Titolo IV € 386.776,48.

La competenza sul Titolo I ricade quasi integralmente sullo stesso Settore, mentre, come si osserva, non sono stati radiati residui relativi alle entrate in conto capitale.

L'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi nell'ultimo quinquennio è stato caratterizzato da un trend sostanzialmente crescente.



Concentrando l'attenzione sui residui attivi, si ottiene la seguente tabella:

RESIDUI ATTIVI

Titolo	2009	2010	2011	2012	2013
	32.921.921	36.586.640	36.951.518	40.533.938	33.316.035
II .	4,094,147	5.587.172	7.191.591	8.140.772	6.368.026
	4.108.121	6.005.265	6.008.732	6.472.915	15.314.757
_iv	16.507.725	26.092.035	25.401.445	27.650.922	28.083.994
<u>v</u>	9.056.204	8.871.872	3.890.062	3.438.97B	1.580.035
vı	2.717.176	1.511.373	2.276.154	2.129.187	1.748.397
Totale	69.405.295	B4.654.358	81.719.503	88.366.712	86.411.243

Fonte: rendiconto anni 2009-2013

E' particolarmente evidente l'incremento dei residui attivi del Titolo I fino al 2012 e, in misura maggiore, del Titolo IV (ra 2009 e 2010.

In termini percentuali emergono la crescente incidenza dei residui del titolo IV e la minore quota di quelli al Titolo V:

Titolo %	2009	2010	2011	2012	2013
	47,43	43,22	45.22	45,87	38,56
	5,90	6,60	8 .B0	9,21	7,37
	5,92	7,09	7,35	7.33	17,72
<u>IV</u>	23,78	30,82	31,08	31,29	32,50
v	13,05	10.48	4,76	3,89	1,83
vı	3,91	1,79	2,79	2,41	2,02
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	190,00

Nella tabella riportata di seguito è evidente il *trend* della quota dei residui attivi pregressi nel quinquennio

RESIDUI ATTIVI

	2009	2010	2011	2012	⊉2013
residuì anni precedenti	49.341.244	60.700.514	70.454.048	73.168.232	62.067.394
residuí anno			1		
corrente	20.064.051	23.953.843	11.265.455	15.198.480	24.343.849
Totale	89.405.295	84.654.358	81.719.503	88.366.712	86.411.243

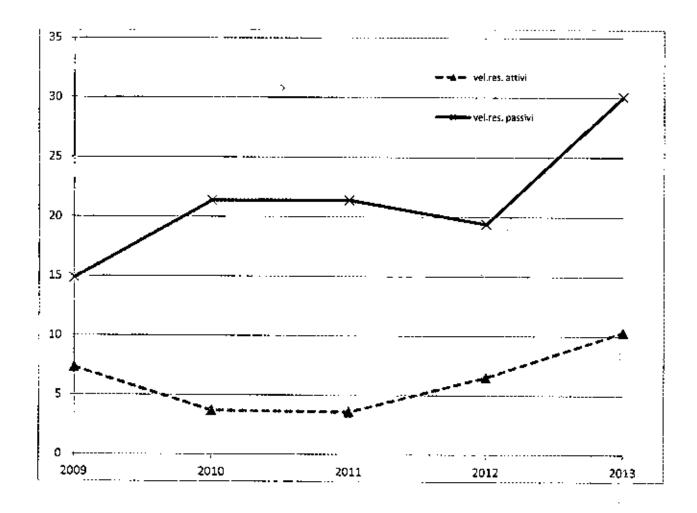
In percentuale:

Ĭ T	2009	2010	2011	2012	2013
residui anni precedenti	71,09	71,70	86,21	82,80	71,83
residui anno corrente	28,91	28,30	13,79	17,20	28.17
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Il dato indica un decrescente "invecchiamento" dei residui attivi solo dall'esercizio 2011.

Il dato che, tuttavia, rende realmente preoccupante il risultato della gestione dei residui, al punto tale portare a dubitare della veridicità dei risultati di amministrazione, è quello sulla velocità di riscossione dei residui attivi, calcolata come rapporto fra residui attivi riscossi in un determinato anno e residui attivi complessivi al 31/12 dell'esercizio precedente, confrontata con la velocità di pagamento dei residui passivi calcolata in modo analogo, che ha fatto registrare nel periodo considerato i seguenti valori:

	2009	2010	2011	2012	2013	Valore medio del periodo
Velocità att.	7,30	3,70	3,57	6,52	10,34	6,28
Velocità pass.	14,84	21,37	21,40	19,41	30,05	21,42



A fronte di una velocità media dei residui passivi che mostra una gestione non molto efficace (21,42 in media), il valore della velocità di riscossione dei residui attivi, come precedentemente definita, evidenzia una situazione che evidenzia le difficoltà dell'Ente nella riscossione dei suoi crediti. La bassa velocità di riscossione dei residui attivi è la principale ragione del depauperamento di cassa illustrato in precedenza e del continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria. Le difficoltà incontrate nella riscossione dei residui attivi hanno infatti, *ceteris paribus*, la diretta conseguenza di peggiorare i saldi di cassa. Se poi la bassa velocità di riscossione si accompagna (o è conseguente) alla dubbia esigibilità dei residui in parola (come si specificherà in seguito), sono i risultati di amministrazione registrati ad esserne gravemente inficiati.

Inoltre, l'ammontare dei residui attivi anteriori all'esercizio 2009 resta ancora piuttosto elevato, né a fronte degli stessi sono stati costituiti adeguati fondi di svalutazione crediti che vincolano l'avanzo di amministrazione.

Appare opportuno approfondire l'analisi sotto tre aspetti:

- individuare i tipi di residui attivi che presentano maggiori difficoltà di riscossione:
- analizzare le misure organizzative adottate dal Comune di Aprilia per affrontare il problema;
- analizzare alcune fra le situazioni creditorie di maggiore rilevanza per l'Ente,
 sulla base degli elenchi dei residui attivi esistenti al 31/12/2013.

In merito al **primo punto**, è stata calcolata la velocità di riscossione dei residui relativi ai Titoli I, III e IV, che maggiormente incidono sul dato complessivo.

	2009	2010	2011	2012	2013	Valore medio del periodo
Velocità att. Titolo I	2,37	0,82	0,01	3,77	6,56	2,70
Velocità att. Titolo III	5,87	0,13	0,26	9,18	1,92	3,47
Velocità att. Titolo IV	12,16	9,57	3,56	1,88	8,01	7,04

La precedente tabella mostra come la difficoltà di riscossione dei residui, sebbene prevalente con riferimento alla parte corrente delle entrate, sia particolarmente grave anche in relazione alle entrate in conto capitale.

In merito al **secondo punto**, ovvero l'attività svolta dall'Ente per evitare che si creino consistenti residui attivi relativi alla parte corrente delle entrate, occorre a questo punto procedere all'esposizione e all'esame della complessa vicenda che illustra l'attività dell'Ente in materia di riscossione di imposte e tributi, nonché delle altre entrate derivanti da risorse proprie del Comune. A tal fine particolarmente utile si rivelata la relazione del 4/7/2013, prot. n. 56704 (Allegato n. 11) presentata dal Settore Avvocatura Generale – Contenzioso e Consulenza del Comune di Aprilia su richiesta del Collegio dei sindaci. In sede di verifica è stato chiesto un aggiornamento della relazione stessa relativamente ai fatti avvenuti successivamente e a tal proposito l'Ente ha inviato un memorandum in data 25/8/2014.

In estrema sintesi, con convenzione del 6/8/1999, e successivo atto aggiuntivo del 12/4/2007 (c.d. *Addendum*). l'Ente ha affidato alla società A.Ser. S.r.I., società mista a capitale pubblico maggioritario (51%) e con socio d'opera privato costituito dalla società

Tributi Italia S.p.a., il servizio di gestione delle proprie entrate. Il rapporto è stato caratterizzato da frequenti inadempienze e l'Ente lo ha risolto di diritto con deliberazione n. 8 del 12/3/2010, lasciando tuttavia una lunga serie di conseguenze sia sul piano giudiziario, sia su quello degli equilibri di bilancio. Si osserva, che la motivazione della revoca della concessione non sta nelle inadempienze della società, ma, ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. 163/2006, nel venir meno del requisito soggettivo da parte della stessa in seguito all'ammissione a concordato preventivo (Allegato n. 12).

Infatti, al momento della risoluzione del rapporto concessorio il Comune vantava ingenti crediti nei confronti della società a titolo di entrate non riversate. Nel 2010 in primo luogo la società Tributi Italia S.p.a. è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al d.l. n. 347 del 2003, per poi essere dichiarata in stato di insolvenza dal Tribunale di Roma. Analoga sorte è toccata alla A.Ser. S.r.i.

Nel 2012, nel rendere esecutivo lo stato passivo della procedura concorsuale della Tributi Italia S.p.a. e A.Scr. S.r.l.. il giudice ha fissato in € 20.350,278,87, in chirografo, il credito del Comune di Aprilia, oltre IVA e CPA per € 22.231,85, verso ciascuna delle due società, a fronte di una richiesta di insinuazione al passivo di oltre 126 milioni di euro⁸.

In una precedente controversia, risolta con lodo arbitrale del 28/12/2007, il Comune era stato condannato al pagamento alla società della somma complessiva di € 15.600.000,00. La decisione è stata impugnata dal Comune dinanzi la Corte d'Appello di Roma ed il gravame è tutt'ora pendente. Il giudizio, dopo essere stato interrotto per effetto della messa in liquidazione della società, è stato riassunto dal Comune di Aprilia e la prossima udienza di discussione è fissata al 01/10/2014.

La Corte dei Conti-Sezione Giurisdizionale per il Lazio, a seguito di denuncia del Sindaco, con sentenza n. 601/2012 ha condannato gli amministratori della società al risarcimento in favore del Comune di Aprilia del danno erariale provocato determinato in complessivi € 57.678.273,10. Inoltre, la Procura Generale presso la Corte dei Conti, ha inviato il 25/3/2013 all'ex sindaco e a diversi consiglieri comunali, oltre che alle due società in amministrazione straordinaria, un atto di citazione per un ulteriore danno erariale di € 2.139.405,13 per mancati riversamenti di entrate comunali riferite al primo e

⁸ Gli importi sono stati determinati sulla base della precedente pronuncia della Corte dei Conti n. 601/2012 sui mancati riversamenti relativi alle annualità 2006-2009.

al secondo trimestre 2010, e ai consiglieri comunali per € 16.598.122,38 per le modifiche alle condizioni economiche pattuite con l'*Addendum* del 12/4/2007. Il giudizio si è concluso con la sentenza n. 677/2013 con la quale la Corte dei Conti ha condannato solo A.Ser. S.r.l.e Tributi Italia S.p.a. a pagare in solido l'importo di € 2.139.405,13.

Nel frattempo nei confronti degli amministratori della due società veniva avviato anche un procedimento penale da parte della Procura della Repubblica di Latina, che portava al sequestro di parte del materiale documentario utilizzato dalle stesse per l'attività di gestione dei tributi.

Per fronteggiare l'esigenza di procedere comunque alla riscossione dei tributi, il Comune in un primo tempo ha affidato la riscossione di ICI e TARSU in via transitoria alla Equitalia Gerit S.p.a., società del gruppo Equitalia (deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 12/3/2010, Allegato n. 13) e successivamente ha costituito un proprio ufficio tributi (deliberazione di Giunta Comunale n. 105 del 22/5/2010). L'Ente si sta dotando degli strumenti per procedere alla riscossione coattiva mediante gara per la scelta di un soggetto al quale affidare il servizio.

Sul piano contabile, la principale conseguenza dei suddetti avvenimenti è stata la sofferenza della cassa in quanto l'esposizione che ha avuto avvio in anni pregressi non è maì stata riassorbita; si segnala, inoltre, la presenza di alcuni residui attivi che saranno segnalati in seguito.

In sede di verifica (terzo punto) si è quindi proceduto con l'analisi di alcune fra le situazioni creditorie di maggiore rilevanza per l'Ente, sulla base degli elenchi dei residui attivi esistenti al 31/12/2013. Il Servizio finanziario ha fornito l'elenco analitico dei residui attivi e passivi conservati, distinti per anno di provenienza, elenco che risulta correttamente allegato, sebbene in forma sintetica, al rendiconto di gestione, ai sensi dell'art. 227. comma 5, lett. c), del T.U.E.L.

Nei sottoparagrafi che seguono viene riepilogata ed analizzata la situazione dei residui attivi esistenti alla predetta data.

Al fine di poter verificare le ragioni della conservazione dei residui, è apparso opportuno segnalare i residui attivi si origine più remota e di maggiore consistenza, in quanto si tratta di quelli che incidono maggiormente sulla determinazione dell'avanzo di amministrazione.

1.5.1 Titolo I - Entrate Tributarie

L'IMU è stata istituita nel 2012, con aliquota pari al 10,6 per mille dal 2014 come aliquota ordinaria, il massimo di legge; in proposito, ed in merito all'introduzione della Tassa sui Servizi Indivisibili, e alla sua applicazione l'Ente ha prodotto una nota (Allegato n. 14), dalla quale si desume sia il fatto che le aliquote sono state tempestivamente determinate dall'Ente, sia un intento di semplificazione degli adempimenti in capo ai contribuenti.

La tabella che segue riporta l'ammontare complessivo degli accertamenti e delle riscossioni di entrata del Titolo I operati nel periodo 2009-2013;

ENTRATE TRIBUTARIE - accertamenti e riscossioni di competenza

Titala I	2009	2010	2011	2012	2013
Acc.	26.285.055	29.758.701	42.854.411	41.127.868	34.058.129
Risc.	16.983.543	24.449.055	40.984.679	33.748.344	23.968.013
%	64,61	82,16	95,64	82,06	70,37

Fonte: Rendiconto di gestione - vari anni

Pare opportuno spiegare le frequenti ed intense variazioni intervenute nel quinquennio sia nell'ammontare complessivo degli accertamenti, sia nella quota percentuale di riscossioni.

Le principali voci di entrata al Titolo I sono state le seguenti:

Titolo I	Ji_	2009	2010	2011	2012	2013
ICI - IMU	Acc.	11.538.759	11.539.543	11.700.000	13.410.000	7.143.536
	Risc.	10.253.865	9.869.870	11.249.077	12.987.138	6.497.607
	%	88,86	85,53	96,15	96,85	90,96
Recupero IC1 evasa	Acc.				2.962.599	1.485,210
	Risc.				708.552	895.386
	J_%	[23,92 {	60.29
Addizionale IRPEF	Acc.	3.570.000	3.780.417	3.900.000	3.789.119	2.735.505
	Risc.	3,070.000	3.570.703	3.734.133	3.789.119	2.735.490
	%	85,99	94,45	95,75	100,00	100,00
TARSU (o	Acc.	8.043.366	9.473.787	9.697.675	10.769.627	10.966.509

TARES)]				
	Risc.	1.040.899	6.923.607	9.209.423	7.716.543	4.518.330
	<u>%</u>]	12,94	73,08	94,97	71,65	41,20
TARSU per evasione	Acc.	1		2.524.434	2.351.659	2.262.290
	Risc.			2.524.434	692.590	425.954
	J %			100,00	29,45	18,83
Fondo sperimentale di	Acc.					
riequilibria	<u></u>			7.137.696	7.414.636	8.461.078
	Risc.		1	7.137.696	7,414.636	8.014.292
<u></u>	<u>%</u>		Į	100,00	100,00	94,72

Ne emergono le seguenti considerazioni:

- il drastico calo degli accertamenti fra 2012 e 2013 è dovuta all'imposizione sugli immobili e all'addizionale IRPEF:
- l'esenzione sull'IMU abitazione principale ha inciso in negativo sugli accertamenti al Titolo I, poiché tale valore è stato incassato al Titolo II, come da indicazioni del MEF per Euro 4.354.765,27;
- cresce la quota di entrate accertate a seguito delle iniziative di recupero dell'evasione e dei mancati introiti registrati nel periodo in cui il servizio di riscossione era affidato ad A.SER. S.r.l.;
- la quota di riscossioni dovuta alle suddette voci è in calo, in quanto con il passare del tempo, diventa meno probabile recuperare i tributi evasi;
- per ciò che concerne la TARES di nuova introduzione, quest'ultima ha registrato una mancanza di incassi nel 2013 per via della posticipazione della scadenza del saldo al 24 gennaio 2014.

In relazione ai residui del Titolo I è necessario osservare quanto segue:

- fra i residui attivi accertati a conclusione dell'esercizio 2013, compaiono 2.152.309,52 euro relativi ad accertamenti fiscali connessi a mancati pagamenti dell'Imposta comunale sugli immobili (I.C.I.), a fronte di riscossioni nell'esercizio di competenza pari a 1.822,31 euro. Si tratta di somme accertate da A.RES. S.r.l. finché ha prestato servizio per il Comune. In fase di riaccertamento sono stati radiati residui attivi per € 6.734.530,25 relativi agli anni 2007 e 2008. I

residuì conservati si riferiscono agli esercizi 2009 e 2010. Per le ragioni su esposte, e visto l'ammontare riscosso nel 2013, appare assai dubbio che possano portare ad ulteriori riscossioni nei prossimi esercizi. Dalla costituzione dell'ufficio tributi, si è aggiunta un'altra voce "recupero ICI", in cui sono iscritti gli accertamenti sugli anni dal 2005 al 2013 effettuati dallo stesso ufficio tributi. Alla fine del 2013 risultano residui per € 4.750.178,30, a fronte di riscossioni per € 1.243.084,56. Questi residui presentano, pertanto, una probabilità di riscossione ben più elevata;

- Un discorso analogo può essere svolto per quanto riguarda la TARSU. I residui attivi conservati ammontano a € 19.085.555,66; nel 2013 la riscossione è stata di € 4.926.689,78, rispetto a residui all'inizio dell'esercizio pari a € 21.988.254,41 (22.4%). Sono stati radiati residui per € 8.942.513,97 relativi alle annualità 2007 e 2008. Alla voce "recupero TARSU" appaiono residui per € 3.272.601,95, di cui € 2.262.290,40 accertati nel 2013. Nel 2013 sono stati riscossi € 955.760,90 rispetto a residui iniziali di € 1.966.072,45 (48.6%). Se ne può dedurre che l'operato dell'ufficio tributì risulta ben più soddisfacente del regime precedente, sebbene non sia ancora attiva la capacità dell'Ente di fare ricorso alla riscossione coattiva un volta esperiti i mezzi ordinari di riscossione. Tuttavia, sarebbe auspicabile ed opportuno un accertamento per mera cassa dei residui derivanti dal recupero e dalla lotta all'evasione, considerato che gli accertamenti di questo tipo possono sovente dar luogo a contenziosi dagli esiti incerti.
- I residui del Titolo I con anzianità superiore ai cinque anni, e che quindi prospettano le maggiori difficoltà di riscossione, sono i seguenti:

voce di entrata	Anno	Residui al 31/12/2013
Recupero ICI	2005	25.837,93
	2007	1.356.262,27
Imposta comunale sulla pubblicità	2007	50.000,00
Tassa per occupazioni permanenti	2007	120.553,52
Recupero TARSU	2007	115.188,43
Totale	l	1.667.842,15

1.4.2 Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione, della Provincia e di altri Enti pubblici.

Come risulta dalla tabella n. 14 riportata di seguito, le Entrate complessivamente accertate al Titolo II (contributi e trasferimenti di parte corrente) hanno fatto registrare nell'ultimo quinquennio un *trend* dapprima crescente e poi fortemente decrescente.

CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI - accertamenti e riscossioni di competenza

Titolo II	2009	2010	2011	2012	2013	
Acc	12.565.482	17.094.442	7.487.402	8.386.304	7.355.580	_
Risc.	10.878.933	13.739.434	3.342.950	5.305.607	5.674.079	
%	86,58	80,37	44,65	63.27	77,14	

Fonte: Rendiconto di gestione – vari anni

Le ragioni di tale tendenza sono conseguenti soprattutto a variazioni di imputazione⁹, oltre che ad una effettiva riduzione dei trasferimenti erariali. Oltre a specifici trasferimenti erariali, nel 2013 il titolo II era costituito in gran parte da trasferimenti correnti della Regione Lazio, ai quali fanno capo anche i residui conservati. Considerata la relativa esiguità di tali ultimi residui, e la stessa tipologia di questi, nonché il fatto che quelli più remoti risalissero al 2007, non si è ritenuto di effettuare approfondimenti ulteriori.

L'intervento dello Stato si limita pertanto a contenere la differente distribuzione della ricchezza nel territorio con interventi mirati di tipo perequativo. L'eccezione è rappresentata dalla concessione di fondi espressamente destinati a singoli enti, per singole fattispecie oppure al finanziamento degli investimenti. Difatti, sempre richiamando la legge fondamentale, "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province. (...) e regioni " (Costituzione, art.119/5). Sul piano contabile, i trasferimenti correnti dal 2011 sono ridotti per la diversa allocazione dei contributi erariati ora appostati al Titolo I delle entrate.

⁹ In seguito all'introduzione del federalismo fiscale, lo Stato ha sostituito l'originario intervento finanziario attuato tramite l'erogazione dei trasferimenti statati con nuovi gettiri, tra cui una quota del gettito IVA generata nel territorio. La norma prevede che "ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (..) assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo" (D.Lgs.23/11. art.2/4). Il fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), è un'entrata che, anticipando l'assegnazione di future risorse perequative agli enti dotati di minore capacità di autofinanziamento con entrate provenienti dalla devoluzione della fiscalità immobiliare (tasse e imposte che gravano sugli immobili presenti nel territorio dell'ente locale), consente di attutire l'impatto del nuovo regime finanziario. La norma in questione prevede che "per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare (..) è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo (..)" (D.Lgs.23/11, art.2/3). La normativa introdotta dal federalismo fiscale, nata in seguito alle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione, è destinata a ridimensionare fortemente l'intervento dello Stato a favore degli enti locafi, sostituendoto con una più incisiva e generalizzata gestione delle entrate proprie. La legge fondamentale, infatti, prescrive che "I comuni (...) e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa (..) hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri (..). Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo (..) per i territori con minore capacità fiscale per abitante" (Costituzione, art.119/1-2-3).

1.5.3 Titolo III - Entrate Extratributarie.

Nell'ultimo quinquennio l'andamento di tale voce di entrata è stato il seguente:

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE - accertamenti e riscossioni di competenza

		··			
Titula III	2009	2010	2011	2012	2013
Acc.	5.649.628	4.264.722	2.987.366	3.229.647	10.870.438
Risc.	2.649.365	2.338.993	<u>2.</u> 968.370	2.205.140	1.900.172
%	46,89	54,85	99,36	68,28	17,48

Spicea certamente il dato riferito al 2013, sia in relazione all'accertamento che alla bassa quota di riscossione.

Si tratta fondamentalmente delle conseguenze dell'iscrizione in bilancio di crediti derivanti dalle sentenze di condanna per danno erariale emesse dalla Corte dei Conti nei confronti degli amministratori di A.Ser. S.r.l. (€ 2.338.099,21) e ASAM S.p.a. (€ 4.500.520,00), sulle quali si tornerà in seguito, a cui va aggiunta la voce "recuperi e rimborsi da amministratori comunali", che portano in totale i residui attivi giustificati dal riconoscimento del danno erariale subito dal Comune ad opera di amministri dell'Ente e delle partecipate a complessivi € 7.429.750,11, come di seguito dettagliati:

codifica	descrizione	ANNO RES.	RISCOSSIONI DAL 01/01/2013 AL 31/12/2013	RESIDUI AL 31/12/2013
305027004010000	RECUPERI E RIMBORSI DA AMMINISTRATO RI COMUNALI	2010	109,47	139.067,28
305027004010000	RECUPERI E RIMBORSI DA AMMINISTRATO RI COMUNALI	2012	1.154,58	10.559,33
305027004020400	CREDITI DERIVANTI DA SENTENZE DELLA CORTE DEI CONTI	2010	13.822,79	290.327.21
305027004020400	CREDITI DERIVANTI DA SENTENZE DELLA CORTE DEI CONTI	2012	44.175,16	151.177,08
305027004020400	CREDITI DERIVANTI DA SENTENZE DELLA CORTE DEI CONTI	2013	7.973.07	2.338.099,21
305027004040900	PROVENTI STRAORDINARI DELIBEAR C.C. n.29 del 6/5/2011	2013	0,00	4.500.20.00
totale	<u> </u>		·—	7.429.750,11

In questo caso non si pone in discussione la validità del titolo giuridico che giustifica la sussistenza di tali residui: le delibere di accertamento degli importi suddetti sono effettivamente basate su sentenze allegate alle stesse. Per la natura di tali entrate occorrerebbe prudenzialmente procedere ad un accertamento per cassa, laddove l'Ente

non ha provveduto neanche alla costituzione di un adeguato fondo svalutazione crediti, che impone un contenimento della spesa che, di fatto, il Comune sta finanziando con crediti che potrebbe non riscuotere mai. Lo stato finanziario dell'Ente imporrebbe un prudenziale contenimento delle spese nelle forme che l'Ente stesso riterrà più opportune.

Sempre nel Titolo III, si segnalano residui attivi dovuti a "Proventi di contravvenzioni stradali" per € 818.187,70. Per i residui sorti fra 2006 e 2012 nel 2013 non si è registrato alcun incasso. Lo stesso può dirsi per la voce "Ruoli contravvenzioni codice della strada" (€ 881.010,19).

Infine, un contenzioso in essere con la società che gestisce il servizio idrico, e che come riferito dai responsabili riguarda anche altri Comuni della provincia, comporta il mantenimento fra i residui attivi della voce "Rimborsi mutui Acqualatina" per complessivi € 1.698.460,54.

Si riportano, di seguito, altri residui del Titolo III risalenti più indietro nel tempo e di maggior importo, e, quindi, a maggior rischio di mancata riscossione.

voce di entrata	Anno	Residui al 31/12/2013
Proventi contravvenzioni stradali	2006	169.317,53
	2007	10.962,32
Concorso spesa trasporto alunni	2007	88.598,73
Rimborso mutui Acqualatina	2006	363.940,70
Totale	1	632.819,28

1.5.4 Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti.

Questa voce di entrata, determinante ai fini del finanziamento degli investimenti, è stata caratterizzata da una variabilità piuttosto accentuata (circostanza del tutto fisiologica) nel quinquennio 2009-2013, come risulta chiaramente nella tabella riportata di seguito. Tali entrate sono determinate, in particolare, dai proventi delle concessione edilizie, da alienazioni di beni patrimoniali, da contributi regionali e da contributi di privati in conto capitale, ecc.

Tabella n. 16
ENTRATE DA ALIENAZIONI E TRASFERIMENTI DI CAPITALE – accertamenti di competenza

Titoln IV	2009	2010	2011	2012	2013
Acc.	7.720.596	16.939.982	8.254.402	6.716.967	5.738.325
Rise.	2.611.163	4.105.293	4.861.212	3.872.125	3.090.599
<u>%</u>	33,82	24,23	58,89	57,65	53,86

La variabilità è dovuta soprattutto ai trasferimenti straordinari di capitale dalla Regione Lazio.

Appare opportuno allargare momentaneamente lo sguardo alle entrate relative al Titolo V e confrontarle con le uscite ascritte al Titolo II della spesa e confrontare i rispettivi residui attivi e passivi conservati in bilancio al fine di verificare la capacità dell'Ente di far fronte agli impegni in conto capitale assunti:

EQUILIBRIO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI DI PARTE CAPITALE

Residui	2009	2010	2011	2012	2013
A) Tit. IV	16.507.725	26.092.035	25.401.445	27.650.922	28.083.994
B) Tit. V	9.056.204	8.871.872	3.890.062	3.438.978	1.580.035
C) Cassa	257.856	71.202	343.895	1.688.677	47.124
D) Tit. II	32.558.509	45.268.832	38.978.794	39.917.609	38.802.097
A) + B) + C) - D)	-6.736.724	-10.233.723	-9.343.392	-7.139.032	-9.090,944

È evidente il persistente squilibrio di parte capitale che l'Ente si trova ad affrontare, che si aggiunge ad un equilibrio di parte corrente in buona misura finanziato da entrate straordinarie e di difficile riscossione.

Fra i residui attivi registrati al Titolo IV si segnalano i seguenti fra quelli con maggiore anzianità;

codifica	descrizione	ANNO RES.	RISCOSSIONI DAL 01/01/2013 AL 31/12/2013	RESIDUI AL 31/12/2013
401028007660000	CONCESSIONI CIMITERIALI (\$377203)	2004	0,00	970.289,00
405030008780100	PROVENTI ORDINARI S309608	2008	0,00	1.998.533,79
405030008780200	PROVENTI DAL CONDONO 5326001-002	2008	0,00	568.010,63

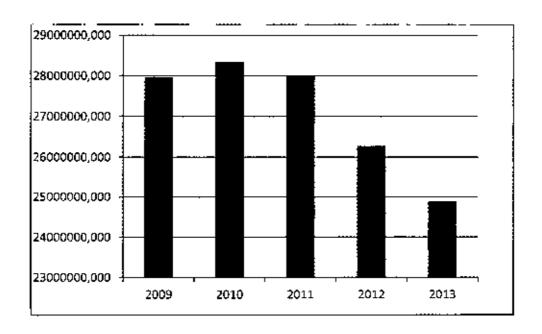
Anche in considerazione del fatto che il relativo ufficio (Settore IV Urbanistica) in sede di riaccertamento dei residui non ha risposto in modo soddisfacente alla su citata richiesta formulata dal Settore II Finanze e Tributi, in sede di verifica è stata chiesta una spiegazione in merito alle ragioni che giustificano la sussistenza della seconda e della

terza voce della tabella, una valutazione sulla possibilità di riscossione e un'indicazione sulle azioni adottate dall'Ente. Il Settore IV ha prodotto la nota prot.n. 64918 del 28/7/2014 (Allegato n. 15), che, per la sua genericità, non può considerarsi soddisfacente. Il testo ed il tono della nota, infattì, utilizzano espressioni di carattere dubititativo ("...si ritiene verosimilmente...", "...è presumibile..."), che contrastano con la certezza del credito successiva ad un'operazione di riaccertamento compiutamente condotta, mentre, si rimanda di fatto ad un "riaccertamento straordinario" l'attività che avrebbe già dovuto aver luogo.

1.5.5 Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti - l'indebitamento

Si è già trattato in precedenza delle anticipazioni di tesoreria a cui l'Ente fa costantemente ricorso. L'incrementato onere per interessi che esse comportano, tuttavia, non ha pregiudicato la capacità di indebitamento che si è sempre mantenuta al di sotto dei limiti previsti nell'arco del quinquennio.

L'ammontare complessivo dell'indebitamento si mostra tendenzialmente in calo, come illustrato dalla seguente tabella:



Nel corso dell'esercizio 2014 l'Ente prevede di portare l'indebitamento complessivo finalizzato alla spesa in conto capitale a € 23.353.738,28 (Allegato n. 16). A tale importo va tuttavia aggiunto l'ulteriore importo sottoscritto con la Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del D.L. 35/2013.

Nel corso del periodo esaminato la spesa relativa all'ammortamento del debito (interessi + quota capitale) con oneri a carico del Comune di Aprilia evidenzia (formalmente) un trend sostanzialmente stabile, con un picco di spesa nel 2012.

La spesa connessa all'ammortamento del debito nello stesso periodo 2009-2013 viene riportata in dettaglio nella tabella che segue, distinta fra oneri destinati al pagamento degli interessi (intervento 6 del titolo I) ed oneri connessi alla restituzione del capitale (titolo III della spesa):

Tabella n. 22
SPESA PER L'AMMORTAMENTO DEL DERITO – periodo 2008-2012

	interessi (*) (Tu. 1 - int. 06)	quota capitale (Tit. III)	iotale spesa anunortamenta
2009	1.761.927	1.167.097	2.929.024
_2010]	1.653.575	1,247,126	2.900.701
2011	1.610.866	1.313.987	2.924.853
2012	1.760.694	1.714.116	3.474.810
2013	1.573.369	1.388.435	2.961.804

^(*) l'importo degli interessi è stato indicato al netto degli impegni di spesa per interessi connessi alle anticipazioni di tesoreria;

Fonte: Rendiconto di gestione - vari anni

Alla suddetta articolazione degli oneri di ammortamento del debito è conseguita una significativa stabilità della quota di entrate correnti destinata all'ammortamento del debito, che si è mantenuta sempre molto bassa. Infatti, mentre nel 2009 veniva destinata a tal fine una quota parì al 2,62% delle risorse di parte corrente (Titoli I, II e III dell'Entrata), nel 2013 tale quota si è attestata al 2,66%, raggiungendo un picco parì a 3,25% nel 2012.

In relazione ai conti consuntivi ed all'esame della ulteriore documentazione acquisita in sede di verifica, oltre che da quanto riferito dal personale del Servizio economico-finanziario, va ancora registrato che nel quinquennio 2009-2013 il Comune di Aprilia:

- non ha aderito ad alcuna proposta di rinegoziazione/rimodulazione/conversione di mutui avanzata dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.;
- non ha stipulato alcun contratto relativo all'utilizzo di strumenti di finanza derivata, interest rate swap in particolare;
- non ha effettuato emissioni obbligazionarie (BOC) finalizzate al finanziamento di nuovi investimenti e/o alla estinzione anticipata di prestiti;

^(**) importo indicato al netto degli impegni di spesa connessi alla estinzione anticipata di mutui.

- ha assunto mutui esclusivamente con la Cassa depositi e prestiti S.p.A.;
- ha mantenuto, formalmente, una discreta capacità mutuabile teorica residua, tenuto conto che l'accensione di mutui tale per cui la spesa per interessi che ne deriverebbe rispetterebbe comunque il limite rappresentato dall'art. 204 (¹⁰) del TUEL è sempre stata piuttosto ampia, e tuttavia il margine si è sensibilmente ridotto in seguito alle radicali riduzioni introdotte dalle numerose novelle legislative (6% nel 2014).

Infatti, limitatamente all'ultimo triennio:

	2011	2012	2013	
Titolo I	42.854.411	41.127.868	34.058.129	
Titolo II	7.487.402	8.386.304	7.355.580	
Titolo III	2.987.366	3.229.647	10.870.438	
Totale	53.329.179	52.743.820	52.284.147	
Spesa per interessi	1.610.866	1.760.694	1.573.369	
%	3,02%	3,34%	3,01%	

Alla data del 31 dicembre 2013 i debiti di finanziamento dichiarati dal Comune di Aprilia ammontavano complessivamente a 23.353.783,28 euro, così suddivisi per ente creditore:

23,192,431,30

[✓] Cassa depositi e prestiti S.p.A.

⁽¹⁰⁾ L'art. 204 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che ha sostituito l'art. 46 del D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, prevedeva che: "l'ente locale può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'art. 207, at netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente ... ". L'articolo in questione è poi stato modificato dall'art, 1, comma 44, della legge 311/2004 (finanziaria 2005) che ha ridotto la suddetta percentuale dal 25 al 12 per cento. Successivamente, l'art. 204 del TUEL è stato nuovamente modificato dall'art. 1, comma 698, della legge 296/2006 (finanziaria 2007) che ha aumentato la percentuale dal 12 al 15 per cento. Più recentemente, innovazioni in merito sono state apportate dall'art, 1, comma 108. Legge 13 dicembre 2010, n. 220, il quale dispone che "Al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, le province e tutti i comuni, per ciascun anno del triennio 2011-2013, non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente se la spesa per interessi di cui al comma 1 dell'articolo 204 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, supera il limite dell'8 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui". Successivamente, la Legge di stabilità per il 2012 (art. 8, comma 1) ha disposto che "All'articolo 204, comma 1, del testo unico di cui al decreto tegislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: «il 10 per cento per l'anno 2012 e l'8 per cento a decorrere dall'anno 2013» sono sostituite dalle seguenti: «l'8 per cento per l'anno 2012, il 6 per cento per l'anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall'anno 2014». Da ultimo, i suddetti limiti sono stati portati all'8% per gli anni 2012 e 2013 e al 6% dall'anno 2014 dall'art. 11-bis, comma 1, del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2013, n. 99.

✓ Banca Nazionale del Lavoro

161.351,98

Nel corso dell'esercizio è stato estinto un residuo debito nei confronti del Monte dei Paschi di Siena con il versamento dell'ultima rata comprensiva di interessi e quota capitale di € 18.064,96. L'estinzione del debito con la BNL è prevista per l'esercizio 2016.

Visto che l'indebitamento dell'Ente è rivolto quasi esclusivamente alla Cassa Depositi e Prestiti è parso opportuno approfondire l'analisi per verificare se i mutui contratti avessero ancora una ragion d'essere. Si è potuto così verificare che rispetto a molti di essi, analiticamente di seguito riportati, l'ultima utilizzazione risale ad oltre cinque anni fa (e in alcuni casi il sistema non è neanche in grado di fornire tale data), circostanza che impone una loro riconsiderazione alla luce delle possibilità offerte dagli istituti della rinegoziazione e della riconversione (i dati seguenti sono aggiornati al 17/6/2014; tutti i mutui elencati sono a tasso fisso):

posizione	Data	Data ultima	opera	Importo	Importa	Importo
	concessione	erogazione	·	nominale	erogato	da erogare
06192313/00	4/2/1971	30/12/1975	Scuola media	6.719,33	6.655,38	63.95
_0650210/01	14/3/1974		Rete fognaria	18.753,39	18.412,53	340.86
0674599/01	10/9/1974		Rete fognaria	8.716.06	6.242.42	267,42
3025196/00	10/2/1981	18/08/1983	Asilo nido	140.476,28	131.611,01	8.865,27
3085505/00	15/9/1980	13/6/2000	Rete idrica	232.405,60	231.842,72	562,88
3114337/00	6/3/1984		Strade comunali	11.416,83	0.00	11.416.83
3114339/01	27/7/1983		Rete idrica	28.542.13	28,245,09	297.04
3125861/01	28/9/1982		Rete fognaria	57.084,24	56.070.15	1,014,09
4127650/00	27/10/1988	31/5/1995	Scuola materna	362.599,22	324.100,11	38.499,11
4154341/00	17/10/1989	3/8/1995	Rete fognaria	1.807,599,15	1,719,030,72	88.568.43
4246958/00	22/7/1993	23/4/1997	Rete idrica	232.405.60	206.057,71	26.347,89
4314832/01	31/3/1998	30/1/2004	Scuola media	29.361,11	28.873,99	487.12
4314833/01	31/3/1998	24/3/2004	Scuola elementare	58.223,96	49.268,86	8.955,10
4314844/00	17/2/1998	23/11/1998	Scuola media	175.595,35	148,022,97	27.572,38
4320599/00	23/6/1998	12/12/2001	Prolungamento di via Aldo Moro	216.911,90	181.802,43	35,109,47
4361093/00	22/2/2000	12/12/2001	zona industriale Caffarelli	304.709,57	235.293,13	51.416.44
4105972/00	1/3/1988	18/2/2008	Strade comunali	1.435,306,03	1.424.808,49	10,497,54
4396786/00	28/1/2004	28/7/2008	Strade comunali	514.391.07	501.324.85	13.066.22
4396787/00	28/1/2004	20/12/2007	Strade comunali	514.391,07	511.473.83	2.917.24
4396837/00	28/1/2004	23/5/2008	Strade comunali	514.391,07	512,975,27	1.415.80
4396838/00	28/1/2004	19/9/2005	Strade comunali	514.391,07	503.195.45	11.195,62
4421648/00	28/11/2002	26/3/2008	Opere varie, miste	111,183,35	106.821,62	4.361,73
4462193/00	17/6/2005	3/8/2006	Scuola media	176.000,00	149.038.05	26.961,95

posizione	Data	Data ultima	opera	lmporto	Importo	Importo
	concessione	erogazione		nominale	erogato	da erogare
442959/00	1/12/2006	21/6/2007	Immobile comunale	86.870,46	77.329,87	9.540,59
				١ .		

Le informazioni riassunte nella precedente tabella sono tratte dal sito internet della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.. Si tratta, in sostanza, della differenza fra l'ammontare complessivo del mutuo concesso e quanto effettivamente riscosso dall'Ente.

Normalmente tale residuo ammonta a somme piuttosto consistenti, in conseguenza dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, quasi sempre di durata pluriennale. Ovviamente, la quota residua dovrebbe essere tanto maggiore quanto più è ravvicinata la data di concessione del mutuo e dovrebbe ridursi con il passare del tempo.

L'art. 5 del Decreto del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica 7 gennaio 1998, prevede che i residui dei finanziamenti a totale carico dell'ente e riguardanti spese definitivamente accertate, per importi inferiori al 5% del mutuo, ovvero, nei casi in cui si superi tale percentuale, i residui stessi siano comunque inferiori al limite di importo fissato per le devoluzioni (euro 5.000), possano essere erogati su semplice richiesta alla Cassa DD.PP.

Negli altri casi vige l'istituto della devoluzione di cui al successivo art. 10 dello stesso decreto ministeriale.

Dei 24 casi sopra esaminati, ben 15 presentavano le caratteristiche suddette, per un importo complessivo di € 162.017.89.

Si tratti di mutui per i quali l'Ente avrebbe potuto procedere a richiedere il residuo capitale. Di fatto, l'Ente sta pagando gli interessi su tali somme benché le stesse non vengano utilizzate. Si ribadisce che l'analisi è limitata ai mutui la cui ultima utilizzazione risale a oltre cinque anni fa.

Si osserva che diversi dei mutui suddetti sono stati contratti in cpoca molto remota.

Occorre evidenziare che lasciare risorse inutilizzate presso la Cassa Depositi e Prestiti senza che vi siano ragioni giustificative determina, comunque, un danno erariale pari all'importo degli interessi pagati sui mutui non utilizzati.

Richiedere il versamento del residuo da erogare o la devoluzione del mutuo permette di utilizzare tali risorse per finanziare le opere pubbliche necessarie, senza doversi caricare di nuovi mutui e dei relativi oneri o, comunque, riducendo l'importo degli interessi.

Nel corso del 2013 l'Ente si è avvalso della possibilità concessa dal D.L. n. 35 dell'8/4/2013, convertito con modificazioni dalla L. 6 giugno 2013, n. 64, che costituisce un'eccezione al principio costituzionale in base al quale agli Enti locali è consentita l'assunzione di mutui solo per finanziare spese in conto capitale (art. 119, co. 6).

Trovandosi nelle condizioni previste dal suddetto decreto, il Comune di Aprilia ha richiesto alla Cassa Depositi e Prestiti di accedere al finanziamento per procedere alla liquidazione di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31/12/2012. La C.DD.PP. ha risposto positivamente concedendo un finanziamento complessivo di € 14.876.217.60, distinto in due *tranches* da € 7.438.108.80 ciascuna. La prima è stata erogata il 30/4/2013 con decorrenza dal 3/6/2013 al tasso del 3,302%; la seconda, la cui erogazione era inizialmente prevista per il 2014, è stata anticipata al novembre 2013 con decorrenza degli interessi dall'1/2/2015 al tasso del 3,440% (Allegato n.17). L'analisì a campione delle fatture pagate con il suddetto finanziamento non ha mostrato irregolarità. Si osserva, tuttavia, che l'operazione, sebbene regolare aggiungerà nei prossimi anni ulteriori spese correnti per interessi, che si aggiungono a quelle dovute per il ricorso continuo alle anticipazioni di tesoreria.

1.5.6 TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi

Nel Titolo VI, con riferimento alle entrate da servizi per conto di terzi (ritenute, contributi, ecc.), rimangono da riscuotere, al 31/12/2013, € 1.748.396,59, in gran parte relativi allo stesso esercizio 2013 (€ 954.240,17, pari al 55% del totale).

E' utile confrontare i residui attivi e i residui passivi generati dalla gestione per conto terzi, gli enti, in special modo quelli in difficoltà finanziarie, allocano nei servizi in conto di terzi entrate e, soprattutto, spese che dovrebbero trovare corretta imputazione in altri componenti del bilancio. Questo accade, per quanto concerne le entrate, di solito, per velocizzare l'introito delle somme giacenti sui conti correnti postali, al fine di alleviare la sofferenza dell'Ente sul piano della liquidità. Dal lato delle uscite, invece, questa prassi viene utilizzate al fine di effettuare spese che non trovavano capienza negli ordinari stanziamenti di bilancio. Questo, tuttavia, determina una violazione delle norme dei principi che regolano la gestione del bilancio degli enti locali e, potrebbe comportare

anche un'elusione dei limiti imposti dal Patto di stabilità, essendo questa parte del bilancio irrilevante ai fini del Patto stesso.

Questo esame è importante, oltre che al fine di verificare il corretto rispetto dei vincoli imposti dal Patto di stabilità, anche al fine di evitare il formarsi del c.d. "buco delle partite di giro", dovuto al fatto di aver coperto spese effettivamente sostenute con accertamenti d'entrata fittizi (che hanno, tuttavia, garantito formalmente il pareggio di gestione a livello di competenza) che vengono, anno dopo anno, portati a residuo senza, tuttavia, poter essere mai riscossi, perché insussistenti. In questo caso, ne deriverebbe un eccesso di residui attivi rispetto a quelli passivi.

Residui attivi - Titolo VI							
2009	2010	2011	2012	2013			
2.717.176	1.511.373	2.276.154	2.129.187	1.748.397			
	Resid	dui passivi –	- Titolo IV				
2009	2010	2011	2012	2013			
8.408.012	4.150.705	3.944.880	4.402.503	4.274,844			
		Saldo					
2009	2010	2011	2012	2013			
-5.690.836	-2.639.332	-1.668.726	-2.273.316	-2.526.447			

L'ammontare dei residui passivi risulta sempre significativamente più elevato dei residui attivi.

Il saldo di cassa relativo ad entrate e uscite in conto terzi si mostra in sostanziale equilibrio nel quinquennio.

	intrate - Tito	olo VI	
2010	2011	2012	2013
27.833.517	2.521.339	2.893.396	3.098.701 ;
Spe	ese – Titolo I	ı v	
2010	2011	2012	2013
27.675.158	3.020.196	2.675.784	2.796.266
	Saldo		
2010 ; 201	11 201	20	13 dotale
58.359 - 49	8.858 21	7.612 30	2.436 1.813.700
	2010 27.833.517 Specific 2010 27.675.158	2010 2011 27.833.517 2.521.339	2010 2011 2012

Si ricorda che gli importi anomali dell'esercizio 2010 sono dovuti alla registrazione nei titoli in trattazione delle anticipazioni di tesoreria e delle relative restituzioni.

Nell'analisi dei residui, non ne sono risultati di aventi origine remota.

Il comma 12 dell'art. 165 del D.Lgs. 267/2000 recita: "le entrate e le spese per le funzioni delegate dalle regioni non possono essere collocate tra i servizi per conto di terzi nei bilanci di previsione degli enti locali". Tuttavia, dall'analisi del mastro di competenza relativo agli accertamenti e agli impegni del 2013 sono risultate le seguenti voci, corrispondenti ad imputazioni che per la norma su citata non avrebbero dovuto trovare collocazione fra entrate e spese in conto terzi:

accertamento	ітредло	denominazione	Da residuo
31/2010		Finanziamento da parte della Regione Lazio per progetti sperimentali e interven	32.559.00
107/2011		Accertamento I.r. 30/98 contributo reg.le per il trasporto pubblico locale	464.795,71
8/2012		Accertamento contributo reg.le tpl 1 quadrimestre 2012	300.623,80
24/2012	<u> </u>	Tpl fondi regionali 3 bimestre maggio-giugno 2012	150.311,90
	793/2007	Accertamento di entrata ed impegno di spesa del finanziamento della Regione Lazio per progetti di pr	18.435,50
	699/2008	Accertamento ed impegno di spesa finanziamento fondo regionale per la non autosufficienza per l'anno	211.923,00
	299/2009	Accertamento di entrata ed impegno di spesa su finanziamento della Regione Lazio per il sostegno dell	45.743,11
	358/2009	Accertamento di entrata ed impegno di spesa finanziamento Regione Lazio per progetti di prevenzione r	36,905,00
	671/2009	Accertamento ed impegno di spesa fondi regionali per soggiorni estivi in luoghi di villeggiatura	9.705,40
	672/2009	Accertamento ed impegno di spesa del contributo della Regione Lazio per le ludoteche ai sensi della	14.436.00
	1069/2009	Impegno di spesa l.r. 32/2001 interventi a sostegno della famiglia vedi rev. 941	41.653,00
	1070/2009	Impegno di spesa art. 1 Lr. 16/2005 rimborso agevolazioni tariffe vedi rev. 943	3.525,02
	935/2009	Accertamento ed impegno finanziamento da parte della Regione Lazio I.r. 32/2001 interventi a sostegno d	55.617,00
	937/2009	Accertamento di entrata ed impegno di spesa del finanziamento della Regione Lazio – l.r. 49/83 per t	120.345,00
	938/2009	Accertamento ed impegno di spesa finanziamento fondo regionale per la non autosufficienza per l'anno	145.718,89
	393/2010	Acc, e imp. di spesa finanziamento da parte della Regione Lazio per progetti sperimentali e intervento	32.559,00
	1394/2011	Regione Lazio logge 13/89 e 1. 16/06/91 n. 21 art. 32 eliminazione barriere architettoniche	9.500,00
	621/2012	Tpl fondi regionali 3 bimestre maggio-giugno 2012 vedi acc. 24/2012	150.311,90
	1260/2009	Accertamento ed impegno di spesa fondo regionale per la non autosufficienza per l'anno	51.033.80

Tutti i su elencati accertamenti ed impegni risultano effettuati in conto competenza ed i più recenti risalgono al 2012. L'assenza di impegni ed accertamenti irregolari

nell'esercizio 2013 è il segno di una contabilizzazione conforme a quella prevista dalla normativa vigente

CAPITOLO II

LA SPESA PER IL PERSONALE

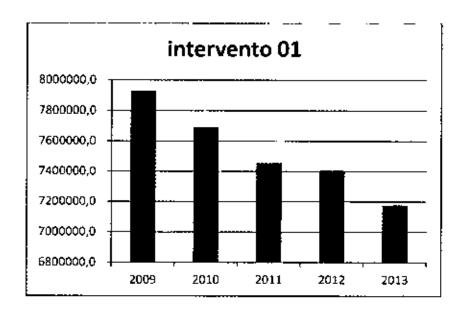
Il Comune di Aprilia ha fissato la dotazione organica e l'organigramma con la deliberazione di Giunta n. 181 del 25/6/2010. La deliberazione giungeva in seguito alla conclusione di un procedimento giudiziario che aveva visto il Comune condannato con ordinanza-sentenza del Tribunale di Latina in funzione di Giudice del Lavoro alla revoca di precedenti atti organizzativi per condotta antisindacale. In forza della suddetta revoca, intervenuta il 4/11/2008, aveva ripreso efficacia e vigore un precedente atto organizzativo, la deliberazione di G.C. n.345 del 2003, che aveva fissato la dotazione organica in 575 unità.

La su citata delibera n. 181/2010 ha rideterminato la dotazione organica in 381 unità, suddivise in 7 Settori apicali dirigenziali e 2 Settori di Staff di supporto al Sindaco ed alla Segreteria Generale.

Con successiva deliberazione di Giunta n. 138 del 10/5/2013 è stato adottato il Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi. Quest'ultimo atto, in premessa, richiama, tuttavia, la necessità di procedere nuovamente alla rideterminazione della dotazione organica.

2.1. La spesa per il personale nel periodo 2009-2013 e i vincoli posti alla spesa per il personale dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296

In sede di verifica è stato analizzato l'andamento della spesa complessiva per il personale del Comune di Aprilia. Dai conti consuntivi del periodo 2009-2013 è stata tratta la spesa per il personale (intervento 01 della spesa corrente) sintetizzata nel grafico che segue. Tale dato non rappresenta in effetti la spesa complessiva, poiché nell'intervento 01 non è ricompresa, ad esempio, l'IRAP sul lavoro dipendente. Ancorché parziale, è da ritenersi che l'intervento 01 rappresenti comunque un efficace indicatore del *trend* di spesa.



Come evidenzia chiaramente il grafico sopra riportato, la spesa per il personale (intervento 01 della spesa di parte corrente) è caratterizzata da una dinamica che evidenzia una contrazione dei volumi di spesa: dal 2009 al 2013, infatti, la spesa per il personale ha fatto registrare una riduzione di 752.118 curo, pari al 9.49% degli iniziali impegni di spesa.

La riduzione si è verificata, sebbene non nella stessa misura, in ciascun esercizio.

Variazione % rispetto all'esercizio precedente

2009	-1,98
2010	-2,97
2011	-3,09
2012	-0,65
2013	-3,11

Il decrescente volume di spesa registrato nel periodo ha comportato anche un più ridotto volume di entrate correnti indirizzate al finanziamento dell'intervento 01, il quale ancorché caratterizzato da una certa variabilità, evidenzia un *trend* decrescente. Infatti, rapportando la spesa sostenuta al solo intervento 01 (€ 7.928.312 nel 2009 e € 7.176.195 nel 2013) alle entrate correnti (€ 44.500.165 nel 2009 e € 52.284.147 nel 2013) si ottiene un indicatore della quota di entrate correnti destinata al finanziamento della spesa di personale. La percentuale si è, infatti, ridotta in misura piuttosto significativa, passando da un valore pari al 17.8% nel 2009 ad un valore pari al 13.7% nel 2013.

L'andamento complessivo del personale in servizio al 31/12 di ciascun anno a partire dal 2009 si è mantenuto sostanzialmente stabile, come emerge dalle tabelle seguenti:

Dirigenti (escluso il Segretario Generale)

	2009	2010	2011	2012	2013
Ruolo	4	3 (*)	3 (*)	4	4
Tempo determinato	1	4	4(**)	3	3
Totale	5	7	7	7	7

^(*) di cui uno in aspettativa

Personale dipendente non dirigente al 31/12

<u>Categoria</u>	2009	2010	2011	2012	2013
D3	4	4(*)	5(**)	5(*)	5(*)
D	28	30(*)	30(*)	30(*)	30(*)
C	71	69	69	69	66
B3	53	53	53	46	51
В	13	11	11	11	11
Α	3	3	3	3	3
Totale	170	170	171	164	166

^(*) è incluso un dipendente a cui è stato assegnato un incarico dirigenziale a tempo determinato

Visto il divario fra dotazione organica (381 unità) e personale in servizio sopra illustrato, non possono considerarsi rispettate le norma che impongono di rideterminare la dotazione organica al fine di ridurre il divario esistente fra dotazione organica e personale in servizio¹¹.

L'articolo 1, comma 198, della Legge finanziaria 2006 chiama gli Enti locali a concorrere "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e

^(**) di cui uno in convenzione al 50%

^(**) sono inclusi due dipendenti a cui sono assegnati incarichi dirigenziali a tempo determinato

¹¹ Art. 6 D.Lgs. n. 165/2001; art. 1 comma 93, tegge 311/2004; art. 2, comma 2, DPCM 15/2/2006; art. 1, comma 557, legge 27/12/2006,n. 296 (legge finanziaria 2007); art. 74, comma 1, leggen6/8/2008, n. 133 (legge di conversione del D.L. n. 112/2008).

2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento". Il comma 199 precisa che le spese dell'anno 2004 vanno considerate al netto degli arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro e, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004. Il comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha imposto agli enti soggetti al patto di stabilità interno la riduzione delle spese di personale, prevedendo contestualmente, per il 2007, la disapplicazione dell'articolo 1, commi da 198 a 206 della legge 23 dicembre 2005, n. 266¹².

Un ulteriore vincolo aggregato alla crescita della spesa di personale deriva dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge n. 112/08¹³, che vieta agli enti, nei quali l'incidenza delle spese di personale sia pari o superiore al 50 per cento delle spese correnti, di effettuare assunzioni a qualsivoglia titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale: ai fini del computo vanno considerate anche le spese di personale sostenute "dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.".

Il richiamato comma 557 è stato poi sostituito dall'art. 14, comma 7, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dalla Legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122. Le norme riformulate richiedono di assicurare la riduzione delle spese di personale, specificando (comma 557-*ter*) che in caso di mancato rispetto del comma 557 si applica il

Mentre la Ragioneria generale dello Stato (Ragioneria generale dello Stato – IGOP – nota n. 60145 del 2007) ed il Ministero dell'Interno (Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – parere n. 15700 del 9.08.2007) hanno manifestato l'orientamento di considerare la norma come una disposizione di principio per gli Enti locali, la Corte dei conti (Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto – parere n. 11/2007 e deliberazione n. 12/2007; Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – deliberazione n. 65/2007; Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana – deliberazione n. 342/2007; Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Umbria – deliberazione n. 8/2007) ha invece sposato in maniera quasi generalizzata una interpretazione più restrittiva, evidenziando come le Amministrazioni non avrebbero alcuna discrezionalità quanto all'an, mentre godrebbero della più ampia discrezionalità in relazione al quantum ed al quomodo.

¹³ La norma del decreto, poi convertito nella legge 6/08/08, n. 133, è stata sostituita dapprima dall'articolo 14, comma 9, del decreto legge 31/05/10, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30/07/10, n. 122 e quindi dall'articolo 20, comma 9, del decreto legge 6/07/11, n. 98 convertito nella legge 15/07/11, n. 111, a sua volta modificato da ultimo dal decreto legge 2/03/12, n. 16, convertito nella legge 26/04/12, n. 44.

divieto di cui all'art. 76, comma 4, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133 (divieto di assunzione a qualsiasi titolo).

Nella tabella riportata in **Allegato n. 18** vengono sintetizzati i dati di spesa rilevanti ai fini del rispetto delle norme in parola contenuti in un prospetto fornito dal Settore II. L'ammontare complessivo delle spese di personale del Comune e delle sue partecipate, calcolato al lordo di oneri riflessi e delle componenti di spesa che avrebbero potuto essere sottratte dal computo, non risulta aver superato il 36 % delle spese correnti negli ultimi quattro anni,

Risulta evidente, che il Comune di Aprila avrebbe rispettato, in tutti gli esercizi, l'obbligo di ridurre la spesa per il personale rispetto all'esercizio precedente, come previsto dalle norme richiamate. Considerato che i valori riscontrati sono ampiamente al di sotto dei limiti previsti, non si è ritenuto proficuo approfondire ulteriormente la questione in sede di verifica. Nelle relazioni al rendiconto, il Collegio dei revisori dà evidenza del rispetto delle norme disposte dalla Ragioneria Generale dello Stato in materia di limiti alle spese di personale.

2.2 Il procedimento di stipula dei contratti collettivi decentrati integrativi

La materia era disciplinata dall'art. 5 del CCNL 1/04/1999. Il 1° comma, dopo aver fissato la durata quadriennale dei contratti decentrati integrativi, specifica che l'utilizzo delle risorse è determinato in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale. La procedura da seguire per la costituzione e l'utilizzo del fondo di cui all'art. 15 del CCNL 1/04/1999 si articola pertanto nei seguenti passaggi fondamentali:

- a) contrattazione decentrata con cadenza annuale finalizzata alla redazione di un'ipotesi di accordo;
- b) trasmissione dell'ipotesi di accordo entro 5 giorni al collegio dei revisori, corredato da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria, affinché il collegio effettui il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione decentrata con i vincoli di bilancio;
- c) autorizzazione dell'organo di governo (Giunta comunale) alla sottoscrizione definitiva del contratto. All'autorizzazione la Giunta può addivenire tanto nei casi

di parere favorevole espresso da parte dei revisori, tanto nell'ipotesi in cui siano trascorsi 15 giorni senza rilievi, e dunque sull'ipotesi di contratto decentrato si sia ottenuta un'autorizzazione tacita;

d) trasmissione del testo contrattuale all'ARAN entro 5 giorni dalla sottoscrizione, con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Ognuno dei suddetti adempimenti, richiamati dalla normativa contrattuale, svolge un suo peculiare ruolo. I diversi passaggi della procedura negoziata servono infatti a far si che sull'atto possano essere esercitati i dovuti riscontri:

- un controllo economico finanziario, finalizzato all'accertamento della compatibilità dei costi, affidato al collegio dei revisori;
- un controllo politico, demandato alla G.C. nel momento in cui autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del contratto.

Il CCNL del 22 gennaio 2004 – relativo al quadriennio normativo 2002-2005 ed al biennio economico 2002-2003 – disciplina la procedura di contrattazione all'art. 4, che sostituisce l'art. 5 del precedente CCNL. La norma, peraltro, non contiene significative innovazioni rispetto alla previgente disciplina. Anche il CCNL 11 aprile 2008 – relativo al quadriennio normativo 2006-2009 ed al biennio economico 2006-2007 – non ha apportato, in merito, alcuna significativa innovazione. Sulla materia è intervenuto diffusamente anche il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, per il quale è stata comunque prevista, in relazione alla concreta applicazione di alcuni istituiti, una fase transitoria piuttosto lunga. In sede di verifica è stata richiesto copia della documentazione sopra sommariamente indicata, in relazione a ciascun esercizio del periodo 2009-2013. Si sintetizza copia della documentazione reperita nella tabella riportata di seguito, atteso che non è stata fornita tutta la documentazione relativa al fondo 2012:

ITER CONT	RATTAZIONI	E DECENTR	ATA - Comp	<u>arto</u> - <u>perim</u>	lo 2009-2013
}	2009	2010	2011	2012	2013
deliherazione indirizzi G.C.			14/12/2011]
prointesa	17/12/2009	17/5/2010	20/4/2012		11/2/2014

relazione illustrativa	19/1/2010	- .		•••	14/2/2014
parere revisori	29/1/2010	19/7/2010 9/12/2010	26/4/2012		2/4/2014
autorizzatione (presa d'atto)	16/2/2010	13/9/2010	3/5/2012		3/4/2014
Sottoscrizione definitiva	2/3/2010	2/12/2016	11/5/ 201 2		30/4/2014
invio all'ARAN	4/3/2810	10/1/2011	17/5/2012		7/5/2014

Dalla documentazione consultata si può dedurre che gli obblighi procedurali relativi alla costituzione del fondo per il personale non dirigente risultano sostanzialmente rispettati, sebbene la deliberazione di indirizzi alla delegazione trattante di parte pubblica non sia stata sempre emanata, venendo sostituita da istruzioni da parte del sindaco. Si osserva, tuttavia, che l'Ente ha seguito la prassi di sottoscrivere con cadenza annuale anche la contrattazione decentrata non attinente alla costituzione ed utilizzo del fondo, ovvero la parte normativa che, come sopra osservato, può essere sottoscritta con cadenza quadriennale.

2.3 Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 31 CCNL 22.01.2004)

Con riferimento specifico alla costituzione del fondo *ex* art. 15 CCNL 1/04/1999 (poi art. 31 CCNL 22/01/2004), in sede di verifica si è preliminarmente cercato di individuare gli elementi comunque utili ad effettuare una ricostruzione dei fondi destinati, anno per anno, alle politiche si sviluppo delle risorse umane ed alla produttività.

Sono state preliminarmente esaminate le tabelle di costituzione dei fondi per il periodo 2008-2013 allegate agli accordi decentrati o a specifiche determinazioni del Responsabile dell'Ufficio personale.

È stato quindi richiesto all'ufficio di compilare alcune schede riepilogative (Allegato n. 19), predisposte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica d'intesa con l'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale (I.G.O.P.) della Ragioneria generale dello Stato, e nelle quali sono contenuti, relativamente a ciascun anno, i dati fondamentali sulle fonti di finanziamento del fondo e sulle modalità di utilizzo delle stesse risorse.

Nella tabella che segue sono riportate le richiamate costituzioni dei fondi ex art. 31 CCNL 22/01/2004 per le annualità dal 2009 al 2013, tratte dalle sopra richiamate schede e dalle costituzioni del fondo indicate nei CCDI/determinazioni.

Come si può dunque apprezzare dalla tabella riportata in **Allegato n. 20**, il Comune di Aprilia evidenzia un *trend* sostanzialmente crescente dei fondi per la corresponsione del salario accessorio al personale delle categorie dal 2008 al 2013, con un incremento nel quinquennio considerato del 10,60%.

Considerati il personale beneficiario del fondo e la quantificazione del fondo stesso (considerato nel suo complesso, al lordo di tutte le voci che lo compongono), si registra un *trend* sostanzialmente crescente del fondo *pro-capite* nell'ultimo periodo (da € 4.985,17 a € 5.646,30, +13,26%), in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 9, comma 2-bis, D.L. n. 78/2010.

	2009	2010	2011	2012	2013
CCNL 01/04/1999					
art. 15, comma 1, lett. a)	609.670,00	609.670,00	609.670,00	609,670,00	609.670,00
art. 15, comma 1, lett. d)	<u> </u>		5.000,90	5,000,00	15.000,00
ari. 15, comma 1, lett. g)	24.000,00	24.000,00	24,000.00	24,000,00	24.000,00
art. 15, comma 1, lett. h)	2 <u>.324</u> ,00	2.324,00	2.324.00	2.324,00	2.324,00
art. 15, comma 1, lett. j)	23.720,00	23.720,00	23.720.00	23.720,00	23.720,00
art. 15, comma 1, lett. k)		00,000.011	105.000.00	105.000,00	85.000,00
CCNL 5/10/2001					
art. 4, comma 1	63,843,00	63,843,00	63.843,00	63.843,00	63.843.00
art. 4, comma 2	48.213,00	48.233,00	48.233.00	48.233,00	50,723,00
CCNL 22/01/2004				Marie Sante	
art. 32, commu 1	35.560,00	35.561,00	35.561.00	35,561,00	35,561.00
art. 32, comma 2	28,678,00	28.678.00	28.678,00	28.678,00	28.678,00
art. 32, comma 7	11.471,00	11.471.00	11.471,00	<u>11.</u> 47 <u>1,00</u>	1 <u>1.471,</u> 00 }
Dich, congiunta n. 14					17.834,00
NAMES OF THE PERSON OF THE PER					danta manar
Decurtazione DL 78/10			-2.458,00	-3.481,00	-30.539,00
TOTALE	847.479,00	957.500,00	955.042,00	955.216,00	937.285,00

Oltre alla percentuale di incremento o decremento del fondo *pro-capite*, tuttavia, ad essere particolarmente significativo è anche il valore assoluto raggiunto dal fondo *pro-capite* in tutto il periodo considerato.

In proposito, deve essere rilevato che dallo studio "Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica in materia di spese di personale del comparto Regioni ed Enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata", pubblicato dalla Ragioneria generale dello Stato, risulta che in un campione di comuni nel 2009 è stata registrata una media del fondo pro-capite pari a 4.185,81 euro.

Al Comune di Aprilia nello stesso esercizio 2009 si è registrato un valore (euro 4.985,17) significativamente superiore alla suddetta media, in misura pari al 19,1%, Negli esercizi successivi, analogamente, il valore medio *pro-capite* richiamato è risultato sempre inferiore ai valori *pro-capite* registrati al Comune di Aprilia (Allegato n. 20).

In sede di ispezione si è quindi provveduto ad analizzare alcune componenti del fondo stesso, al fine di accertare che la loro quantificazione fosse avvenuta nel pieno rispetto delle norme contrattuali che disciplinano la materia. I risultati del riscontro eseguito sono sommariamente esposti nel seguente paragrafo, nel quale si darà conto, in particolare, delle irregolarità riscontrate.

2.4 L'analisi delle diverse componenti del fondo: le risorse aggiuntive in sede di contrattazione decentrata

Nei paragrafi che seguono si illustrano brevemente gli esiti dell'esame di alcune componenti del fondo ex art. 31 CCNL 22/01/2004, sia in riferimento alla loro quantificazione che in relazione alla sussistenza delle condizioni legittimanti il loro utilizzo.

art. 15, comma 1, lett. a), CCNL 1/04/1999

La tabella fornita dall'Ente e riportata in Allegato n. 21 illustra l'evoluzione della composizione del fondo così come l'Ente stesso è stato in grado di ricostruirla a seguito di richiesta formulata in sede di ispezione. La voce relativa all'incremento ex art. 15, comma 5 del CCNL 1/4/1999, in particolare in riferimento all'incremento stabile della dotazione organica, è confluita nella voce ex art. 15, comma 1 lett. a), CCNL 1/4/1999. Nel 2004 la somma inserita nel fondo era pari a € 172.592,68.

Ci si è chiesti se l'art, 15 c. 5 potesse essere utilizzato, e le risorse incrementate, anche qualora la crescita della dotazione organica non sia seguita dall'effettiva assunzione di personale.

Ebbene, per tale ipotesi la Corte dei Conti del Trentino Alto Adige, nella sentenza n. 6 del 12 febbraio 2007, ha chiaramente affermato il principio secondo cui "il più volte citato art. 15 del CCNL del 1º aprile 1999, nel dettare le modalità attraverso cui viene a costituirsi, nelle sue varie componenti, il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, si riferisce ripetutamente a modalità di computo che si riconducono al calcolo "in proporzione al numero dei dipendenti interessati" o del "personale dipendente" oppure del "personale in servizio"; con ciò palesando, evidentemente, la pressante ed imprescindibile esigenza ermeneutica di tenere costantemente presente il dato riferibile alla effettiva consistenza di personale e non ad altri elementi - come quello utilizzato nel caso di specie 14 - che, più agevolmente, si presterebbero a sfuggire alla necessità di ancorare, soprattutto in sede di contrattazione decentrata, la determinazione delle risorse finanziarie a situazioni di oggettiva, concreta ed inequivocabile valenza".

La sentenza citata ricalca, nei contenuti, un parere dell'ARAN, la quale, di fronte aduna specifica richiesta di un Ente locale, ha colto l'occasione per chiarire 15 come la disciplina contrattuale di cui all'art. 15, comma 5, richieda "la contemporanea sussistenza di due precise condizioni:

- a) aumento del numero complessivo dei posti di dotazione organica dell'ente;
- Ы assunzione di nuovo personale sui posti di nuova istituzione".

Di conseguenza, appare ovvio che "le assunzioni effettuate, di anno in anno, per la copertura dei posti resisi vacanti in base alla dotazione organica vigente, non legittimano alcun intervento in aumento delle risorse decentrate. Né tali interventi sono legittimati nel caso di incremento dei posti di dotazione organica non seguiti dall'assunzione di nuovo personale".

Va detto, peraltro, come tutta la legislazione più recente vada nel senso di un contenimento della spesa di personale, realizzata anche attraverso una riduzione degli organici. Ciò ha reso e rende estremamente difficile che si siano verificate le condizioni per potere applicare alla parte stabile del fondo un aumento ex art. 15, comma 5.

¹⁴In cui l'aumento del fondo cra stato ancorato all'incremento della dotazione organica, non seguito dall'assunzione effettiva di personale. ¹⁵ Parere 499-15L2

Anche questo particolare aspetto viene considerato nel parere ARAN: "riteniamo che le predette condizioni a) e b) non possano essersi verificate in concreto negli anni dal 2002 al 2004 a seguito dei vincoli rigidi posti dalle leggi finanziarie annuali per i medesimi anni. Pertanto, non sembra possano essere considerati legittimi aumenti di risorse stabili a carico dei bilanci, giustificati con l'art. 15.

In materia di organici, infatti, è stato posto il vincolo del tetto di spesa annuale (oltre al tetto numerico) che, di fatto, non ha consentito variazioni in aumento dai posti delle dotazioni organiche previgenti; ciò esclude la esistenza del requisito di cui alla citata lett. a).

In materia di assunzioni, è stata sostanzialmente consentita solo la copertura di posti in numero mediamente pari alla metà dei cessati dell'anno precedente (salvo qualche marginale differenziazione), che esclude espressamente il requisito della citata lett. b); si è verificata, quindi, una contrazione del personale in servizio e non un aumento.

Per queste motivazioni non si è potuta realizzare la prescrizione contrattuale, che ha legato l'incremento delle risorse decentrate stabili al numero degli assunti sui soli posti incrementati e non alle ordinarie e limitate assunzioni annuali. Ciò significa, più semplicemente, che gli enti prima avrebbero dovuto coprire i posti della precedente dotazione organica senza possibilità di aumento delle risorse. Detto aumento, pertanto, si potrà realizzare solo quando le leggi finanziarie consentiranno effettivi incrementi di organico con conseguente effettiva copertura dei relativi posti".

Infine, l'ARAN si sofferma sulle modalità di calcolo delle risorse da destinare all'incremento di quelle decentrate stabili: "Riteniamo che debba essere seguito il criterio del rapporto proporzionale: l'importo sarà, pertanto, pari al numero dei nuovi assunti (relativamente ai posti in aumento) moltiplicato il valore medio pro-capite annuale delle risorse decentrate stabili disponibile nell'ente per il personale correlato alla dotazione organica vigente prima dell'incremento della stessa".

Si ritiene, per le motivazioni sopra addotte, che il fondo sia stato incrementato in maniera irregolare.

art. 32, comma 7, CCNL 22/01/2004

L'art. 32, comma 7, del CCNL 22/01/2004 prevede che "la percentuale di incremento indicata nel comma 2 è integrata, nel rispetto delle medesime condizioni specificate nei commi 3, 4, 5 e 6, di un ulteriore 0,20 % del monte salari dell'anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, ed è destinata al finanziamento della disciplina dell'art. 10 (alte professionalità)".

L'art. 10, comma 5, stesso CCNL, ha stabilito inoltre che "Le risorse previste dall'art. 32, comma 7, integrano quelle già disponibili negli enti per la retribuzione di posizione e di risultato e sono espressamente destinate alla remunerazione degli incarichi disciplinati dal presente articolo".

Il Comune di Aprilia ha effettuato integrazioni del fondo, imputandole a tale voce, per un importo annuo pari ad € 11.471,26, pur non avendo istituito formalmente le c.d. "alte professionalità"; e, tuttavia, ha liquidato comunque gli emolumenti accessori delle posizioni organizzative/"alte professionalità"; pertanto, risulta obiettivamente evidente che tale integrazione del fondo ex art. 31 CCNL 22/01/2004 non trova quindi ragion d'essere.

Dalle schede relative alla costituzione ed all'utilizzo dei fondi del periodo 2009-2013 (All. 19), risulta che fra le voci di determinazione del fondo stesso compaiono anche le suddette integrazioni, operate ex art. 32, comma 7.

Conseguentemente, è da ritenersi necessario recuperare alla disponibilità del bilancio le suddette illegittime integrazioni (11.471.26 euro x 5 = 57.356,30 euro).

> Art. 15, comma 1, lett. k)

L'art. 32 del D.L. 269/2003, conv. in L. 326/2003, rubricato "Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione delle attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" (condono edilizio), al comma 40 prevede che "Alla istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, come disciplinati dalle Amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10 per cento da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni

possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario ordinario di lavoro".

Più precisamente, le relative risorse confluiscono tra quelle di cui all'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL 1.4.1999: "risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17", e sono poi finalizzate all'erogazione dei compensi al personale individuato dalla legge, nel rispetto degli istituti e della modalità da essa stabiliti. L'ipotesi, in sostanza, è identica a quella dei "compensi IC1" o "Merloni".

Per poter applicare la suddetta maggiorazione, l'Ente avrebbe dovuto prevedere l'applicazione della maggiorazione del 10% prescritta dalla legge, sulla quale avrebbero dovuto gravare tali compensi, i quali sono stati dunque posti a carico del bilancio dell'Ente.

Il contratto integrativo 2010 che ha introdotto per primo questa voce all'art. 16 (in **Allegato n. 22** un estratto) afferma, anche in riferimento alle altre voci ivi incluse, che l'accordo veniva stabilito nelle more dell'emanazione delle apposite norme regolamentari, che, tuttavia, non risultano essere state adottate.

La mancata adozione di tali norme regolamentari si espone a censure sotto il profilo della legittimità.

Infatti, laddove un Ente locale intenda utilizzare propri dipendenti, attraverso progetti finalizzati, per l'istruttoria delle pratiche di condono edilizio, i relativi oneri dovranno essere sopportati dai cittadini richiedenti il provvedimento in sanatoria, a carico dei quali dovrà essere applicata una maggiorazione.

Diversamente, si farebbe gravare sull'intera collettività quello sforzo economico che l'ordinamento vuole sia posto ragionevolmente a carico degli autori degli abusi edilizi.

Tale indirizzo interpretativo, il quale si fonda, peraltro, su un'esegesi testuale del dato normativo, è avvalorato da un parere ANCI del 5/1/2009¹⁶. Il fatto che l'Ente non

¹⁶ Nella fattispecie, l'Ente richiedeva se potesse discendere un danno crariale dall'esecuzione di una delibera la quale prevedusse l'erogazione di compensi "calcolati ed erogati senza operare alcun incremento dei diritti ed oneri, ai sensi dell'art. 32, comma 40 della L. 326/2003, e senza alcuna contrattazione integrativa circa le modalità di utilizzo".

abbia adottato le misure attuative (pur previste dal suddetto contratto integrativo 2010) non ha consentito di porre gli oneri per l'istruttoria delle pratiche di condono edilizio a carico dei trasgressori, ponendoli invece a carico del bilancio e, quindi, della collettività.

2.5. La ripartizione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 17 CCNL 1998/2001)

L'art. 17 del CCNL 1° aprile 1999 disciplina gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevedendo che le risorse possano essere utilizzate per le seguenti finalità:

- erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi;
- costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica all'interno della categoria;
- costituire il fondo per corrispondere la retribuzione di posizione e di risultato ai soggetti incaricati di posizione organizzativa;
- pagare le varie indennità;
- compensare l'esercizio di compiti che comportino specifiche responsabilità;
- incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alle risorse di cui all'art. 15
 c. 1 lett. k).

Nel corso della verifica sono stati analizzati alcuni dei suddetti istituti. Non sono state riscontrate irregolarità in quanto:

Per meglio intendersi, non sarebbe legittimo il ricorso all'art. 15, comma 5, attraverso un incremento della parte variabile del fondo: la legge, nel caso in esame, ha approntato un rimedio specifico per porre a carico dei cittadini l'unere dell'incentivo, il che esclude che esso possa essere traslato sul bilancio dell'Ente.

A fronte di tale quesito. l'organo associativo degli Enti locali chiarisce che "riguardo l'incentivazione prevista correlatamente al perfezionamento dell'istruttoriu di domande di condono edilizio, si ravvisano negli atti deliberativi così come descritti nel quesito proposto, i presupposti di illegittimità già rilevati entro lo stesso, per mancato rispetto delle prescrizioni contenute nel comma 40 dell'art. 32 della Legge 326/2003, relative ai presupposti di attivazione del progetto finalizzato per l'istruttoria delle domande di condono edilizio...

E' fuori di dubbio che le due delibere siano viziate sotto il profilo della legittimità, con conseguenti responsabilità per danno erariale in caso di esecuzione delle stesse. Le predette debbono essere rettificate, tenendo conto delle prescrizioni di cui all'art. 32 comma 40 della L. 326/2003".

Tale parere, pienamente condivisibile, non necessita, per la sua chiarezza, di alcun commento.

Si può solo aggiungere come, nel caso di specie, non appaiano praticabili soluzioni alternative, attraverso le quali pervenire alla retribuzione dei dipendenti.

- non è stato superato il limite massimo per la retribuzione di posizione, fissato dall'art. 10, comma 2, del CCNL 31/03/1999 in lire 25.000.000 (euro 12.911.42).
 Il livello massimo raggiunto è stato quello di € 9.428,08 per due titolari di posizioni organizzative;
- analizzando i cosiddetti "cedoloni" degli ultimi tre anni non sono emersi casi di violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione per i titolari di posizioni organizzative;
- le indennità riconosciute (rischio, maneggio valori, reperibilità, turnazione, particolari responsabilità) sono state stabilite secondo criteri corretti.

2.6 Dirigenza e governance comunale

Prima di esaminare il trattamento economico accessorio del personale dirigente, pare opportuno segnalare alcuni aspetti salienti dell'organizzazione amministrativa del Comune di Aprilia, concernenti in particolare lo svolgimento delle funzioni dirigenziali, con riflessi sul buon andamento dell'azione amministrativa.

Per farlo si può prendere le mosse dal seguente prospetto, contenente l'elenco dei dirigenti che hanno svolto funzioni corrispondenti a posizioni previste in dotazione organica:

DIRIGENTI SU	POSIZIONI IN DOTAZIONE ORGANICA

Cognome	Inizio	Fine	tipo di rapporto	Settore
Castalda Cisa	08/08/1994	31/5/2009	Segretario Generale	
Castaldo Ciro	01/10/2005	31/5/2009	Direttore generale	
Caracciolo Paolo	01/09/2009	19/07/2010	Segretario Generale	staff dei Servizi ed Uffici del Segretario Generale Capo Gabinetto –Staff Sindaco dal 16/2/2010 al 19/7/2010
Palumbo Elena	20/9/2010	in corso	Segretario Generale	staff dei Servizi ed Uffici del Segretario Generale
Giannini Rocco	01/07/2004	in corso	di niolo	Affari generali e istituzionali
Cucciardi	01/07/2004	in corso	di ruolo	Istruzione, Cultura e Sociale
Vincenzo	01/07/2009	in corso	di ruolo	Attività produttive (interim)
Giovannini Luciano	01/07/2004	30/4/2009	di ruolo	Lavori Pubblici e Manutenzione
Tontaro Elvira	04/07/2005	30/06/2009	Art. 110, c 2 TUEL	Attività produttive

DIRIGENTI SU POSIZIONI IN DOTAZIONE ORGANICA

Cognome	Inizio	Fine	tipo di rapporto	Settore
Peltico	31/07/2007	31/12/2011(*)	di ruolo	Urbanistica
Aristodemo	01/02/2012	in corso	dí ruolo	Lavori Pubblici e Manutenzione
Caldarelli	07/02/2008	30/06/2009	Art. 110, c 1 TUEL	F'
Gianluca	01/07/2009	15/10/2009	Art. 110 c. 2 TUEL,	– Finanze
Rocco Adriano	06/06/2008	30/06/2009	Art. 110 c. 2 TUEL	Staff Sindaco ed Avvocatura
Marini	01/02/2009	13/05/2010	di ruolo (**)	Delicie I and a Deutschen sixtle
Massimo	01/01/2012	in corso	di ruolo	– Polizia locale e Protezione civile
Bioleati Rinaldi Fabio	03/07/2009	31/10/2009	Art. 90 TUEL	Capo Gabinetto –Staff Sindaco
	19/10/2009	04/10/2011	Art. 110, c 1 TUEL	
Fraticelli Francesco	05/10/2011	30/04/2012	Convenzione 50% con altro Comune	Finanze
	10/05/2012	30/6/2012	Scavalco	
Dionisi Vito	01/07/2012	23/11/2012	An. 110, c 2 TUEL	Finanze
Battista	23/11/2012	30/05/2013	An. 110, c 2 TUEL	F:
Francesco	01/06/2013	in corso	Art. 110, c 1 TUEL	– Finanze
France Books	01/01/2010	31/12/2010	Art. 110, c 1 TUEL	
Ferraro Paolo	02/03/2011	in corso	Art. 110, c 1 TUEL	– Urbanistica (cat. D3 in aspettativa)
Scappatura Pasquale	06/05/2010	31/12/2011	Art. 110, c 1 TUEL	Lavori Pubblici e Manutenzione (cat. D3 in aspettativa)
	14/05/2010	31/12/2011	Art. 110, c 1 TUEL	Polizia locale e Protezione civile
Giannantonio Massimo	05/03/2012	30/5/2013	Art. 110, c 1 TUEL	staff dei Servizi ed Uffici del
	01/06/2013	in corso	Art. 110, c 2 TUEL	 Segretario Generale-vice Segretario Generale (cat. D in aspettativa)

^(*) in aspettativa per incarico dirigenziale presso altro Ente dal 1/1/2010 al 31/1/2012 (**) risoluzione del rapporto di lavoro in esecuzione della sentenza n. 544/2010 TAR Lazio che ha annullato la graduatoria concorsuale il base alla quale era stato assunto; conferito poi l'incarico provvisorio fino al passaggio in giudicato della decisione del Consiglio di Stato

Il Regolamento di organizzazione adottato con deliberazione di G.C. n. 138/2013 prevede la figura del Direttore Generale.

Si è verificato se la copertura di posizioni dirigenziali con contratti a termine in base all'articolo 110, comma 1, TUEL, abbia rispettato la disciplina recata dall'articolo 19

comma 6-quater del d.lgs. 165/01, come sostituito dall.art. 14-ter, comma 13, legge 44/2012, poi abrogato dall'art. 11, comma 2, legge 144/2014.

La norma stabilisce che tali incarichi, nei comuni con popolazione inferiore a 100.000 abitanti, non possano superare il 20% della dotazione organica a tempo indeterminato. L'articolo 4-ter, comma 13, decreto legge 2/03/12, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26/04/12, n. 44, modificando la norma, ha consentito agli enti locali di superare per una sola volta tale limite, a valere sulle facoltà di assunzione a tempo indeterminato, purché siano adottati contestualmente "atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma".

Sulla base della tabella precedente, è possibile evidenziare i periodi in cui gli incarichi dirigenziali sono stati ricoperti da personale dirigenziale di ruolo o a tempo indeterminato:

dirige nti	Dal 31/7 707 al 7/2/ 08	Dal 7/2/0 8 al 6/6/ 08	Dal 6/6/ 08al 1/2/ 09	Dal 1/2/ 09 al 30/4 /09	Dal 30/4/ 09 al 30/6/ 09	Dal 30/6 /09 al 3/7/ 09	Dal 3/7/0 9 al 15/10 /09	Dal 15/10/0 9al19/1 0/09	Dal 19/1 0/09 al 31/1 0/09	Dal 31/1 0/09 al 1/1/ 10	Dal 1/1/ 10al 6/5/ 10	Dal 6/5/ 10al 14/5 /10	Dal 14/5/ 10al 31/1 2/11	Daf 5/3/ 12al 23/1 1/12	Dal 23/1 1/12 a data verifi
Di ruolo	4	4	4	5	4	4	4	. 4	4	4	4	4	4	4	сн
t.d.	1	2	3	3	3	4	2	3	2	1	2	3	4	4	3
% 1.d.										_					
sul tot ,	20,0	33,3	42,9	37,5	42,9	50,0	33,3	42,9	33,3	20,0	33,3	42,9	50,0	50,0	42,9

Come si può facilmente notare, l'Ente ha sempre fatto ricorso all'assegnazione di incarichi a tempo determinato oltre la misura consentita, salvo che per un brevissimo periodo.

In effetti, il Comune di Aprila aveva avviato un percorso per coprire quattro posti di livello dirigenziale con un concorso pubblico, affidando ad un consulente esterno l'incarico di predisporre i relativi bandi, nonché la selezione e, in definitiva, la gestione dell'intera procedura (in Allegato n. 23 il decreto sindacale n. 78 del 22/12/2006). Si osserva che all'epoca il ruolo di dirigente del settore deputato alla gestione del personale ed al suo reclutamento era coperto e non è quindi assolutamente chiaro perché lo stesso e la struttura difettassero delle competenze necessarie allo svolgimento dell'attività richiesta al professionista incaricato. Il suddetto decreto stabiliva il compenso per il consulente in €

30.000,00 più IVA, oltre a € 10,00 più IVA per ciascuna domanda relativa ai 4 concorsi pubblici che il consulente avrebbe dovuto gestire.

La vicenda è stata oggetto successivamente di una controversia giudiziaria che si riporta di seguito in sintesi e che non si è ancora conclusa alla data della verifica. Il concorso portò, fra l'altro, alla nomina del dr. Marini quale comandante della Polizia Municipale di Aprilia. Tuttavia, in seguito ad un ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale presentato nel 2008 dal secondo classificato, il dr. Giannantonio, il Sindaco ha revocato il su citato decreto 78 ed ha riformulato l'incarico con decreto sindacale n. 28 del 15/7/2008, divenuto anch'esso oggetto di ricorso amministrativo.

Il T.A.R: Lazio, con sentenza n. 544 del 19/4/2010 ha accolto entrambi i ricorsi e ha annullato la deliberazione di Giunta Comunale con cui si prendeva atto delle risultanze del concorso di cui veniva annullata di fatto l'intera procedura, e ciò ha determinato la revoca dell'incarico al dr. Marini e la sua assegnazione al dr. Giannantonio (decreto sindacale n. 7 del 14/5/2010).

Tuttavia, con sentenza n. 5654/I1 del 21/10/2011 il Consiglio di Stato, accogliendo un ricorso del dr. Marini, ha dichiarato la giurisdizione del giudice del lavoro, annullando di fatto la precedente sentenza del T.A.R. Il Comune (deliberazione di Giunta Comunale n. 327 del 28/12/2011, acquisito anche un parere legale *pro-veritate* da uno studio legale appositamente nominato, riassegnava l'incarico a titolo provvisorio al dr. Marini (determinazione n. 93 del 30/12/2011 del dirigente del Settore I).

Nuovo ricorso del dr. Giannantonio ed intervento della Corte di Cassazione che con sentenza n. 17843/12 dichiarava la competenza del giudice amministrativo, rinviando la questione al Consiglio di Stato. Quest'ultimo si pronunciava nuovamente con la sentenza n. 1168/2014 del 13/3/2014, accogliendo le indicazioni della Corte di Cassazione e annullando nuovamente la procedura che aveva portato alla nomina del dr. Marini.

Nel frattempo, emergeva che il professionista incaricato della gestione dei concorsi, e al quale progressivamente erano state affidate sempre più funzioni, comprese quelle relative alla determinazione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, non possedeva i titoli vantata e veniva denunciato in sede penale dal Comune di Aprilia, congiuntamente ad altri Enti locali¹⁷ (deliberazione di Giunta comunale n. 210 del

¹⁷ La vicenda è stata ampiamente trattata anche dalla stampa locale in Lazio e Campania: <a href="http://www.latinapress.it/cronaca-latina-provincia/notizie-cronaca-cronaca-provincia/5509-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comuni-di-truffa-i-comu

31 luglio 2012). Alla data della verifica non risultava ancora giunto a compimento il relativo iter processuale.

Alla data della verifica il Comune non àveva ancora dato esecuzione alla sentenza n. 1168/2014 del 13/3/2014 del Consiglio di Stato e l'incarico di Comandante della Polizia Municipale risultava ancora affidato al dr. Marini.

In merito a questa complessa vicenda, che produrrà probabilmente ulteriori pronunciamenti della magistratura pare opportuno formulare le seguenti osservazioni:

- nel 2006 il Comune ha affidato ad un professionista un incarico delicatissimo nella gestione del personale senza procedere ad un'approfondita verifica dei titoli dallo stesso posseduti (Allegato n. 23);
- nelle motivazioni della Sentenza n. 1168/2014 (Allegato n. 24) a pag. 10 si legge "invero, è quanto mai inverosimile il fatto che un'Amministrazione di dimensioni non minimali non sia in grado di gestire autonomamente un procedimento della delicatezza propria di un concorso pubblico". Congiuntamente ad altre considerazioni, a cui si rimanda, viene espresso un giudizio fortemente critico nei confronti dell'Ente. Vista la fonte e la portata delle censure espresse, non pare opportuno in questa sede aggiungere ulteriori commenti;
- il dr. Giannantonio, stato nominato titolare dell'incarico dirigenziale dell'VIII Settore staff dei servizi ed Uffici del Gabinetto del Sindaco (in Allegato n. 25 il decreto sindacale n. 5 del 5/3/2012), incarico successivamente rinnovato ed in vigore ancora alla data della verifica. Tale incarico dirigenziale, sebbene previsto in organico, era stato ricoperto precedentemente solo per un breve periodo fra il 16/2/2010 ed 19/7/2010 dall'allora Segretario Generale, nonché dirigente del IX Settore, dr. Caracciolo. L'ufficio prevede in organico 22 unità, di cui meno della metà effettivamente coperte. Si tratta, quindi di un ufficio di dimensioni e rilevanza decisamente inferiori a quelle proprie del VII Settore Polizia Locale e Protezione Civile (88 unità in organico);

sabaudia-e-aprilia-guai-per-vincenzo-papadia;

http://www.ilmessaggero.it/LATINA/truffe_ai_comuni_di_aprilia_e_sabaudia_a_giudizio_il_finto_professore/notizi e/250023.shtml;

http://www.corriereirpinia.iu/default.php?id=888&arr_id=33976&Rioviato+a+gjudizio+Papadia%2C+perito+che+si+spacciaya+prof+vallo+lauro+.

 non risulta che l'Ente si sia attivato nelle sedi opportune per procedere a richiedere il dovuto ristoro dei danni subiti dall'Ente dalla condotta degli amministratori, così duramente censurati dalla recente su citata sentenza del Consiglio di Stato.

2.7 Il fondo della dirigenza

Il finanziamento della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato dei dirigenti avviene, a decorrere dall'anno 1999 (art. 26 CCNL 23/12/99), a carico di un apposito fondo, in cui confluiscono le risorse definite dalle norme del contratto nazionale: l'importo del fondo costituisce un vincolo per la determinazione dei trattamenti erogabili.

Fino al 2011 l'ente non ha adottato alcun atto per costituire formalmente il fondo del personale dirigente dell'ente, né nel suo importo complessivo né tanto meno definendo analiticamente le risorse che lo componevano. Va detto che, in base a quanto riferito in sede di verifica, il fondo veniva costituito esclusivamente dal Sig. Vincente Papadia, il consulente esterno al quale l'Ente aveva affidato anche la cura dei concorsi pubblici per procedere all'assunzione di personale con qualifica dirigenziale. Solo a partire dall'interruzione del rapporto con il suddetto consulente, l'Ente ha ricominciato a gestire in prima persona la materia della contrattazione integrativa relativa al personale con qualifica dirigenziale.

Solo dal 2012 è stato costituito formalmente il fondo per l'anno in corso, come avvenuto successivamente nel 2013. Dalla documentazione fornita è stato possibile ricostruire i seguenti passaggi al fine di verificare la correttezza dell'iter seguito.

ITER CONTRATTAZIONE DECENTRATA - dirigenti - periodo 2012-2013

!	2012	2013		
detiherazione indirizzi G.C.				
preintesa		10/12/2013		
relazione illustrativa		St		
parere revisori	27/5/2013	11/3/2014		
nutorizzazione (presa d'atto)	4/7/2013	3/4/2014		
sottoscrizione definitiva	J0/12/20t3	30/4/2014		
invio all'ARAN le al CNEL)	13/12/2013	7/5/2014		

E' evidente che non risultano soddisfatte alcune condizioni procedurali per considerare pienamente legittimo l'iter seguito. Inoltre l'Ente non ha proceduto alla ricostruzione dei fondi per gli anni pregressi, escluso il fondo 2010, la cui ricostruzione è allegata al contratto 2012 ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 2 bis del D.L. 78/2010.

La costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti costituisce uno specifico atto dell'amministrazione teso a quantificare l'ammontare esatto delle risorse disponibili in base alle regole contrattuali e normative vigenti. È fondamentale in quanto vale ad individuare la cornice di compatibilità economico-finanziaria entro cui procedere alla definizione e distribuzione delle voci di trattamento accessorio, oltre che essere un passaggio includibile ai fini della successiva certificazione da parte degli organi di controllo interno ¹⁸.

I soli atti formali forniti a giustificazione dell'erogazione del trattamento accessorio sono le determine adottate annualmente dal responsabile del I Settore per l'attribuzione della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato, mentre l'attribuzione della retribuzione di posizione è avvenuta sulla base dei singoli contratti individuali.

Con deliberazione n. 115 del 16/10/2002, la Giunta Comunale ha provveduto ad adottare un "Atto per le procedure per la nomina del nucleo di valutazione per il controllo interno e di gestione del Comune ai sensi dell'art. 1, comma 2, D.Lgs. 286/99 e art. 147 D.Lgs. 18/8/2000, n. 267". I membri del Nucleo di valutazione sono stati nominati con Decreto Sindacale Prot. Ris. D.D. n. 13 del 26/2009. Il regolamento del nucleo di valutazione è stato approvato con deliberazione n. 367 del 30/6/2011. Infine, le competenze del Nucleo di valutazione sono state ribadite dall'art. 49 del "Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi", approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 138 del 10/5/2013. L'erogazione della retribuzione di risultato avviene, quindi, a seguito di regolare procedura di valutazione dell'attività di dirigenti e responsabili di posizioni organizzative.

Di seguito sono sintetizzati i fondi 2012 e 2013, come determinati dall'Ente negli appositi allegati al contratto integrativo:

¹⁸ Sul punto ai richitema la circolare RGS n. 25 del 19.07/12 ed in particolare l'allegno "Schemi di relazione illustrativa e Relazione recnico-finanziaria ai communi integrativi", pp. 30

RIFERIMENTI CONTRATTUALI	2012	2013
CCNL 23/12/99 ART. 26 C.1 G)	2.276,95	2.276,95
CCNL 23/12/99 ART. 26 C.2	2.137.67	2.137,67
CCNL 23/12/99 ART, 26 C.3	261.680,00	261.680,00
CCNI, 22/02/06 ART, 23 C.3	1.804.10	1.804,10
CCNL 14/05/07 ART. 4 C. 1	4.576,00	4,576,00
CCNL 14/05/07 ART. 4 C, 4	318.23	318,23
CCNL 22/02/10 ART. 16 C. I	2.870.40	2.870,40
CCNL 22/02/10 ART, 16 C. 4	4.432,43	4.432,43
CCNL 22/02/10 ART, 16 C. 4	5.690,14	5.690.14
CCNL 03/08/10 ART, 5 C, 1	4.277,00	4.277.00
CCNL 03/08/10 ART, 5 C. 4	3.166,07	3.166,07
	€ 291.102,32	€ 291.102,32

Quasi il 90% del fondo è costituito dalla voce collegata all'art. 26, comma 3 del CCNL 23/12/1999

La norma prevede la possibilità per gli enti di incrementare le risorse di cui al fondo per la dirigenza, collegando però l'erogazione delle risorse aggiuntive all'effettiva realizzazione di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento qualiquantitativo dei servizi esistenti.

Un'ulteriore condizione è rappresentata dal fatto che a tali processi di riorganizzazione sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza, ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche.

La norma è speculare a quella prevista dall'art. 15 c. 5 del CCNL 1° aprile 1999 per il personale dei livelli, che, nella determinazione del fondo per il personale del comparto ha trovato applicazione per poi confluire nella voce cenl 1/4/1999, art. 15, comma 1, lett. a). Valgono in proposito le considerazione già svolte in precedenza.

Nei contratti integrativi per la costituzione del fondo per la dirigenza non si afferma nulla in merito al rispetto delle condizioni richieste dalla normativa per l'attivazione della voce di trattasi, riportate in nota¹⁹.

<u>Prima condizione</u>: più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi <u>Seconda condizione</u>: non generici miglioramenti dei servizi, ma concreti risultati

¹⁹ In via preliminare, l'Agenzia rammenta come "l'incremento delle risorse può realizzarsi legittimamente, solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disciplina. La sussistenza di tali condizioni costituisce, tra l'altro, uno degli aspetti qualificanti del controllo sui contratti decentrati da parte dei collegi dei revisori.

Si ritiene opportuno ricordare i punti essenziali del parere ARAN 499-15L1 (a cui si rinvia), in considerazione delle gravi criticità che possono caratterizzare l'utilizzo dell'istituto contrattuale in esame.

Non risulta in alcun modo dalla documentazione fornita che le suddette condizioni siano state rispettate. Né la sola attivazione dell'Ufficio Tributi, di cui si è trattato precedentemente, può essere considerata tale da giustificare un incremento di quella entità

<u>Terza condizione: risultati verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenzo</u>

<u>Quarta condizione: risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e</u> determinante del personale interno

Quinta condizione: risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato

(...)Infine, gli incrementi devono essere di entità "ragionevole", non tali, cioè, da determinare aumenti percentuali eccessivi del fondo o vistose variazioni in aumento delle retribuzioni accessorie medie pro-capite. (come detto, questo incremento rappresenta il 90% del fondo)

Ricordiamo che il contratto decentrato non ha titolo per stabilire l'incremento delle risorse variabili, la cui disponibilità deve essere decisa in sede di bilancio di previsione (sostanzialmente, quindi, dalla Giunta comunale o provinciale, senza alcun coinvolgimento da parte delle organizzazioni sindacali), sulla base del progetto di miglioramento dei servizi. Nella reluzione tecnico finanziaria, da allegare al contratto decentrato, deve essere, invece, chiarumente illustrato, nell'ambito della specificazione e giustificazione di tutte le risorse stabili e variabili, il percorso di definizione degli obiettivi di migliorumento dei servizi ed i criteri seguiti per la quantificazione delle specifiche risorse variabili allocate in bilancio, dando atto del rispetto delle prescrizioni dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999.

Sesta condizione: risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo avere accertato i risultati

Settima condizione: risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG

Riepilogo dei passaggi per l'attuazione della disciplina

Per poter applicare correttumente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, suggeriamo, in conclusione, un semplice percorso, che prevede i passaggi di seguito indicati:

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati unche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione).

Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5, e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG: la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fattu al sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabiliti nel contratto decentrato".

rispetto al totale del fondo. La prassi descritta è sicuramente illegittima, e tradisce lo spirito e le finalità della norma.

L'incremento delle risorse può essere inserito nel fondo, e confermato per gli anni successivi, solo laddove esso sia correlato a reali, stabili e significativi incrementi dei servizi (ad esempio, per effetto di un trasferimento o di una delega di funzioni da parte di un ente sovraordinato), e, quindi, delle competenze e delle responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate, non essendo sufficiente, a tal fine, solo la semplice ridefinizione del "peso" economico delle medesime funzioni.

Infatti, le norme dei CCNL prevedono che l'ente locale determini il fondo sulla base di alcuni ben definiti criteri, e che le risorse risultanti costituiscano il limite entro il quale deve mantenersi il salario accessorio, il quale può essere incrementato solo ove tale facoltà sia riconosciuta dai contratti collettivi nazionali (cfr. ad es. art. 4 CCNL 14/5/2007).

E' bene ribadire, dunque, che l'art. 15 c. 5 può essere utilizzato, oltre che per i casi di incremento di personale (al netto delle cessazioni), esclusivamente in caso di attivazione di nuovi servizi, essendo ogni altro utilizzo del tutto improprio e dunque foriero di eventuali responsabilità contabili²⁰.

2.8 Il trattamento accessorio della dirigenza

Dai cedoloni stipendiali riepilogativi, forniti dagli uffici, sono stati tratti i dati relativi al trattamento accessorio, composto da retribuzione di posizione e di risultato, dei

Un ultimo aspetto da tenere presente, e connesso alla natura variabile di tali risorse, è stato ben evidenziato a conclusione del parere ARAN: "te risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebhe una fnon consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.

E' necessario, invece, che, di anno in anno, siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard.

In costanza di obiettivi da un anno al successivo – soprattutto quando emerge, sulla base dei risultati degli anni precedenti, che i livelli di servizio standard sono sistematicamente raggiunti, senza particolari difficoltà o murgini di incertezza – è opportuno che gli stessi standard siano sottoposti a revisione e rivisti al rialzo. In sostanza, riteniamo che il ricorso all'urt, 15, comma 5 (e a maggior ragione la riconferma delle risorse) debba avvenire in un contesto di obiettivi particolarmente difficili, sfidanti ed impegnativi".

dirigenti in servizio nel periodo 2008/2013. Non sono stati rilevati casi di violazione del principio di onnicompensività della retribuzione, né di superamento del tetto massimo fissato per la retribuzione di posizione in € 44.013,47²¹. L'importo massimo riconosciuto a titolo di retribuzione di posizione è stato di € 38.013,60 al dr. Cucciardi. Dall'esame dei contratti individuali non sono emerse irregolarità.

Tuttavia, i contratti integrativi del 2012 e del 2013, sempre all'art. 10, destinano l'ammontare del fondo per l'89,96% alla retribuzione di posizione e per il restante 13,04% alla retribuzione di risultato (in **Allegato n. 26** un estratto).

L'indennità di risultato rappresenta la seconda componente della retribuzione accessoria dei dirigenti.

Dall'analisi della normativa si evince una propensione del legislatore a valorizzare tale istituto contrattuale. Ed infatti l'art. 28 del CCNL 23 dicembre 1999 prevede che alla retribuzione di risultato sia destinata una quota delle risorse complessive di cui all'art. 26 non inferiore al 15%.

Peraltro il 3º comma prevede che tale percentuale possa essere raggiunta anche progressivamente nel corso del quadriennio.

L'Ente è invitato ad adeguarsi alla normativa richiamata.

2.9 Trattamento accessorio del Segretario generale

Presso il Comune di Aprilia, nel periodo 2009/2013, si sono succeduti due Segretari generali.

Ha prima rivestito tale ruolo il dr. Paolo Caracciolo, che ha assunto l'incarico in data 1/9/2009.

L'incarico è stato assunto il 20/9/2010 dall'attuale Segretario, la dr.ssa Elena Palumbo.

In sede di verifica è stato esaminato il trattamento economico accessorio, la retribuzione di posizione in particolare, ricevuto dai su elencati segretari in relazione all'applicazione dei commi 3, 4 e 5 dell'art. 41 del CCNL 16/5/2001.

Con decreto n. 1/2010 del 22/10/2008 il Sindaco ha riconosciuto al dr. Caracciolo un incremento della retribuzione di posizione nella misura del 40% in forza degli incarichi

²¹ art 4 del CCNL del 14.5.2007.

attribuiti dirigenziale affidato, ed effettivamente svolto. La retribuzione di posizione effettivamente erogata, come risulta dai cedoloni stipendiali è stata pari a € 11.365,40 nel 2009 e € 27.564,64 (comprensiva di arretrati e maggiorazione). La retribuzione di posizione così determinata risultava inferiore a quella massima riconosciuta ai dirigenti 38.013,60).

Il provvedimento di nomina della dr.ssa Palumbo, adottato dal Sindaco in data 16/9/2010 (n. 57144) non presentava alcun riferimento alla retribuzione. Dall'analisi dei cedoloni risulta che l'importo erogato a titolo di retribuzione di posizione è stato il seguente:

2010	2011	2012	2013
€ 10.702,60 (per 103 gg. di servizio: su base annua € 37.926,69	36.625,26	35.236,92	35.236,92

CAPITOLO III

RAPPORTI FINANZIARI CON LE PARTECIPATE

In precedenza è stato trattato il tema dei rapporti fra il Comune di Aprilia e la A.S.E.R. S.p.a. e sono stati analizzati i riflessi che la gestione in questo caso ha avuto sull'equilibrio complessivo dei bilanci dell'Ente e sulla sua sostenibilità in futuro.

Analizzando la dinamica della spesa per interventi (pag. 12 dell'Allegato n. 1) colpisce l'incremento nell'ultimo quinquennio nelle spese per prestazioni di servizio e soprattutto per i trasferimenti, passata da € 7.950.481 a € 11.825.535 (+49%). La ragione principale di tale incremento risiede nelle aziende partecipate dal Comune.

3.1 I rapporti con le società partecipate

Un quadro riassuntivo è stato fornito dal Settore II (Allegato n. 27). Ne emerge che sono due le società partecipate al 100% dall'Ente. Due farmacie sono di fatto oggetto del controllo dell'Ente in quanto detentore del 60% del capitale. Infine, si registra una partecipazione minoritaria al consorzio A.S.I.

Per le dimensioni assunte e per la rilevanza dei riflessi sul bilancio dell'Ente ci si occuperà solo delle prime due.

3.2.1 Azienza Speciale Multiservizi Aprilia (A.S.A.M.)

L'Azienda Speciale Multiservizi Aprilia (ASAM) è stata costituita sulla base della delibera consiliare n. 16 del 29/11/02, poi modificata dalla delibera n. 30 del 29/7/03, che ha aggiunto nuovi servizi assegnati all'azienda, e, infine, integrata dalla delibera n. 15 del 3/9/09, che ha modificato le norme dello statuto sugli organi.

Con delibera n. 15 del 2/3/2007 il Comune ha approvato la trasformazione dell'azienda in società per azioni, fissando il capitale in € 120,000,00. Alla delibera, tuttavia, non risultano aver fatto seguito i dovuti e necessari successivi atti formali previsti dal codice Civile per la costituzione di una società per azioni.

I servizi affidati, distinti in macro aree, precedono un'attività finalizzata alla gestione di servizi sociali, assistenza scuolabus, tecnologico, cura del verde e degli arredi urbani, servizi vari (parcheggiatori, ausiliari del traffico, guardiania, uffici informazioni, gestione della piscina comunale).

Infine, con delibera n. 41 dell'11/7/2014 è stato approvato lo statuto attualmente in vigore. Viene accantonato il progetto di trasformazione in società per azioni. Art. 4; "il capitale i dotazione dell'Azienda è costituito dal conferimento dei heni, mobili ed immobili, ivi compresi quelli in natura, inizialmente assegnati e successivamente acquisiti nel corso dell'attività".

Il contratto di servizio sottoscritto il 29/5/2003 prevedeva, all'art. 2, l'impegno del Comune di versare all'azienda un corrispettivo pari a € 280.000,00 mensili (€ 3.360.000,00 all'anno) in ragione dei servizi resi, oltre al conguaglio alla fine dell'anno alla presentazione del rendiconto di spesa. Il 16/7/2010 è stato sottoscritto un nuovo contratto di servizio, in applicazione della delibera n. 30 del 24/6/2010, portando ad € 6.600.000,00 il contributo annuo a carico del Comune.

In effetti, nei rapporto fra Ente comunale ed azienda l'entità del contributo riconosciuto è sempre stato un elemento critico, al punto che fra 2003 e 2010 il Comune non ha mai approvato i bilanci della società, costantemente chiusi in passivo.

Solo con la delibera n. 29 del 6/5/2011 (in Allegato n. 28 un estratto) si è giunti ad avviare in concreto una gestione delle ingenti perdite nel frattempo maturate. Il Comune ha riconosciuto la legittimità di debiti fuori bilancio pari a € 10.944.384,00, "quali perdite operative attribuibili ad un disequilibrio strutturale", a cui si aggiungono "€ 4.550.520,00 "quali oneri straordinari derivanti dalle inadempienze degli amministratori ASAM". Quest'ultima cifra è costituita dalle sanzioni ed interessi dovuti per il mancato versamento all'INPDAP dei contributi a carico dell'azienda. In totale, quindi, il debito riconosciuto è di € 15.444.909,00.

Con una nota datata 30/4/2014 il dirigente del II Settore ha presentato un quadro aggiornato del debito maturato e del programma di ripiano dello stesso (Allegato n. 29). Ne emerge che:

Il Comune prevedeva nel suo piano triennale di ripiano di impiegare € 3.200.000,00 derivanti da alienazioni patrimoniali. Non avendo avuto luogo le suddette alienazioni, rispetto a quanto programmato l'Ente non era riuscito ad erogare pagamenti per € 2.094.542.75;

- La copertura di tale importo è stata quindi posta a carico del Titolo III delle entrate mediante la diffida stragiudiziale agli amministratori prot. n. 73313 del 12/9/2013 (Allegato n.30);
- Alla suddetta diffida ha fatto seguito la determinazione n. 105 del 20/9/2013 del responsabile del II Settore, con cui è stato assunto l'impegno sul cap. 33700 a favore di ASAM, a fronte dell'accertamento sul cap. 40409 di € 4.500.520,00; è evidente anche in questo caso quanto ad un impegno di carattere sicuramente cogente per l'Ente (il versamento a favore dell'ASAM andrà effettuato affinché l'azienda possa far fronte al debito contratto con l'INPDAP) corrisponda un'entrata la cui realizzazione è molto più dubbia;
- Il debito nei confronti dell'INPDAP, a seguito di accertamenti ispettivi, risultava dovuto per € 9.949.072,00 per mancati versamenti di IRES, IRAP, ed IVA per gli anni 2003-2007, oltre, come già rilevato ad € 4.500.520,00, per un totale di € 14.449.592,00. Alla data del 30/4/2014 risultavano all'Ente da pagare ancora € 6.094.022,75. Si osservi che nel 2013 il Comune ha pagato ad ASAM fatture per € 3,4 milioni (praticamente tutto ciò che ha pagato) sfruttando il D.L. 35/2013, con una certa forzatura rispetto alle finalità del decreto, consistenti nella liquidazione di debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31/12/2012 supportati da documenti attestanti lo svolgimento di prestazionì a favore dell'Ente e non ancora onorate (e non nel ripiano di debiti maturati in seguito ad una gestione discutibile delle partecipate).
- Con nota pervenuta ad ASAM il 24/6/2014, l'INPS (Ente nel quale è nel frattempo confluito l'INPDAD) ha comunicato che il debito residuo ammonta ad € 10.182.879,10 (Allegato n. 31);

I compensi degli organi sociali

Il comma 725 della legge 27/12/06, n. 296 stabilisce, infatti, che "Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70% e per i componenti al 60% delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Il decreto di nomina dell'attuale consiglio di Amministrazione, decreto del Sindaco n. 2 del 15/1/2013 prevede per il presidente un "compenso annuale pari al 60% dell'indennità di carica in godimento del Sindaco, ai sensi della Delibera di Consiglio Comunale n. 16 del 28.03.2003, e in linea con il c. 6, art. 6 del D.L. 78/2010 convertito con la Legge del 30 Luglio 2010, n. 122". Viceversa, il decreto di nomina del precedente Cda, n. 19 del 29/11/2012, si limitava a riconoscere il diritto ad un'adeguata indennità (Allegato n. 32), senza stabilire alcun importo-

L'Ente non ha fornito documentazione attestante il "taglio" del 10% dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza, previsto dall'articolo 5, comma 7 del decreto legge 31/05/10, n.78. Né risulta che si sia dato adempimento all'articolo 6, comma 6 del decreto legge 31/05/10, n. 78, convertito nella legge 30/07/10, n. 122, che ha imposto, a decorrere dalla prima scadenza degli organi sociali successiva all'entrata in vigore del decreto, l'obbligo di procedere ad una riduzione del 10% dei compensi vigenti all'entrata in vigore della norma.

Dalle note integrative ai bilanci degli ultimi anni è possibile effettivamente rilevare il costo sostenuto per gli organi.

Compensi	2009	2010	2011	2012	2013
Amministratori	30.121	30.863	27.026	34,408	28.242
sindaci	29.747	25.590	29.604	20.333	34,442
totale	59.868	56.453	56.630	54.740	62.684

E' evidente che l'Ente non ha adempiuto all'obbligo di ridurre gli oneri per i compensi ad amministratori e sindaci. I compensi attualmente previsti sono quelli risultanti da un prospetto fornito dall'Ente (Allegato n. 33) e che mostrano un onere complessivo per amministratori e sindaci di € 56.559.

La spesa del personale

Dalle note integrative dei bilanci della ASAM degli esercizi 2009/2013, risultano i seguenti dati:

Personale	2009	2010	2011	2012	2013
Dirigenti	2	1	1	1	1
Quadri	0	1	1	1	ĺ
Impiegati	2.3	19	19	19	19
Operai	232	233	226	199	196
Altri	0	0	31	31	31
Totale	257	254	278	251	248
Costo	6.436.692	5.917.417	6.026.267	6.156.858	6.406,33

Tra il 2011 ed il 2013 si riscontra un incremento dei costi del personale, pur a fronte di un numero in diminuzione di 30 unità.

L'articolo 18, comma 2-bis del decreto legge 25/06/08, n. 112, convertito nella legge 6/08/08, n. 133, aggiunto dall'articolo 19 del decreto legge 1/07/09, n. 78, convertito in legge 3/08/09, n. 102, ha esteso i vincoli alle assunzioni, imposti alle amministrazioni pubbliche, alle relative società partecipate in modo totale o di controllo, allorché "siano titolari di affidamenti diretti di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5, dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Le predette società adeguano, inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze.".

La società ispezionata è a totale partecipazione pubblica e, quindi, sicuramente soggetta agli obblighi di cui al comma 2-bis dell'articolo 18, che, in relazione al regime

previsto per l'amministrazione controllante, implica in primo luogo il richiamo all'obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale.

Si aggiunga che l'articolo 76, comma 7 del medesimo decreto legge 112/08, come modificato dall'articolo 20, comma 9, del decreto legge 6/07/11, n. 98 convertito nella legge 15/07/11, n. 111, ha espressamente previsto che le società pubbliche siano considerate nel computo per la verifica del rispetto dei parametri imposti ai fini dell'assunzione del personale, che deve essere considerata in termini consolidati.

Non si può non rilevare che l'aumento dei costi del personale non è in linea con la normativa citata e, in particolare, con l'obbligo di riduzione progressiva della spesa per il personale. Il fatto indica, inoltre, una carenza nell'esercizio del controllo analogo da parte del socio unico, che evidentemente non si è dotato di strumenti adeguati allo scopo²².

3.2.2 Progetto Ambiente S.p.a.

La Progetto Ambiente S.p.a. è stata costituita sulla base della delibera n. 43 del 22/7/1992 come società a capitale misto pubblico-privato. Lo statuto è stato in seguito modificato con la delibera n. 80 del 19/12/1997. La delibera n. 76 del 4/9/2008 ne ha deliberato la trasformazione in società a totale capitale pubblico. Con la delibera n. 14 del 3/9/2009 il numero dei consiglieri di amministrazione è stato ridotto da cinque a tre.

L'attuale statuto della società è stato approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 32 del 9/4/2013. Oggetto della società è (art. 4 dello statuto) "la tutela e la valorizzazione ambientale del territorio di competenza" (in Allegato n. 34 un estratto con il dettaglio delle competenze attribuite).

Il capitale sociale è di € 517.000.00 e può essere sottoscritto esclusivamente da Enti locali. La partecipazione del Comune di Aprilia non può scendere al di sotto del 51% (art. 5).

La Sozione per la Sardegna, nella delibera n. 24/2010, stabilisce che se un ente locale esternalizza, costituendo una società in house, quest'ultima diventa un'estensione operativa della pubblica amministrazione locale, su cui gli organi dell'ente devono escreitare il c.d. "controllo analogo". La disciplina di contenimento di spesa di personale si estende alla società, mentre il Comune è tenuto a un'azione di direzione, coordinamento e supervisione che deve indirizzare la politica di rigore indicata. Se le spese di personale della società sforano per scelte dei loro amministratori, in contrasto con la direttive dell'ente locale, possono essere promosse azioni civilistiche a carico degli amministratori stessi e a tutela della società e dei soci, così come nei casi in cui si ravvisi una fattispecie di danno erariale.

Fra Comune è Società è insorta una controversia durata diversi anni, a causa della mancata corresponsione da parte dell'Ente di una parte di quanto dovuto per alcuni servizi resi. La Progetto ambiente ha chiesto ed ottenuto dal Tribunale di Latina un decreto ingiuntivo nel 2006 per l'importo di C 746.748,93, oltre interessi successivi. L'opposizione del Comune ha portato alla revoca del decreto nel 2012 da parte del Tribunale, ma a causa del ricorso alla Corte d'Appello da parte della società alla fine del 2013 la controversia non era stata ancora risolta.

Un ulteriore decreto ingiuntivo, per altri servizi non pagati dall'Ente è stato emesso a favore della società nel 2007 per l'importo di € 566.883,58. Il decreto è diventato poi esecutivo.

Infine, la Progetto Ambiente ha contestato presso il Tribunale di Latina, sempre nel 2007, ulteriori € 1,436.198,83.

In sintesi, alla data del 4/9/2013, la Progetto Ambiente ha contestato al Comune, per servizi non pagati ed interessi di mora, complessivamente € 4,070,450,87.

In data 20/9/2013 il Comune ha presentato una proposta di transazione sulla base del pagamento di € 2.725.780,25. Avendo la società accettato la proposta, il 3/12/2013 è stato sottoscritto l'atto di transazione che chiude la controversia descritta.

l compensi degli organi sociali

Attualmente la società è gestita da un amministratore unico. Si riporta in Allegato n. 35 la sua dichiarazione attestante che il compenso annuale è pari al 60% dell'indennità di funzione del Sindaco del Comune di Aprilia. L'Ente non ha tuttavia fornito dettagli sull'indennità del sindaco. In ogni caso, gli effetti del passaggio da un consiglio di amministrazione ad un amministratore unico non potranno che riscontrarsi nel prossimo bilancio 2014.

Neanche in questo caso Ente ha fornito documentazione attestante il "taglio" del 10% dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza, previsto dall'articolo 5, comma 7 del decreto legge 31/05/10, n.78. Né risulta che si sia dato adempimento all'articolo 6, comma 6 del decreto legge 31/05/10, n. 78, convertito nella legge 30/07/10, n. 122, che ha imposto, a decorrere dalla prima scadenza degli organi sociali successiva all'entrata in vigore del decreto, l'obbligo di procedere ad una riduzione del 10% dei compensi vigenti all'entrata in vigore della norma.

Dalle note integrative ai bilanci degli ultimi anni è possibile effettivamente rilevare il costo sostenuto per gli organi

Compensi	2009	2010	2011	2012	2013
cda	13.458	5.731	4.033	3.762	648
Presidente del	31.235	31.235	31.235	30.070	20.228
cda					
Consiglieri	17.467	•		·	
delegati					
Rimborsi spese			15.039	10.074	
e chilometrici					
Amministratore					6.544
unico					
Contributi	6.884	4.616	4.033	4,042	3.566
INPS su					
compensi cda					
sindaci	30.118	29.542	42.822	43.496	38.034
totale	99.162	71.124	97.162	91.444	69.020

E' evidente che l'Ente non ha adempiuto all'obbligo di ridurre gli oneri per i compensi ad amministratori e sindaci, se non a partire dal 2013.

La spesa del personale

Dalle note integrative dei bilanci della ASAM degli esercizi 2009/2013, risultano i seguenti dati:

Personale	2009	2010	2011	2012	2013
Dirigenti	1	1	1	1	0
Impiegati	4	4	4	4	4
Operai	58	55	55	52	50
Totale	63	60	60	57	54
Costo	2,525,242	2.497.745	2.575.099	2.622.911	2,443,928

E' evidente una tendenza significativa alla riduzione del personale in servizio, sebbene non ne consegua un'apprezzabile riduzione del costo complessivo. Le note integrative allegate ai bilanci si limitano a spiegare la costanza dei costi sostenuti (in particolare l'incremento del 2012) con non maggiormente specificate "variazioni contrattuali".

3.3 I rapporti finanziari

L'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, ha previsto che "A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le

Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso il Comune o la Provincia adottano senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie".

Tale norma, certamente innovativa, evidenzia l'opportunità di certificare l'avvenuta effettuazione di un'attività che, con ogni evidenza, doveva essere effettuata anche in precedenza: la concordanza fra debiti e crediti nei confronti dell'ente locale presenti nei bilanci delle società partecipate, con i corrispondenti residui attivi e passivi presenti nel bilancio dello stesso ente locale, risponde ad esigenze di mera logica ed evita la formazione di debiti fuori bilancio o di crediti insussistenti, nonché la concretizzazione delle ipotesi di cui all'art. 244 del TUEL.

L'Ente ha dato attuazione alla norma inviando all'ASAM le dovute richieste di dichiarazione in ordine alla quadratura dei rapporti finanziari (lettera prot. 29326 del 26/3/2013 e lettera prot. 12422 dell'11/2/2014), a cui l'azienda ha sollecitamente risposto (rispettivamente con lettera prot. 2013/825 del 28/3/2013 e e-mail del 17/2/2014). Alle risposte fornite dall'azienda non risultano allegate le asseverazioni dell'organo di revisione. Ai rendiconti 2012 e 2013 sono state, pertanto allegate le relative note informative (asseverate dal presidente del collegio dei revisori del Comune di Aprilia).

Dalla nota allegata al bilancio 2012 risulta un squadratura di € 5.396.719,96, corrispondente a crediti vantati dalla società e non riconosciuti dal Comune per € 3.211.444,67, e corrispondenti a due fatture del 2009 per servizi resi al Comune e da quest'ultimo non formalmente richiesti e rispetto ai quali l'Ente non riconosce di aver ricevuto vantaggi (Allegato n. 36).

La squadratura era aumentata ad € 3.409.320,82, a causa di un'ulteriore fattura contestata (Allegato n. 37) e non risultava ricomposta alla data della verifica.

Analogamente, l'Ente ha chiesto le dovute dichiarazioni a Progetto Ambiente S.p.a. (lettera prot. 29326 del 27/3/2013 e lettera prot. n. 12425 del 11/2/2014), ottenendo tempestive risposte. (lettera prot. 158/CDS/sr dell'8/4/2013 e lettera prot. n. 142/VV/sr del

24/3/2014). Anche in questo caso, nessuna delle risposte della società è asseverata dall'organo di revisione.

Nella nota allegata al bilancio 2012, si riscontrava una squadratura pari a € 2.120.529,61, corrispondente a crediti vantati dalla società e non riconosciuti dal Comune (Allegato n. 38). La suddetta squadratura, anche per effetto della transazione sopra descritta, è stata superata nella nota allegata al bilancio 2013, da cui risulta un credito della società, verso il Comune di € 2.674.413,85, regolarmente iscritto fra i residui passivi.

3.4 L'esercizio del controllo analogo²³

²³ Il quadro normativo vigente in materia di "controllo analogo" richiede all'ente, in generale, l'esercizio di poteri di direzione e controllo sempre più stringenti nei confronti delle società partecipate, onde evitare che una condotta inadeguata dell'ente possa consentire l'elusione dei vincoli in materia di assunzioni di personale o degli obblighi del patto di stabilità.

L'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo deve essere, tuttavia, tanto più forte e qualificato laddove la società sia destinataria di affidamento diretti di servizi pubblici (cd. *in house*), dovendo assumere, appunto, i contorni del "controllo analogo".

Sotto tale profilo, va ricordato che ad innervare il controllo analogo non è sufficiente che l'ente eserciti gli ordinari poteri, che descrivono il perimetro di influenza riservato dalle norme codicistiche al socio unico.

La Corte di Giustizia europea non ha mancato di sottolineare in diverse sentenze23 la necessità di controlli maggiormente incisivi e tale orientamento è stato condiviso dal Consiglio di Stato, che, nella sentenza della Sez. VI n. 5781 del 25/11/08, ha evidenziato "si può procedere a un affidamento in house di un pubblico servizio esclusivamente se la società affidataria agisca come un vero e proprio organo dell'Amministrazione 'dal punto di vista sostantivo', in ragione del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi dall'Amministrazione aggiudicatrice e della destinazione prevalente dell'attività dell'ente in house in favore dell'Amministrazione stessa.". In tal modo, dunque, il Consiglio di Stato si allinea all'orientamento della Corte di Giustizia Europea sull'affidamento in house, facendo espressamente riferimento al concetto di "controllo analogo" e chiarendo che solo ove tale controllo sia esercitato ricorrano i requisiti per l'affidamento in house di un pubblico servizio.

La Corte di Giustizia (sentenza del 17/07/08, n. C-71/05) ha precisato che non è sufficiente la partecipazione pubblica totalitaria al capitale sociale, ma occorre anche la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente socio più incisivi rispetto a quelli previsti dal codice civile. Tali argomentazioni sono state riprese ed approfondite dal Consiglio di Stato che, con la decisione in adunanza plenaria del 3/03/08, n. 1, dopo che la giurisprudenza aveva fatto riferimento in alcuni casi al bilancio sociale, a poteri ispettivi da parte del controllante e alla totale dipendenza del soggetto affidatario rispetto all'ente controllante con riferimento alle strategie e alle politiche adottate, si spinge ad affermare che i poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario normalmente riconosce possono essere specificati nei seguenti termini:

"a) lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, unche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati;

b) il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale;

c) l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale; dall'apertura obbligatoria della società, a breve termine, ad altri capitali; dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero;

d) le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante.

In sostanza si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell'in house, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti; ne consegue che l'in house esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinarne le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente.".

La medesima decisione non manca tuttavia di precisare quanto segue.

Il Comune di Aprilia non si è dotato di poteri adeguati ad innervare un sistema di controllo sulle società partecipate che presenti requisiti del "controllo analogo", come richiesti dalla normativa europea e nazionale in vigore, prima dell'adozione delle delibere n. 39 e n. 40 dell'11/7/2014, riconoscendo in definitiva il mancato esercizio di un adeguato controllo solo dopo il verificarsi di eventi che hanno gravemente deteriorato nel corso di molti anni l'assetto finanziario dell'Ente.

Roma, 10 ottobre 2014

IL DIRIGENTE S.I.Fi.P.

Dr. Danilo RECCHIONI BAIOCCHI

"Da ultimo, sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o appurente:

a) il controllo del bilancio;

b) il controlto sulla qualità della amministrazione;

c) la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;

d) la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

L'in house, così came castruito dalla giurisprudenza comunitaria, sembra rappresentare, più che un modello di organizzazione dell'amministrazione, un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara.".

Inoltre, la Cassazione a Sezioni riunite (sentenza del 6/05/95, n. 4889) ha chiarito che l'istituzione di un ufficio per il controllo delle partecipate, pur essendo conforme ai principi di buona amministrazione, non può ritenersi di per sé misura sufficiente a fondare il requisito del controllo "analogo", dal momento che non impedisce affatto alla società di esercitare le proprie funzioni in piena indipendenza ed autonomia dall'ente pubblico.

L'orientamento verso controlli maggiormente stringenti appare chiaramente desumibile, sebbene in prospettiva futura, dall'articolo 147-quater del TUEL, introdotto dal recente decreto legge 10/10/12, n. 174, convertito nella legge 7/12/13, n. 213: la norma, alla cui lettura si rimanda, pur non essendo ancora applicabile al Comune di Aprilia, segna, comunque, la traccia del percorso normativo che il legislatore intende perseguire e risulta certamente rilevante ai fini del ragionamento che si sta conducendo.

Per concludere il discorso, propedeutico alla verifica delle modalità attraverso le quali il controllo analogo è stato realizzato dal Comune di Fidenza, pare il caso di ricordare che gli indici rilevatori per appurarne la sussistenza sono riconducibili al fatto che il consiglio di amministrazione della società in house non deve avere rilevanti poteri gestionali e, al contrario, l'ente pubblico deve poter esercitare maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale. Inoltre, l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che renderebbe, di fatto, precario e meno stringente il controllo.

Infine, deve anche rammentarsi che il Consiglio di Stato con Sentenza della Sezione V del 26 giugno 2009, n. 5082 ha chiarito che "nel caso di affidamento in house in favore di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo non deve essere necessariamente esercitato da ognuno degli enti territoriali che si avvulgono della società per il soddisfacimento delle esigenze della collettività di riferimento, essendo sufficiente che detto controllo venga espletato dai soci nella loro totalità, dovendosi seguire un criterio sintetico imperniato sui rapporti tra la collettività degli enti pubblici rispetto alla società affidataria".