



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato GENERALE DI FINANZA
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA
SETTORE V

01 AGO, 2018

Prot. n. 187191/2018
Seguito a nota n. 54065 del 30.03.18
Allegati: elenco osservazioni e CD contenente
relazione e allegati

RA

1011 - Comune di Segrate AOO AU01
EGISTRO UFFICIALE 0031421
3/08/2018 10:25 - INGRESSO CI: 04.04

Al Sindaco del Comune di Segrate
Via I Maggio
20090 SEGRATE (MI)

Alla Procura Regionale della Corte dei conti
presso la Sezione Giurisdizionale per la
Regione Lombardia
Via Marina, 5
20121 MILANO

Alla Sezione Regionale di Controllo
della Corte dei conti
per la Regione Lombardia
Via Marina, 5
20121 MILANO

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
Direzione Centrale per la Finanza Locale
Piazza del Viminale, 1
00184 ROMA

Al Collegio dei Revisori dei conti
del Comune di Segrate
Via I Maggio
20090 SEGRATE (MI)

Oggetto: Verifica amministrativo-contabile al Comune di Segrate (MI)
(S.I. 2636/V da citare sempre nella risposta).

Si trasmette, allegato alla presente, un "cd" contenente la relazione sulla verifica amministrativo-contabile effettuata da un Dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica.

Gli accertamenti svolti hanno posto in evidenza irregolarità e carenze sintetizzate nell'unito elenco, in ordine alle quali si invita l'Ente verificato ad assumere ogni iniziativa idonea alla loro eliminazione e all'accertamento delle eventuali connesse responsabilità.

La relazione informativa sui provvedimenti adottati dovrà essere inviata, con nota a firma del rappresentante legale dell'Ente, a questo Dipartimento, rispettando l'ordine ed il contenuto dei singoli rilievi, entro 120 giorni dalla ricezione della presente.

I risultati dei provvedimenti ed interventi dovranno essere comunicati anche alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti alla quale, in conformità al disposto di cui all'art. 6 della Legge 16 agosto 1962, n. 1291, è trasmessa, con la presente, copia dei suddetti elaborati; alla stessa, si segnalano le questioni relative a tutti i rilievi dell'allegato elenco.

L'elenco dei rilievi, per opportuna conoscenza, è trasmesso anche al Collegio dei Revisori dei conti del Comune in indirizzo, ai fini dell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 239, comma 1, lettera c), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.EE.LL.).

Si rimane in attesa di conoscere l'esito delle iniziative intraprese dall'Amministrazione comunale per sanare le situazioni di rilievo emerse dall'ispezione.

Le risposte potranno essere trasmesse al seguente indirizzo PEC:

rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it.

Il Ragioniere Generale dello Stato



Elenco delle irregolarità e disfunzioni di maggior rilievo emerse dalla verifica amministrativo contabile eseguita dal 12 aprile al 3 maggio 2018 nei confronti del Comune di Segrate (MI) (S.I. 2636/V)

N.	Descrizione sintetica del rilievo	Riferimento normativo
1	Nel periodo esaminato (2014/2017) sono stati rilevati costanti squilibri di parte corrente sia tra accertamenti e impegni sia tra riscossioni e pagamenti evidenziando carenze strutturali che non hanno consentito la copertura delle spese di cui all'art. 162, comma 6 del dlgs 267/2000 con le entrate di cui allo stesso comma. Necessità di una puntuale applicazione delle regole e dei principi contabili che presidono la gestione delle pubbliche risorse. (pagg. 8-15; 22-25)	Art. 162, comma 6, D.Lgs. 18.08.2000, n. 267.
2	I vincoli sul risultato di amministrazione al 31.12.2015 non risultano coerenti con l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione operato nel corso dell'esercizio 2015 ed i vincoli presenti sull'avanzo stesso al 1.01.2015 (rideterminato in esito al riaccertamento straordinario) Il Conto del bilancio del rendiconto armonizzato 2015 evidenzia diversi profili di inattendibilità. (pagg. 14-15)	art. 187 D.Lgs. 18.08.2000, n. 267;
3	Nell'ultimo quinquennio la gestione finanziaria è stata caratterizzata da una grave crisi di liquidità che ha determinato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria cui non ha fatto seguito la restituzione entro il termine dell'esercizio. Fino al 2014 il bilancio non ha dato conto correttamente delle anticipazioni di tesoreria. Necessità di interventi diretti ad assicurare una gestione equilibrata e prudente delle risorse. (pag. 15-20)	Art. 222 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267;
4	La tempistica dei pagamenti non è conforme alle disposizioni vigenti in materia. (pag. 20)	Art. 4 del D.Lgs. 9.10.2002, n. 231;
5	Gravi carenze e anomalie nel riaccertamento straordinario dei residui del 2015, effettuato in misura decisamente marginale (cancellati residui attivi per € 85.000 circa su un volume totale di circa 22 mln) e incoerente con i successivi stralci di residui attivi per oltre 10 mln di euro nei rendiconti 2015, 2016 e 2017; (pagg. 15; 31-36)	Art. 3, comma 7, del D.Lgs. 23.06.2011, n. 118.
6	La gestione dei residui ha evidenziato una bassa capacità di riscossione delle entrate correnti nel periodo 2013/2016. Necessità di un'attenta valutazione della concreta esigibilità delle somme portate a residui. (Pag. 34-36)	Art. 179 del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267.
7	Gravi carenze nella predisposizione del rendiconto armonizzato 2015 con conseguente inattendibilità dei risultati di gestione. (pagg. 14;24)	D. Lgs. 10.08.2014; n. 126; D.Lgs. 23.06.2011, n. 118.
8	Negli anni precedenti al 2015 l'accertamento, per competenza, di alcune entrate ha determinato la formazione di una massa rilevante di residui attivi di dubbia esigibilità che hanno impedito una corretta rappresentazione della effettiva capacità finanziaria dell'Ente. Necessità di una attenta valutazione, sia in fase di previsione sia in fase di accertamento, delle risorse effettivamente acquisibili. (pagg. 25 e segg.)	Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 407/2010.
9	Presenza sistematica e ricorrente di debiti fuori bilancio di notevoli importi, con conseguente impatto negativo sulla situazione finanziaria dell'Ente. Necessità di attenta vigilanza sulle procedure di spesa. (Pagg. 39-41)	Art. 194, D.Lgs n. 267/2000

N.	Descrizione sintetica del rilievo	Riferimento normativo
10	Adozione di provvedimenti e decisioni, riconducibili alla necessità di rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno per il quadriennio 2012-2015, non conformi ai principi contabili, sia in ordine alla mancata emersione di debiti fuori bilancio che in ordine all'accertamento di residui attivi per rilevanti importi, successivamente stralciati per insussistenza. (pagg. 43-45; 50-54)	Art. 30 e 31 legge 12.11.2011 n. 183/2011
11	L'esame dei rapporti con le società partecipate ha evidenziato: a) la mancata adozione di provvedimenti concernenti i necessari indirizzi normativamente previsti in tema di spesa per il personale; b) fino al 2014 non risulta operata l'asseverazione da parte dei revisori delle partite creditorie e debitorie; c) negli esercizi successivi al 2014 non risultano rimossi i disallineamenti esistenti tra crediti e debiti. (pag. 60-62)	Art. 2-bis, D.L. 25.06.2008, n. 112, come modificato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, succ. modificazioni. Art. 11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011;
12	Nel 2010 il fondo per la remunerazione accessoria del personale con qualifica dirigenziale, è stato incrementato in assenza delle condizioni previste dalla norma contrattuale di cui all'art. 26 del CCNL 23.12.1999. (pag. 80-82)	Art. 26, commi 3 e 6, CCNL 23.12.1999;
13	Conferimento di incarichi di dirigenti a t. d. oltre i limiti di legge. (pagg. 85-87)	Art. 110, comma 1, D.Lgs. 18.08.2000, n. 267; art. 19, commi 6, 6-bis e 6-ter, D.Lgs. 30.03.2001 n. 165; D.Lgs. 27.10.2009, n. 150;
14	Il provvedimento di determinazione dell'indennità ad personam, a favore di un dirigente a t.d. risulta privo della necessaria motivazione e di una valutazione ponderata circa l'entità della stessa. (Pagg. 85-87)	Art. 110, comma 3, D.Lgs. 18.08.2000, n. 267; art. 2, comma 186, lett. d), legge 23.12.2009, n. 191.
15	La retribuzione di posizione (e conseguentemente anche la retribuzione di risultato ed il limite alla erogazione dei diritti di rogito) attribuita ai Segretari generali <i>pro-tempore</i> determinata ai sensi dell'art. 41, comma 5, CCNL 16.05.2001, non risulta coerente con le disposizioni di cui all'art. 3, commi 1, 5 e 6 del CCNL 1.03.2011. (pag. 88-91)	art. 41, comma 5, CCNL 16.05.2001; art. 3, commi 1, 5 e 6, CCNL 1.03.2011;
16	Mancata adozione di procedure comparative per il conferimento di incarichi di patrocinio legale. (pag. 97-100)	Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'emilia-Romagna, deliberazione n. 75/2017/VSGO;
17	Irregolare ricorso all'istituto della proroga nelle procedure di affidamento di lavori, beni e servizi. (pag. 103-106)	D.Lgs. 12.04.2006, n. 163; D.Lgs. 18 giugno 2016, n. 50;



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 12 aprile al 3 maggio 2018
al

Comune di Segrate (MI)

Roma, 21 giugno 2018

Il dirigente S.I.Fi.P.

Roberto Forneris

Sommario

Premessa.....	4
CAPITOLO PRIMO.....	5
L'ANALISI DEI BILANCI E DELL'INDEBITAMENTO	5
1.1. L'esame dei documenti di bilancio.....	5
1.2. I bilanci di previsione del periodo 2012-2018	8
1.3. I conti consuntivi del periodo 2012-2017	13
1.3.1. I proventi relativi ai permessi di costruire	25
1.4. Le entrate, l'analisi dei residui attivi e il FCDE	26
1.5. La dinamica della spesa, l'analisi dei residui passivi e i debiti fuori bilancio	36
1.6. Il ricorso all'indebitamento nel periodo 2012-2018.....	46
1.7. Il patto di stabilità interno ed il pareggio di bilancio.....	49
1.7.1. Il patto di stabilità interno 2012-2015 e il pareggio di bilancio 2016-2017	49
1.7.2. Considerazioni su diverse imputazioni contabili potenzialmente elusive	50
Il differenziale fra stralcio di residui attivi di parte corrente e stralcio dei corrispondenti residui passivi (titolo I – 1°) è pari a quasi 10 mln di euro.	53
1.8. Considerazioni conclusive sulla situazione finanziaria del Comune di Segrate	54
I RAPPORTI FINANZIARI CON LE PARTECIPATE	56
2.1. Quadro normativo di riferimento	56
2.2. Le società e gli enti partecipati.....	57
2.3. Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni	62
2.4. Verifica delle partite debitorie / creditorie tra il Comune di Segrate e le sue partecipate	64
CAPITOLO TERZO.....	69
LA SPESA PER IL PERSONALE E PER GLI ORGANI.....	69
3.1. La spesa per il personale nel periodo 2012-2017	69
3.1.1. I vincoli posti alla spesa per il personale dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, e s.m.i.	71
3.1.2. Le assunzioni a tempo determinato ed indeterminato.....	72
3.2. Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 31 CCNL 22.01.2004)	73
3.3. Il personale con qualifica dirigenziale	76
3.3.1. Il procedimento di determinazione delle componenti della retribuzione accessoria e di individuazione delle relative risorse	76
3.3.2. Le retribuzioni di posizione corrisposte ai dirigenti del Comune di Segrate	82

3.3.3. I dirigenti ex art. 110, commi 1 e 2, del TUEL.....	83
3.4. La disciplina contrattuale del trattamento accessorio dei Segretari Comunali	87
3.4.1. La retribuzione di posizione e la clausola di “galleggiamento”	88
3.5. Gli emolumenti agli organi	91
INCARICHI E AFFIDAMENTI	95
4.1. Incarichi e consulenze	95
4.2. Acquisizioni di beni, servizi e forniture.....	100
ELENCO DEGLI ALLEGATI.....	108
ELENCO DELLE TABELLE.....	110

**RELAZIONE SULLA VERIFICA
AMMINISTRATIVO – CONTABILE ESEGUITA PRESSO IL
Comune di SEGRATE (MI)**

Premessa

Con nota prot. n. 54065/2018 S.I. 2636/V del **30 marzo 2018** il *Ragioniere Generale dello Stato*, in attuazione della direttiva emanata dal *Ministro dell'Economia e delle Finanze*, ha disposto, a norma 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, l'esecuzione – da parte di un dirigente dei *Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica* – di una verifica amministrativo-contabile nei confronti del Comune di Segrate (35.814 residenti al 31/12/2017).

Con distinta nota prot. 55617 del 4 aprile 2018 l'*Ispettore Generale Capo di Finanza* ha conferito l'incarico, per lo svolgimento della predetta verifica, al dirigente S.I.Fi.P. dott. Roberto Forneris.

L'ispezione ha avuto inizio il giorno **12 aprile 2018** e si è conclusa, dopo diverse interruzioni, il giorno **3 maggio 2018**.

E' stato affrontato, in particolare, l'esame delle seguenti materie, che corrispondono all'articolazione per capitoli di questa relazione:

- 1) l'analisi dei bilanci e dell'indebitamento;
- 2) la verifica dei rapporti finanziari tra ente locale controllante e le società partecipate;
- 3) la spesa per il personale; la spesa per gli organi; l'affidamento di lavori e per l'acquisizione di beni e servizi oltre che l'affidamento di incarichi di consulenza e di collaborazione.

L'indagine ha potuto giovare di un clima di cordiale collaborazione da parte della struttura. A tal riguardo si ringraziano, in particolare, il Sindaco, il Segretario generale, il Dirigente – Ragioniere capo, oltre a tutti i loro collaboratori.

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

CAPITOLO PRIMO

L'ANALISI DEI BILANCI E DELL'INDEBITAMENTO

1.1. L'esame dei documenti di bilancio

La verifica amministrativo-contabile si è incentrata sull'andamento dei dati di bilancio del Comune di Segrate relativi al periodo 2012-2018 a livello di previsioni iniziali e relativi al periodo 2012-2017 per quanto concerne i bilanci assestati/definitivi e i rendiconti, in modo da poter fornire una panoramica sufficientemente esaustiva delle dinamiche finanziarie che hanno interessato l'Ente in un arco temporale sufficientemente ampio.

Il transito al nuovo sistema di armonizzazione contabile – implementato nel 2015, quindi all'incirca a metà del periodo esaminato – ha richiesto ovunque sforzi di carattere organizzativo, gestionale e informatico, a causa del fatto che le regole di redazione e di gestione dei bilanci risultano profondamente modificate rispetto al previgente sistema disciplinato dal TUEL.

I bilanci di previsione sono stati analizzati quasi esclusivamente al fine di verificare le modalità di raggiungimento degli equilibri generali e quelli di cui all'art. 162, comma 6, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267 in particolare, mentre ai bilanci consuntivi sono stati dedicati ulteriori approfondimenti.

A tal fine, i principali dati di bilancio del periodo 2012-2018 sono stati riportati in due *file excel*. Essendo stato previsto un periodo transitorio impostato sul “doppio bilancio”, per il 2015 è stata resa disponibile sia la versione “267” del bilancio/rendiconto sia quella armonizzata (che per semplicità indicheremo di seguito come “118”), ancorchè, come avremo modo di sottolineare in seguito, il rendiconto 2015 armonizzato presenta caratteristiche che lo rendono del tutto inattendibile. Le tabelle contenute nei due *file excel* sono allegate entrambe alla presente relazione. (All. 1 in ordine ai bilanci “267” e All. 2 in ordine ai bilanci “118”).

E' del tutto evidente che l'adozione dei nuovi principi contabili, ed in particolare il principio della “competenza potenziata” ⁽¹⁾, che richiede l'imputazione delle obbligazioni giuridiche all'esercizio in cui le stesse sono esigibili, nonché la conseguente introduzione del Fondo pluriennale vincolato (FPV), rende piuttosto equivocabili i saldi risultanti dalla versione “267” del bilancio 2015, i cui saldi principali (ad iniziare del risultato di amministrazione) devono essere reinterpretati per tenere conto del mutato contesto nel quale sono venuti a determinarsi. Anche il confronto fra i bilanci armonizzati e quelli pregressi, in termini di saldi rilevanti, necessita sempre di opportuni chiarimenti utili a sottolinearne le differenze spesso non marginali.

Prima di affrontare l'esame dei bilanci di previsione, tuttavia, è da ritenersi preliminarmente necessario evidenziare sinteticamente almeno un paio di circostanze, assai rilevanti, che hanno caratterizzato la gestione finanziaria dell'ente locale nel periodo esaminato:

⁽¹⁾ Di cui all'Allegato 4/1, punto 9.4, al D.Lgs. n. 118/2011 – Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

- la “dichiarazione di *pre-dissesto*” (l’attivazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall’art. 243-*bis* del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che è stata esplicitata con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 13 febbraio 2017 (a cui è seguita l’approvazione del Piano di riequilibrio pluriennale, disposto dal Consiglio comunale con propria deliberazione n. 19 del 12 maggio 2017, poi rettificata con successiva deliberazione n. 21 del 19 maggio 2017). Il suddetto Piano di riequilibrio è ancora in attesa delle valutazioni del Ministero dell’Interno (Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali *ex art.* 155 del TUEL), da rendersi ai sensi dell’art. 243-*quater*, stesso D.Lgs., che devono poi essere trasmesse alla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, la quale è chiamata a deliberare sull’approvazione o sul diniego del piano, valutandone a tal fine la congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3).
- L’adozione di tali provvedimenti consegue essenzialmente: 1) alla rilevazione di ingenti passività riferite ad esercizi pregressi; 2) ad un progressivo incremento delle anticipazioni di cassa; 3) ad un progressivo peggioramento dell’equilibrio di parte corrente; 4) al grave disavanzo risultante dal rendiconto dell’esercizio 2016. Conseguentemente l’Amministrazione comunale ha predisposto il Piano disponendo essenzialmente: 1) di non accedere al Fondo di rotazione di cui all’art. 243-*ter*; 2) di predisporre il recupero del disavanzo (quota disponibile dell’avanzo di amministrazione) su una durata decennale, dal 2017 al 2026; 3) di imputare integralmente i debiti fuori bilancio all’esercizio 2017; 4) di procedere con la revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, poi confluita nell’accertamento straordinario al rendiconto 2016; 5) di elevare nella misura massima consentita dalla legislazione i tributi locali; 6) di ridurre la spesa.
- la stessa Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – nel passato aveva già tempestivamente lanciato opportuni allarmi in ordine a criticità che lasciavano già prefigurare, se non affrontate e risolte, le condizioni che si sono poi venute a condensare all’inizio del 2017:
- ✓ con deliberazione n. Lombardia/436/2015/VSG del 17 novembre 2015 è stata accertata la tardiva presentazione del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate e della relativa relazione tecnica (art. 1, comma 612, legge 23 dicembre 2014, n. 190);
 - ✓ con deliberazione n. Lombardia/481/2015/PRSE del 23 dicembre 2015, ad oggetto il rendiconto dell’esercizio 2013, sono state sottolineate importanti criticità, fra cui: cospicuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria; residui passivi di parte capitale disallineati con i residui attivi dei titoli IV e V; grave situazione economico-patrimoniale relativamente a società partecipate;
 - ✓ con deliberazione n. Lombardia/136/2016/VSG del 27 aprile 2016, ad oggetto le spese di rappresentanza sostenute nell’esercizio 2013, viene accertata la non conformità agli orientamenti della giurisprudenza contabile delle spese di rappresentanza sostenute dal Comune di Segrate nel corso degli esercizi 2012, 2013 e 2014, e di quelle ulteriormente sostenute dal Sindaco *pro-tempore* (con carta di credito) nel quinquennio 2010-2014. Si è trattato, complessivamente, di importi rilevanti, talvolta per finalità obiettivamente non inerenti (es. organizzazione di un evento nel campo della esobiologia o astrobiologia, campo della biologia che

- considera la possibilità della vita extra-terrestre e la sua natura). Di tali circostanze è stata informata la locale Procura della Corte dei conti;
- ✓ con deliberazione n. Lombardia/418/2016/PRSE del 21 dicembre 2016, ad oggetto il rendiconto dell'esercizio 2014, sono state elencate importanti criticità, fra cui: la conferma di un cospicuo ricorso ad anticipazioni di tesoreria; elevata mancata riscossione delle entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria e, in genere, una ridotta percentuale di riscossione rispetto agli accertamenti; la cospicua mole di debiti fuori bilancio; la mancata asseverazione dei debiti/crediti nei confronti delle partecipate da parte dell'Organo di revisione; problematiche in ordine alla liquidazione della partecipata Acquamarina Segrate S.r.l.;
 - ✓ con deliberazione Lombardia/94/20177VSG del 6 aprile 2017, ed in analogia a quanto già accertato con la richiamata deliberazione n. 136, la Sezione ha accertato anche in riferimento all'esercizio 2015 *"... l'assenza di idonea documentazione giustificativa a supporto delle spese, elencate in parte motiva, sostenute nel 2015 dal Sindaco pro tempore mediante carta di credito"*;
 - ✓ con deliberazione n. Lombardia/206/2017/PRSE del 18 luglio 2017, ad oggetto il rendiconto dell'esercizio 2015, sono state nuovamente rilevate importanti criticità, fra cui: un cospicuo e crescente squilibrio della parte corrente del bilancio; il protratto ed elevato ricorso ad anticipazioni di tesoreria con mancato reintegro a fine esercizio; una cospicua percentuale di accertamenti non riscossi; l'emersione, in sede di riaccertamento ordinario al 31.12.2015 di una consistente mole di residui attivi insussistenti.

Tali premesse consentono già di dedurre pacificamente che la gestione finanziaria dell'Ente locale non è stata affatto ordinata e prudente, atteso che la necessità di disporre il riequilibrio finanziario pluriennale chiarisce più di ogni altra considerazione che le criticità finanziarie sono andate ben oltre quelle riscontrabili più o meno abitualmente. Soprattutto, l'Ente ha omesso di analizzare e rimuovere tempestivamente le cause delle criticità che erano state individuate dalla Corte dei conti, con il risultato di sedimentare problematiche che non potevano che sfociare in un più grave squilibrio. Deve ancora essere evidenziato, preliminarmente, ed al fine di meglio inquadrare le considerazioni che seguiranno, che al Comune di Segrate il 2015 ha costituito un anno davvero cruciale. Da un lato perché tale esercizio, come abbiamo già avuto occasione di dire, identifica l'avvio dell'implementazione della c.d. armonizzazione contabile, con tutte le difficoltà che tale rivoluzione copernicana ha determinato nella gestione finanziaria degli enti locali. D'altro lato, e soprattutto, il 2015 al Comune di Segrate è identificabile in qualche modo – e per ragioni in parte del tutto casuali – come sinonimo di radicale avvicendamento: nel 2015 sono infatti stati eletti un nuovo Sindaco ed una nuova amministrazione comunale, hanno preso servizio sia un nuovo Segretario generale che un nuovo Dirigente – Ragioniere capo, ed inoltre è stato nominato un nuovo Collegio dei revisori dei conti. Tali circostanze hanno costituito una condizione obiettivamente favorevole per facilitare l'emersione delle problematiche che erano state fino ad allora trascurate o non comprese. Il tempo ragionevolmente necessario a comprendere appieno lo stato delle cose ha poi condotto l'amministrazione comunale, come detto, a deliberare l'attivazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, all'inizio dell'esercizio 2017.

1.2. I bilanci di previsione del periodo 2012-2018

In via preliminare si è reso necessario, come detto, operare una panoramica sull'andamento finanziario del Comune come rappresentato dall'esame dei documenti ufficiali di bilancio (bilancio previsionale di competenza e rendiconto di gestione nella sua componente del conto del bilancio).

Mentre l'ordinamento finanziario e contabile regolato dal TUEL prevedeva solo la redazione dei bilanci in termini di competenza giuridica, le regole armonizzate di cui al D.Lgs. n. 118 del 2011 impongono, ora, anche la redazione di un bilancio di cassa, seppur soltanto nel primo esercizio della programmazione pluriennale. Negli anni presi in considerazione le dimensioni complessive dei bilanci di previsione iniziali e definitivi (sia "267" che "118" per il periodo 2012-2017) sono risultate le seguenti:

Tabella n. 1
BILANCIO DI PREVISIONE – dimensione complessiva entrate e spese

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>A) Prev. iniz.</i>	50.778.700	45.449.600	47.716.600	72.516.700	102.261.951	102.832.429
<i>B) Prev. def.</i>	51.971.650	48.609.100	50.354.100	83.023.291	107.291.390	105.764.677
<i>Diff. B) – A)</i>	1.192.950	3.159.500	2.637.500	10.506.591	5.029.439	2.932.248

Fonte: bilanci di previsione e rendiconti di gestione

La versione originaria dell'art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000 disponeva 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. ...". Nella tabella n. 2, riportata di seguito, si richiamano i dati sintetici che risultano dalla lettura dei bilanci "non armonizzati" o "267":

Tabella n. 2
BILANCIO DI PREVISIONE – equilibrio di parte corrente (competenza pura)

Anno	Entrate (I, II, III)	Spese (I, III) (*)	Differenza
2012	34.063.700,00	35.763.700,00	-1.700.000,00
2013	35.965.100,00	36.890.100,00	-925.000,00
2014	34.709.600,00	36.891.600,00	-2.182.000,00
2015	32.897.700,00	57.261.200,00	-24.363.500,00

(*) al netto della previsione di spesa per restituzione anticipazioni di tesoreria

Fonte: Bilanci di previsione – vari anni

I 4 bilanci di previsione del periodo 2012-2015 sono stati deliberati con un originario saldo di parte corrente negativo (almeno in termini di primi tre titoli dell'entrata da cui sono state sottratte le previsioni di spesa dei titoli I e III, quest'ultimo considerato al netto delle spese connesse alla necessità di restituire le anticipazioni di tesoreria).

Nel 2012 il disavanzo di parte corrente risulta compensato con la destinazione al finanziamento della stessa di proventi per permessi di costruire in corrispondente importo. Nel 2013 il disavanzo corrente, invece, è stato compensato attraverso la destinazione di avanzo di amministrazione presunto in misura pari ad euro 475.000,00 (di cui 75.000,00 euro di avanzo

vincolato e 400.000,00 euro di avanzo disponibile applicato per il finanziamento di spese correnti non ripetitive) e di proventi da permessi di costruire per euro 450.000,00. Nel 2014, analogamente al 2013, si registra la destinazione per il finanziamento della parte corrente del bilancio sia di avanzo di amministrazione presunto (euro 182.000,00) sia di proventi da permessi di costruire (euro 2.000.000,00). Nel 2015, infine, si registra l'utilizzo per euro 410.000,00 di avanzo di amministrazione presunto e di euro 23.953.500,00 di proventi da permessi di costruire (di cui euro 21.435.500,00 da destinare ad estinzione anticipata di mutui e prestiti ed euro 2.500.000,00 destinati al finanziamento indistinto della parte corrente). Per gli esercizi 2016 e 2017 ovviamente non si dispone più di un bilancio di previsione in versione "267", neppure per esigenze meramente conoscitive, e conseguentemente in relazione agli stessi anni devono essere valutati gli equilibri di parte corrente in riferimento al bilancio di previsione c.d. armonizzato.

Tabella n. 3

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE INIZIALE EX ART. 162, COMMA 6 – "118"

	2015	2016	2017	2018
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (di entrata) (+)	---	524.894	396.522	335.665
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente (-)	---	---	920.408	1.974.881
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00 (+)	32.897.700	32.850.540	36.407.670	33.148.055
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---	---
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (+)	---	---	---	---
D)Spese Titolo 1.00 - Spese correnti (-)	33.597.700	34.351.441	35.780.734	31.362.420
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	---	---	---	---
DD) Fondo crediti di dubbia esigibilità	490.000	830.000	914.000	593.017
E) Spese Titolo 2.04 - Trasferimenti in conto capitale (-)	---	---	---	---
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	23.663.500	2.476.670	2.415.000	9.854.279
di cui per estinzione anticipata di prestiti	21.453.500	---	---	8.227.860
FF) Saldo negativo delle attività finanziarie				
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F-FF)	-24.363.500	-3.452.676	-2.311.950	-9.707.860
Altre poste differenziali	---	---	---	---
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti (+)	410.000	641.506	---	---
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---	---
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge (+)	23.953.500	2.811.170	2.311.950	9.707.860
di cui per estinzione anticipata di prestiti	21.453.500	116.670	94.510	8.227.860
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge (-)	---	---	---	---
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei pres. (+)	---	---	---	---
O) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (*) (O=G+H+I-L+M)	---	---	---	---

Fonte: prospetti allegati alle deliberazioni di approvazione del bilancio di previsione.

L'art. 162, comma 6, del TUEL, nella versione ora vigente, stabilisce invece che "... le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle

rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità".

Negli esercizi finanziari del periodo 2015-2018, con gli schemi di bilancio armonizzati di cui al D.Lgs. n. 118/11 il nuovo equilibrio corrente in fase previsionale (in termini di competenza) si presenta nella forma di cui all'allegato n. 9 dello stesso D.Lgs., riportato nella tabella che precede.

Sulle modalità di ottenimento dell'equilibrio di parte corrente nel 2015 abbiamo già detto in precedenza, con riferimento alla versione "non armonizzata" del bilancio di previsione dello stesso esercizio. Nel 2016 l'equilibrio corrente è stato determinato destinando al finanziamento della stessa parte del bilancio proventi per permessi di costruire in misura pari ad euro 2.811.170,00 (di cui euro 116.670,00 destinati ad estinzione anticipata di mutui e prestiti). Nel 2017 lo "sbilancio" corrente viene compensato in parte dalla destinazione di proventi da permessi di costruire in misura pari ad euro 1.919.600,00 ed in parte con alienazioni di beni patrimoniali disponibili in misura pari ad euro 297.840,00 ⁽²⁾ (di cui euro 94.510,00 destinati ad estinzioni anticipate di mutui e prestiti). Nel corrente esercizio 2018, infine, la versione originaria del bilancio di previsione evidenzia che sono stati destinati al finanziamento della parte corrente del bilancio proventi da permessi di costruire in misura pari ad euro 9.707.860,00 (di cui euro 8.227.860,00 destinati ad estinzioni anticipate di mutui e prestiti).

Deve essere sottolineato, in riferimento all'ultimo biennio, che in conseguenza della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-bis del TUEL, deliberata all'inizio dell'esercizio 2017, sia nel 2017 (euro 920.408,00) che nel 2018 (euro 1.974.881,00) la parte corrente del bilancio è stata gravata anche della quota annua di recupero del disavanzo prevista nel piano decennale. Sulla parte corrente del bilancio 2017, inoltre, sono ricadute anche passività pregresse per oltre 3 mln di euro sulle quali torneremo in seguito. Tali circostanze, che devono comunque essere esaminate *ex post* (non solo a consuntivo, ma anche alla luce delle successive vicende finanziarie che hanno caratterizzato l'Ente) consentono tuttavia di iniziare a delineare un quadro di deciso miglioramento dell'equilibrio corrente se considerato al netto degli oneri derivanti dalla procedura di riequilibrio e dal riconoscimento di passività pregresse. Da sottolineare, in proposito, che nel corrente esercizio 2018 la quota di risorse in conto capitale destinate al finanziamento della parte corrente del bilancio (euro 1.480.000,00 se si esclude la parte destinata alle estinzioni anticipate) risulta essere inferiore alla quota di disavanzo finanziata (euro 1.974.881,00). Anche nel 2017, se si escludessero le passività pregresse e la quota di disavanzo finanziata nello stesso esercizio, si registrerebbe un avanzo di parte corrente. Tali ultime circostanze consentono come detto di intravedere un reale ripristino strutturale dell'equilibrio corrente, in concomitanza con la procedura di riequilibrio deliberata.

⁽²⁾ Deliberazione C.C. n. 16 del 19 aprile 2017: "... viene destinata per le finalità di cui all'art. 243-bis del TUEL, concorrendo a finanziare l'intera massa passiva, la somma di € 297.840,00 – già accertata ed introitata a titolo di proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili (in conformità all'orientamento espresso dalla Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie – con deliberazione n.14/SEZAUT/2013/QMIG del 6 maggio 2013; ...".

Deve essere sottolineato come i nuovi schemi contengano *de facto* in sé tutte le informazioni utili ad individuare le talvolta complesse modalità di raggiungimento dell’equilibrio di parte corrente. In particolare, i nuovi schemi consentono di cogliere immediatamente se in seguito ai diversi apporti (FPV in entrata destinato a spese correnti, avanzo di amministrazione, proventi da permessi di costruire, ecc.) la parte corrente del bilancio conduce ad un mero equilibrio o genera un avanzo destinato al finanziamento degli investimenti. Nel caso specifico, in riferimento alla versione originaria del bilancio di previsione non si sono mai registrati avanzi di risorse correnti destinati al finanziamento di investimenti.

*** **

Anche l’analisi dei bilanci di previsione definitivamente assestati del periodo 2012-2017 evidenzia saldi della gestione di parte corrente che sostanzialmente non mutano sensibilmente le considerazioni già espresse in riferimento a quelli scaturenti dalla versione originaria degli stessi bilanci. Nella tabella n. 4, che segue, sono riportati i saldi di parte corrente del quadriennio 2012-2015 in “versione 267”:

Tabella n. 4
BILANCIO PREVISIONE DEFINITIVAMENTE ASSESTATO “267”

Anno	Entrate (I, II, III)	Spese (I, III)	Differenza
2012	34.741.750,00	36.946.750,00	-2.205.000,00
2013	36.137.600,00	37.534.600,00	-1.397.000,00
2014	34.322.100,00	37.121.100,00	-2.799.000,00
2015	33.302.600,00	39.751.720,00	-6.449.120,00

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Nel bilancio di previsione assestato 2012, tratto dal Conto consuntivo del medesimo esercizio, è verificabile che per il finanziamento della parte corrente del bilancio sono stati confermati proventi da permessi di costruire per 1,7 mln di euro, e destinato avanzo di amministrazione per euro 505.000,00. Nel 2013 si conferma anche in assestamento l’utilizzazione di 450.000,00 euro di proventi da permessi di costruire per il finanziamento della parte corrente del bilancio, mentre l’avanzo di amministrazione destinato a spese correnti viene elevato da 475.000,00 euro della versione originaria a 947.000,00 euro. Nel 2014 il finanziamento della parte corrente è stato integrato con proventi da permessi di costruire (euro 2.000.000,00, come nella versione originaria), e avanzo di amministrazione (euro 799.000,00). Nel bilancio definitivo 2015, oltre al FPV in entrata per spese correnti in misura pari ad euro 313.120,00, la parte corrente del bilancio ha beneficiato anche dei seguenti apporti: avanzo di amministrazione per euro 2.266.000,00 e proventi da permessi di costruire per euro 3.870.000,00. In tale ultimo caso, se si considera che solo l’apporto fornito dai permessi di costruire costituisce circa il 10% della spesa corrente complessiva, si può facilmente dedurre che lo squilibrio corrente nel 2015 ha raggiunto livelli davvero allarmanti, certamente anomali nella loro dimensione relativa.

Per gli esercizi finanziari del triennio 2015-2017 sono stati ricostruiti anche gli schemi di bilancio armonizzati di cui al D.Lgs. n. 118/11. Nello schema allegato (All. 2 – pag. 6) e nella tabella n. 5, che segue, ove viene riportato solo l’equilibrio corrente, gli equilibri assestati vengono raggiunti attraverso la dimostrazione ivi contenuta, con gli apporti che per il 2015 sono già stati anticipati, mentre in riferimento al biennio 2016-2017 verranno richiamati brevemente di seguito.

Nel bilancio assestato 2016 l'equilibrio corrente è stato prodotto, oltre che dalla destinazione di FPV in entrata per spese correnti in misura pari ad euro 524.894,24, anche dall'applicazione di avanzo di amministrazione in misura pari ad euro 856.506,43 e, in misura pari ad euro 4.250.660,00, in riferimento a proventi da permessi di costruire (importo significativamente superiore a quello riscontrato nella versione originaria del bilancio di previsione). Nel 2017, ultimo esercizio per il quale si dispone di un bilancio assestato/definitivo, l'equilibrio di parte corrente è stato garantito, oltre che dalla destinazione di FPV di entrata in misura pari ad euro 396.521,70, sia dall'applicazione di avanzo di amministrazione in misura pari ad euro 127.681,05 che dalla destinazione di proventi da permessi di costruire (euro 2.311.950,00, importo che comprende anche alienazioni patrimoniali già richiamate in precedenza).

Tabella n. 5
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE ASSESTATO EX ART. 162, COMMA 6 – “118”

	2015	2016	2017
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (di entrata) (+)	313.120	524.894	396.522
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	---	---	920.408
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00 (+)	33.302.600	31.655.440	37.953.608
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (+)	---	---	---
D)Spese Titolo 1.00 - Spese correnti (-)	37.541.720	34.684.191	37.439.237
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)			407.060
DD) Fondo crediti di dubbia esigibilità		810.000	914.000
E) Spese Titolo 2.04 - Trasferimenti in conto capitale (-)	---	---	---
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale ammt. dei mutui e prestiti obbligazionari	2.210.000	2.603.310	2.427.000
di cui per estinzione anticipata di prestiti		---	---
FF) Saldo negativo delle attività finanziarie	---	---	---
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F-FF)	-6.136.000	-5.107.166	-2.436.516
Altre poste differenziali			
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti (+)	2.266.000	856.506	127.681
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge (+)	3.870.000	4.250.660	2.311.950
di cui per estinzione anticipata di prestiti		116.670	---
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge (-)	---	---	3.115
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei pres. (+)	---	---	---
O) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (*) (O=G+H+I-L+M)	---	---	---

Fonte: prospetti allegati alle deliberazioni di approvazione dell'assestamento di bilancio

Ciò che può ritenersi preliminarmente deducibile dalle considerazioni sin qui operate, in ordine agli equilibri di parte corrente nella versione assestata/definitiva dei bilanci di previsione, è

che nell'intero periodo 2012-2017 il Comune di Segrate ha registrato squilibri. Come detto in precedenza, il periodo più recente sembra comunque caratterizzato da un equilibrio sostanzialmente strutturale, se si considera che il *deficit* registrato è comunque da ricondursi all'emersione del grave squilibrio che ha reso necessaria l'attivazione della procedura di riequilibrio, con la conseguente rateizzazione a carico degli esercizi 2017 e seguenti del disavanzo (quota disponibile del risultato di amministrazione) registrato. Sul 2017, come detto, hanno inciso anche rilevanti riconoscimenti di debiti fuori bilancio derivanti da passività pregresse, integralmente imputate allo stesso esercizio.

1.3. I conti consuntivi del periodo 2012-2017

Sono stati esaminati, in particolare, i conti consuntivi relativi agli esercizi dal 2012 al 2016, già disponibili al momento dell'inizio della verifica, mentre nel corso della stessa è stato messo a disposizione anche lo schema di rendiconto 2017 approvato dalla Giunta comunale. Dall'esame dei dati contenuti nei predetti conti consuntivi sono state rilevate le componenti dei risultati di amministrazione accertati:

Tabella n. 6
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondo di cassa iniziale	1.809.137	4.162.503	---	---	---	---
Riscossioni	43.241.376,	38.047.310	43.588.003	66.608.837	67.133.672	58.209.858
Pagamenti	40.888.010	42.209.813	43.588.003	66.608.837	67.133.672	58.209.858
Risultato di Cassa (A)	4.162.503	---	---	---	---	---
Residui attivi	19.347.307	22.468.647	22.427.716	21.098.683	17.623.893	20.575.665
Residui passivi	17.619.449	16.117.949	17.327.207	14.255.166	15.899.002	16.912.781
Risultato Residui (B)	1.727.858	6.350.699	5.100.509	6.843.516	1.724.891	3.662.884
(A)+(B)	5.890.361	6.350.698	5.100.509	6.843.516	1.724.891	3.662.884
FPV per sp. corr.				524.894	396.522	407.060
FPV per sp. c. cap.				1.417.997	649.237	240.362
Avanzo / Disavanzo	5.890.361	6.350.698	5.100.509	4.900.625	679.132	3.015.462

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Il risultato di amministrazione, pari alla somma algebrica fra il risultato di cassa ed il risultato dei residui (con il bilancio armonizzato va sottratto dal saldo così determinato anche il Fondo pluriennale vincolato, sia la parte destinata a spese correnti che quella destinata a spese in conto capitale), ha fatto registrare valori positivi in tutti gli esercizi del periodo 2012-2017, evidenziando importi che, con la sola eccezione del 2016, si sono attestati su livelli relativamente consistenti. Ancorchè anche *ante* armonizzazione contabile il risultato di amministrazione costituisca un indicatore sintetico obiettivamente scarso al fine di determinare lo stato di "salute finanziaria" di un ente locale, deve essere evidenziato che *post* armonizzazione l'apporto informativo del risultato di amministrazione si riduce ulteriormente, tenuto conto che deve contenere al suo interno diverse voci, fra le quali alcune di importo generalmente molto significativo (come il fondo crediti dubbia esigibilità), che rendono talvolta lo stesso risultato non

sufficientemente capiente, rendendo conseguentemente negativa la quota disponibile. Forse è proprio la quota disponibile del risultato di amministrazione a costituire un indicatore più efficace dello stato di salute finanziaria dell'ente locale.

Anche *ante* armonizzazione contabile, tuttavia, il risultato di amministrazione poteva essere artificialmente migliorato omettendo la radiazione di residui attivi insussistenti (o omettendo l'equivalente accantonamento di un fondo svalutazione crediti), circostanza che può proseguire anche *post* armonizzazione laddove non si sia operata (nel 2015) una effettiva ricognizione straordinaria dei residui attivi e passivi. Analogamente, il risultato di amministrazione poteva/può essere alterato laddove l'ammontare dei residui passivi iscritti in bilancio non corrisponda alla totalità delle passività effettive, ancorché la successiva insorgenza di debiti fuori bilancio possa rivelare l'insufficienza degli impegni di spesa assunti in tempistiche anche brevi. Le descritte circostanze nel caso di specie sono state verificate nel concreto, situazione che determina l'inattendibilità dei risultati di amministrazione registrati fino al 2015, che, a cascata, hanno poi determinato il grave *deficit* della quota disponibile dell'avanzo di amministrazione registrato in occasione del rendiconto 2016.

Nella tabella n. 7, riportata di seguito, vengono riepilogati i vincoli sul risultato di amministrazione registrati in riferimento agli ultimi cinque rendiconti:

Tabella n. 7
VINCOLI SUL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

		2013	2014	2015	2016	2017
Quota accantonata	F.do sv.cred. / FCDE			1.017.283	6.873.345	6.504.659
	F.do perdite soc. part.	---	---	---	---	---
	F.do spese potenziali			1.303.592	2.786.750	2.954.663
	F.do rischi			---	---	---
Quota vincolata	da leggi e princ. cont.			2.579.750	---	86.824
	da trasferimenti	5.884.943	4.575.911	---	701.962	672.730
	da mutui			---	---	---
	altri			---	---	---
Quota destinata a investimenti		105.662	---	4.024.744	5.190.820	
Quota disponibile	465.756	418.936	---	-13.707.669	-12.394.234	
Totale AVANZO	6.350.698	5.100.509	4.900.625	679.132	3.015.462	

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Affronteremo più avanti, nei successivi paragrafi di questo capitolo, le cause che nello specifico hanno determinato l'emersione di quote disponibili del risultato di amministrazione così deficitarie nel biennio 2016-2017, in particolare quando affronteremo l'esame delle entrate e dei residui attivi. Per il momento appare opportuno evidenziare una circostanza positiva: la quota disponibile del risultato di amministrazione nel 2017, seppur attestata su volumi pesantemente

deficitari, si riduce sensibilmente rispetto a quanto registrato a conclusione dell'esercizio precedente, circostanza che più di ogni altro indicatore finanziario illustra il miglioramento determinato dall'implementazione del piano di riequilibrio. Soprattutto, va segnalato che il miglioramento (minor risultato negativo della quota disponibile, pari ad euro 1.313.435,00) è stato superiore alla quota di disavanzo prevista dal piano di riequilibrio e che doveva essere riassorbita nello stesso esercizio 2017 (euro 920.408,00).

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è stato rideterminato in euro 5.303.254,01 in occasione del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, da operarsi in concomitanza con l'approvazione del rendiconto 2014, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato ed integrato dall'art. 1 del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126. La parte disponibile viene rideterminata in euro 213.903,32. In relazione a tale adempimento vanno già messe in evidenza almeno le seguenti criticità/anomalie, invero piuttosto gravi:

- ✓ sono stati cancellati residui attivi per appena 85.868,12 euro, circostanza che se appare scarsamente verosimile a fronte di un volume di residui attivi pari ad oltre 22 mln di euro, palesa tutta la sua incoerenza con i successivi stralci di residui attivi per oltre 10 mln di euro in occasione degli accertamenti ordinari operati in occasione dei rendiconti 2015, 2016 e 2017;
- ✓ se con il rendiconto 2014 sono stati vincolati l'importo di euro 105.662,00 per il finanziamento di investimenti e l'importo di euro 4.575.910,52 (in gran parte derivante dalla gestione degli investimenti e da avanzo vincolato in esercizi precedenti non applicato al bilancio), il risultato di amministrazione rideterminato in occasione del riaccertamento straordinario è stato vincolato per euro 2.786.880,00 al fondo crediti dubbia esigibilità al 31.12.2014, per euro 587.624,82 al finanziamento degli investimenti e ulteriormente vincolato per euro 1.714.845,87. Resta una quota disponibile per euro 213.903,32. Risulta piuttosto evidente che con la suddetta operazione sono "saltati" i vincoli pregressi, con ogni evidenza per fare spazio al FCDE all'interno della quasi medesima capienza. La quota disponibile deficitaria emersa nel 2016 deriva anche dall'esigenza di ripristinare i vincoli.

Il riaccertamento straordinario, peraltro, doveva costituire proprio l'occasione nella quale far emergere tutte le criticità pregresse, se non altro considerando che il disavanzo della quota disponibile eventualmente emergente da tale operazione poteva essere "spalmato" sul trentennio successivo (art. 3, comma 16, D.Lgs. n. 118/2011). Un esito dalle incerte connotazioni etiche, ma che nel caso di specie doveva essere utilizzato a fronte di un disavanzo che doveva necessariamente essere oggetto di emersione. Ne è conseguita la successiva procedura di riequilibrio.

*** **

La prima componente del risultato di amministrazione è rappresentata, come detto in precedenza, dal risultato della gestione di cassa. La dinamica complessiva dei pagamenti e delle riscossioni, e della loro differenza ha determinato, a conclusione degli esercizi di tutto il quinquennio 2013-2017, un azzeramento delle giacenze di cassa (tabella n. 6), oltre che la mancata restituzione al tesoriere delle anticipazioni concesse ex art. 222 del TUEL entro il termine dell'esercizio.

Va preliminarmente osservato che i documenti di bilancio non danno conto integralmente delle anticipazioni utilizzate. Infatti, il conto del bilancio del rendiconto 2013 evidenzia una anomalia: al titolo V dell'entrata si registrano accertamenti e riscossioni per anticipazioni di cassa pari ad euro 2.514.852,75, mentre al titolo III della spesa si registrano, corrispondentemente, impegni e residui passivi pari ad euro 2.514.852,75. Se ne dovrebbe dedurre, quindi, che l'anticipazione è stata utilizzata solamente a fine esercizio, ed integralmente non restituita al tesoriere entro il termine dello stesso esercizio.

Anche il conto del bilancio dell'esercizio 2014 evidenzia un'analogia anomalia: al titolo V dell'entrata si registrano accertamenti e riscossioni per anticipazioni di cassa pari ad euro 1.038.699,73, mentre al titolo III della spesa si registrano, corrispondentemente, impegni e residui passivi pari ad euro 1.038.699,73.

Nella Relazione della Giunta al rendiconto 2017, tuttavia, si legge che l'importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata nel 2014 è stata pari ad euro 8.893.372,42 (5.796.619,79 nel 2013), e che i giorni di utilizzo dell'anticipazione sono stati pari a 363 (213 nel 2013) ⁽³⁾. Si deduce, conseguentemente, che fino al 2014 il rendiconto non ha dato dimostrazione di tutti gli utilizzi dell'anticipazione e delle restituzioni intercorsi nell'esercizio, ma solo di quanto non restituito a fine esercizio. Tale circostanza ha costituito una violazione del principio di integrità del bilancio.

Anche ora, peraltro, il Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria al punto 3.26 prevede che "Le entrate derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e le corrispondenti spese riguardanti la chiusura delle anticipazioni di tesoreria sono contabilizzate nel rispetto del principio contabile generale n. 4, dell'integrità, per il quale le entrate e le spese devono essere registrate per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate."

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, fenomeno che ha iniziato a manifestarsi fin dall'esercizio 2013, ha determinato omesse restituzioni entro il termine dell'esercizio in tutti gli esercizi del più recente quinquennio. I dati rilevati dai conti consuntivi del Comune di Segrate consentono di ricavare il saldo pluriennale della gestione di cassa, riepilogato nella tabella che segue:

Tabella n. 8

SALDO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DI CASSA (pagamenti/riscossioni competenza e residui)

Anno	A) Riscossioni competenza	B) Riscossioni residui	C) Pagamenti competenza	D) Pagamenti residui	Differenza (A+B-C-D)
2012	31.373.242,60	11.868.133,65	29.129.425,02	11.758.585,25	2.353.365,98
2013	31.112.204,43	6.935.105,55	30.777.552,04	11.432.260,95	-4.162.503,01
2014	35.077.762,26	8.510.240,54	31.004.518,32	12.583.484,48	---
2015	59.242.048,60	7.366.788,43	53.553.850,52	13.054.986,51	---
2016	61.424.835,35	5.708.836,34	54.265.932,68	12.867.739,01	---
2017	50.859.590,66	7.350.267,16	43.898.783,74	14.311.074,08	---
Totale	269.089.683,90	47.739.371,67	242.630.062,32	76.008.130,28	

Fonte: Rendiconto di gestione – vari anni

⁽³⁾ I dati qui richiamati sono riportati anche nella tabella n. 10 riportata alla pag. 18 di questa relazione.

Come si può vedere, il saldo della gestione di cassa, relativo al periodo 2012-2017, è stato pari a **-1.809.137,03** euro, dunque significativamente peggiore rispetto a quello della gestione di competenza riferita allo stesso periodo (tabelle n. 13 e 14).

I dati riportati nella tabella precedente possono tuttavia non essere pienamente esaustivi, almeno nel senso che non sono sufficienti ad illustrare efficacemente le reali dinamiche dei flussi di cassa. Per quanto riguarda il saldo complessivo di cassa, riportato poco sopra, esso è infatti esposto al lordo delle anticipazioni di tesoreria e non rappresenta perciò pienamente l'effettivo miglioramento/peggioramento dei saldi, in particolare qualora l'anticipazione di tesoreria non venga estinta (come nel caso di specie) entro il termine dell'esercizio. I dati di bilancio esposti diventano dunque maggiormente significativi laddove le riscossioni ed i pagamenti vengano depurati dagli incassi e dalle restituzioni effettuati a valere sull'anticipazione di tesoreria, che in tal modo viene inquadrata nella più corretta prospettiva di apporto straordinario alle necessità di una cassa deficitaria. Nella tabella n. 9 che segue, quindi, vengono riportati gli stessi dati indicati nella tabella precedente depurati delle riscossioni e dei pagamenti connessi alle anticipazioni ed agli eventuali finanziamenti a breve:

Tabella n. 9
SALDO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DI CASSA AL NETTO DELLE ANTICIPAZIONI

Anno	A) Riscossioni competenza	B) Riscossioni residui	C) Pagamenti competenza	D) Pagamenti residui	Differenza (A+B-C-D)
2012	31.373.242,60	11.868.133,65	29.129.425,02	11.758.585,25	2.353.365,98
2013	28.597.351,68	6.935.105,55	30.777.552,04	11.432.260,95	-6.677.355,76
2014	34.039.062,53	8.510.240,54	31.004.518,32	10.068.631,73	1.476.153,02
2015	37.972.008,28	7.366.788,43	34.703.296,63	12.016.286,78	-1.380.786,70
2016	34.519.793,72	5.708.836,34	32.823.318,95	10.448.252,58	-3.042.941,47
2017	34.634.474,78	7.350.267,16	32.549.853,59	8.848.646,18	586.242,17
Totale	201.135.933,59	47.739.371,67	190.987.964,55	64.572.663,47	-6.685.322,76

Fonte: Rendiconto di gestione – vari anni

Risulta più chiaramente che il depauperamento delle giacenze di cassa si è concentrato soprattutto nell'esercizio 2013, ma nel più recente biennio non si sono ancora registrati decisi margini di miglioramento, se si considera il risultato ancora significativamente deficitario del 2016.

L'eccedenza registrata nel 2017 non risulta ancora significativa, ancorchè nella Relazione della Giunta al rendiconto *“Si evidenzia che l'importo dell'anticipazione non estinta alla data del 31/12/2017 sarebbe stato assai più contenuto, ove fossero state contabilizzate entro il 31/12/2017 poste di entrata che sono state, invece, contabilizzate il 02/01/2018, stante l'inoperatività del sistema bancario nei giorni del 30 e 31 dicembre 2017, coincidenti con sabato e domenica (come rilevato dall'Organo di Revisione con Verbale n. 2 del 15/02/2018)”*, e conseguentemente sarebbe risultata ben più significativa anche l'eccedenza delle riscossioni rispetto ai pagamenti.

E' del tutto evidente, comunque, che il primo esercizio di operatività del piano di riequilibrio non poteva essere sufficiente a ripristinare una cassa fisiologicamente capiente.

Di seguito si riporta il contenuto della tabella riportata nella Relazione della Giunta al Rendiconto 2017, a cui si è già fatto cenno in precedenza:

Tabella n. 10
ANTICIPAZIONI DI TESORERIA

	2013	2014	2015	2016	2017
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	9.311.575,50	9.903.135,60	15.520.890,65	14.380.957,09	12.876.640,99
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	213	363	332	360	263
Importo massimo della anticipazione giornaliera utilizzata	5.796.619,79	8.893.372,42	9.914.435,12	9.615.282,76	7.590.179,02
Importo anticipazione non restituita al 31/12	2.514.852,75	1.038.699,73	2.419.486,43	5.462.427,90	4.876.185,73
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	---	---	---	174.713,69	105.300,42

Fonte: Relazione della Giunta al Rendiconto 2017

Ancorchè nei due più recenti esercizi l'anticipazione non restituita entro il termine dell'esercizio abbia fatto registrare importi più rilevanti di quelli registrati nel triennio precedente, il numero di giorni di utilizzo dell'anticipazione, in netta contrazione nel 2017, può essere interpretato come un primo segnale di miglioramento della cassa. In generale, comunque, non si può evitare di constatare che in tutti gli esercizi del quinquennio 2013-2017 l'utilizzo dell'anticipazione è stato necessario in gran parte dell'esercizio, indicatore che più di ogni altro dimostra il carattere strutturale assunto dal *deficit* di liquidità. Anche le somme pagate per interessi passivi in relazione alle anticipazioni di tesoreria, evidenziano una contrazione rilevante. L'assenza di oneri nel triennio 2013-2015 è dovuto all'allora favorevole convenzione di tesoreria.

La situazione richiamata è interamente riconducibile alla parte corrente del bilancio, considerato che in tutto il quinquennio 2013-2017 si sono registrate eccedenze dei pagamenti dei titoli I e III (al netto delle anticipazioni) rispetto alle riscossioni dei titoli I, II e III registrate nello stesso quinquennio. Lo squilibrio di parte corrente (gestione di cassa) registrato nel più recente quadriennio è significativamente maggiore dello squilibrio complessivo (tabella n. 9).

Tabella n. 11
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE – GESTIONE DI CASSA

Anno	Riscossioni titoli I, II e III - Pagamenti titoli I e III (al netto delle anticipazioni)
2012	6.087.363,10
2013	-5.007.820,77
2014	-1.049.694,79
2015	-5.051.540,35
2016	-6.132.950,28
2017	-3.033.917,57
Totale	-14.188.560,66

Fonte: Rendiconto di gestione – vari anni

Tale circostanza sembrerebbe da addebitare essenzialmente alle difficoltà registrate nella riscossione di talune entrate correnti (circostanza che approfondiremo nel prosieguo di questo

capitolo ed in particolare nel paragrafo 1.4.), soprattutto in riferimento ai titoli I e III. In parte, tuttavia, consegue anche al *deficit* della parte corrente del bilancio in termini di competenza, che è stato compensato attraverso una destinazione in misura rilevante dei proventi da permessi di costruire (accertati e riscossi con imputazione al titolo IV).

Al fine di valutare ogni eventuale altro apporto alla grave carenza di liquidità che caratterizza l'Ente, fin dall'accesso è stato richiesto al dirigente del Settore finanziario di produrre ogni atto/contabilità inerente l'utilizzo di somme a specifica destinazione, ex art.195 del TUEL. Lo stesso dirigente ha riferito che non sussistono utilizzazioni di somme vincolate in termini di cassa. Da rammentare, in proposito, la nuova formulazione dell'art. 195 del TUEL, che al comma 1 dispone: *"Gli enti locali, ..., possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria"*. Nello specifico non è stata prodotta alcuna determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015 di cui al punto 10.6 del principio applicato della contabilità finanziaria, secondo quanto riferito poiché era assente il presupposto. In fase di esame degli impegni di spesa transitati sulle c.d. partite di giro (su cui si dirà più diffusamente di seguito) è stato tuttavia verificato che negli elenchi compaiono registrazioni contabili indicate proprio come utilizzo in termini di cassa di entrate vincolate, circostanza che sembrava contraddire quanto riferito in ordine all'assenza di entrate vincolate utilizzate in termini di cassa. Nel partitario impegni 2017, ad esempio, si legge che al titolo 7° sono stati imputati impegni per euro 596.032,60 a titolo di "Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 TUEL". E' stata quindi prodotta una nota del 16 novembre 2017, indirizzata all'istituto tesoriere, con la quale si chiede di svincolare tutti gli importi vincolati (depositi cauzionali) in quanto i vincoli a suo tempo apposti non risulterebbero coerenti con le indicazioni della Corte dei conti ⁽⁴⁾.

*** **

Dai dati contenuti nei conti consuntivi del periodo considerato, è possibile evidenziare una rilevante e crescente (almeno fino al 2014) differenza fra l'ammontare complessivo dei residui passivi del titolo II al 31.12 di ogni esercizio e l'ammontare complessivo dei residui attivi dei titoli IV e V, integrato dalle eventuali giacenze di cassa alla stessa data. Nella tabella n. 12, che segue, viene riportato l'ammontare dei suddetti residui e della loro differenza:

Tabella n. 12
EQUILIBRIO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI – PARTE CAPITALE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Residui attivi Titoli IV-V (4-6) + cassa	6.372.867	154.673	155.001	142.976	1.502.870	479.243
Residui passivi Titolo II (2)	8.848.641	5.369.508	7.471.160	3.216.144	1.249.780	1.176.435
Differenza	-2.475.774	-5.214.835	-7.316.159	-3.073.168	253.090	-697.192

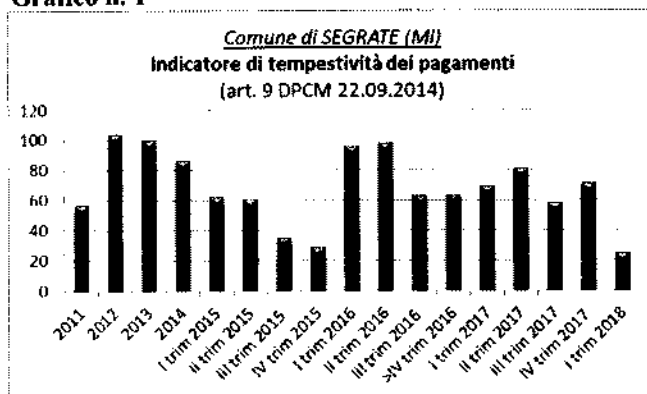
Fonte: Rendiconto di gestione – vari anni

⁽⁴⁾ Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 31/2015.

I dati contenuti nella tabella lasciano obiettivamente presumere, almeno fino al 2015, un'utilizzazione ampia di riscossioni in conto capitale impiegate per pagare interventi di parte corrente, in aggiunta alle risorse in conto capitale già destinate al sostegno dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza, circostanza che – se non altro – costituisce almeno una conferma dello squilibrio di cassa già evidenziato. Anche la Corte dei conti ⁽⁵⁾ aveva già messo in evidenza tale criticità, indicando che *“La differenza fra residui passivi destinati a spesa d'investimento e le potenziali fonti di finanziamento (cassa e residui attivi da alienazioni o contrazione di mutui), evidenzia la potenziale emersione di squilibri finanziari.”* Nel biennio 2016-2017 i saldi mettono in evidenza un sostanziale equilibrio, ma tale circostanza è da ricondurre anche al processo di armonizzazione contabile, che rende gli stessi saldi una entità molto più complessa che in precedenza, ed in definitiva difficilmente interpretabili.

L'analisi della reale situazione di cassa non sarebbe completa senza un cenno (seppur sommario) alle obbligazioni a cui il Comune deve far fronte con la stessa: i pagamenti. A tal fine sono state reperite sul sito *web* istituzionale le periodiche pubblicazioni dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, dato che viene sintetizzato nel grafico che segue:

Grafico n. 1



Fonte: sito *web* istituzionale – Sezione Amministrazione trasparente

I dati indicati nel grafico evidenziano una tempistica di pagamento generalmente elevata, assolutamente non ottimale, comunque non in linea con quelli previsti dalle disposizioni di cui all'art. 4 del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, ma sembrano evidenziare più recentemente anche un *trend* di peggioramento delle stesse tempistiche. Tali circostanze sono ovviamente da ricondurre integralmente al grave deficit di liquidità che caratterizza l'ente in misura strutturale da un quinquennio circa.

*** **

Per quanto concerne il risultato dei residui (tabella n. 6), lo stesso ha fatto registrare un *trend* sempre positivo in tutto il periodo 2012-2017, elemento che, in assenza di giacenze di tesoreria, determina di per sé l'entità del risultato di amministrazione (al lordo del Fondo pluriennale vincolato *post* avvio dell'armonizzazione contabile). Effettueremo qualche approfondimento in ordine all'analisi dei residui, attivi e passivi, rispettivamente nei paragrafi destinati all'esame delle entrate (1.4.) e alla dinamica della spesa (1.5.)

⁽⁵⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/481/2015/PRSE del 23 dicembre 2015.

*** **

Come risulta dai conti consuntivi esaminati, la gestione di competenza pura (accertamenti/impegni di competenza) ha evidenziato stabilmente, con l'unica eccezione dell'esercizio 2014, avanzi di gestione:

Tabella n. 13
GESTIONE DI COMPETENZA "267"

Anno	Accertamenti	Impegni	Differenza
2012	43.853.037,28	39.002.600,78	4.850.436,50
2013	44.037.312,79	42.889.805,53	1.147.507,26
2014	43.782.426,28	45.031.449,57	-1.249.023,29
2015	68.008.934,39	66.817.708,28	1.191.226,11

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

I dati contenuti nella tabella n. 13 appaiono generalmente positivi, fisiologici. In situazioni normali, infatti, *ante* armonizzazione contabile la gestione di competenza pura evidenziava generalmente saldi negativi, atteso che una quota significativa della spesa veniva spesso finanziata applicando all'esercizio di competenza l'avanzo di amministrazione accertato con l'ultimo rendiconto. Fisiologicamente, quindi, l'applicazione dell'avanzo di amministrazione determinava, *ceteris paribus*, un risultato negativo della gestione di competenza pura. Nel 2014, a fronte di un saldo negativo, va messo in evidenza che l'avanzo di amministrazione 2013 applicato all'esercizio di competenza è stato ben maggiore, pari a 3.357.000,00. Quelli riportati in tabella n. 13, tuttavia, sono saldi piuttosto anomali per un ente in persistente carenza di liquidità. Si deduce facilmente, infatti, che gli importi accertati non hanno dato luogo (integralmente) alle riscossioni, almeno non nella misura sufficiente ad assicurare i mezzi di pagamento necessariamente conseguenti agli impegni assunti.

Nel "sistema armonizzato" i saldi contenuti nella tabella n. 13 cessano sostanzialmente di avere un qualche significato, poiché nel novellato sistema contabile non può essere trascurato che non solo una quota importante delle spese viene fisiologicamente finanziata con avanzo di amministrazione, ma anche con risorse accertate in esercizi precedenti (FPV), e d'altro canto non può non essere considerato che una quota degli accertamenti di competenza (e del FPV di entrata) viene destinata anche al finanziamento di impegni in esercizi successivi a quello di competenza (FPV di spesa), così come al finanziamento di eventuali disavanzi generati in esercizi precedenti. Tali circostanze determinano la necessità di integrare gli accertamenti con l'avanzo di amministrazione utilizzato e con il FPV di entrata, così come di integrare gli impegni con il FPV di spesa e con il disavanzo eventualmente finanziato nell'esercizio. I risultati delle suddette integrazioni vengono riportati nella tabella n. 14 che segue:

Tabella n. 14
GESTIONE DI COMPETENZA "118"

Anno	Accertamenti + A/A + FPV E	Impegni + FPV S + Disavanzo	Differenza
2015	71.952.075,76	68.760.599,24	3.191.476,52
2016	73.446.978,87	69.859.023,21	3.587.955,66
2017	65.144.864,80	60.927.636,04	4.217.228,76

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

I saldi riportati nella tabella n. 14 (che corrispondono esattamente all’equilibrio finale di cui al prospetto equilibri a rendiconto – All. 2 pag. 9) rivelano una gestione finanziaria apparentemente solida. Deve rilevarsi, tuttavia, che i suddetti saldi hanno un’origine ben più complessa del semplice confronto fra accertamenti (che finanziavano solo le spese di competenza) ed impegni nel sistema contabile previgente. Non va trascurato, infatti, che a produrre (in parte) il saldo positivo è per natura intrinseca anche il FCDE a bilancio, poiché non essendo impegnato, a fronte delle corrispondenti entrate che vengono invece accertate integralmente, determina *ex se* un saldo positivo fra accertamenti ed impegni (al lordo dell’avanzo utilizzato / disavanzo finanziato e dei FPV in entrata ed in spesa). Nel triennio più recente i saldi evidenziano *surplus* consistenti anche al netto del FCDE in bilancio, e soprattutto tali differenziali sono nettamente articolati su un *trend* crescente, circostanza che consente di interpretare tale dato in termini di sicuro miglioramento della gestione finanziaria, soprattutto tenuto conto che nello stesso periodo sono venute meno le criticità in ordine all’accertamento delle entrate e alla gestione dei residui che avevano caratterizzato il periodo precedente, fino al 2015.

*** **

Abbiamo già illustrato l’equilibrio di parte corrente di cui all’art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000, con esclusivo riferimento ai bilanci di previsione, sia nella versione originaria che in quella definitivamente assestata. Restano quindi da verificare i suddetti saldi a rendiconto.

Nella tabella n. 15, riportata di seguito, a consuntivo (“267”) si evidenziano saldi articolati su un *trend di progressivo repentino peggioramento*, ancorchè in ciascun esercizio gli stessi saldi risultino essere comunque migliorativi rispetto a quelli corrispondenti della versione definitivamente assestata dei bilanci di previsione (tabella n. 4). I saldi della parte corrente risultano peraltro determinati in misura non marginale anche dalle entrate straordinarie o comunque non strutturalmente ricorrenti che illustreremo in seguito.

Come accennato in precedenza, la Corte dei conti ⁽⁶⁾ aveva in proposito già rilevato “... un crescente squilibrio di parte corrente nel biennio 2014-2015 (saldo negativo pari ad euro 1.257.454 nel 2014 e ad euro 3.796.245 nel 2015). La criticità è evidenziata anche alla luce del cospicuo utilizzo di entrate non ripetitive destinate a spesa corrente (euro 6.112.712) ...”, sottolineando inoltre che “... se lo squilibrio si ripete nel tempo è indice di una spesa corrente divenuta strutturalmente superiore alle entrate di pari natura. Pertanto, i rimedi che l’ente deve adottare devono necessariamente consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa corrente ... o in un aumento delle entrate ordinarie ...”.

Tabella n. 15
CONTO CONSUNTIVO – equilibrio di parte corrente (competenza pura)

Anno	Entrate (I, II, III)	Spese (I, III)	Differenza
2012	39.612.542,40	34.762.105,89	4.850.436,51
2013	37.250.137,51	35.947.178,71	1.302.958,80
2014	34.514.297,02	35.771.751,72	-1.257.454,70
2015	30.903.938,37	34.700.184,35	-3.796.245,98

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

⁽⁶⁾ Deliberazione n. Lombardia/206/2017/PRSE del 18 luglio 2017.

Deve essere evidenziato, tuttavia, in riferimento all'esercizio di avvio della c.d armonizzazione contabile (2015), che nella tabella n. 15 sono stati inseriti solo gli accertamenti e gli impegni di parte corrente, e conseguentemente in tale semplificazione non è possibile contemperare il ruolo che anche nella gestione di parte corrente giocano il FPV, il FCDE e l'avanzo di amministrazione applicato, e conseguentemente tali saldi hanno *de facto* perso un valido apporto informativo.

La tabella n. 16 che segue, contenente la sintesi degli equilibri correnti del bilancio armonizzato, consente invece di verificare i suddetti saldi al lordo del FPV di entrata e di spesa (parte corrente), dell'avanzo di amministrazione applicato alla parte corrente del bilancio, delle entrate in conto capitale destinate a spese correnti e delle (eventuali) entrate correnti destinate a spese in conto capitale. La spesa connessa all'ammortamento del debito viene poi opportunamente depurata dalle partite eventualmente relative alla estinzione anticipata di mutui e prestiti.

Tabella n. 16
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE A RENDICONTO EX ART. 162, COMMA 6 – “118”

	2015	2016	2017
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (di entrata) (+)	313.120	524.894	396.522
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	---	---	920.408
B) Entrate Titoli 1.00 - 2.00 - 3.00 (+)	30.903.938	28.082.440	36.619.262
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (+)	---	---	---
D)Spese Titolo 1.00 - Spese correnti (-)	32.490.184	31.537.328	32.592.046
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	524.894	396.522	407.060
DD) Fondo crediti di dubbia esigibilità	1.017.283	6.873.345	6.504.659
E) Spese Titolo 2.04 - Trasferimenti in conto capitale (-)	---	---	---
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	2.210.000	2.474.862	2.426.065
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
FF) Saldo negativo delle attività finanziarie	---	---	---
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F-FF)	-4.008.020	-5.801.378	670.204
Altre poste differenziali	1.842.088	-488.463	-13.114.796
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti (+)	110.000	856.506	127.681
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge (+)	4.400.000	4.248.438	1.830.256
di cui per estinzione anticipata di prestiti	---	---	---
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge (-)	---	---	---
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei pres. (+)	---	---	---
O) EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (*) (O=G+H+I-L+M)	501.980	-696.433	2.628.141

Fonte: Relazione della Giunta al rendiconto e Parere dell'Organo di revisione

I saldi che ne scaturiscono hanno fatto registrare valori prossimi all'equilibrio nel biennio 2015-2016, ma tale risultato consegue interamente alla destinazione, per il finanziamento della parte corrente del bilancio, di entrate in conto capitale per oltre 4 mln di euro in ciascun esercizio dello stesso biennio, e conseguentemente si è trattato di un equilibrio obiettivamente precario, che sarebbe forse meglio inquadrabile in termini di lampante squilibrio (gli apporti straordinari superano infatti abbondantemente il 10% del complesso delle spese di parte corrente, sia nel 2015 che nel 2016).

In ordine al rendiconto 2015, in precedenza si è già fatto cenno al fatto che per tale esercizio il bilancio effettivo era ancora quello costituito dalla “versione 267”, ancorchè fosse operante dal 1° gennaio 2015 il nuovo sistema contabile, mentre la “versione 118” del bilancio assumeva una valenza meramente conoscitiva. Ciò detto, l'esame delle due versioni del rendiconto evidenzia in maniera piuttosto smaccata che i dati contenuti nella versione “118” del rendiconto sono del tutto inattendibili: il conto del bilancio non riporta l'avanzo di amministrazione applicato né il FPV in entrata, accertamenti e impegni non corrispondono a quelli della versione “267” dello stesso rendiconto, il FPV di spesa (sia parte corrente che conto capitale) non corrisponde a quanto indicato nel conto consuntivo “267”, ecc. Ancorchè la versione armonizzata del conto del bilancio avesse nel 2015 una valenza meramente conoscitiva, ciò non autorizzava a produrlo/approvarlo con contenuti estranei alla realtà della gestione finanziaria.

Il 2017, invece, evidenzia un saldo positivo assai robusto, comunque superiore alle entrate di parte capitale destinate al finanziamento della parte corrente. Peraltro, il 2017 è stato anche l'esercizio nel quale è stato avviato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, e come risulta dalla tabella n. 16 la parte corrente del bilancio è stata gravata anche dalla necessità di recuperare una quota del disavanzo di amministrazione (quota disponibile) registrato con il rendiconto 2016. Inoltre, come si vedrà ancor meglio in seguito, nel 2017 sono stati riconosciuti (e finanziati integralmente nell'esercizio) debiti fuori bilancio per oltre 3 mln di euro, conseguentemente alla rilevazione che ha preceduto il piano di riequilibrio. Tali circostanze fanno ritenere che l'equilibrio di parte corrente registrato a rendiconto 2017 abbia già raggiunto una condizione di tendenziale equilibrio, condizione certamente favorita dalle politiche disposte con il piano di riequilibrio, ed in particolare con l'incremento delle entrate tributarie. Va anche detto, per completezza, che la Relazione della Giunta al rendiconto 2017 specifica, in riferimento alle entrate da contrasto all'evasione fiscale, che *“La previsione definitiva per il 2017 ha considerato un gettito straordinario di circa € 1.700.000,00 derivante da un accertamento con adesione che il Concessionario ha perfezionato nel corso dello stesso anno; detto gettito straordinario, accertato e riscosso, è stato integralmente destinato al finanziamento della massa passiva ex art. 243-bis TUEL”*. Proventi straordinari che hanno almeno in parte compensato gli oneri straordinari richiamati in precedenza.

Proprio in merito agli equilibri sopra generalizzati, tuttavia, è necessario operare ora un approfondimento, con particolare riferimento alla tipologia di entrate (correnti) abitualmente destinate al finanziamento della parte corrente del bilancio di previsione. Vanno qui messe in particolare evidenza almeno due tipologie di entrata, rilevanti in termini di contributo al raggiungimento degli equilibri richiamati, ma di cui va senz'altro sottolineata in taluni casi la obiettiva straordinarietà/eccezionalità, in altre parole una ricorrenza non sufficientemente “strutturale” quanto ad affidabilità e sostenibilità.

Ci sono almeno due entrate che devono essere considerate nel quadro dell'equilibrio corrente: le sanzioni per violazioni al Codice della strada ed i proventi delle attività di contrasto all'evasione fiscale. Diverse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno sovente evidenziato come l'utilizzazione di tali tipologie di entrata per l'equilibrio corrente, in quanto non strutturalmente attendibili, ancorchè ricorrenti, rendono lo stesso equilibrio particolarmente debole in un'ottica di medio termine. In particolare, è stato osservato che tali circostanze possono costituire *“una possibile criticità in considerazione della circostanza che una quota non trascurabile delle spese correnti ordinarie e incompressibili viene finanziata con entrate per le quali non è assicurata certezza di realizzo in prospettiva futura, con il conseguente pericolo di compromissione delle possibilità di conseguire una condizione di equilibrio di parte corrente solida e duratura* ⁽⁷⁾.

Nel caso specifico non solo tali tipologie di entrata sono state integralmente destinate al finanziamento della parte corrente del bilancio, ma le stesse non venivano accertate per cassa (come ritenuto più opportuno da svariati interventi della Corte dei conti) ma in termini di competenza, dando luogo alla formazione di una massa di residui attivi caratterizzati da una riscossione molto modesta, circostanza che ha contribuito a determinare quel *deficit* strutturale di liquidità richiamato in precedenza. La Corte dei conti ⁽⁸⁾ in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2014 aveva già avuto modo di accertare la *“... cospicua percentuale di accertamenti non riscossi relativamente alle entrate derivanti da recupero dell'evasione tributaria; ...”*. Più recentemente la problematica risulta essere *de facto* superata, sia conseguentemente allo stralcio di gran parte dei suddetti residui attivi che conseguentemente alla istituzione del FCDE, che ha notoriamente la funzione di “sterilizzare” la problematica costituita dal disallineamento fra accertamenti e riscossioni.

*** **

Le risultanze contabili sopra sinteticamente richiamate, da approfondire ulteriormente nel prosieguo di questa relazione, appaiono già sufficienti per individuare i profili di una gestione finanziaria che è stata negli anni meno recenti piuttosto problematica, considerato che ha evidenziato una grave crisi finanziaria palesata dal ricorso strutturale alle anticipazioni di tesoreria e da un'importante situazione di deficitarietà della parte corrente del bilancio, a cui si è posto rimedio solo destinando al suo finanziamento risorse non strutturalmente ricorrenti o comunque risorse caratterizzate da bassi livelli di riscossione.

1.3.1. I proventi relativi ai permessi di costruire

In precedenza abbiamo già rilevato che una parte dei proventi relativi ai permessi di costruire, un tempo definiti “oneri di urbanizzazione”, accertati al Titolo IV dell'Entrata, sono stati destinati al finanziamento della parte corrente del bilancio ⁽⁹⁾. In sede di verifica si è inteso

⁽⁷⁾ Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 65/2015.

⁽⁸⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/418/2016/PRSE del 21 dicembre 2016.

⁽⁹⁾ Appare in questa sede superfluo rammentare la normativa precedentemente vigente, basterà ricordare che l'art. 136, comma 2, lett. c), del D.P.R. 380/2001 ha abrogato l'art. 12 della legge n. 10/1977, eliminando il conto corrente vincolato presso la tesoreria ed il vincolo di destinazione a determinate spese di quei proventi. Di conseguenza la Ragioneria generale dello Stato, con nota n. 108321 del 7.10.2003, affermò che l'abrogazione dell'art. 12 esprimeva la *“... chiara volontà del legislatore di attribuire agli enti locali piena discrezionalità nell'utilizzo dei proventi in questione”*. In tal senso si è espressa anche la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia –, che, con la deliberazione n. 1/2004 affermava: *“I contributi di costruzione sono quindi riscossi come le altre entrate*

pag. 25

solamente verificare il rispetto delle norme di legge richiamate nelle note. Esaminando i conti consuntivi del periodo 2012-2017, risulta la situazione sinteticamente riportata nella tabella n. 17 che segue:

Tabella n. 17
PROVENTI DA PERMESSI DI COSTRUIRE – UTILIZZO PER PARTE CORRENTE

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UTILIZZATO PER EQUILIBRIO CORR. (A)	---	---	1.000.000	4.400.000	4.248.438	1.532.416
ACCERTAMENTI DEFINITIVI (B)	1.654.542	1.984.408	5.893.965	6.612.421	8.401.631	4.406.035
A/B (%)	---	---	16,97%	66,54%	50,57%	34,78%
limite di legge	50+25%	50+25%	50+25%	50+25%	100%	100%

Fonte: Relazione della Giunta e parere dell'Organo di revisione al rendiconto – vari anni

Sulla base dei dati rappresentati in tabella i limiti di legge richiamati nelle note risultano rispettati in tutti gli esercizi del periodo 2012-2017.

1.4. Le entrate, l'analisi dei residui attivi e il FCDE

Con l'introduzione dell'armonizzazione contabile, le diverse modalità di accertamento delle entrate operate in coerenza con i nuovi principi contabili e l'introduzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) hanno mutato considerevolmente il precedente quadro di riferimento, anche nell'ottica del controllo. Se, in precedenza, andavano considerati in un'ottica quasi incondizionatamente positiva gli accertamenti per cassa (se non altro perché non davano luogo alla

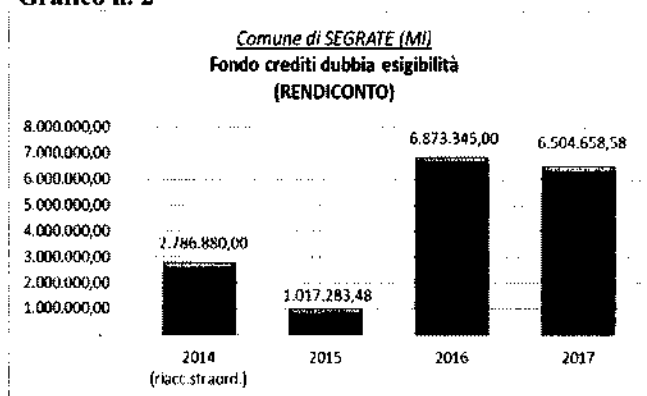
comunali e i relativi introiti non hanno più alcun vincolo di destinazione. ... le entrate per i contributi di costruzione entrano, secondo il principio di unità del bilancio, nel totale delle entrate che finanzia indistintamente il totale delle spese". Successivamente, anche la Sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti, con parere n. 2/2005, mostrava di condividere integralmente quanto già espresso dai colleghi lombardi. La questione deve essere comunque rivista alla luce dei vincoli introdotti dalle innovazioni normative nel frattempo succedutesi. L'art. 1, comma 43, della Legge 30.12.2004, n. 311, ha previsto che "i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati al finanziamento di spese correnti entro il limite del 75 per cento per il 2005 e del 50 per cento per il 2006". Il comma 713 dell'articolo unico della Legge 27.12.2006, n. 296, ha previsto che "Per l'anno 2007, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, 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 patrimonio comunale". L'art. 2, comma 8, della Legge 24.12.2007, n. 244, ha analogamente previsto che gli stessi proventi "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". Successivamente, l'art. 2, comma 41, della Legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione del D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, ha previsto che "All'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le parole: <Per gli anni 2008, 2009 e 2010> sono sostituite dalle seguenti: <Per gli anni dal 2008 al 2012>", e poi l'art. 10, comma 4-ter, del Decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, come convertito in Legge 6 giugno 2013, n. 64, ha stabilito che "All'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le parole: "Per gli anni dal 2008 al 2012" sono sostituite dalle seguenti "Per gli anni dal 2008 al 2014", poi ancora modificate dall'art. 1, comma 536, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, come segue: "Per gli anni dal 2008 al 2015". Infine, l'art. 1, comma 737, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha infine previsto che "Per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, fatta eccezione per le sanzioni di cui all'articolo 31, comma 4-bis, del medesimo testo unico, possono essere utilizzati per una quota pari al 100 per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche".

formazione di residui attivi di dubbia esigibilità, fattore che giocava un ruolo essenziale nella qualificazione del risultato di amministrazione) con i nuovi principi contabili alcune entrate vanno accertate in un'ottica diversa, se vogliamo maggiormente "estensiva", al fine di favorire il contenuto informativo del bilancio.

Si assiste quindi, *ceteris paribus*, talvolta ad una sorta di lievitazione per alcune entrate (ad esempio le sanzioni per violazioni al codice della strada, ma anche i proventi da permessi di costruire), circostanza che deve trovare una idonea contropartita tra le voci di spesa. Proprio a fronte di tale necessità è stato istituito il FCDE, che svolge il ruolo di "sterilizzazione" delle entrate che, ancorchè accertate, non sono obiettivamente riscuotibili in misura integrale sulla base se non altro dell'esperienza storica.

Già prima dell'istituzione del FCDE nel quadro del bilancio armonizzato, peraltro, va evidenziato che l'art. 6, comma 17, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, aveva reso necessario iscrivere nel bilancio di previsione un Fondo svalutazione crediti pari al 25 per cento dei residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni. Anche in precedenza, il principio della prudenza già consentiva / rendeva opportuna l'iscrizione in bilancio di un Fondo svalutazione crediti volto a compensare alcuni residui attivi sulle cui effettive possibilità di giungere alla riscossione si nutrivano dei dubbi.

Grafico n. 2



Fonte: Rendiconti della gestione – vari anni

Considerando che il FCDE indicato in bilancio (il quale deve comunque essere rideterminato in sede di rendiconto) non è oggetto di impegno di spesa, lo stesso confluisce conseguentemente nel risultato di amministrazione (come chiaramente indicato al paragrafo 3.3 del Principio contabile Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011), contribuendo talvolta in misura determinante anche alla lievitazione di quest'ultimo, che viene conseguentemente a perdere sempre di più, come indicatore sintetico sulla solidità della gestione finanziaria, anche quel minimo significato che poteva avere nella fase *pre-armonizzazione*. Lo stesso paragrafo del Principio contabile prevede che "Per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione. A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità" il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata)", ed inoltre che "... Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio

riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo" ⁽¹⁰⁾. L'art. 1, comma 882, della Legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha poi introdotto una ulteriore gradualità ⁽¹¹⁾.

Appare utile sottolineare che, a rendiconto, ancorchè sarebbe comunque preferibile accantonare sempre il FCDE per l'intero importo fin dal primo esercizio, i Principi contabili ⁽¹²⁾, come modificati dal D.M. 20 maggio 2015, hanno invece stabilito che "... in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità che hanno determinato l'esigenza di rendere graduale l'accantonamento nel bilancio di previsione, in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">+ fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce;- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti;+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce; |
|---|

L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".

In sede di verifica non si è ritenuto proficuo operare particolari approfondimenti in ordine alla quantificazione dei suddetti Fondi svalutazione crediti / FCDE, se non in riferimento alla quantificazione operata in occasione dell'ultimo rendiconto (2017) ed in riferimento al bilancio di previsione dell'anno corrente (2018). Appare preliminarmente utile sottolineare, a commento della sintesi grafica riportata (grafico n. 2), che il FCDE è caratterizzato da un *trend* apparentemente anomalo, atteso che generalmente è caratterizzato piuttosto da un *trend* spiccatamente crescente. Nel caso specifico, invece, si registra a rendiconto 2015 un FCDE sensibilmente inferiore a quello registrato in sede di riaccertamento straordinario, ed anche il FCDE a rendiconto 2017 risulta essere inferiore (di poco) al FCDE a rendiconto 2016.

In ordine alla quantificazione del FCDE (al 31.12.2014), determinata in occasione del riaccertamento straordinario, non sono state trovate tracce del calcolo/criterio seguito nei documenti allegati alla deliberazione G.C. n. 57 del 28 maggio 2015. L'attuale dirigente del Settore finanziario ha riferito in proposito che la richiamata quantificazione potrebbe essere stata conseguente ad una determinazione del FCDE al 31.12.2014 nella misura piena anziché nella quota ridotta prevista dai principi contabili. Nella relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2015 si legge in proposito che "Il primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità al 01.01.2015 è stato determinato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015", periodo che lascerebbe presumere una determinazione effettuata in riferimento alla globalità dei residui attivi, e non solo di quelli di dubbia esigibilità o che si

⁽¹⁰⁾ Integrazione prevista dall'articolo 1, comma 509, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

⁽¹¹⁾ 75% nel 2018, 85% nel 2019, 95% nel 2020 e 100% dal 2021.

⁽¹²⁾ Paragrafo 3.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011.

riferiscono a determinate categorie degli stessi per i quali i principi contabili consentono l'esclusione ai fini del FCDE.

Il FCDE a rendiconto 2015, come detto, è stato determinato in misura significativamente più ridotta rispetto a quella determinata in sede di riaccertamento straordinario. In sede di verifica l'attuale dirigente del Settore finanziario ha riferito che la redazione del rendiconto 2015 è stata coordinata dalla precedente dirigente *ex art. 110* (non più in servizio presso l'Ente). In relazione a tale rendiconto il nuovo dirigente si sarebbe limitato ad operare (almeno in parte) in sede di riaccertamento ordinario dei residui, disponendo uno stralcio rilevante di quelli attivi. Sulla determinazione del *quantum* a rendiconto 2017 si ritrovano elementi nella richiamata relazione dell'Organo di revisione, ove si specifica che *"Il F.C.D.E. è stato determinato applicando correttamente il punto 3.3 e l'esempio n. 5 del principio della competenza finanziaria potenziata. Il Fondo è stato determinato con la modalità della media semplice (sia la media fra totale incassato e totale accertato, sia la media dei rapporti annui); ..."*.

La tabella ivi allegata consente di individuare le ragioni che, in sede di verifica, hanno fatto ritenere sommariamente sottostimata tale quantificazione, se si considera che è stata operata in riferimento ad un volume di residui più significativo (vedasi, di seguito, il contenuto della tabella n. 18). Nella tabella si specifica, infatti, da un lato che l'accantonamento (euro 1.107.283,48) è stato determinato in misura pari al 36% (ai sensi del comma 509 della Legge di stabilità 2015) dell'accantonamento calcolato (euro 2.825.787,46) e d'altro lato in riferimento alle sanzioni per violazioni al Codice della strada, che come avremo ancora modo di vedere in seguito hanno costituito una delle più rilevanti criticità (determinante la perdurante crisi di liquidità e, in definitiva, anche della conseguente procedura di riequilibrio finanziario), in tabella si evidenzia che vengono considerate solo le *"Sanzioni C.d.S. (esclusi ruoli)"*. E' stata proprio tale esclusione a consentire un accantonamento del FCDE a rendiconto così contenuto, tenuto conto che l'ingente volume di residui attivi connesso alle stesse sanzioni non è stato considerato nel calcolo. In proposito è stato riferito che, ancorchè tale esclusione non fosse mai stata prevista dai principi contabili vigenti tempo per tempo, qualche Sezione regionale di controllo della Corte dei conti avrebbe ritenuto inizialmente che gli importi iscritti a ruolo potessero essere esclusi dal novero dei residui da considerare per il calcolo del FCDE. L'ente locale si sarebbe attenuto a tale interpretazione, poi corretta quando anche la Corte dei conti ne ha affermato l'inclusione.

La quantificazione del FCDE a rendiconto 2016 e 2017 è illustrata diffusamente nelle Relazioni della Giunta al rendiconto. In quella del 2017 è stato indicato quanto segue: *"Si precisa che è stato adottato, fin dal 2015, il criterio della media semplice (tra incassi in conto residui e l'importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi) in mancanza di ragioni atte a giustificare una differente ponderazione dei dati riferiti ad annualità diverse. Fra l'altro la metodologia adottata risultava particolarmente prudentiale. Dalle risultanze del calcolo FCDE 2017 sotto riportate in tabelle si rileva che, rispetto all'accantonamento 2016, il Fondo decrementa di € 386.686,42= in relazione all'avvenuto stralcio di crediti aventi un'anzianità superiore a 5 anni già in riscossione coattiva e dichiarati "quote inesigibili" dal concessionario, oppure, crediti inesigibili per procedure fallimentare in corso"*. In riferimento alle suddette quantificazioni non sono emerse criticità. Va osservato che il FCDE calcolato a rendiconto 2017 corrisponde al 70,40% dei residui considerati a tal fine (pari ad euro 9.239.086,78, di cui il 49,34% è costituito dai soli proventi da sanzioni per violazione al codice della strada) e al 31,61% dei residui attivi totali. Se si

considerano i residui attivi totali già riscossi al 20.04.2018, il FCDE risulta essere pari al 44,03% dei residui attivi totali ancora da incassare. La percentuale di accantonamento utilizzata è stata pari al 100%, come riferito dal Dirigente Ragioniere capo in ottemperanza agli orientamenti applicativi espressi in proposito dalla locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ⁽¹³⁾. Il FCDE nel caso specifico appare già orientato (anche perché determinato in concomitanza con stralci significativi di residui attivi) verso una stabilizzazione dei volumi complessivi, come sarebbe ragionevole attendersi in una prospettiva di consolidamento dell'armonizzazione contabile.

Nel bilancio di previsione 2018 il FCDE è stato stanziato in misura pari ad euro 593.016,58, corrispondente alla quota minima del 75% prevista proprio per il 2018 dal citato comma 882.

*** **

In sede di verifica, prima di affrontare la disamina delle entrate è stato chiesto al Dirigente Ragioniere capo di compilare un prospetto sintetico relativo alle modalità di accertamento e riscossione delle entrate proprie, che si allega (All. 3) alla presente relazione. Nello stesso prospetto è stato evidenziato che *“Con deliberazione di G.C. n. 100 del 30/04/2003 sono state affidate in concessione alla società San Marco S.p.a. tutte le entrate tributarie (ad eccezione dell'addizionale comunale IRPEF) dell'Ente. La gestione dei tributi include la gestione ordinaria, il recupero dell'evasione e la riscossione coattiva. ...”*. In proposito è stato riferito che non sussistono contenziosi fra il Comune di Segrate ed il concessionario.

Con determinazione n. 127 del 9 febbraio 2018 (All. 4), esecutiva della deliberazione G.C. n. 182 del 21 dicembre 2017, sono stati rinegoziati i termini del contratto di concessione di servizio, anche in applicazione del comma 8, lett. f), dell'art. 243-bis del TUEL. In particolare sono stati rinegoziati gli aggi (riportati in dettaglio nella determinazione), atteso che quelli vigenti fino al 31.12.2017 risultavano essere obiettivamente molto elevati, anche sproporzionati se si considera che sulla riscossione volontaria di ICI, IMU e TASI l'aggio applicato era pari al 3,41%. La determinazione dà atto che in esito alla rinegoziazione *“... si evidenzia un'economia di spesa a carico del Bilancio comunale di € 226.633,42= (I.V.A. compresa) in ragione d'anno, ...”*.

E' stato prodotto anche un prospetto sintetico da cui risulta la dinamica delle aliquote ICI-IMU-TASI e Addizionale comunale all'IRPEF su un periodo sufficientemente lungo (All. 5). La lettura dello stesso prospetto risulta essere per alcuni aspetti sorprendente per un ente locale che ha fatto registrare in passato squilibri della parte corrente del bilancio e soprattutto gravi deficit di liquidità. Il livello della tassazione è rimasto, fino all'adozione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, relativamente basso, se si considera che l'Addizionale comunale all'Irpef è stata fino al 2010 fissata in misura pari al 2 per mille, dal 2011 invece si sono calibrate le aliquote sulla base di scaglioni di reddito, ma comunque fino al 2016 l'aliquota massima era fissata al 5,5 per mille per i redditi oltre i 75.000,00 euro, con soglia di esenzione per i redditi complessivamente uguali o inferiori a 15.000,00 euro. Un livello relativamente modesto, atteso che risulta piuttosto generalizzata l'applicazione della stessa addizionale nella misura dello 0,8%. La procedura di riequilibrio ha quindi portato l'Addizionale comunale al limite di legge pari all'8 per mille, con soglia di esenzione per redditi fino a 15.000,00 euro.

⁽¹³⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/253/2017/PRSE.

Ancora nel 2015 (anno nel quale si sono tenute le elezioni amministrative per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale), quindi in un tempo in cui si erano già ampiamente manifestate le criticità che abbiamo richiamato, accompagnate a sempre più rilevanti "slittamenti" di imputazioni di spesa sugli esercizi successivi, l'Amministrazione comunale aboliva anche la TASI, riducendo ulteriormente un carico fiscale già piuttosto lieve, almeno in termini relativi.

E' del tutto legittima la scelta (politica) di mantenere un basso livello di tassazione e/o di ridurlo ulteriormente, ma ciò non può essere fatto prescindendo dagli equilibri di bilancio e dalla situazione finanziaria complessiva che caratterizza l'ente locale. Un più elevato livello di tassazione era necessario per equilibrare elevati volumi di spesa, e non aver compreso in tempo tale necessità ha costituito la premessa del "pre-dissesto". E' da ritenersi che gli incrementi fiscali stabiliti con il Piano di riequilibrio possano costituire il più solido baluardo dal quale poter già riuscire ad intravedere il superamento della grave criticità finanziaria palesatasi appieno con il rendiconto 2016.

In sede di verifica è stato richiesto alla funzionaria preposta al Servizio entrate di predisporre un prospetto sintetico da cui si potessero evincere gli importi derivanti dagli avvisi di accertamento e dalle ingiunzioni emessi dalla società San Marco al 31.12.2017 in ordine alle entrate tributarie e non ancora riscossi (carico residuo), da confrontarsi con l'ammontare dei residui attivi al 31.12.2017 relativamente alle stesse partite. Il prospetto prodotto (All. 6) evidenzia che il carico residuo in riscossione risulta essere significativamente superiore ai relativi residui attivi, circostanza che risulta essere coerente con il principio della prudenza, atteso che si tratta comunque di importi di dubbia esigibilità. E' comunque importante rilevare (in positivo) la non sussistenza della condizione opposta, non infrequente, nella quale si registrano residui attivi di importo complessivamente anche superiore a quello dei ruoli / carichi residui.

Tale circostanza è stata verificata anche in ordine alle entrate patrimoniali (All. 7) e alle sanzioni per violazioni al codice della strada (All. 8), dove si registrano carichi residui significativamente superiori ai relativi residui attivi al 31.12.2017.

*** **

Al fine di valutare ulteriormente le considerazioni già poc'anzi espresse, in ordine alla determinazione del risultato di amministrazione e più in generale in riferimento alla correttezza della gestione finanziaria, con particolare riferimento alla contabilizzazione delle entrate, in sede di verifica si è proceduto ad effettuare una sommaria analisi delle entrate e delle situazioni creditorie dell'Ente, sulla base degli elenchi dei residui attivi.

L'ammontare complessivo dei residui attivi nel periodo esaminato è stato caratterizzato da un trend per nulla condizionato dal riaccertamento straordinario operato nel corso dell'esercizio 2015, mentre di regola si registra un "minimo" in concomitanza con il riaccertamento straordinario. Da quel minimo in poi, generalmente, si registra un *trend* crescente del volume dei residui attivi, in concomitanza con le diverse modalità di accertamento, che possono produrre – come detto – una certa dilatazione dei volumi di accertamento e, in definitiva, anche dei residui attivi.

Questi ultimi, nel nuovo contesto armonizzato, devono ovviamente essere esaminati contestualmente al FCDE, istituto che viene a costituire parte integrante della problematica relativa ai residui attivi.

Nella tabella n. 18, che segue, vengono riportati i residui attivi degli esercizi dal 2012 al 2017, suddivisi per titoli:

Tabella n. 18
RESIDUI ATTIVI per TITOLI

TITOLO	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I – 1	8.146.560,32	12.269.911,52	11.331.034,90	9.989.982,11	5.982.221,34	12.565.945,17
II – 2	483.533,09	621.413,94	705.781,94	766.360,46	575.812,28	498.337,99
III – 3	8.288.784,02	9.187.858,86	10.056.175,32	9.727.591,53	9.305.893,70	6.847.137,32
IV – 4	2.207.492,25	151.800,91	152.129,12	140.103,35	1.500.000,00	479.242,51
V – 5	2.872,22	2.872,22	2.872,22	2.872,22	---	---
VI – 6	218.065,48	234.789,93	179.722,45	471.772,93	2.870,42	---
7					---	---
9					257.095,29	185.001,75
Totale	19.347.307,38	22.468.647,38	22.427.715,95	21.098.682,60	17.623.893,03	20.575.664,74

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Nello specifico, invece, i volumi complessivi sembrano mantenere una certa stabilità, considerato che oscillano intorno ad una media di circa 20 mln di euro. I residui attivi si contraggono sensibilmente solo conseguentemente ai riaccertamenti ordinari operati in occasione del rendiconto 2016 (effettuato in concomitanza con il riaccertamento straordinario richiesto dal comma 8, lett. e), dell'art. 243-bis del TUEL), mentre l'incremento fatto segnare al termine dell'esercizio successivo (2017) appare pressochè integralmente da ricondurre all'inasprimento fiscale contenuto nel Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Ciò che deve esser messo in evidenza, tuttavia, è che il volume complessivo dei residui attivi registrato al 31.12.2017 non è paragonabile con quello medio, di poco superiore, registrato nel triennio 2012-2014, per almeno tre ordini di ragioni:

1. sulla base dei nuovi principi contabili, alcune entrate (significative) vengono accertate in misura pari alle riscossioni operate entro il termine di redazione del rendiconto. Tali circostanze determinano quindi la presenza di residui solo "apparenti", almeno nel senso che pur essendo formalmente tali al 31.12, in realtà sono già stati riscossi prima della redazione del rendiconto che li riporta;
2. l'istituzione del FCDE di fatto tende a sterilizzare l'incertezza relativa all'effettiva riscossione successiva dei residui attivi, e l'ammontare del FCDE a rendiconto 2017 (6,5 mln di euro) risulta essere sufficientemente dimensionato per scongiurare parziali fisiologiche inesigibilità;
3. come accennato in precedenza, l'incremento significativo della pressione fiscale conseguente all'adozione del Piano di riequilibrio ha contribuito in misura non marginale all'incremento dei residui attivi dal 2016 al 2017, incremento che infatti si concentra integralmente sul titolo 1°.

Per tali ragioni la situazione dei residui attivi al 31.12.2017 risulta costituire una problematica assai più attenuata di quanto il solo ammontare degli stessi possa indurre a pensare. In particolare, per i residui attivi evidenziati in precedenza, la divisione tra quelli di competenza e quelli provenienti dagli esercizi precedenti è quella rappresentata nella tabella n. 19 che segue:

Tabella n. 19

RESIDUI ATTIVI per PROVENIENZA

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
es. prec.	6.867.512,70	9.543.539,02	13.723.051,93	12.331.796,81	10.339.390,75	7.798.284,74
es. comp.	12.479.794,68	12.925.108,36	8.704.664,02	8.766.885,79	7.284.502,28	12.777.380,00

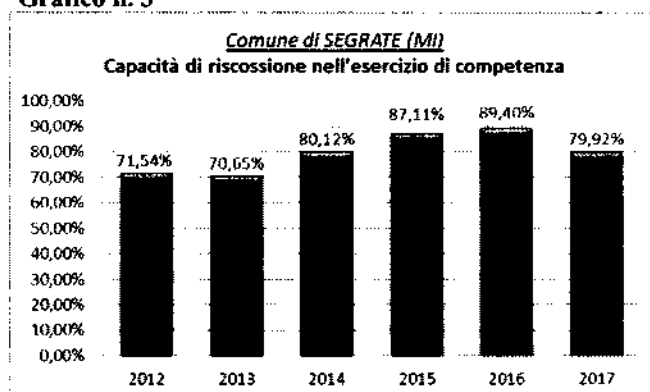
Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Quest'ultima tabella, ancorchè contenga dati molto sintetici, evidenzia *trend* molto precisi, che si possono così sintetizzare:

1. i residui derivanti dalla gestione dei residui (quindi quelli totali ad esclusione di quelli generati dalla gestione di competenza) evidenziano un *trend* marcatamente crescente nel triennio 2012-2014 ed un *trend* altrettanto marcatamente decrescente nel triennio 2015-2017. Tale ultima circostanza è da ricondursi ad almeno due ordini di fattori: da un lato l'implementazione del principio della competenza finanziaria potenziata, ma d'altro lato, e forse soprattutto, agli ingenti stralci di residui attivi operati in occasione della redazione dei rendiconti degli esercizi 2015, 2016 e 2017. Da rilevare, inoltre, che oltre il 50% dei residui attivi al 31.12.2017 derivanti da gestioni precedenti al 2017 è costituita da proventi di sanzioni per violazioni al Codice della strada.
2. i residui generati nell'esercizio di competenza risultano articolati su un *trend* sostanzialmente decrescente, anche se l'ultimo esercizio ha fatto tornare i volumi sul livello medio già registrato nel biennio 2012-2013. Tale circostanza è comunque da ritenersi, come accennato in precedenza, non problematica, in quanto si riferisce ad importi già riscossi entro il termine di approvazione del rendiconto o ad importi comunque lievitati in conseguenza dell'incremento delle aliquote (in particolare l'Addizionale comunale all'Irpef) operate in tale esercizio;
3. il *trend* risulta comunque alterato dall'omessa effettuazione del riaccertamento straordinario del residui attivi nel corso dell'esercizio 2015, che, se effettuato correttamente, avrebbe determinato un decremento ben maggiore degli stessi residui al 31.12.2015, che solitamente fa registrare il valore complessivamente minimo.

La formazione dei residui attivi deriva ovviamente dalla mancata riscossione delle entrate accertate, ed in proposito appare utile effettuare una sintetica disamina della capacità di riscossione nel periodo considerato. Nel grafico riportato di seguito viene sintetizzato il rapporto fra accertamenti e riscossioni nell'esercizio di competenza:

Grafico n. 3

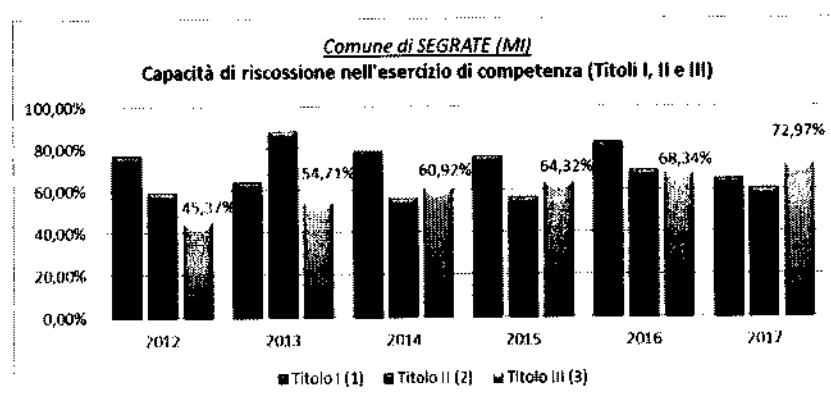


Fonte: Rendiconti della gestione – vari anni

Dopo aver fatto registrare percentuali certamente non ottimali nel triennio 2012-2014 il trend si è articolato su percentuali crescenti. Il minor rapporto registrato nel 2017 è da ricondursi alle circostanze già richiamate, e quindi non appare interpretabile in senso peggiorativo. Va comunque aggiunto che l'introduzione dell'armonizzazione contabile non consente di operare un confronto omogeneo fra il primo ed il secondo triennio considerati, anche se le diverse modalità di accertamento di alcune entrate possono talvolta determinare – *ceteris paribus* – un apparente peggioramento della capacità di riscossione rispetto al passato. L'istituzione del FCDE, poi, in qualche modo contribuisce a rendere meno problematiche, o comunque controllate, percentuali non ottimali.

Di seguito viene riportato un maggior dettaglio, in ordine alla capacità di riscossione delle entrate correnti:

Grafico n. 4



Fonte: Rendiconti della gestione – vari anni

Si evidenziano, in particolare, percentuali di riscossione molto ridotte, anomale, in ordine alle entrate imputate al titolo III, anche se le stesse percentuali sono via via migliorate, raggiungendo livelli fisiologici nel periodo più recente.

La velocità di riscossione dei residui attivi, calcolata come rapporto fra residui attivi riscossi in un determinato esercizio e residui attivi complessivi al 31/12 dell'esercizio precedente (grafico n. 5), ha fatto registrare nel periodo considerato valori piuttosto scarsi, peraltro articolati su un trend di deciso peggioramento.

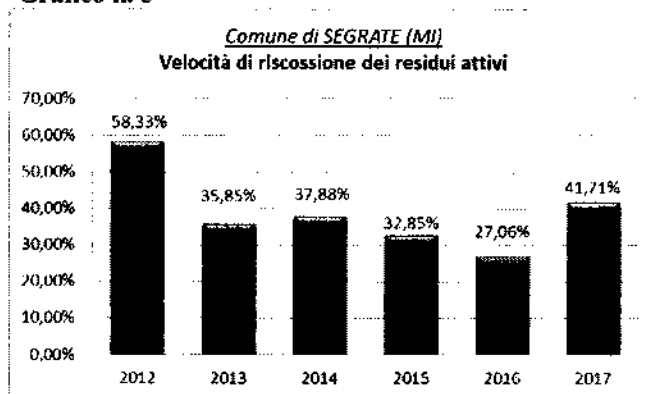
Solo nel 2017, anche conseguentemente al riaccertamento straordinario operato ex art. 243-bis del TUEL, si è registrata una decisa inversione di tendenza, atteso che la percentuale risulta la più elevata di tutto l'ultimo quinquennio.

Va comunque sottolineato che, fisiologicamente, si registrano valori medi più cospicui, anche superiori al 50%. In ogni caso, gli specifici parametri di deficitarietà strutturale ⁽¹⁴⁾ non hanno mai evidenziato anomalie al Comune di Segrate.

⁽¹⁴⁾ Il D.M. 24 settembre 2009, concernente l'aggiornamento dei parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2010-2012, ha previsto una soglia di criticità per i Comuni quando: ...

2) il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'Addizionale IRPEF, superi il 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'Addizionale IRPEF;

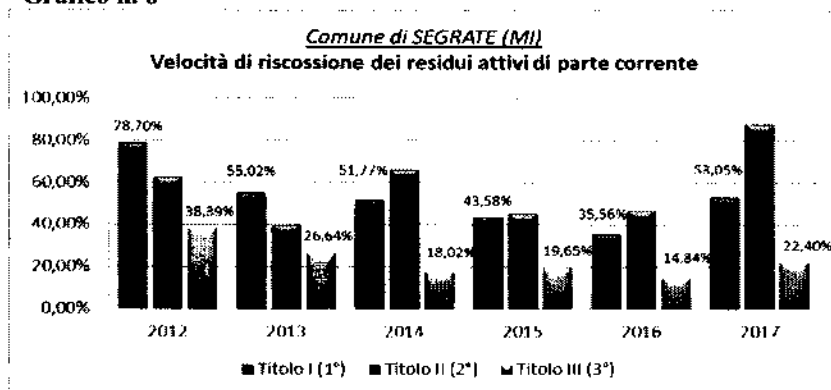
Grafico n. 5



Fonte: Rendiconti della gestione – vari anni

Nel grafico n. 6, che segue, si evidenzia una velocità di riscossione particolarmente ridotta per i residui attivi dei titoli I e III, circostanza che indubbiamente ha contribuito a determinare il depauperamento di cassa manifestatosi dal 2013, ed il ricorso non episodico alle anticipazioni di tesoreria *ex art. 222 del TUEL*. I residui del titolo III, in particolare, che già manifestavano una velocità di riscossione piuttosto ridotta fin dal 2012, hanno visto via via ridursi ulteriormente la percentuale di riscossione fino al minimo registrato nell'esercizio 2016, pari ad appena il 14,8% del totale. Anche i residui del titolo I sono stati caratterizzati da una "velocità di riscossione" che si è rapidamente deteriorata, raggiungendo nel 2016 una percentuale pari al 35,6%. In entrambi i casi nel 2017 si è registrata una inversione di tendenza. Come detto, per gli esercizi più recenti l'esame della problematica non può prescindere dal considerare il ruolo giocato nel nuovo sistema contabile dal FCDE, il quale di per sé determina un depotenziamento della rilevanza giocata dalla velocità di riscossione dei residui, imprescindibile nel sistema contabile previgente. Deve essere rammentato che in situazioni normali, fisiologiche, si sono registrati valori medi prossimi o superiori al 50% anche per i residui di parte corrente. Come accennato, non è difficile intravedere in tale criticità la ragione principale, se non esclusiva, del depauperamento di cassa già illustrato in precedenza.

Grafico n. 6



Fonte: Rendiconti della gestione – vari anni

Tale situazione, inoltre, ha costituito la premessa dei rilevanti stralci di residui attivi operati dal 2016 (rendiconto 2015) all'anno in corso (rendiconto 2017), sinteticamente illustrati successivamente (tabella n. 26). Anche i dati disaggregati per annualità riportati nel questionario

3) l'ammontare dei residui attivi di cui ai titoli I e III sia superiore al 65 per cento (provenienti dalla gestione dei residui attivi) degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III; ...

compilato per la Corte dei conti (SIQUEL), in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2016, evidenziano percentuali di riscossioni dei residui molto contenute in riferimento ai proventi dell'attività di contrasto all'evasione fiscale (IMU e TARSU-TIA-TARI) e proventi da sanzioni per violazioni al Codice della strada.

La complessiva situazione dei residui attivi al 31.12.2017 del Comune di Segrate, sopra sommariamente illustrata, sembra già evidenziare il sostanziale superamento delle gravi criticità risultanti per il passato meno recente. La grave crisi di liquidità che attanaglia il Comune di Segrate da diversi anni è riconducibile pressochè integralmente all'accertamento di entrate a cui non aveva fatto seguito la relativa riscossione, fino al loro stralcio per importi consistenti effettuato in occasione dei riaccertamenti ordinari 2015, 2016 (anche straordinario *ex art. 243-bis*) e 2017. Come già anticipato anche nel paragrafo introduttivo di questo capitolo, la Corte dei conti ⁽¹⁵⁾ aveva già segnalato, nella deliberazione ad oggetto il rendiconto dell'esercizio 2014, l'elevata mancata riscossione delle entrate derivanti dal contrasto all'evasione tributaria e, in genere, una ridotta percentuale di riscossione rispetto agli accertamenti.

1.5. La dinamica della spesa, l'analisi dei residui passivi e i debiti fuori bilancio

Com'è noto, la struttura del bilancio degli enti locali prevista dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è stata modificata in analogia al Bilancio dello Stato, prevedendo ora una classificazione per "missioni" e "programmi". Con esclusivo riferimento alla spesa, le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici dell'ente, utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. I Programmi sono aggregati omogenei di attività finalizzate a perseguire gli obiettivi individuati nell'ambito delle Missioni. Costituiscono, per la spesa, l'unità di approvazione del bilancio (art. 13, comma 2, D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118) e sono individuati nel rispetto dei criteri stabiliti per il consolidamento della spesa pubblica associando ad essi anche il raccordo con la codifica COFOG di secondo livello. I Macroaggregati, poi, sono un'articolazione del Programmi secondo la natura economica della spesa, e sono rappresentati sia nel PEG che nel rendiconto.

Nel contesto del rinnovato quadro normativo, tuttavia, va ancora rammentato che il fondo di riserva, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e il fondo perdite organismi partecipati sono spese che, per loro natura, non possono essere impegnate. Anche il Fondo pluriennale vincolato (FPV) effettivamente attivato a rendiconto non è oggetto di impegno.

La dinamica degli impegni di spesa corrente (titolo I) nel periodo considerato ha fatto registrare un andamento apparentemente altalenante se si considera il solo dato numerico, e tuttavia nell'ultimo quinquennio la dinamica appare articolata su un *trend* decrescente, se si tiene conto che nel 2017 il valore crescente degli impegni di spesa è stato significativamente influenzato (per oltre 3 mln di euro) dal riconoscimento di debiti fuori bilancio *ex art. 194, comma 1, lett. e)*, del TUEL. Il bilancio di previsione dell'anno in corso (2018) evidenzia in proposito una previsione inferiore al dato registrato a consuntivo in tutti gli esercizi del periodo 2012-2017.

La dinamica, in ogni caso, può essere parzialmente influenzata anche dall'implementazione del processo di armonizzazione contabile, atteso che l'adozione del principio della competenza

⁽¹⁵⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/418/2016/PRSE del 21 dicembre 2016.

finanziaria c.d. potenziata fa emergere problematiche in ordine alla comparabilità dei dati riportati nella tabella che segue, in particolare fra il primo e l'ultimo triennio.

Tabella n. 20
SPESA (impegni di competenza)

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I - 1	31.979.847,35	33.714.078,71	33.508.130,02	32.490.184,35	31.537.328,20	32.592.045,79
II - 2	2.001.820,12	2.178.092,08	5.908.832,43	5.773.763,92	2.657.875,82	1.920.144,91
III - 3	2.782.258,54	4.747.952,75	3.302.321,43	23.480.040,32	---	---
IV - 4	2.238.674,77	2.249.681,99	2.312.165,69	5.073.719,69	2.474.862,37	2.426.065,36
V - 5					26.905.041,63	16.225.115,88
VII - 7					5.238.156,25	6.196.433,74
Totale	39.002.600,78	42.889.805,53	45.031.449,57	66.817.708,28	68.813.264,27	59.359.805,68

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

A conferma di quanto evidenziato in precedenza dev'esser messo in evidenza che dalla disaggregazione delle voci di spesa risulta, in particolare, che nel 2017 si è registrato il contenimento dei volumi di spesa (impegni) per tutti i macroaggregati (All. 2 – pag. 17), e l'incremento complessivo è imputabile esclusivamente al macro-aggregato "Altre spese correnti".

Anche dalla disaggregazione della spesa (impegni totali) per Missioni (spesa corrente), riportata nella tabella allegata (All. 2 – pag. 16), risulta chiaramente che al netto della Missione "Servizi istituzionali, generali e di gestione e controllo" gli impegni riconducibili alle altre Missioni sono tutti articolati su un *trend* decrescente nel 2017 rispetto agli impegni assunti nel 2016.

Un'analisi solo quantitativa a livello aggregato, tuttavia, risulta sostanzialmente priva di un reale significato, se non si analizzano nel dettaglio alcune fra le più significative cause dei complessivi volumi di spesa corrente. Nel corso della verifica, l'esame delle spese correnti è stato orientato soprattutto a quanto riportato:

- in questo capitolo, ove si trattano la spesa connessa all'ammortamento del debito residuo, i debiti fuori bilancio, gli oneri connessi alle anticipazioni del tesoriere;
- nel capitolo II, laddove si esaminano i rapporti finanziari nei confronti delle società partecipate/controllate;
- nel capitolo III, dove si analizza in dettaglio una delle più significative componenti della spesa corrente, la spesa per il personale, e dove si esaminano anche i compensi agli organi;
- nel capitolo IV, dove si verifica un campione di affidamenti di lavori ed acquisizioni di beni e servizi e un campione di incarichi di consulenza e collaborazione.

La generale difficoltà di operare un'analisi quantitativa a livello aggregato sui volumi di spesa corrente nello specifico viene poi enfatizzata dalla prassi (non solo episodica), emersa chiaramente in fase di avvio della procedura di riequilibrio *ex art. 243-bis*, di far "slittare" l'imputazione delle spese di un esercizio sull'esercizio successivo, in violazione del principio di competenza e conseguentemente a stanziamenti insufficienti. Tale prassi, che ha assunto via via una dinamica crescente, finisce con il rendere quasi priva di significato una analisi operata esclusivamente sui volumi di spesa oggetto di impegno, poiché a questi ultimi non corrispondono gli effettivi costi della gestione di competenza, imputati parzialmente su esercizi successivi, dopo esser già stati resi insufficienti in parte a beneficio di esercizi pregressi. Questa problematica,

superata con l'avvio della procedura di riequilibrio, verrà meglio approfondita nel paragrafo dedicato all'analisi dei debiti fuori bilancio.

Con riferimento agli impegni di spesa operati nel corso del quinquennio 2013-2017 è stata richiesta, in sede ispettiva, la predisposizione di prospetti di verifica delle disposizioni di legge che hanno disposto la riduzione di specifiche voci di spesa, con particolare riferimento alle disposizioni di cui al D.L. 31 maggio 2010, n. 78. Con e-mail del 20.04.2018 (All. 9) sono stati prodotti i richiesti prospetti, già contenuti nelle Relazioni della Giunta al rendiconto ⁽¹⁶⁾, dalla lettura dei quali si evince l'ottemperanza alle norme di legge sul complesso delle spese in parola, mentre a livello disaggregato si constata almeno fino al 2015 un superamento del limite in ordine alla spesa per "Acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio autovetture". Nel capitolo destinato all'illustrazione della spesa per il personale ci si soffermerà anche sui limiti posti alla stessa spesa (art. 1, comma 557, legge 30 dicembre 2004, n. 311, e art. 9, comma 2-bis, D.L. 31 maggio 2010, n. 78).

*** **

La dinamica della spesa in conto capitale (titolo 2°) è stata caratterizzata da un trend decrescente se si prende in considerazione solo l'ultimo quadriennio (tabella n. 20), e comunque nel 2017 si è registrato il "minimo" in termini di impegni di spesa di tutto il periodo 2012-2017, circostanza anche conseguente alla decisione di non ricorrere all'accensione di nuovo indebitamento.

Relativamente agli stessi volumi di spesa è senz'altro utile rammentare quanto ora previsto in ordine alla contabilizzazione dei proventi da permessi di costruire. In passato, infatti, le c.d. opere a scomputo di cui all'art. 16, comma 2, del DPR 6 giugno 2001, n. 380, *de facto* non venivano contabilizzate, almeno non in termini di accertamenti/impegni e confluivano direttamente nel Conto del patrimonio. Con l'implementazione del processo di armonizzazione contabile, invece, i principi contabili (Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) al punto 3.11 hanno previsto che *"Le entrate concernenti i permessi di costruire destinati al finanziamento delle opere a scomputo di cui al comma 2 dell'art. 16 del DPR. 380/2001, sono accertate nell'esercizio in cui avviene il rilascio del permesso e imputate all'esercizio in cui la convenzione e gli accordi prevedono la consegna e il collaudo delle opere. Anche la spesa per le opere a scomputo è registrata nell'esercizio in cui nasce l'obbligazione giuridica, ovvero nell'esercizio del rilascio del permesso e in cui sono formalizzati gli accordi e/o convenzioni che prevedono la realizzazione delle opere, con imputazione all'esercizio in cui le convenzioni e gli accordi prevedono la consegna del bene. A seguito della consegna e del collaudo, si emette il titolo di spesa, versato in quietanza di entrata del bilancio dell'ente stesso, all'entrata per permessi da costruire (trattasi di una regolazione contabile). La rappresentazione nel bilancio di previsione di entrate per permessi da costruire destinate al finanziamento di opere a scomputo è possibile solo nei casi in cui la consegna delle opere è prevista dai documenti di programmazione (DUP e Piano delle opere pubbliche)"*. Al Comune di Segrate, ancorchè fossero state previste opere

⁽¹⁶⁾ Dove si è precisato, fra l'altro, che *"Nel merito, si è pronunciata anche la Corte Costituzionale (sentenza n. 139 del 23/05/2012), nonché la Sezione Autonomie della Corte dei Conti (deliberazione n. 26 del 20/12/2013), precisando che le disposizioni contenute nell'articolo 6 del D.L. 78/2010 non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio; pertanto le Amministrazioni locali dovranno perseguire l'obiettivo di riduzione della spesa complessivamente determinato dall'art. 6 del decreto sviluppo, ma potranno scegliere liberamente le tipologie di spesa alle quali apportare i tagli che consentano di realizzare il risultato previsto"*.

a scomputo nel 2016 per euro 21.228.000,00, a rendiconto si registrano accertamenti pari a zero, ed anche nel 2017, analogamente, a fronte di una previsione di opere a scomputo per euro 20.720.000,00, a rendiconto si registrano accertamenti pari a zero. Il Dirigente del Servizio finanziario ha in proposito confermato verbalmente che in effetti nello stesso biennio non sono state effettuate opere a scomputo. Tale circostanza rende almeno “comparabile” il flusso di investimenti degli ultimi esercizi con quello degli anni precedenti.

L'importo medio degli investimenti registrato negli esercizi più recenti rischia di essere tuttavia alquanto esiguo, con dimensioni tali da non consentire forse neppure la straordinaria manutenzione del patrimonio esistente per una città di medie dimensioni, con oltre 35.000 residenti, ma è anche conseguenza, come detto, del condivisibile mancato ricorso all'accensione di nuovo indebitamento nello stesso quinquennio 2012-2017. La problematica, tuttavia, non può essere correlata solo ad un problema di risorse, o per meglio dire non solo in termini di risorse di competenza.

Va infatti osservato, da un lato, che considerare solamente il volume degli impegni del titolo 2° nel quadro del sistema di armonizzazione contabile può apparire riduttivo. Volendo individuare il volume di investimento potenziale prodotto in un determinato esercizio, ad esempio, potrebbe essere ragionevole sommare agli impegni anche il Fondo pluriennale vincolato di spesa (conto capitale) che si registra a consuntivo. Tuttavia, per evidenti ragioni connesse al funzionamento stesso del FPV, tale inclusione non avrebbe alcun senso quando si considerino diversi esercizi insieme (come fatto in questa relazione), poiché almeno teoricamente potrebbe essere sempre lo stesso FPV che transita da un esercizio all'altro, e conseguentemente dovrebbe essere computato soltanto una volta. Solo in un'analisi di lunghissimo periodo il ruolo che gioca il FPV viene a stemperarsi fino all'irrelevanza.

D'altro lato, nel caso specifico deve essere considerato con attenzione che lo squilibrio finanziario, ed in particolare il *deficit* di liquidità, possono essere prospetticamente risolti anche promuovendo un flusso di investimenti inferiore a quanto le risorse in conto capitale a disposizione teoricamente potrebbero consentire. Non è difficile verificare una tale opzione nel caso di specie, se solo si considera che nel prospetto degli equilibri a rendiconto (All. 2 – pag. 9) si registra un avanzo degli equilibri di parte capitale pari ad oltre 8,5 mln di euro nel triennio 2015-2017.

Deve essere osservato che la Relazione della Giunta allegata al rendiconto contiene una dettagliata ricostruzione anche delle modalità di finanziamento degli investimenti. Dalla Relazione relativa all'ultimo esercizio rendicontato (2017) è fra l'altro indicato sinteticamente che la somma degli impegni del titolo 2° e del FPV in spesa (conto capitale), pari a 2,16 mln di euro, sia stato finanziato con avanzo di amministrazione, con FPV in entrata e con entrate di competenza per complessivi 3,75 mln di euro (al netto delle entrate in conto capitale destinate al finanziamento della parte corrente del bilancio). Ciò ha dato luogo ad un avanzo della parte capitale pari a 1,59 mln di euro, che in termini percentuali determina una quota molto significativa.

Si ritiene, comunque, che l'Ente debba perseguire l'obiettivo di incrementare il volume di investimento, peraltro senza ricorrere a nuovo indebitamento e nel quadro della procedura di riequilibrio finanziario in essere. L'unica possibilità è offerta dalla destinazione a tale tipologia di spesa di tutte le entrate che ad essa dovrebbero essere “naturalmente” destinate (es. proventi da permessi di costruire). Appare comunque certamente condivisibile l'obiettivo di destinare una quota

significativa dei prossimi incassi straordinari di proventi da permessi di costruire (operazione W...) alla estinzione anticipata di prestiti, circostanza che determina *ceteris paribus* un miglioramento significativo degli equilibri di parte corrente.

*** **

Nel paragrafo 1.6. di questo capitolo esamineremo la dinamica degli impegni di spesa del titolo 4° (già titolo III). Nel paragrafo 1.7.2., invece, esamineremo gli impegni di spesa imputati al titolo 7° (già titolo IV), vista la rilevanza che eventuali poste indebitamente ivi imputate rivestivano nel quadro del patto di stabilità interno.

*** **

Fra gli obiettivi dell'armonizzazione contabile, per mezzo del nuovo principio della competenza finanziaria c.d. potenziata, v'era, *in primis*, la necessità di meglio individuare i debiti di funzionamento effettivi. L'individuazione della scadenza come elemento costitutivo di un'obbligazione giuridica passiva ha reso necessaria proprio l'implementazione del principio della competenza finanziaria potenziata, con ciò permettendo l'imputazione dell'obbligazione all'esercizio nella quale la stessa giunge a scadenza (è esigibile). In precedenza, invece, si era in presenza di diverse modalità di impegno, meno circostanziate, e conseguentemente del formarsi di una massa di residui passivi a cui non corrispondevano reali obbligazioni giuridiche. Conseguentemente ciò determinava una scarsa rilevanza informativa del bilancio in ordine ai riflessi contabili del ciclo di realizzazione, ad esempio, delle opere pubbliche. Gli obiettivi di finanza pubblica in ambito europeo hanno reso necessario evidenziare i debiti reali, effettivi, qualificabili in termini di obbligazioni giuridiche passive scadute. Tale macro-esigenza, in un ente locale che solo dal 2015 ha implementato i nuovi principi contabili, consente di effettuare una prima sommaria valutazione quantitativa in ordine proprio all'esigenza di contenere il volume dei residui passivi in termini di debiti certi. Presso il Comune di Segrate non solo è possibile verificare la dinamica dei residui passivi *post* riaccertamento straordinario⁽¹⁷⁾, ma è possibile verificare anche la "tenuta" dell'auspicata contrazione in un'ottica di medio-periodo. Nella tabella seguente sono riportati i residui passivi, disarticolati per titoli, registrati in sede di rendiconto degli esercizi dal 2012 al 2017.

Tabella n. 21
RESIDUI PASSIVI

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
I - 1	8.366.747,35	7.922.168,54	7.262.129,32	6.903.229,88	7.883.116,21	9.646.513,82
II - 2	8.848.641,39	5.369.507,86	7.471.160,05	3.216.143,62	1.249.780,11	1.176.434,95
III - 3	16.008,62	2.514.852,75	2.026.951,74	3.315.818,80	---	---
IV - 4	388.051,82	311.419,55	566.965,79	819.974,08	37.380,10	---
V - 5					5.462.427,90	4.876.185,73
VII - 7					1.266.298,08	1.213.646,14
Tot.	17.619.449,18	16.117.948,70	17.327.206,90	14.255.166,38	15.899.002,40	16.912.780,64

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

⁽¹⁷⁾ Nel corso del 2015, in sede di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, erano stati cancellati residui passivi in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, o in quanto reimputati agli esercizi in cui diventano esigibili.

La dinamica dei residui passivi, risultante dai dati sintetici contenuti nella tabella n. 21, non sembrerebbe tuttavia evidenziare una contrazione estremamente rilevante, poiché sebbene si sia registrato il “minimo” in concomitanza con il riaccertamento straordinario operato nel corso dell’esercizio 2015, a conclusione degli esercizi successivi si è registrata una dinamica complessivamente crescente, che ha riportato i volumi complessivi nel 2017 a livelli superiori a quelli medi registrati nel triennio 2012-2014. Apparentemente, quindi, i residui passivi complessivi non sembrano confermare i risultati attesi, e tale circostanza appare ancor più ingiustificabile se messa in correlazione ad un volume di investimento sempre più ridotto, confermato anche da residui passivi del titolo 2° che infatti si riducono in misura obiettivamente rilevante.

Dev’esser tuttavia messo in evidenza che le anticipazioni non restituite al tesoriere entro il termine dell’esercizio esercitano un ruolo determinante sulle suddette dinamiche, per cui se si escludono i residui passivi del titolo III / 5° e quelli relativi alle partite di giro imputati ai titoli IV / 7° si può verificare che i residui passivi del triennio 2015-2017 hanno fatto registrare una media piuttosto stabile intorno a circa 10 mln di euro, mentre nel precedente triennio 2012-2014 gli stessi residui dei titoli I e II facevano registrare una media di residui passivi superiore ai 15 mln di euro. Le circostanze accennate farebbero quindi ritenere raggiunta l’esigenza di ricondurre il volume dei debiti di funzionamento a quelli effettivamente esigibili. E’ pur vero che il volume dei residui passivi non è solo conseguenza delle modalità con le quali vengono adottati gli impegni di spesa: variazioni significative dei volumi possono conseguire a “picchi” nel finanziamento delle spese, e di quelle in conto capitale in particolare, così come la lievitazione dei residui può conseguire anche a mere carenze di cassa o alla necessità di rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno / pareggio di bilancio. Nel caso specifico non può essere esclusa la significativa compresenza di alterazioni di siffatta natura.

Dalla tabella n. 22 riportata di seguito si evince un’informazione importante: a ridursi in misura obiettivamente rilevante sono i residui generati dagli esercizi precedenti (gestione residui) rispetto a quelli di competenza, visto che sono passati da importi rilevanti nel triennio 2012-2014 a importi tutto sommato marginali dopo l’avvento dell’armonizzazione contabile, pari mediamente ad un quarto di quelli precedenti.

Tabella n. 22
RESIDUI PASSIVI per provenienza

Titolo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
residui anni precedenti	7.746.274	4.005.695	3.300.276	991.309	1.351.671	1.451.759
residui anno corrente	9.873.176	12.112.254	14.026.931	13.263.858	14.547.332	15.461.022

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Tale circostanza risulta essere strettamente correlata all’adozione della competenza finanziaria potenziata, poiché se l’impegno può essere adottato solo a fronte di esigibilità nell’esercizio di competenza, ne consegue logicamente che gran parte dei residui passivi che sorgono verranno comunque pagati entro la conclusione dell’esercizio successivo.

In sede di verifica è stato richiesto al Dirigente del Settore finanziario di produrre un “preconsuntivo” al 20.04.2018, da cui si potesse evincere lo stato dei pagamenti relativi ai residui passivi. Dalle stampe prodotte si evince che a fronte di un ammontare di residui passivi al

31.12.2017 pari ad euro 16.912.780,64, sono già stati effettuati pagamenti al 20.04.2018 per euro 13.465.107,92, e conseguentemente la massa dei residui passivi si era già ridotta ad euro 3.447.672,72, pochi mesi dopo la conclusione dell'esercizio.

Va infine osservato che il parametro di deficitarietà strutturale n. 4 ⁽¹⁸⁾ non ha evidenziato il superamento delle soglie di criticità in ordine alla dimensione dei residui passivi di parte corrente in tutto il periodo 2012-2017.

1.5.1. I debiti fuori bilancio

Al fine di valutare sommariamente le ragioni che avevano condotto all'eventuale riconoscimento di debiti fuori bilancio, in sede di verifica sono state analizzate le deliberazioni della Giunta al rendiconto, i pareri dell'Organo di revisione sul rendiconto e le risposte ai questionari prodotti dalla Corte dei conti (SIQUEL), al fine di individuare preliminarmente un primo quadro quantitativo del fenomeno dei debiti fuori bilancio nell'ente verificato, in riferimento al quinquennio 2013-2017. Dal sito *web* istituzionale dell'ente locale è poi stata estratta copia delle deliberazioni consiliari (e dei relativi allegati) di riconoscimento dei debiti fuori bilancio – *ex art.* 194 del TUEL – nel periodo 2015-2018.

Dal punto di vista quantitativo deve essere rilevato che il fenomeno riveste nel caso di specie una dinamica obiettivamente anomala, caratterizzata da alternanza fra esercizi nei quali non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio ed esercizi caratterizzati da riconoscimenti per importi piuttosto rilevanti, tali da alterare la dinamica dei complessivi volumi di spesa, sia di parte corrente che in conto capitale. Gli importi vengono sintetizzati nella tabella che segue:

Tabella n. 23

RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO

2013	2014	2015	2016	2017
--	1.257.914,04	--	253.295,92	3.112.321,40

Fonte: SIQUEL e Relazioni della Giunta al rendiconto

In riferimento all'ultimo triennio è stata effettuata una sommaria lettura delle deliberazioni di riconoscimento debito fuori bilancio *ex art.* 194 del TUEL, almeno nei casi in cui le stesse comportavano una spesa significativa (>10.000,00 euro) ed al fine di valutare se gli stessi fossero da ricondurre alla fisiologica operatività degli enti locali o, piuttosto, a qualche non episodica patologia.

Nel 2016 risultano adottate 5 deliberazioni di riconoscimento, fra cui:

- ✓ deliberazione C.C. n. 31 del 20.06.2016 – euro 198.089,71 – il debito è originato dal decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Milano n. 31223/2015, dichiarato provvisoriamente esecutivo con ordinanza dello stesso Tribunale di Milano del 12/04/2016 nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, in ordine a causa riguardante la partecipata Acquamarina Segrate S.r.l. in liquidazione, di cui si dirà nel capitolo dedicato ai rapporti finanziari con le partecipate;

⁽¹⁸⁾ "Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente".

- ✓ deliberazione C.C. n. 29 del 20.06.2016 – euro 37.052,26 – il debito risulta “... originato dall’esecuzione di prestazioni di manutenzione ordinaria del verde pubblico, con interventi di valorizzazione delle realtà sociali, locali e ambientali, svolte nel corso degli anni 2014/2015, commissionate in assenza di formale assunzione di preventivo impegno di spesa ...”;
- ✓ deliberazione C.C. n. 39 del 26.09.2016 ⁽¹⁹⁾ – euro 12.152,14 – il debito è relativo “... a sentenze esecutive per risarcimenti danni e rimborso spese, per i quali non risulta assunto regolare impegno secondo le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 191, riconducibili all’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”.

Nel 2017 risultano adottate 3 deliberazioni di riconoscimento, elencate di seguito:

- ✓ deliberazione C.C. n. 37 del 20.07.2017 – euro 2.961.852,82 – trattasi, nello specifico, di centinaia di fatture, elencate nell’allegato alla deliberazione di riconoscimento, conseguenti a stanziamenti di bilancio resisi insufficienti per coprire la spesa a causa dello “slittamento” di fatture differite su esercizi successivi a quello di competenza. Tali circostanze, che rivelano una grave e rilevante violazione del principio della competenza finanziaria, sono state efficacemente descritte nel parere ⁽²⁰⁾ dell’organo di revisione sul piano di riequilibrio (All. 10), considerato che tali passività hanno costituito una delle ragioni, e non certo la più marginale data la dimensione finanziaria del debito, che hanno indotto l’Ente ad avviare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. La dimensione del suddetto debito fuori bilancio rivela una gestione finanziaria disordinata negli esercizi precedenti, almeno fin dal 2010. Conseguentemente, ogni valutazione in ordine agli equilibri di bilancio, ai risultati di amministrazione, al rispetto del patto di stabilità interno, ecc. scontano tale grave criticità, atteso che una così rilevante violazione del principio di competenza altera irrimediabilmente gli stessi saldi. Da sottolineare, in positivo, che l’incremento delle entrate conseguente all’adozione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha consentito, insieme ad alcune entrate straordinarie, di finanziare integralmente a carico dell’esercizio 2017 il rilevante debito in parola.
- ✓ deliberazione C.C. n. 49 del 13.11.2017 – euro 37.196,79 – trattasi, in gran parte, di riconoscimento effettuato ai sensi del comma 1, lettera e), dell’art. 194 (acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l’ente, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza).
- ✓ deliberazione C.C. n. 50 del 13.11.2017 – euro 113.271,79 – trattasi sostanzialmente di una integrazione della richiamata deliberazione C.C. n. 37 del 20.07.2017. Per “... le seguenti due fatture emesse da ATM – Servizi S.p.A., per il complessivo importo di €. 113.271,79= (IVA compresa): - Fattura n. 6021600352 del 29/12/2016 di €. 131.081,15= (IVA compresa) - relativa alle prestazioni del servizio di trasporto pubblico locale del mese di ottobre 2016 (pagata parzialmente per l’importo di €.

⁽¹⁹⁾ Integrata dalla deliberazione C.C. n. 47 del 28 novembre 2016.

⁽²⁰⁾ Verbale n. 8/2017 del 4 maggio 2017 ad oggetto: “Parere sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2017-2026 formulato ai sensi degli artt. 243-bis e segg. Del D.Lgs. n. 267/2000”.

22.869,36=); - Fattura n. 6021600353 del 29/12/2016 di € 5.060,00= (IVA compresa) relativa alle prestazioni del servizio di trasporto pubblico locale del mese di ottobre 2016; ...”. Nelle premesse del deliberato viene precisato che “la spesa risulta disposta senza l’osservanza di quanto disposto dall’art. 191 del D.lgs. n.267/2000, ove prevede che l’acquisizione di beni e servizi da parte degli Enti Locali possa avvenire soltanto in presenza del relativo impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria di cui all’art. 151, comma 4, del succitato D.lgs. – oppure – detto visto di regolarità contabile e di attestazione di copertura finanziaria risulta formalmente apposto agli atti di impegno di spesa, pur in presenza di insufficiente stanziamento di bilancio che, di fatto, non ha poi consentito l’effettiva registrazione contabile dell’impegno”.

Nel 2018, fino al momento della verifica, risultavano già adottate 3 deliberazioni di riconoscimento:

- ✓ deliberazione C.C. n. 13 del 19.03.2018 – euro 1.776.172,48 – il debito in parola trae origine dalla “... sentenza n. 5154 del 04/12/2017 (depositata il 06/12/2017), notificata al Comune di Segrate il 20/12/2017 (prot. comunale n. 47354/2017), con la quale la Commissione Tributaria Regionale della Lombardia ha annullato la precedente sentenza di 1° grado n. 4181 del 02/05/2016 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Milano, ordinando la restituzione degli importi versati dal ricorrente a titolo di IMU per le annualità d’imposta 2012, 2013 e 2014 ...”. La deliberazione è stata adottata “... senza prestare acquiescenza alcuna alla sentenza sopra richiamata ed al solo fine di procedere alla regolarizzazione contabile del debito fuori bilancio sopra citato, così da evitare ulteriori conseguenze finanziarie sul bilancio comunale, atteso che la Giunta Comunale ha autorizzato il ricorso per cassazione avverso la suddetta sentenza n. 5154/2017 emessa dalla Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, giusta deliberazione G.C. n. 29 del 08/02/2018 ...”. Si specifica, inoltre, che “...il finanziamento del debito riconosciuto con il presente provvedimento, per la parte relativa al rimborso dovuto alla ricorrente ..., per l’importo di € 1.770.336,00=, troverà integrale copertura finanziaria mediante imputazione nel Bilancio di previsione finanziario 2018-2020 – esercizio 2018 – ad apposito capitolo di spesa finanziato con quota-parte dell’avanzo di amministrazione vincolato ex art. 187, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 (Fondo rischi contenzioso) ...”;
- ✓ deliberazione C.C. n. 14 del 19.03.2018 – euro 62.637,42 – trattasi, sostanzialmente, di una integrazione della precedentemente richiamata deliberazione C.C. n. 31 del 20.06.2016 adottata in ottemperanza alla “... sentenza n. 240 del 10/01/2018 (pubbl. il 12/01/2018 - RG n. 3988/2016 – notificata al Comune in data 24/01/2018 presso il procuratore costituito nel giudizio di primo grado (prot. comunale n. 3485 del 25/01/2018), con la quale il Tribunale di Milano, definitivamente pronunciando in ordine all’opposizione al decreto ingiuntivo n. 31223/2015 proposta dal Comune nei confronti della Banca Popolare di Sondrio, ha rigettato l’opposizione proposta e ha confermato il decreto ingiuntivo opposto, condannando altresì l’Amministrazione

Comunale a rifondere l'opposta delle spese di lite ...". La deliberazione precisa inoltre che "... il presente provvedimento viene adottato senza prestare acquiescenza alcuna alla sentenza del Tribunale di Milano n. 240/2018 in esame ed al solo fine di procedere alla regolarizzazione contabile del debito fuori bilancio sopra citato, così da evitare ulteriori conseguenze finanziarie sul bilancio comunale, atteso che la Giunta Comunale ha autorizzato il ricorso in appello avverso la suddetta sentenza, giusta deliberazione G.C. n. 36 del 15/02/2018 ...";

- ✓ *deliberazione C.C. n. 15 del 19.03.2018 – euro 15.714,00 – trattasi sostanzialmente di una ulteriore integrazione della richiamata deliberazione n. 37 del 20.07.2017, per l'appalto relativo al servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico e ad interventi riconducibili alla stagione 2012/2013. In ordine agli stessi l'Organo di revisione ha precisato che "... dette fatture risultavano nella disponibilità del competente Ufficio comunale fin dal 17 giugno 2015 e, pertanto, le stesse avrebbero dovuto essere segnalate da parte del competente Dirigente, in sede di ricognizione della sussistenza di debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del T.U.E.L., già in corso dell'esercizio 2015 (verifica degli equilibri di bilancio al 30/09/2015) e nelle successive rilevazioni periodiche (approvazione del Rendiconto per gli esercizi 2015 e 2016), nonché in sede di rilevazione straordinaria che tutte le strutture comunali dovevano effettuare entro il 1° febbraio 2017, in esecuzione di quanto disposto dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 4 del 23/01/2017, finalizzata a determinare la massa passiva oggetto di Piano di riequilibrio pluriennale ex art. 243-bis del T.U.E.L. nel frattempo approvato dal Consiglio Comunale; ...".*

La breve ricognizione qui richiamata conferma piuttosto chiaramente che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio costituisce come sempre una efficace "cartina di tornasole" per valutare *ex post* la correttezza della gestione finanziaria di un ente.

Nel caso specifico risulta evidente che, pur a fronte di riconoscimenti che potremmo definire "fisiologici", gli importi maggiori, per milioni di euro, si riferiscono a ricorrenti omesse adozioni di impegni di spesa, conseguenti a stanziamenti insufficienti, che riflettono un diffuso "disordine finanziario" attraverso la violazione sistematica del principio di competenza finanziaria, tale da rendere quantomeno aleatori i volumi degli impegni di spesa risultanti dai rendiconti, gli accertati risultati di amministrazione nel periodo meno recente, i certificati adempimenti in ordine ai saldi finanziari obiettivo del patto di stabilità interno.

I nuovi parametri sperimentali di deficitarietà strutturale, di cui al D.M. 20 febbraio 2018, prevedono (P6) una condizione di criticità allorquando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati, rapportato al totale degli impegni dei titoli 1 e 2, sia superiore all'1%. Nel 2017 il suddetto valore è stato pari al 9,02% al Comune di Segrate, dato che riflette quindi una anomalia davvero molto significativa, ancorché nello specifico sia stata semplicemente frutto della volontà di far emergere integralmente le anomalie pregresse.

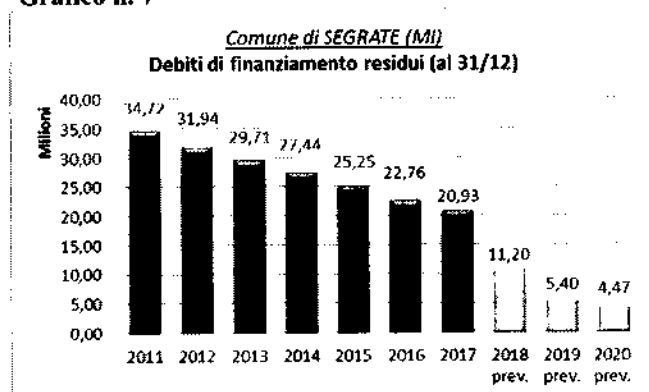
Con i parametri di deficitarietà precedenti (ancora validi per l'esercizio 2017) la soglia di allarme relativa alla consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio operava quando superiore all'1 per cento dei valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considerava negativo solo ove tale soglia fosse superata in tutti gli ultimi tre

esercizi finanziari. Quindi, nel caso in esame, nonostante gli importi rilevanti richiamati nella tabella n. 23, il parametro non farebbe registrare criticità in tutto il quinquennio 2013-2017.

1.6. Il ricorso all'indebitamento nel periodo 2012-2018

Nel periodo 2012-2018 (fino al 30.04) il Comune di Segrate, come risulta dalla lettura dei rendiconti di gestione approvati e dalla ulteriore documentazione contabile ed amministrativa messa a disposizione in sede di verifica, non ha fatto ricorso all'indebitamento per finanziare nuovi investimenti. Gli importi accertati annualmente nei bilanci all'ex Titolo V dell'entrata si riferiscono quindi integralmente ad anticipazioni di tesoreria di cui all'art. 222 del TUEL, argomento già illustrato in precedenza. Alla data del 1° gennaio 2018 i debiti di finanziamento del Comune di Segrate ammontavano, come risulta dalla lettura del Passivo dello Stato patrimoniale e della Relazione della Giunta al rendiconto, complessivamente a 20.929.749,76 euro. Nella Nota integrativa al bilancio di previsione 2018-2020 si evidenzia in proposito che nell'ambito del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale verrà operata una rilevante operazione di riduzione del debito residuo ⁽²¹⁾, finanziato con risorse straordinarie (operazione W...). Tali circostanze, in continuità con le annualità precedenti evidenziano (grafico n. 7) un trend decrescente, anche conseguente al mancato ricorso all'accensione di nuovo indebitamento per il finanziamento degli investimenti.

Grafico n. 7



Fonte: Conto del Patrimonio e Stato patrimoniale – vari anni

⁽²¹⁾ "Nell'ambito del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'Amministrazione intende attuare, nel corso degli esercizi finanziari 2018 e 2019, una significativa operazione di riduzione del debito residuo, riferito a mutui precedentemente assunti con Istituti Bancari per il finanziamento della realizzazione di opere pubbliche ed attualmente in corso di ammortamento, al fine di perseguire l'alleggerimento della rigidità strutturale del bilancio a decorrere dall'esercizio 2018, come segue:

- estinzione anticipata mutui nel corso dell'esercizio 2018 = € 8.100.700,00=

- estinzione anticipata mutui nel corso dell'esercizio 2019 = € 5.000.000,00=

Nel merito di tale operazione, è stata interessata la competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti che, con deliberazione n. 372/2017/PAR del 20/12/2017, si è così espressa: "La necessità di sostenere il piano di riequilibrio attivato con deliberazione del consiglio comunale numero 1 del 13 febbraio 2017, e successivamente approvato con deliberazione consiliare n. 19 del 12 maggio 2017 (e rettificato con successiva deliberazione n. 21 del 19/05/2017), attualmente in fase di istruttoria (Piano di riequilibrio 2017 – 2026), non può non far rilevare come la procedura di riequilibrio pluriennale si configura come "una terza fattispecie che si aggiunge" a quelle già previste dal TUEL, relative rispettivamente agli enti in condizioni strutturalmente deficitarie e a quelli in situazioni di dissesto finanziario. In altre parole la situazione debitoria, cui il Piano deve fornire "una quantificazione veritiera e attendibile", intesa in senso largo, nelle molteplici dimensioni assunte dallo squilibrio finanziario, diventa il punto cruciale sul quale focalizzare la governance finanziaria. Tutte le energie amministrative e contabili devono essere quindi spese, una volta valutati positivamente i presupposti, nel tentativo di evitare il dissesto, che diviene un percorso obbligato al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL. "

Come risulta chiaramente dalla sintesi grafica sopra riportata, dal 31 dicembre 2011 al 31 dicembre 2017 si registra una contrazione dei debiti di finanziamento residui superiore al 39%, percentuale che potrebbe raggiungere l'87% al 31.12.2020 se verrà messo in atto il previsto piano di estinzione anticipata di prestiti. Va osservato, inoltre, che il D.M. 24 settembre 2009, concernente l'aggiornamento dei parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2010-2012 ⁽²²⁾, ha previsto una soglia di criticità per i Comuni quando il debito superi il 150 per cento delle entrate correnti (120 qualora il risultato contabile di gestione sia negativo). Il parametro nel periodo considerato ha fatto registrare un *trend* costantemente decrescente, con valori comunque ampiamente inferiori alle soglie di criticità (57,16% nel 2017). Nel corso del periodo esaminato, la spesa relativa all'ammortamento del debito (interessi + quota capitale) con oneri a carico del Comune di Segrate evidenzia un *trend* decrescente, se solo si considera che dal primo esercizio considerato (2012) all'ultimo consuntivato (2017) la spesa finalizzata all'ammortamento dei debiti di finanziamento passa da 2.944.904,66 euro a 2.512.827,66 euro, circostanza che comporta quindi una riduzione pari al 14,7%. La spesa connessa all'ammortamento del debito nel più recente periodo 2012-2017 viene riportata in dettaglio nella tabella n. 24 che segue, distinta fra oneri destinati al pagamento degli interessi ed oneri connessi alla restituzione del capitale:

Tabella n. 24
SPESA PER L'AMMORTAMENTO DEL DEBITO – periodo 2012-2017

	interessi (*)	quota capitale (**)	totale spesa ammortamento
2012	644.086,50	2.300.818,16	2.944.904,66
2013	288.295,02	2.233.100,00	2.521.395,02
2014	259.992,63	2.263.621,70	2.523.614,33
2015	171.005,67	2.210.000,00	2.381.005,67
2016	87.312,28	2.474.862,37	2.562.174,65
2017	86.762,30	2.426.065,36	2.512.827,66

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

(*) gli importi indicati non comprendono gli interessi per anticipazioni di tesoreria

(**) gli importi indicati sono al netto delle restituzioni anticipazioni di tesoreria

A quest'articolazione degli oneri di ammortamento è conseguita una riduzione della quota di entrate correnti destinata all'ammortamento del debito. Infatti, mentre nel 2012 veniva destinata a tal fine una quota pari al 7,43% delle risorse di parte corrente (Titoli I, II e III dell'Entrata), nel 2017 tale quota si è attestata al 6,86% (dato comunque non confrontabile direttamente con quello degli anni precedenti in relazione ai diversi criteri contabili previsti dall'"armonizzazione", così come ovviamente rileva sulla riduzione della percentuale anche l'incremento delle entrate tributarie conseguenti all'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale). Una gestione del debito che assorba meno di un decimo del complesso delle risorse di parte corrente è da considerare un dato piuttosto fisiologico, ancorché costituisca sempre un fattore di rigidità strutturale del bilancio.

Ciò detto, risulta senz'altro condivisibile quanto prospettato nella Nota integrativa al Bilancio di previsione 2018-2020, in ordine all'estinzione anticipata di mutui che ridurranno molto significativamente l'indebitamento residuo, poiché conseguentemente si ridurrà in misura rilevante

⁽²²⁾ Gli stessi trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione 2009. Sono stati poi aggiornati, per il triennio 2013-2015, dal D.M. 18 febbraio 2013.

anche la spesa per l'ammortamento del debito residuo, attestatasi a circa 2,5 mln di euro annui nell'ultimo quinquennio.

Come risulta dai conti consuntivi, dall'ulteriore documentazione esaminata in sede di verifica e da quanto riferito dal dirigente del Settore finanziario, va sinteticamente richiamato che nel periodo 2012-2017 e nei primi mesi del 2018 il Comune di Segrate:

- ha utilizzato ripetutamente ed in misura non episodica anticipazioni di tesoreria ex art. 222 del TUEL;
- non ha rilasciato garanzie fideiussorie, né sussistono garanzie fideiussorie in essere;
- non ha aderito a proposte di rinegoziazione di mutui;
- non ha stipulato alcun contratto relativo all'utilizzo di strumenti di finanza derivata, *interest rate swap* in particolare, né risultano contratti attivi stipulati in precedenza;
- non ha effettuato emissioni obbligazionarie (BOC) finalizzate al finanziamento di nuovi investimenti e/o all'estinzione anticipata di prestiti;
- non ha assunto nuovi mutui;
- ha mantenuto un'ampia capacità mutuabile teorica residua, ancorché l'accensione di mutui tale per cui la spesa per interessi che ne deriverebbe rispetterebbe comunque il limite rappresentato dall'art. 204 del TUEL si è di molto ridotta in seguito alla numerose novelle⁽²³⁾ che hanno caratterizzato la stessa norma. La quota delle entrate correnti del penultimo anno precedente destinata al pagamento della spesa per interessi si è infatti attestata su un valore pari al 0,237% nel 2017 a fronte di un limite pari al 10%.

A fronte delle circostanze descritte in ordine all'indebitamento, obiettivamente positive, dev'esser comunque sottolineato che le criticità della gestione finanziaria già messe in evidenza negli altri paragrafi di questo capitolo, poi coagulatesi in un disavanzo emerso con il rendiconto 2016 di oltre 13 mln di euro a cui è seguita la necessità di implementare un percorso di riequilibrio pluriennale, costituiscono pur sempre le premesse di un'atipica forma di indebitamento. Aver "spalmato" sul decennio 2017-2026 il disavanzo costituisce infatti un'operazione finanziaria del tutto analoga all'ammortamento di un mutuo. In questo caso, peraltro, tale forma di indebitamento è

⁽²³⁾ 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, al 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". 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 legislativo 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». Poi, l'art. 1, comma 735, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 ha portato le suddette percentuali al 12% per il 2011 e all'8% dal 2012. Infine, la versione attualmente vigente prevede che la soglia sia pari al 12 per cento per l'anno 2011, all'8 per cento dal 2012 al 2014 e al 10% dal 2015 (articolo 1, comma 539, della legge 23 dicembre 2014, n. 190).

stata in gran parte generata dalla parte corrente del bilancio, circostanza che, nel quadro dell'art. 119, comma 6, della Costituzione, enfatizza la gravità dei comportamenti che ne sono stati causa.

1.7. Il patto di stabilità interno ed il pareggio di bilancio

Il patto di stabilità interno è un sistema di vincoli di finanza pubblica per Regioni ed enti locali che nasce dall'esigenza di far convergere le economie degli Stati membri dell'UE verso parametri comuni condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita per l'osservanza dei requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria. L'indebitamento netto della P.A. costituisce il parametro principale da controllare, ai fini del rispetto dei criteri di convergenza e la causa di formazione dello *stock* di debito. Il patto di stabilità interno rappresenta quindi lo strumento attraverso cui gli Enti territoriali concorrono al perseguimento del generale obiettivo di risanamento, configurandosi come la componente principale del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo di cui agli art. 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione. Proprio in tali ottiche va inquadrata l'introduzione del patto di stabilità interno, avvenuta per la prima volta con la legge 448/1998 (legge finanziaria 1999) e che in seguito ha fatto registrare modalità tecnico-operative variamente articolate, oltre che l'introduzione di sanzioni via via sempre più onerose per gli enti che non avessero rispettato gli obiettivi programmati. La legge 28 dicembre 2015, n. 208, all'articolo 1, comma 707, commi da 709 a 713, comma 716 e commi da 719 a 734, nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", ha previsto nuove regole di finanza pubblica per gli enti territoriali che sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali⁽²⁴⁾, introducendo il principio del "pareggio di bilancio". Nei paragrafi che seguono analizzeremo il comportamento tenuto dal Comune di Segrate in ordine all'ottemperanza alle norme di cui al patto di stabilità interno / pareggio di bilancio nel periodo 2012-2017.

1.7.1. Il patto di stabilità interno 2012-2015 e il pareggio di bilancio 2016-2017

La legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244, ha apportato significative modifiche alle regole sul patto di stabilità interno degli enti locali stabilite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296. Rilevante, in particolare, è l'adozione del criterio della competenza "mista", secondo il quale per la contabilizzazione del saldo obiettivo le entrate e le spese di parte corrente sono considerate in termini di competenza, mentre quelle di parte capitale sono contabilizzate per cassa. Sia per il 2011 che per il 2012, il periodo di riferimento è stato costituito dal triennio 2006-2008, mentre per il 2013 il riferimento era il triennio 2007-2009. Per il 2014, il saldo finanziario obiettivo in termini di competenza mista è stato calcolato in riferimento alla media della spesa corrente (impegni) registrata nel triennio 2009-2011, mentre nel 2015 è stato previsto lo scorrimento della base di riferimento per il calcolo dell'obiettivo dal triennio 2009-2011 al triennio 2010-2012, oltre a numerose altre innovazioni di cui si ritiene di omettere il dettaglio. Successivamente, il saldo finanziario in termini di pareggio di bilancio viene calcolato secondo il dettaglio richiamato nella Circolare RGS n. 5 del 10 febbraio 2016, che prevede, in estrema sintesi, la necessità di un saldo non negativo fra entrate finali e spese finali, in termini di competenza. Tale saldo è dato dalla somma algebrica del F.P.V. di entrata per spese correnti, del F.P.V. di entrata per spese in conto

⁽²⁴⁾ Circolare RGS n. 5 del 10 febbraio 2016.

capitale (al netto delle quote finanziate da debito), delle Entrate finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica e delle Spese finali analogamente valide ai fini dei saldi di finanza pubblica.

A consuntivo, come risulta dai prospetti trasmessi alla RGS, risulta che il saldo finanziario di competenza mista (pareggio di bilancio nel biennio 2016-2017) evidenzia sempre un avanzo rispetto al saldo obiettivo:

Tabella n. 25

PATTO DI STABILITA' INTERNO e PAREGGIO DI BILANCIO

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo finanziario OBIETTIVO	2.821	3.704	3.785	1.353	31	44
Saldo finanziario a consuntivo	2.855	3.777	3.822	1.367	2.460	7.026
Differenza	34	73	37	14	2.429	6.982
rispetto dell'obiettivo finanziario	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Fonte: prospetti di determinazione dell'obiettivo e di certificazione trasmessi alla RGS

N.B. gli importi sono indicati in migliaia di euro

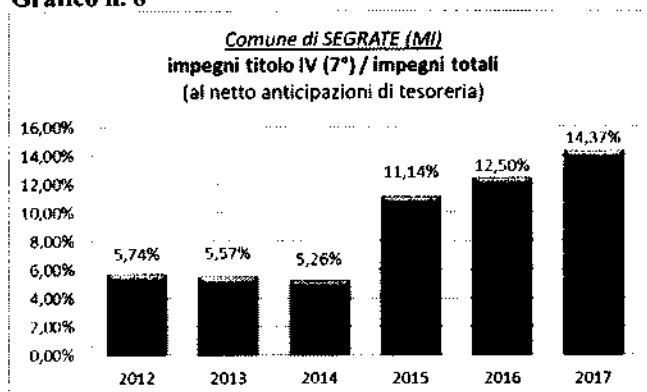
Sulla base di tali dati risulta che il Comune di Segrate ha formalmente rispettato, in tutti gli esercizi del periodo 2012-2017, i saldi finanziari obiettivo del patto di stabilità interno / pareggio di bilancio, e conseguentemente non ha dovuto sottostare alle sanzioni previste per gli enti locali inadempienti. Dev'esser tuttavia sottolineato che nei quattro ultimi esercizi di operatività del patto di stabilità interno i saldi a consuntivo sono risultati superiori ai saldi obiettivo per differenziali davvero minimi, circostanza che, anche sulla base delle considerazioni già esposte in precedenza e che richiameremo di seguito, consente di avanzare forti dubbi in ordine ad una loro reale consistenza.

1.7.2. Considerazioni su diverse imputazioni contabili potenzialmente elusive

Al fine di cogliere eventuali manovre elusive, connesse alla necessità di rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno, è stata effettuata preliminarmente una sommaria verifica quantitativa delle spese imputate al titolo IV (titolo 7° post armonizzazione), in termini di impegni. In particolare, sono state valutate preliminarmente eventuali possibili anomalie nella percentuale degli impegni di spesa del Titolo IV (7°) rapportati agli impegni di spesa totali (al netto degli impegni per restituzione delle anticipazioni di tesoreria), che fisiologicamente si attestavano su valori medi interni ad un range compreso fra il 5 ed il 7-8%.

Nel grafico n. 8 che segue sono riportate le percentuali riscontrate al Comune di Segrate:

Grafico n. 8



Fonte: elaborazioni su Conto consuntivo – vari anni

Risulta evidente che nel corso del triennio 2012-2014 non si sono registrate significative anomalie nella suddetta percentuale, mentre le percentuali più elevate riscontrate nel triennio 2015-2017 sono da ricondursi quasi integralmente alle norme sullo *split payment* dell'Imposta sul valore aggiunto. E' stato comunque richiesto al Dirigente del Settore finanziario di produrre copia dei partitari relativi agli impegni imputati al Titolo IV (7° *post* armonizzazione) nel corso dell'ultimo quinquennio. Va richiamato, in proposito, il principio contabile n. 2 (Gestione nel sistema del bilancio), emanato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, che al punto 24 (del testo del 2004) chiariva dettagliatamente ciò che poteva essere imputato ai servizi conto terzi ⁽²⁵⁾. Più recentemente, il Principio contabile Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 (per il 2016) al punto 7.1 ha previsto che *“Non hanno natura di “Servizi per conto di terzi” e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio:*

- *le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate, quali le spese elettorali sostenute dai comuni per altre amministrazioni pubbliche, le spese di giustizia, ecc.;*
- *le operazioni svolte per conto di un altro soggetto (anche non avente personalità giuridica, comprese le articolazioni organizzative dell'ente stesso) che non ha un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni;*
- *i finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti;*
- *le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio. ...”.*

Una lettura degli impegni imputati al titolo IV (7° dal 2016) evidenzia come nel quinquennio 2013-2017 siano ivi confluiti interventi che sembrerebbero, a prima vista, estranei all'esaustivo elenco riportato nelle note. Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti circostanze:

- ✓ **Spese elettorali.** In alcuni esercizi del quinquennio considerato sono stati imputati al titolo IV impegni di spesa connessi alla effettuazione di elezioni e referendum. In proposito, va rammentato come la Corte dei conti ha chiarito che non può attribuirsi natura di “servizi per conto di terzi” alle spese che, pur sostenute per conto di un altro Ente o di un privato, comportino autonomia decisionale e discrezionalità da parte del Comune che le sostiene, anche se destinate ad essere interamente rimborsate, quali le spese elettorali ⁽²⁶⁾. Tale orientamento interpretativo della Sezione di controllo laziale della Corte dei conti è stato

⁽²⁵⁾“... Le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano:

(a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto irpef, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;

(b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;

(c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;

(d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;

(e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;

(f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai Comuni. ...”.

⁽²⁶⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 12/2014/PAR del 31.01.2014.

integralmente condiviso anche dalla Sezione di controllo piemontese ⁽²⁷⁾. Va tuttavia osservato che la irregolarità registrata sembra assumere una valenza solo formale nell'ottica del patto di stabilità interno, tenuto conto che è sostanzialmente neutrale, poiché impegni ed accertamenti imputati correttamente non avrebbero alterato lo specifico saldo finanziario. Ciò non esimeva l'Ente dall'obbligo di non imputare le spese elettorali ai servizi conto terzi.

Non sono state individuate, complessivamente, tracce evidenti di pratiche riconducibili alla volontà di eludere gli obblighi del patto di stabilità interno / pareggio di bilancio attraverso l'imputazione di spese al titolo IV (7° dal 2016).

*** **

In ordine all'eventuale adozione di manovre potenzialmente elusive, connesse alla necessità di rispettare gli obiettivi del patto di stabilità interno, va in questa sede richiamato quanto già riferito in precedenza, sia in ordine all'emersione di debiti fuori bilancio che in ordine alla eliminazione di residui attivi per rilevanti importi, accertati negli anni precedenti e poi stralciati per insussistenza.

Relativamente ai debiti fuori bilancio, si è detto che in sede di predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è stata effettuata una ricognizione, che ha poi condotto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per oltre 3 mln di euro (deliberazione C.C. n. 37 del 20.07.2017 + integrazioni), in gran parte derivanti da un progressivo "slittamento" delle imputazioni sull'esercizio successivo a quello di competenza, conseguentemente a stanziamenti insufficienti. E' sufficiente considerare tale circostanza per rendere del tutto evanescente il certificato rispetto del patto di stabilità interno in tutti gli esercizi del periodo 2012-2015, tenuto conto che gli "slittamenti" (imputazione all'esercizio contabile successivo all'esercizio di competenza) sono risultate ben maggiori dei risicati margini indicati nella tabella n. 25. Nel parere dell'Organo di revisione al Piano di riequilibrio pluriennale (All. 10) è contenuto un esempio, costituito dalle imputazioni "slittate" di ENEL Sole S.p.a. La tabella evidenzia, in relazione a tali forniture, che gli importi imputati ad esercizi diversi da quello di competenza, sono maggiori dei margini di cui alla tabella n. 25, come detto anche solo considerando tale fornitore e non il complesso della problematica. Assumendo un qualunque esercizio del periodo, se dalle imputazioni effettuate in violazione del principio di competenza si sottraggono quelle che anche nell'anno precedente erano state illegittimamente imputate all'esercizio successivo (da sottolineare, peraltro, come la somma algebrica di due irregolarità non possa comunque mai costituire un esatto adempimento), i differenziali sarebbero comunque maggiori dei margini di cui alla tabella n. 25 per almeno tre esercizi su quattro del periodo 2012-2015.

La sommaria disamina dei debiti fuori bilancio illustrata nel paragrafo 1.5.1. ha peraltro mostrato che il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett e), del TUEL, dovuti alla omessa preventiva adozione di un impegno di spesa, risulta essere tutt'altro che episodica, circostanza che rende i margini indicati nella tabella n. 25 ancor più aleatori, e in definitiva fanno ritenere non supportato dalle evidenze contabili successive il certificato rispetto del patto di stabilità interno nel periodo 2012-2015.

⁽²⁷⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibere n. 84/2012, 158/2012, 159/2012, 173/2012, 216/2013.

In precedenza abbiamo indicato che in tutto il periodo 2012-2015 il patto di stabilità interno è stato calibrato in termini di competenza mista, circostanza che comporta la registrazione delle entrate correnti (e delle spese correnti) in termini di competenza. Va quindi richiamato quanto già accennato nel capitolo dedicato alla disamina delle entrate e dei residui attivi, laddove venivano messi in evidenza i significativi stralci di residui attivi (operati in misura solo “simbolica” in occasione del riaccertamento straordinario) in occasione dei rendiconti 2015, 2016, e 2017.

A fronte di tali stralci, non si registrano corrispondenti stralci di residui passivi di parte corrente (peraltro in gran parte da ricondurre alle reimputazioni operate in occasione del riaccertamento straordinario, base per il calcolo del FPV). La tabella che segue sintetizza gli stralci di entrate correnti e di spese correnti operate nell’ultimo triennio (gestione residui):

Tabella n. 26
MINORI ENTRATE CORRENTI E SPESE CORRENTI (GEST. RESIDUI)

ENTRATE	2015	2016	2017
Titolo I – 1°	- 1.852.436,34	- 4.110.342,30	- 440.530,31
Titolo II – 2°	- 269.431,38	- 111.736,24	- 34.910,00
Titolo III – 3°	- 570.586,42	- 748.253,76	- 1.959.863,42
SPESE	2015	2016	2017
Titolo I – 1°	⁽²⁸⁾ - 278.920,79	- 26.191,87	- 121.711,24

Fonte: Conto consuntivo – vari anni

Il differenziale fra stralcio di residui attivi di parte corrente e stralcio dei corrispondenti residui passivi (titolo I – 1°) è pari a quasi 10 mln di euro.

Va osservato, preliminarmente, che nel sistema dell’armonizzazione contabile i numeri rappresentati nella tabella n. 26 possono essere del tutto fisiologici: nel quadro della competenza finanziaria potenziata, infatti, lo stralcio di residui passivi costituisce un fenomeno sostanzialmente episodico, poiché deve essere impegnato ciò che risulta essere già esigibile entro il termine dell’esercizio; di converso, atteso che alcune entrate devono essere accertate al lordo della quota di dubbia esigibilità, che dovrà essere opportunamente compensata dalla iscrizione a bilancio di un FCDE sufficientemente capiente, risulta essere del tutto fisiologico procedere in sede di riaccertamento ordinario con stralci anche rilevanti dei crediti definitivamente inesigibili, riducendo la quota accantonata nel risultato di amministrazione a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità, come previsto dai principi contabili.

Altra cosa è valutare il fenomeno nel sistema contabile precedente, atteso che un fenomeno abbastanza diffuso, nel quadro del patto di stabilità interno, era costituito dalla adozione di accertamenti “ottimistici” delle entrate correnti (utili nel calcolo del saldo finanziario), che determinavano il sorgere di residui attivi di improbabile esigibilità e che, in quanto tali, venivano poi stralciati, *de facto* eludendo il rispetto del saldo finanziario obiettivo.

A mero titolo di esempio, si rileva che:

- ✓ con il riaccertamento ordinario 2016 (e straordinario *ex art. 243-bis*, comma 8, lett. e), del TUEL) sono stati stralciati per insussistenza residui attivi I.M.U. pari ad euro 333.768,44 del

⁽²⁸⁾ Di cui euro 313.117,94 residui passivi di parte corrente al 31.12.2014 reimputati all’esercizio 2015 in sede di riaccertamento straordinario.

2014 ed euro 1.588.455,57 del 2015. Sono stati stralciati per insussistenza anche residui attivi Addizionale comunale Irpef pari a 200.000,00 euro del 2012, 250.000,00 euro del 2013, 450.000,00 euro del 2014 e 200.000,00 euro del 2015; analogamente, sono stati stralciati residui attivi da Sanzioni per violazioni al Codice della strada pari ad euro 145.162,29 del 2012, euro 332.307,11 del 2013;

- ✓ con l'ultimo riaccertamento ordinario (rendiconto 2017) sono stati stralciati residui attivi insussistenti di sanzioni per violazioni al Codice della strada, accertate in anni risalenti: euro 401.061,43 del 2011 ed euro 614.982,12 del 2012. Per tali entrate, peraltro, è noto che conformi orientamenti interpretativi della Corte dei conti consigliassero l'accertamento per cassa, a cui il Comune di Segrate non si è evidentemente attenuto.

L'entità degli importi richiamati, impiegati a suo tempo ai fini del calcolo del saldo finanziario del patto di stabilità interno, soprattutto se confrontati con i margini risicati della tabella n. 25, rendono di per sé vacuo l'effettivo rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno in tutto il quadriennio 2012-2015.

La Corte dei conti ⁽²⁹⁾ ha già opportunamente avuto modi di evidenziare che le circostanze richiamate “... denotano la mancata adeguata effettuazione delle operazioni di riaccertamento dei residui, ordinaria e straordinaria, a chiusura degli esercizi precedenti al 2015.”, e già nel 2016 ⁽³⁰⁾ aveva sottolineato che “Una sovrastima degli accertamenti di entrata può permettere, infatti, il rispetto della regola di finanza pubblica pur in presenza di posizioni attive non fondate su reali e attendibili ragioni di credito. Essendo gli obiettivi del patto di stabilità interno costruiti in termini di c.d. “competenza mista”, con rilevanza per le entrate correnti (quali quelle tributarie), dell'ammontare degli accertamenti (a prescindere dalle riscossioni), un eventuale artificioso aumento dei primi rileva comunque positivamente. In relazione al profilo specifico di potenziale elusione, a causa di sensibili percentuali di accertamenti non riscossi, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, va ricordato come l'art. 31, commi 30 e 31, della legge 12 novembre 2011, n. 183, ha sanzionato con la nullità i contratti di servizio e gli altri atti, posti in essere dagli enti locali, che si configurino elusivi.”.

1.8. Considerazioni conclusive sulla situazione finanziaria del Comune di Segrate

Le criticità, obiettivamente rilevanti, a cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti, hanno complessivamente determinato la condizione affinché il Comune di Segrate, all'inizio del 2017, non potesse intraprendere altra strada che quella dettata dall'art. 243-bis, del TUEL, dato il disavanzo di fatto che si era sino ad allora sedimentato, in concomitanza con un grave deficit di liquidità. Far passare altro tempo avrebbe, presumibilmente, costituito solamente la premessa per far maturare le condizioni di cui all'art. 244 dello stesso TUEL.

E' sorprendente dover sottolineare che il Comune di Segrate non è, e non era, un ente locale piegato da inevitabili ristrettezze finanziarie. E' un Comune con entrate molto rilevanti in valore assoluto e relativo, che in virtù di tale condizione di favore si è potuto permettere un livello di spesa

⁽²⁹⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – deliberazione n. Lombardia/206/2017/PRSE del 18 luglio 2017.

⁽³⁰⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – deliberazione n. Lombardia/418/2016/PRSE del 21 dicembre 2016.

molto elevato. Una gestione finanziaria minimamente responsabile avrebbe solo dovuto monitorare il permanere delle condizioni di equilibrio, ed in caso quest'ultimo difettesse operare nella direzione di un contenimento delle spese, oppure di un incremento delle entrate visto che se ne conservavano ampi margini. Quando già non erano mancati gli allarmi (ampia utilizzazione delle anticipazioni di tesoreria, tempistiche di pagamento dilatate, necessità di far "slittare" le imputazioni su esercizi successivi per carenze di stanziamento, ecc.) si è invece andati nella direzione opposta, riducendo ancora il livello della tassazione.

Nei paragrafi che precedono si è fatto talvolta cenno ai c.d. parametri di deficitarietà, di cui ai D.M. 24.09.2009 e 18.02.2013. Nel caso di specie va sottolineato che gli stessi parametri non hanno evidenziato alcun disallineamento (2012 e 2014) o al più hanno fatto rilevare una sola criticità (il parametro di deficitarietà strutturale n. 9, per il quale la soglia di allarme scatta allorché l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superi il 5 per cento delle entrate correnti), circostanza verificata negli esercizi 2013, 2015, 2016 e 2017. Quanto riferito in precedenza, in ordine alla sussistenza dei presupposti del c.d. *pre-dissesto* (procedura di riequilibrio finanziario pluriennale), palesa, almeno nel caso di specie, una totale inadeguatezza degli stessi parametri.

Non può non rilevarsi che gli avvicendamenti avvenuti nel corso del 2015 (a cui abbiamo fatto cenno nel paragrafo introduttivo di questo capitolo) siano stati salutari per la gestione finanziaria dell'ente locale. Dopo il tempo necessario a comprendere il reale stato della situazione finanziaria, le scelte operate, sostanzialmente nella direzione di un contenimento della spesa e di un incremento delle entrate, hanno costituito la base di un ripristino strutturale dell'equilibrio, di cui si sono già ravvisati chiari segnali con il rendiconto dell'esercizio 2017.

Si ritiene che la risolutezza con la quale si è affrontata la situazione di grave criticità finanziaria che ha caratterizzato il Comune di Segrate debba essere proseguita con la stessa determinazione dimostrata dopo gli avvicendamenti operati nel 2015, con l'intenzione di consolidare stabilmente nell'alveo di una gestione virtuosa la gestione finanziaria dell'Ente locale.

Si confida che l'Ente verificato, nell'ambito della propria autonomia, non mancherà di individuare le soluzioni più appropriate per raggiungere e consolidare un duraturo equilibrio finanziario, anche in riscontro alle raccomandazioni già espresse dalla locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Attualmente la gestione finanziaria dell'Ente appare presidiata con piena consapevolezza delle problematiche richiamate. E' auspicabile, considerato che al momento della verifica risultava assai probabile un prossimo avvicendamento nell'incarico di Dirigente del settore finanziario – Ragioniere capo, che anche in futuro il Settore possa essere guidato con altrettanta consapevolezza e proseguendo nel solco del riequilibrio già tracciato.

CAPITOLO SECONDO

I RAPPORTI FINANZIARI CON LE PARTECIPATE

2.1. Quadro normativo di riferimento

L'art. 6, comma 4, del decreto legge del 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, fino all'annualità 2014, prevedeva 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.”*

A seguito dell'emanazione del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, questa norma è stata abrogata e ora trasfusa, con efficacia decorrente dal 1° gennaio 2015, nel D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, ampliandone l'ambito di applicazione, che ora comprende, oltre ai comuni e le province, anche le Regioni e tutti gli enti locali. L'art. 11, comma 6 lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011 prevede infatti che la Relazione sulla gestione, allegata al rendiconto, contenga tra l'altro *“gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume 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”*.

L'asseverazione *de qua* deve essere compiuta sia dai revisori dell'ente locale, sia dall'Organo di revisione dell'organismo partecipato ⁽³¹⁾, come peraltro sottolineato anche dalla Corte dei conti ⁽³²⁾ che ha ricordato come tale adempimento miri *“... a rafforzare i principi di veridicità delle risultanze di bilancio dell'ente locale ...”* e che la corretta rilevazione delle poste creditorie/debitorie reciproche è anche tesa a *“... salvaguardare gli equilibri di bilancio, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti per l'ente locale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata)”*.

Inoltre, tra le varie disposizioni legislative che, per esigenze di finanza pubblica, si sono poste l'obiettivo di ridurre di numero o almeno di arrestare il proliferare delle società partecipate, si rammenta quanto previsto dalla Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015).

L'art. 1, comma 611, della Legge n. 190/2014, infatti, impone agli enti locali di avviare un percorso di razionalizzazione dei propri organismi partecipati finalizzato alla loro riduzione sulla

⁽³¹⁾ Oppure da altro organo individuato dall'ente locale controllante in caso di società a responsabilità limitata che non ha nominato tale organismo di controllo in applicazione dell'art. 2477 del Codice civile.

⁽³²⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 426/2015/QMIG.

base di determinati criteri tra cui, *in primis*, è menzionato quello della non indispensabilità, riprendendo per certi versi quanto già a suo tempo previsto dall'art. 3, comma 27, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ora abrogato dal D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, circa il divieto di costituire (e mantenere partecipazioni in) società aventi per oggetto la produzione di beni o servizi non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Il successivo comma 612 prevede a carico della figura di vertice dell'ente l'onere di definire e approvare un Piano operativo di razionalizzazione delle proprie partecipate entro il 31.03.2015.

Gli articoli 18 e 19 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, hanno attribuito al Governo la delega per il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche e della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. In attuazione della delega è stato emanato il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica". Con la sentenza della Corte costituzionale del 25 novembre 2016, n. 251, è stata dichiarata l'incostituzionalità di alcuni articoli della legge delega, tra i quali l'art. 18 e l'art. 19. In seguito, quindi, il "Testo unico" è stato modificato ed integrato dal D.Lgs. del 16 giugno 2017, n. 100.

L'art. 20 del D.Lgs. n. 175 prevede la "Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche" e il comma 2 specificatamente l'adozione di "Piani di razionalizzazione" quando vengano rilevate le condizioni ivi elencate. L'Ente ha l'obbligo di verificare nuovamente le proprie partecipazioni societarie nell'ottica dei nuovi vincoli previsti normativamente. L'art. 24 "revisione straordinaria delle partecipazioni" prevede inoltre che entro il 30 settembre 2017 le amministrazioni pubbliche effettuino con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del decreto, individuando quelle che devono essere alienate. Il provvedimento deve essere inviato alla Corte dei Conti e alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze, competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio delle disposizioni sul Testo unico.

In sede di accesso ispettivo era stato richiesto (All. 11) di acquisire copia della seguente documentazione:

- ✓ atti asseverati di "circolarizzazione" dei crediti/debiti (art. 6, comma 4, D.L. 6.07.2012, n. 95, e art. 11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. 118/2011);
- ✓ atti di indirizzo alle società partecipate relativi al contenimento delle spese di personale ed alle altre spese oggetto di limiti normativi;
- ✓ deliberazioni e determinazioni conseguenti alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 611, della Legge n. 190/2014 e agli art. 20 e 24 del D.Lgs. n. 175/2016.

Nei paragrafi che seguono si darà conto dell'esame della suddetta documentazione e di quanto deducibile dagli ulteriori elementi informativi e documentali acquisiti nel corso della verifica ispettiva. Appare necessario iniziare da una breve disamina dell'intero "sistema" delle partecipazioni comunali.

2.2. Le società e gli enti partecipati

E' stato osservato, in primo luogo, l'intero sistema delle partecipazioni comunali, descritto dalle schede che compaiono sul sito *web* istituzionale del Comune di Segrate.

Sull'insieme delle partecipazioni è stata presa visione dei dati pubblicati ex art. 22 del D.Lgs. 14.03.2013, n. 33. Quanto all'esercizio 2017 va osservato che i risultati di esercizio delle partecipate non erano ancora disponibili al momento della verifica ispettiva.

La percentuale di partecipazione e i risultati di esercizio delle ultime cinque annualità sono stati sinteticamente richiamati nella tabella n. 27 che segue. Ciò che risulta immediatamente evidente da quanto esposto nella stessa tabella è la dimensione relativamente contenuta del sistema delle partecipazioni, che sembra trovare obiettiva giustificazione in una città che può essere sommariamente classificata fra quelle di medie dimensioni, con poco più di 35.000 abitanti. In un apposito paragrafo verificheremo quanto sinora fatto per razionalizzare ulteriormente tale sistema.

Tabella n. 27
Risultati di esercizio delle PARTECIPATE

	% partec.	2012	2013	2014	2015	2016
SEGRATE SERVIZI S.p.a.	100,00	6.580	33.173	41.012	1.818	80.588
CoRE S.p.a.	15,00	426.815	-3.485.852	133.412	28.682	26.344
CAP Holding S.p.a.	1,8524	8.309.975	3.779.384	4.611.475	14.025.530	19.190.667
S.S.D. ACQUAMARINA SEGRATE S.r.l. (in liquidazione)	100,00	-4.993	-719	-2.980	-56	-119.785
INFOENERGIA S.c.a.r.l. (in liquidazione)	1,21	30.316	33.322	29.934	-230.782	52.683

Fonte: prospetti pubblicati sul sito web del Comune di Segrate e Revisione straordinaria ex art. 24 D.Lgs. n. 175/16

Come si vede dalla tabella, le società nelle quali il Comune detiene partecipazioni ancora attive sono quelle caratterizzate da risultati di esercizio generalmente positivi, mentre sono solo episodici i risultati deficitari (CoRE S.p.a. nel 2013).

Alla società Segrate Servizi S.p.a., partecipata al 100%, è demandata la gestione di 4 farmacie, il servizio di tutela integrato di minori e famiglie, il servizio di assistenza domiciliare anziani e diversamente abili, il servizio prenotazioni ospedaliere. La stessa società ha evidenziato sempre risultati di esercizio positivi, in tutto il quinquennio 2012-2016.

Alla società CoRE S.p.a. (partecipata al 15% ma interamente pubblica, poiché le altre quote sono detenute dai Comuni di Sesto San Giovanni, Cologno Monzese, Pioltello, e Cormano) è affidata la gestione dei rifiuti nelle fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento per termodistribuzione e/o altri metodi. La suddetta società ha fatto registrare un risultato di esercizio pesantemente deficitario nel 2013, quando la perdita ha raggiunto quasi i 3,5 mln di euro. La Corte dei conti⁽³³⁾ ha già avuto modo di sottolineare i profili di episodicità dello stesso risultato, indicando in proposito che la "... perdita economica dell'esercizio 2013 è derivata da un accantonamento, pari ad € 6.022.431, volto a coprire i rischi di un'eventuale soccombenza in un

⁽³³⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/481/2015/PRSE del 23 dicembre 2015.

contenzioso in essere tra la società e l'Autorità per l'energia ed il gas. ...". Negli altri esercizi i risultati di esercizio sono stati sempre positivi.

Alla società CAP Holding S.p.a., partecipata con una quota pari all'1,8524% del capitale sociale, è affidata la produzione di servizi di interesse generale - servizio idrico integrato - inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali al servizio. Come si vede chiaramente dai dati contenuti nella tabella n. 27, in tutto il quinquennio 2012-2016 la società ha fatto registrare risultati di esercizio non solo sempre positivi, ma generalmente molto rilevanti, atteso che l'ultimo bilancio disponibile presenta un risultato di esercizio pari ad oltre 19 mln di euro.

La Società sportiva dilettantistica Acquamarina Segrate S.r.l., partecipata al 100%, è stata posta in liquidazione dal 30 marzo 2011 ed è stata cancellata dal registro delle imprese in data 31 agosto 2017. I bilanci di liquidazione hanno fatto registrare risultati di esercizio deficitari in tutto il quinquennio 2012-2016. L'averla posta in liquidazione nel 2011, e la cancellazione dal registro delle imprese effettuata nel 2017, farebbero ritenere ormai inutile ogni considerazione supplementare sulle vicende della suddetta società sportiva dilettantistica. Deve tuttavia essere rilevato che proprio la fase di liquidazione è stata caratterizzata da vicende obiettivamente anomale, che hanno interessato direttamente l'Amministrazione comunale e che più recentemente sono state portate all'attenzione degli organi competenti, anche conseguentemente all'adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento di debito fuori bilancio n. 31 del 20.06.2016, che abbiamo già richiamato in precedenza. La questione verte, in particolare, sulla deliberazione consiliare n. 19 del 31/05/2012 ad oggetto: "Variazione al Bilancio Annuale 2012, Bilancio Previsionale 2012-2014 e alla Relazione Previsionale e Programmatica", con la quale veniva fra l'altro stanziata "a bilancio la somma di euro 300.000,00 al fine di disporre l'accollo, in capo al Comune, dei debiti della società Acquamarina S.r.l. in liquidazione, stabilendo, al punto 2) del dispositivo: "2) di disporre che l'accollo, in capo al Comune, dei debiti di "Acquamarina S.R.L." in liquidazione avvenga nel rispetto del quadro delineato dalle deliberazioni n. 28/2011 della sezione regionale di controllo per la Basilicata della Corte dei Conti e n. 3/2012 della sezione regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei Conti.";

In relazione a quanto disposto con la sopra richiamata deliberazione C.C. n. 19/2012, in merito all'asserito accollo in capo al Comune, dei debiti di "Acquamarina Srl" in liquidazione, si pronunciava la Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia - con deliberazione n. 380/2012/PRSE del 5/07/2012, formulando rilievi, tenendo conto delle controdeduzioni fornite, in merito, dal Comune con risposte istruttorie del 11/06/2012 e del 03/07/2012, invitando l'Amministrazione comunale di Segrate a:

- adottare opportuni provvedimenti e comportamenti atti a mantenere il rapporto con le società partecipate nell'ambito dei canoni di sana gestione e legalità finanziaria, evitando l'incidenza negativa sulla gestione finanziaria e patrimoniale del Comune;

- motivare attentamente, sia in punto di fatto che di diritto, alla luce delle argomentazioni riportate nella medesima deliberazione della Corte, eventuali operazioni di accollo di debiti in capo a società partecipate, specie se discendenti dallo stato finale di liquidazione.

Con successiva deliberazione n. 481/2015/PRSE del 28/10/2015, la Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia - riprendendo la propria precedente deliberazione n. 380/2012/PRSE del 05/07/2012, relativamente alla procedura di liquidazione della Società sportiva

Acquamarina Segrate S.r.l. ed all'accollo dei debiti delle società in liquidazione partecipate da enti locali, invitava il Comune a "motivare attentamente, sia in punto di fatto che di diritto, eventuali operazioni di accollo di debiti di società partecipate, specie se discendenti dallo stato finale di liquidazione".

In relazione ai rilievi formulati dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti con le sopra richiamate deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 481/2015/PRSE, non risulta, agli atti, alcun formale provvedimento adottato dal Consiglio Comunale;... " (34).

Nella sostanza, si è trattato di una deliberazione (quella del 2012) obiettivamente indeterminata, che presenta fra l'altro chiari profili di incoerenza con il dettato di cui all'art. 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010. L'inerzia che è seguita ai richiami della locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti rendono senz'altro opportuna una valutazione da parte degli organi a ciò preposti, in attesa di conoscere l'esito della impugnata sentenza sfavorevole del Tribunale di Milano (n. 240 del 10 gennaio 2018).

Lo Statuto della Rete di Sportelli per l'Energia e l'Ambiente S.c.a.r.l., partecipata (interamente pubblica) dal Comune di Segrate con una quota dell'1,21%, prevede che *"La Società Consortile, con esclusione di qualsiasi scopo di lucro, opera nel settore dei servizi energetici integrati in modo esclusivo ed ha per oggetto la definizione e realizzazione concreta di azioni miranti a migliorare la gestione della domanda di energia mediante la promozione dell'efficienza energetica, a favorire un migliore utilizzo delle risorse locali e rinnovabili ed a migliorare la protezione dell'ambiente esclusivamente a favore dei soci"*. La Società consortile, che ha fatto registrare un risultato di esercizio deficitario nel solo esercizio 2015, è stata posta in liquidazione con deliberazione dell'Assemblea straordinaria del 17 dicembre 2015.

*** **

Ciò che sembra potersi dedurre pacificamente dalle considerazioni sinteticamente sviluppate, in ordine al sistema delle partecipazioni del Comune di Segrate, è che lo stesso allo stato dei fatti non sembra realizzare la premessa di potenziali difficoltà nel medio termine, atteso che lo stesso sistema è fondato su partecipazioni obiettivamente limitate, tutte in società i cui risultati di esercizio non sembrano palesare criticità presenti o imminenti.

*** **

In sede di verifica è stato richiesto (All. 11), come detto, di poter disporre delle copie degli atti di indirizzo alle società partecipate, strumento principale con il quale può essere esercitato il c.d. "controllo analogo" nelle società beneficiarie di affidamenti *in house*. Sono stati prodotti in proposito solo atti (deliberazioni consiliari e di giunta) piuttosto recenti, comunque adottati dal 2015 al 2018.

In relazione agli indirizzi da impartire alle partecipate deve essere rammentato che fino all'annualità 2013 compresa, ossia prima delle modifiche apportate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dall'art. 4, comma 12-bis, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni nella Legge 23 giugno 2014, n. 89, per gli organismi partecipati, in virtù dell'allora vigente versione

(34) Nota a firma del Segretario generale del 12 aprile 2018 – prot. 15224.

del comma 2-bis⁽³⁵⁾, vigeva l'automatica estensione di tutte le limitazioni alla spesa di personale previste per l'ente locale controllante. Tra queste, si evidenzia anche la disposizione di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 che disponeva, in estrema sintesi, l'obbligo della diminuzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente.

Dopo i citati interventi del legislatore (Legge n. 147/2013 e D.L. n. 66/2014), la versione assunta dal comma 2-bis, fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 che ha fatto propria la disciplina in materia, è stata la seguente: *“Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello fermo restando il contratto nazionale in vigore al 1° gennaio 2014”*. Mentre fino al 2013, quindi, vi era l'automatica estensione alle società partecipate della normativa in vigore per gli enti locali controllanti, dal 2014, invece, la tendenziale riduzione dei costi del fattore produttivo in argomento era da realizzarsi sostanzialmente attraverso l'adozione di atti di indirizzo da parte dell'ente controllante con cui stabilire criteri e modalità di attuazione dei risparmi da conseguire, atti di indirizzo da recepire poi dalla società partecipata con propri provvedimenti.

La Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 28 del 23 gennaio 2014 ha infatti precisato che l'applicazione delle disposizioni contenute nella legge n. 147/2013 non avviene automaticamente da parte delle società controllate, ma ritiene necessario un atto di indirizzo da parte dell'ente controllante. Nello specifico, nella contrattazione decentrata aziendale deve essere stabilita la concreta applicazione dei vincoli alla retribuzione

⁽³⁵⁾ L'articolo 18, comma 2-bis, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, nella versione in vigore fino al 2014 prevedeva che: *“Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che 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 ne' commerciale, ovvero che svolgano 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. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri dell'interno e per i rapporti con le regioni, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, da emanare entro il 30 settembre 2009, sono definite le modalità e la modulistica per l'assoggettamento al patto di stabilità interno delle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che 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 ne' commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica”*.

individuale e alla retribuzione accessoria, fermo restando il contratto nazionale di lavoro vigente alla data di entrata in vigore della disposizione in argomento.

In sede di verifica erano stati esplicitamente richiesti (All. 11) proprio gli indirizzi impartiti alle partecipate in tema di personale, ma in relazione a tale necessità non è stato prodotto alcun atto. Pertanto, in assenza della documentazione richiesta, si deve rilevare l'omissione degli adempimenti di cui all'art. 18, co. 2-bis, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come modificato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dall'art. 4, comma 12-bis, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni nella Legge 23 giugno 2014, n. 89.

*** **

In sede di verifica si è presa visione del Regolamento sui controlli delle società partecipate, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 15.02.2016, ex art. 147-*quater*, comma 1, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267. L'art. 4 del suddetto Regolamento prevede che *“Con disposizione del Sindaco è istituito un Comitato di Controllo composto: dal Segretario Generale; dal Dirigente della Ragioneria Comunale; dal Dirigente competente in materia di contratti di servizio affidati alle società; dal Funzionario Responsabile competente in materia di società partecipate, anche in funzione di Segretario verbalizzante”*. Con decreto sindacale n. 132 del 26 ottobre 2016 si è provveduto alla costituzione dello stesso comitato. Sono stati prodotti i Verbali del 18 novembre 2016 e del 29 dicembre 2017. I suddetti verbali contengono una ricognizione completa dei rapporti con le società partecipate nell'esercizio finanziario, e danno conto di controlli effettivamente svolti sull'operatività delle stesse.

2.3. Il processo di razionalizzazione delle partecipazioni

Come già accennato in precedenza, l'art. 1, comma 611, della Legge n. 190/2014 ha richiesto agli enti locali di avviare un percorso di razionalizzazione dei propri organismi partecipati, mentre il comma successivo ha previsto di definire e approvare un Piano operativo di razionalizzazione delle proprie partecipate, entro il 31 marzo 2015.

L'Amministrazione uscente tuttavia non ha dato corso a tale adempimento e la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. Lombardia/436/2015/VSG del 17 novembre 2015 ha già accertato, in proposito, la tardiva presentazione del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate e della relativa relazione tecnica (art. 1, comma 612, legge 23 dicembre 2014, n. 190), dopo che con nota dell'8 maggio 2015 ne aveva già sollecitato l'invio. Il Piano è stato prodotto alla Sezione solo in data 1° dicembre 2015, dopo che il Presidente della stessa, con nota del 3 novembre, aveva convocato la Sezione per l'esame, in sede collegiale, dell'inadempimento.

Dalla documentazione prodotta risulta che il Piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate è stato approvato con provvedimento sindacale n. 205 del 1° dicembre 2015. L'Allegato al suddetto provvedimento sindacale contiene il “Piano di razionalizzazione degli organismi societari e partecipati, relazione tecnica ed indirizzi operativi”. Il Piano evidenzia che non sono oggetto di operazioni di razionalizzazione comportanti dismissioni o aggregazione delle quote detenute dal Comune le società Segrate Servizi S.p.a., CAP Holding S.p.a. e CoRE S.p.a., poiché non sussisterebbero le condizioni necessarie.

Per quanto riguarda la partecipazione nella “Rete di Sportelli per l’Energia e l’Ambiente Scarl” si riferisce che *“Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 40 nella seduta del 30 novembre 2015, ha preso atto che nell’Assemblea dei Soci del 03/11/2015 si è manifestata la volontà, da parte degli Enti soci di controllo, di procedere alla messa in liquidazione volontaria della Società medesima ed alla conseguente nomina del liquidatore; ...”*. Per quanto riguarda la società Acquamarina Segrate S.r.l. in liquidazione, il Piano rammenta che *“La società è stata posta in liquidazione dal 30/03/2011 ... Risulta tuttora in corso la procedura di liquidazione, funzionale al suo scioglimento definitivo”*.

Successivamente, con provvedimento sindacale n. 26 del 31 marzo 2016 ad oggetto “Rendiconto Piano di razionalizzazione degli organismi societari partecipati (art. 1 comma 612 Legge n. 190/2014 – Legge di stabilità 2015)”, è stato fatto il punto sul processo di razionalizzazione intrapreso, sottolineando fra l’altro che:

- ✓ con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 15.02.2016 è stato approvato il Regolamento sui controlli delle società partecipate, ai sensi dell’art. 147-*quater*, comma 1, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267;
- ✓ sono in corso le procedure di liquidazione di alcune società partecipate dalla partecipata CAP Holding S.p.a.;
- ✓ per quanto riguarda Rete di Sportelli per l’Energia e l’Ambiente Scarl viene riferito che *“L’Assemblea straordinaria dei soci in data 17 dicembre 2015 (Rep.n.33474 Notaio Avv. Massimo Linares – Milano) ha deliberato lo scioglimento, la messa in liquidazione e la nomina del liquidatore. ...”*;
- ✓ per quanto riguarda Acquamarina Segrate S.r.l. in liquidazione viene precisato che *“Lo stato di avanzamento della procedura di liquidazione prosegue con l’osservanza delle indicazioni contenute nella Deliberazione n. 481/2015/PRSE della Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia - trasmessa al Comune di Segrate il 29.12.2015”* ⁽³⁶⁾.

Il sistema delle partecipate comunali, almeno in parte ridotto anche in applicazione degli adempimenti di cui alla Legge n. 190/2014, doveva, come detto, essere attentamente riesaminato in ottemperanza alle nuove disposizioni di cui al D.Lgs. n. 175/2016, come modificato ed integrato dal D.Lgs. n. 100/2017.

Con nota del 30 ottobre 2017 è stata prodotta alla Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – la deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 25 settembre 2017, ad oggetto la Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie del Comune di Segrate esistenti alla data del 23/09/2016, ai sensi dell’art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016. In esito alla suddetta Revisione straordinaria, operata attraverso la compilazione di uno schema (conforme alle linee guida e allo schema allegato alla deliberazione della Corte dei Conti - Sezione Autonomie – n. 19/SEZAUT/2017/INPR), non sono state ravvisate circostanze ostative al mantenimento delle tre società partecipate non in liquidazione (Segrate Servizi S.p.a., CAP Holding S.p.a. e CoRE S.p.a.) per ciascuna delle quali è stato disposto quanto segue: *“Si prevede di mantenere la partecipazione societaria in quanto necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell’Ente.”*.

⁽³⁶⁾ In tale deliberazione viene rammentato il divieto di cui all’art. 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, in ordine all’accollo dei debiti della partecipata disposto dal Consiglio comunale di Segrate con deliberazione del 2012.

In effetti l'articolazione delle partecipazioni societarie ancora operative del Comune di Segrate sembra corrispondere pienamente al dettato normativo, e comunque risulta essere di dimensioni tutto sommato ottimali. Inoltre, come visto in precedenza, si tratta di società che generalmente chiudono i propri bilanci con risultati di esercizio positivi, talvolta in misura anche significativa.

2.4. Verifica delle partite debitorie / creditorie tra il Comune di Segrate e le sue partecipate

Al fine di valutare l'effettuazione di un corretto riscontro dei crediti/debiti di funzionamento del Comune di Segrate con quelli delle sue partecipate, in sede di verifica era necessario esaminare i prospetti di riconciliazione, che dovevano essere asseverati anche dal Collegio dei Revisori dei conti, in relazione alle partecipazioni societarie per le quali sussistevano rapporti finanziari diretti. Relativamente alle attività di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, e successivamente previste dall'art. 11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011, per gli esercizi dal 2015 al 2017 compresi sono state prodotte le Relazioni asseverate dall'Organo di revisione, ed allegate ai rendiconti di gestione. Di seguito daremo conto sinteticamente, anno per anno, dei risultati di tali attività.

Per il 2017 è stato prodotto un *file pdf* ad oggetto "Nota informativa – Parificazione dei crediti e debiti reciproci tra il Comune e le Società partecipate (art. 11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011)", sottoscritto digitalmente in data 16 aprile 2018 dal Dirigente Ragioniere capo e dal Collegio dei revisori dei conti, contenente la relazione illustrativa dei riscontri effettuati in merito alla sussistenza di rapporti di debito/credito reciproci con le società partecipate. In ordine alla partecipata Cap Holding S.p.a. non si registra nessun rapporto di debito credito ⁽³⁷⁾, sia nel bilancio della società che in quello dell'ente locale, mentre per le rimanenti 2 società, richiamate nella tabella riportata di seguito, si registrano differenziali:

Tabella n. 28
Circularizzazione debiti/crediti 2017 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011

	Crediti-debiti verso il Comune di SEGRATE risultanti dal bilancio della società	Residui attivi/passivi nel bilancio del Comune di SEGRATE	Differenza
SEGRATE SERVIZI S.p.a.	debito 20.872,66 euro	residui attivi ---	20.872,66
	credito 456.496,56 euro	residui passivi 556.599,80 euro	100.103,24
CORE S.p.a.	debito 440.837,59 euro	residui attivi 100.912,38 euro	339.925,21
	credito 113.160,30 euro	residui passivi 117.060,90 euro	3.900,60

Fonte: Nota asseverata dell'Organo di revisione e Relazione della Giunta al rendiconto

Relativamente ai differenziali registrati con la società Segrate Servizi S.p.a. gli stessi sono stati ricondotti, nella dettagliata nota asseverata, in gran parte ad IVA di legge (*split payment*) o ad

⁽³⁷⁾ Nella Nota asseverata viene in proposito chiarito che "Si rileva l'assoluta inesistenza di partite di credito/debito reciproche, evidenziando che l'attestazione trasmessa dalla suddetta Società non risulta asseverata dal proprio Organo di revisione; la Società ha precisato che l'asseverazione verrà fornita ad avvenuta certificazione del bilancio societario".

importi che verranno accertati nel corrente esercizio 2018 a chiusura rendicontazione. In ogni caso i differenziali risultano sussistenti in direzione della salvaguardia del bilancio, atteso che si concretizzano in termini di maggiori residui passivi o di minori residui attivi. Analogamente, anche nei confronti della partecipata Core S.p.a. si registrano differenziali nei rispettivi rapporti di debito-credito, ricondotti nella nota asseverata allo stesso *split payment*, ad interessi di mora asseritamente non dovuti, a fatture non pervenute, e, in riferimento alla quota-parte di un mutuo assunto dal Comune per la realizzazione dell'impianto della Società, viene chiarito che nel Bilancio comunale trova evidenza la sola quota annuale del rimborso in favore del Comune, e così per gli anni successivi sino al termine del periodo di ammortamento. Anche in questo caso i differenziali registrati si concretizzano in termini di maggiori residui passivi o di minori residui attivi, quindi comunque a salvaguardia del bilancio dell'ente locale.

Analogamente a quanto visto per il 2017, anche per il 2016 è stato prodotto un *file pdf* contenente la nota asseverata. Per una partecipata, la Cap Holding S.p.a. non si registra alcun rapporto di debito-credito ⁽³⁸⁾, mentre le altre quattro società, oltre a far registrare debiti/crediti, si registrano differenziali fra le risultanze dei bilanci societari e quelle risultanti all'ente locale, richiamati nella tabella riportata di seguito:

Tabella n. 29
Circularizzazione debiti/crediti 2016 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011

	Crediti-debiti verso il Comune di SEGRATE risultanti dal bilancio della società	Residui attivi/passivi nel bilancio del Comune di SEGRATE	Differenza
SEGRATE SERVIZI S.p.a.	debito 10.937,20 euro credito 672.296,07 euro	residui attivi --- residui passivi 754.316,03 euro	10.937,20 82.109,96
CORE S.p.a.	debito 746.979,20 euro credito 62.257,40 euro	residui attivi 235.777,48 euro residui passivi 936,09 euro	511.201,72 -61.321,31
ACQUAMARINA S.r.l. (in liquidazione)	debito --- credito 119.562,50 euro	residui attivi --- residui passivi ---	 -119.562,50
INFOENERGIA S.c.a.r.l. (in liquidazione)	debito --- credito 3.017,00 euro	residui attivi --- residui passivi ---	 -3.017,00

Fonte: Nota asseverata dell'Organo di revisione e Relazione della Giunta al rendiconto

Relativamente ai differenziali registrati, nella Nota asseverata viene illustrato quanto segue:

- ✓ in riferimento alla società Segrate Servizi S.p.a. viene precisato che il differenziale è in gran parte riconducibile ad IVA di legge (*split payment*), ad importi iscritti nella massa passiva della procedura ex art. 243-bis D.Lgs. n. 267/2000 e ad importi che verranno accertati sull'esercizio 2017 a chiusura rendicontazione;

⁽³⁸⁾ Nella Nota asseverata viene chiarito che "Si rileva l'assoluta inesistenza di partite di credito/debito reciproche, evidenziando che l'attestazione trasmessa dalla suddetta Società non risulta asseverata dal proprio Organo di revisione; la Società ha precisato che l'asseverazione verrà fornita ad avvenuta certificazione del bilancio societario."

- ✓ in riferimento alla partecipata Core S.p.a. viene indicato che i differenziali sono in parte stati iscritti “... nella massa passiva della procedura ex art. 243-bis D.Lgs. n. 267/2000”, in parte “non sussistono le motivazioni per il riconoscimento degli interessi fatturati o degli importi esposti”, ed in parte si tratta del mutuo per il quale sono state eccepite le stesse circostanze già viste per il 2017.
- ✓ il differenziale registrato in riferimento alla società Acquamarina Segrate S.r.l. in liquidazione viene precisato che “non sussistono le condizioni per il riconoscimento di debito fuori bilancio, stante l'assenza di formali provvedimenti all'epoca adottati dal Comune con cui venivano commissionati gli interventi di cui la Società chiede il rimborso”⁽³⁹⁾.
- ✓ infine, per quanto riguarda la partecipata Infoenergia S.c.a.r.l. in liquidazione viene precisato che anche tale differenziale è stato “... iscritto nella massa passiva della procedura ex art. 243-bis D.Lgs. n. 267/2000”.

Per il 2015 è stata prodotta la nota asseverata riguardo alle 5 società partecipate. Per 2 società (Cap Holding S.p.a. e Infoenergia S.c.a.r.l.) non si registra alcun debito/credito, mentre per la società Segrate Servizi S.p.a. si registrano sia debiti che crediti, ma il differenziale fra le rispettive risultanze ammonta ad appena 19 centesimi, riconducibili ad un arrotondamento. Per le altre 2 società si sono registrati differenziali significativi nei rispettivi rapporti di debito/credito, sintetizzati nella tabella che segue.

Tabella n. 30
Circularizzazione debiti/crediti 2015 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011

	Crediti-debiti verso il Comune di SEGRATE risultanti dal bilancio della società	Residui attivi/passivi nel bilancio del Comune di SEGRATE	Differenza
CORE S.p.a.	debito 910.157,49 euro	residui attivi 400.797,66 euro	509.359,83
	credito 399.288,08 euro	residui passivi 394.344,78 euro	-4.943,30
ACQUAMARINA S.r.l. (in liquidazione)	debito ---	residui attivi ---	---
	credito 119.562,50 euro	residui passivi ---	-119.562,50

Fonte: Nota asseverata dell'Organo di revisione e Relazione della Giunta al rendiconto

I suddetti differenziali vengono giustificati nella Nota asseverata con riferimento alle seguenti circostanze:

- ✓ i significativi disallineamenti con la partecipata Core S.p.a. vengono ricondotti per l'importo di euro 509.359,83 alla questione del mutuo già richiamato per gli esercizi successivi⁽⁴⁰⁾ e,

⁽³⁹⁾ Alle suddette considerazioni ha poi fatto seguito la deliberazione C.C. n. 31 del 20.06.2016, già richiamata in precedenza, di riconoscimento di debito fuori bilancio pari ad euro 198.089,71, originato dal decreto ingiuntivo emesso dal Tribunale di Milano n. 31223/2015, dichiarato provvisoriamente esecutivo con ordinanza dello stesso Tribunale di Milano del 12/04/2016 nel procedimento di opposizione a decreto ingiuntivo, in ordine a causa riguardante la stessa partecipata Acquamarina Segrate S.r.l. in liquidazione.

⁽⁴⁰⁾ “trattandosi di quota-parte di mutuo assunta dal Comune per la realizzazione dell'impianto della Società, nel Bilancio comunale trova evidenza la sola quota annuale del rimborso in favore del Comune, e così per gli anni successivi sino al termine del periodo di ammortamento”.

analogamente, anche per l'importo di euro 4.943,30 al fatto che asseritamente "non sussistono le motivazioni per il riconoscimento degli interessi fatturati".

- ✓ il disallineamento esistente fra il rendiconto dell'ente locale ed il bilancio della società Acquamarina Segrate S.r.l. viene ricondotto alle stesse circostanze eccepite per il successivo esercizio 2017 e già richiamate in precedenza.

Per il 2014 la Corte dei conti ⁽⁴¹⁾, come già accennato in precedenza, ha accertato "l'incompleta allegazione, al rendiconto, della nota informativa attestante la verifica, asseverata dai rispettivi organi di revisione, dei crediti e debiti esistenti tra l'ente socio e le società partecipate".

In sede di verifica sono infatti state prodotte sole le note asseverate prodotte dalle società partecipate, non la nota asseverata dall'organo di revisione dell'ente locale (ancorchè nella Relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2014 si possa leggere: "E' stata effettuata la verifica dei crediti e debiti reciproci alla data del 31/12/2014, con le società partecipate ai sensi dell'art. 6 del D.L. 95/2012, come da nota informativa asseverata allegata al rendiconto"). Dalle suddette note risultano i debiti/crediti riportati di seguito:

Tabella n. 31
Circularizzazione debiti/crediti 2014 di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95

	Crediti-debiti verso il Comune di SEGRATE risultanti dal bilancio della società	Residui attivi/passivi nel bilancio del Comune di SEGRATE	Differenza
SEGRATE SERVIZI S.p.a.	debito 17.024,30 euro credito 905.645,13 euro		
CORE S.p.a.	debito 1.064.718,07 euro credito 380.548,09 euro		
ACQUAMARINA S.r.l. (in liquidazione)	debito --- credito 119.562,51 euro		
INFOENERGIA S.c.a.r.l. (in liquidazione)	debito --- credito ---		

Fonte: Note asseverate prodotte dalle Società partecipate

Anche per il 2013 non è stata reperita alcuna nota asseverata dall'Organo di revisione dell'ente locale, ma solo le note trasmesse dalle partecipate (quella di Core S.p.a. peraltro non risulta asseverata dal relativo organo di revisione) ed allegata al rendiconto, fra cui risulta la situazione descritta di seguito:

⁽⁴¹⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/418/2016/PRSE del 21 dicembre 2016.

Tabella n. 32
Circularizzazione debiti/crediti 2013 di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95

	Crediti-debiti verso il Comune di SEGRATE risultanti dal bilancio della società	Residui attivi/passivi nel bilancio del Comune di SEGRATE	Differenza
SEGRATE SERVIZI S.p.a.	debito 49.650,55 euro credito 880.140,93 euro		
CORE S.p.a.	debito 1.211.116,04 euro credito 151.699,19 euro		
ACQUAMARINA S.r.l. (in liquidazione)			
INFOENERGIA S.c.a.r.l. (in liquidazione)	debito --- credito 8.750,00 euro		

Fonte: Nota asseverate prodotte dalle Società partecipate

Da quanto sin qui illustrato risulta che solo dal rendiconto dell'esercizio 2015 l'Ente ha effettuato correttamente le attività di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 135, e successivamente previste dall'art. 11, comma 6, lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011.

Inoltre, va sottolineato che l'art. 11, comma 6 lett. j), del D.Lgs. n. 118/2011 prevedeva che in caso di disallineamenti l'ente assumesse *"... 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"*. La Società partecipata Core S.p.a fin dal 2013 ha indicato fra le proprie poste creditorie una fattura dell'importo di euro 4.943,30 per interessi di mora (fattura n. 170 del 31 maggio 2014), e tale credito compare ancora in riferimento alla riconciliazione delle partite debitorie e creditorie dell'esercizio 2017. Tale circostanza fa ritenere omessi proprio quei "provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie", atteso che neppure un quinquennio è stato sufficiente per superare il richiamato disallineamento.

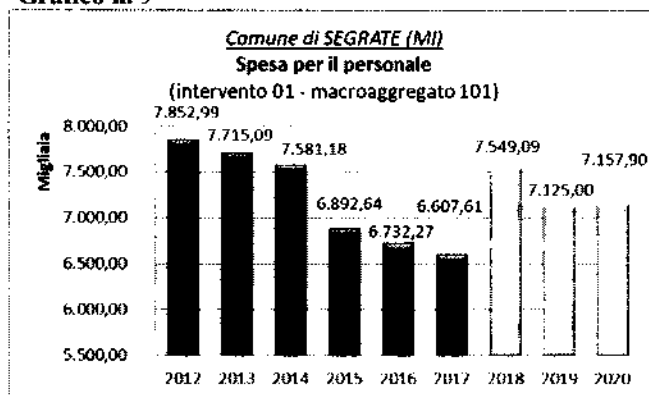
CAPITOLO TERZO

LA SPESA PER IL PERSONALE E PER GLI ORGANI

3.1. La spesa per il personale nel periodo 2012-2017

In sede di verifica è stato analizzato l'andamento della spesa complessiva per il personale del Comune di Segrate. Dai conti consuntivi del periodo 2012-2017 è stata tratta la spesa (intervento 01 della spesa corrente, poi macroaggregato 101 "Redditi da lavoro dipendente nel quadro degli impegni di spesa di parte corrente) sintetizzata nel grafico che segue insieme ai corrispondenti stanziamenti tratti dal bilancio di previsione per il triennio 2018-2020. Tale dato non rappresenta in effetti la spesa complessiva, poiché nell'intervento 01 non era ricompresa, ad esempio, l'IRAP sul lavoro dipendente. Ancorché parziale, è da ritenersi che l'intervento 01 ed il corrispondente macroaggregato 101 rappresentino comunque un efficace indicatore del *trend* di spesa. Con l'avvio dell'armonizzazione contabile i dati del macroaggregato non sono direttamente confrontabili con il precedente intervento 01 (se non altro per il ruolo che gioca il FPV), e tuttavia i margini risultano essere così ampi da non richiedere particolari sottigliezze interpretative.

Grafico n. 9

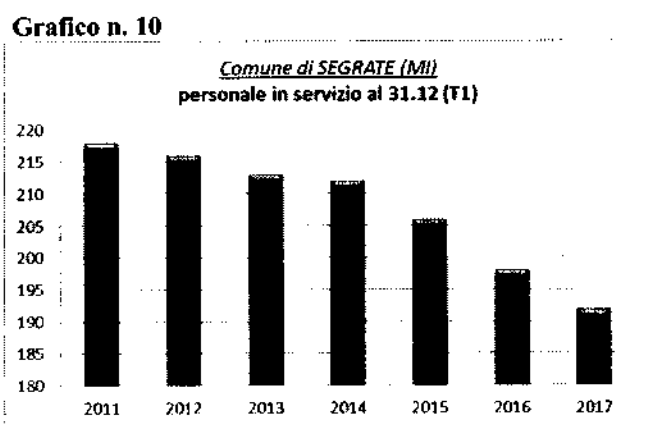


Fonte: Conto del bilancio – vari anni (bil. previsione per il 2018-2020)

Come evidenzia piuttosto chiaramente il grafico sopra riportato, infatti, la spesa per il personale (come sopra delineata) è stata caratterizzata da una dinamica che mostra un deciso decremento degli impegni di spesa dal 2012 al 2017. In valore assoluto il *trend* fa registrare una flessione di quasi 1,25 mln di euro di minori impegni. La riduzione dei volumi di spesa registrati nello stesso periodo ha comportato una corrispondente riduzione del volume di entrate correnti indirizzate al finanziamento dell'intervento 01. La quota di entrate correnti destinata allo stesso intervento si è infatti ridotta in misura considerevole, passando da un valore medio pari al 21,6% registrato nel quinquennio 2012-2016 ad un valore pari al 18,04% nel 2017. Deve tuttavia essere evidenziato che le percentuali in parola – attestate su livelli piuttosto modesti – potevano essere significativamente influenzate da scelte discrezionali del tutto estranee alla politica del personale, come, ad esempio, la scelta di esternalizzare integralmente la gestione del servizio di raccolta e

smaltimento rifiuti e la gestione della relativa tassa/tariffa di igiene ambientale ⁽⁴²⁾. Inoltre, con l'avvio del processo di armonizzazione contabile, se solo si tiene conto che le entrate di dubbia esigibilità devono essere accertate “al lordo” del corrispondente FCDE, si comprende come tale circostanza determini *ex se* un possibile incremento dei volumi delle risorse correnti, con conseguenti riduzioni – *ceteris paribus* – delle percentuali di assorbimento in parola. Conseguentemente, valutazioni di ordine comparativo risulterebbero quanto mai azzardate, considerato che i dati in questione non sono idonei all'effettuazione di credibili analisi su serie storiche né, tanto meno, per analisi *cross section*.

L'illustrato *trend* della spesa per il personale nel periodo 2011-2017 si è accompagnato, in parallelo, ad un deciso decremento del personale dipendente, visto che dai dati reperiti in sede di verifica (tabella T1 del Conto annuale del personale) risulta la situazione sinteticamente descritta nel grafico n. 10 che segue:



Fonte: Conto annuale del personale e Relazioni di G.C. al rendiconto

Il decremento di personale dipendente si manifesta considerando che il numero totale dei dipendenti (a tempo indeterminato, reperiti nella tabella T1 del Conto annuale del personale, ove è indicato anche il personale di *staff* assunto con contratto *ex art. 90* del TUEL ed i dirigenti art. 110) in servizio al 31/12 di ogni anno è stato pari a 218 unità al 31.12.2011 e 192 unità al 31.12.2017. Si registra quindi una riduzione di 26 unità, percentualmente del 12% circa.

In questo capitolo si cercherà di approfondire l'analisi di una componente parzialmente endogena della spesa per il personale, connessa alla stipula dei contratti collettivi decentrati integrativi o comunque alle decisioni intraprese dall'Ente in ordine alla remunerazione accessoria dei suoi dipendenti, allo scopo di evidenziare possibili anomalie a cui possa essere fatta risalire (almeno in parte) la dinamica della spesa per il personale nel suo complesso rapportata alla numerosità dei dipendenti in servizio. Il lavoro verrà suddiviso in tre parti: nella prima parte verranno analizzate le risorse destinate alla contrattazione integrativa decentrata per il personale non dirigente, nella seconda parte verranno trattati gli emolumenti accessori attribuiti al personale con qualifica dirigenziale, mentre nella terza parte verranno trattati i compensi accessori attribuiti al Segretario generale *pro-tempore*. Nei prossimi paragrafi verranno, in primo luogo, analizzati sia il rispetto dei limiti alla spesa per il personale introdotti da specifiche norme di legge che il rispetto dei limiti di legge in merito alle assunzioni di personale.

⁽⁴²⁾ L'assenza dal bilancio delle spese connesse ai servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, infatti, determinerebbe di per sé, *ceteris paribus*, una maggior quota di spesa corrente (residua) destinata alla remunerazione del personale.

Preliminarmente deve ancora essere rammentato che nel corso dell'esercizio 2005 il Comune di Segrate fu già oggetto di una verifica amministrativo-contabile operata dai Servizi ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria generale dello Stato. Tale verifica ebbe ad oggetto quasi esclusivamente la spesa per il personale, ed in esito alla stessa vennero rilevate numerose criticità.

3.1.1. I vincoli posti alla spesa per il personale dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, e s.m.i.

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. 266. La norma, non precisando la misura della riduzione delle spese di personale, né i parametri di riferimento della stessa, ha destato inizialmente non pochi dubbi in sede applicativa (). La Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte (⁴³), ha in merito sostenuto che *“ferma restando l'autonomia degli enti nella determinazione del quantum di riduzione e nella scelta degli strumenti di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, risulta necessaria una definizione della spesa di personale per il 2007 attraverso gli stessi criteri ed orientamenti utilizzati per il 2006 al fine di rendere possibile un raffronto fra dati omogenei. In ogni caso la riduzione delle spese per il personale non potrà che avere ad oggetto la somma degli interventi 01 e 03, ovvero l'importo complessivo della spesa per il personale in servizio, a qualsiasi titolo, presso l'Ente”*. Va osservato, tuttavia, che attorno a tale norma si è prodotto, fin dalla sua emanazione, un vivace dibattito teso a definirne i margini di operatività. Mentre la Ragioneria generale dello Stato (⁴⁴) ed il Ministero dell'Interno (⁴⁵) hanno manifestato l'orientamento di considerare la norma come una disposizione di principio per gli Enti locali, la Corte dei Conti (⁴⁶) ha invece sposato in maniera quasi generalizzata un'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*.

L'art. 3, comma 120, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha introdotto la possibilità di derogare al suddetto vincolo alla ricorrenza di precise condizioni. Il richiamato comma 557 è stato quindi 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 557ter) che in caso di mancato rispetto del comma 557 si applica il 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). Come ha sottolineato la Corte dei conti (⁴⁷), *“Fanno parte dello stesso disegno normativo, inteso, da un lato, a mantenere fermi gli obiettivi della riduzione della spesa di personale e, dall'altro, a favorire le scelte di autonomia degli enti controllati, le disposizioni in materia di turn*

(⁴³) Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 5/Par./2007.

(⁴⁴) Ragioneria generale dello Stato – IGOP – nota n. 60145 del 2007.

(⁴⁵) Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – parere n. 15700 del 9.08.2007.

(⁴⁶) 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.

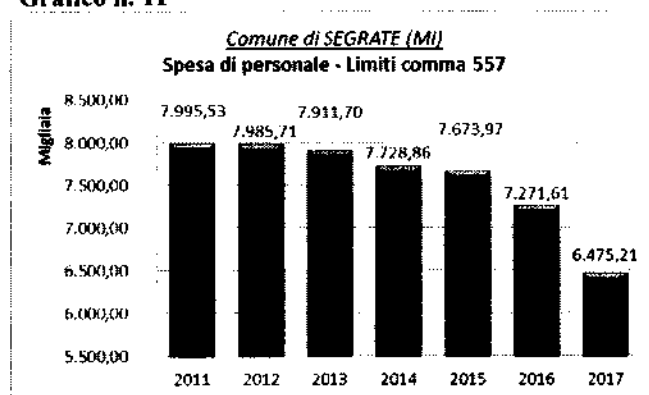
(⁴⁷) Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2016/FRG ad oggetto *“La spesa per il personale degli Enti territoriali”*.

over del personale recate dall'art. 3, co. 5, d.l. n. 90/2014 ...". Lo stesso D.L. 90 introduce il comma 557quater, che in parte ne modifica la natura atteso che ora gli enti devono assicurare il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione (2011-2013). Con l'art. 16 del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, è stata abrogata la lettera a) del richiamato comma 557.

In sede di verifica è stato richiesto di produrre appositi prospetti da cui si potesse evincere il rispetto o meno delle norme sopra richiamate. In proposito è stato fatto presente che i dati richiesti erano già contenuti all'interno delle Relazioni della Giunta al rendiconto, nei questionari compilati nella Corte dei conti e nelle Relazioni dell'Organo di revisione al rendiconto.

Nella Relazione della Giunta al rendiconto 2017 è stato chiarito che "... Ai fini dell'applicazione del comma 557-quater, a decorrere dall'anno 2014, l'ente ha ridotto la spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente".

Grafico n. 11



Fonte: Relazioni della Giunta al rendiconto e SIQUEL – vari anni

Risulta evidente, dai prospetti visionati, così come dalla sintesi grafica sopra riportata (ancorchè negli anni sia cambiato il parametro di riferimento), che il Comune di Segrate ha 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 sulla materia la locale Sezione di controllo della Corte dei conti già effettua un costante monitoraggio, attraverso il questionario sul rendiconto, non si è ritenuto proficuo approfondire ulteriormente la questione in sede di verifica.

3.1.2. Le assunzioni a tempo determinato ed indeterminato

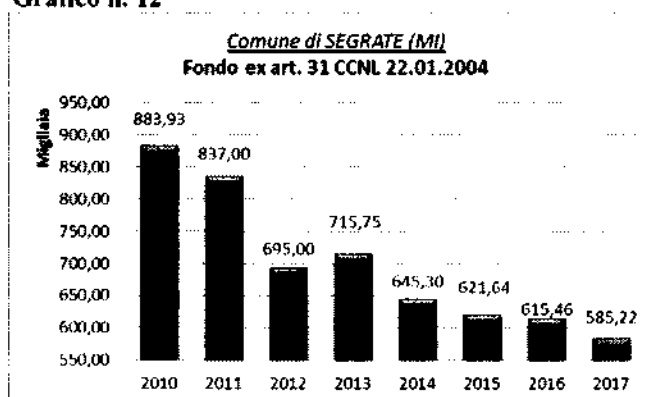
In sede di verifica è stato ritenuto necessario (se non altro per la sua rilevanza sulle dinamiche della spesa per il personale nel suo complesso) richiedere *in primis* la predisposizione di un prospetto (Al. 12) contenente le assunzioni a tempo determinato e indeterminato operate nel quinquennio 2013-2017. Dal prospetto prodotto risulta che nello stesso periodo sono state effettuate appena 15 assunzioni a tempo determinato e indeterminato (di cui 7 attraverso l'istituto della mobilità, 5 ai sensi dell'art. 90 del TUEL e 3 solamente per concorso).

La documentazione esaminata in proposito (deliberazioni di fissazione della dotazione organica, deliberazioni sui fabbisogni di personale, documentazione in ordine al rispetto dei limiti di spesa di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, ecc.) non ha evidenziato irregolarità.

3.2. 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 cercato di individuare gli elementi comunque utili ad effettuare una ricostruzione dei fondi destinati, anno per anno, alle politiche di sviluppo delle risorse umane ed alla produttività. Preliminarmente sono state esaminate le tabelle di costituzione dei fondi per il periodo 2013-2017 contenute negli atti che erano stati dapprima reperiti sul sito *web* istituzionale – Sezione Amministrazione trasparente. E' stato quindi richiesto alla dott.ssa G.S., funzionaria preposta al Servizio personale, di compilare alcune schede riepilogative (**All. 13**), 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 n. 33, che segue, sono riportate le richiamate costituzioni dei fondi *ex art.* 31 CCNL 22.01.2004 per le annualità dal 2010 al 2017, tratte dalle sopra richiamate schede (**All. 13**) e dalle costituzioni del fondo riportate nelle relative determinazioni costitutive. Come si può dunque apprezzare dalla tabella n. 33 e dal grafico seguente che ne sintetizza l'andamento dei volumi complessivi, il Comune di Segrate evidenzia un *trend* fortemente decrescente del fondo *ex art.* 31 CCNL 22.01.2004, anche, ma non solo, in seguito alla necessità di adempiere alle disposizioni di cui all'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010.

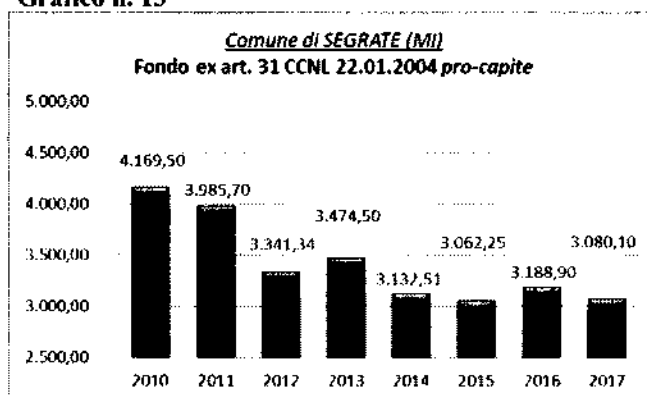
Grafico n. 12



Considerati il personale beneficiario del fondo (vengono quindi esclusi, dal personale complessivamente in servizio al 31/12 di ciascun anno, il Segretario generale *pro-tempore* ed il personale con qualifica dirigenziale, sia a tempo determinato che indeterminato) e la quantificazione del fondo stesso (considerato nel suo complesso, al lordo delle voci comunque escluse dall'ambito di operatività del comma 2-*bis*), si registrano valori decrescenti del fondo *pro-capite* nel periodo 2010-2017, considerato che gli stessi valori si sono ridotti in misura superiore al 26% dal 2010 al 2017. Ancor più dell'incremento o del decremento del fondo *pro-capite*, tuttavia, ad essere particolarmente significativo è soprattutto il valore assoluto raggiunto dal fondo *pro-capite* in tutto il periodo considerato. In proposito deve essere rilevato che nello 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 era stata registrata una media del fondo *pro-capite* pari a 4.185,81 euro. Al Comune di Segrate nel successivo esercizio 2010 si è registrato un valore (euro 4.169,50) sostanzialmente in linea con la suddetta media.

Tabella n. 33	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CCNL 01/04/1999								
art. 15, comma 1, lett. a)	185.676,72	185.676,72	185.676,72	185.676,72	185.676,72	185.676,72	185.676,72	185.676,72
art. 15, comma 1, lett. b)	37.511,59	37.511,59	37.511,59	37.511,59	37.511,59	37.511,59	37.511,59	37.511,59
art. 15, comma 1, lett. c)	26.541,72	26.541,72	26.541,72	26.541,72	26.541,72	26.541,72	26.541,72	26.541,72
art. 15, comma 1, lett. d)	100.000,00	95.000,00	95.000,00	95.000,00	70.000,00	68.100,00	68.100,00	57.000,00
art. 15, comma 1, lett. g)	27.119,95	27.119,95	27.119,95	27.119,95	27.119,95	27.119,95	27.119,95	27.119,95
art. 15, comma 1, lett. h)	6.197,48	6.197,48	6.197,48	6.197,48	6.197,48	6.197,48	6.197,48	6.197,48
art. 15, comma 1, lett. j)	20.154,19	20.154,19	20.154,19	20.154,19	20.154,19	20.154,19	20.154,19	20.154,19
art. 15, comma 1, lett. k)	101.424,67	123.000,00	111.000,00	119.250,00	85.000,00	69.300,00	68.900,00	49.761,00
art. 14, comma 4	1.903,01	1.903,01	1.903,01	1.903,01	1.903,01	1.903,01	1.903,01	1.903,01
art. 15, comma 2	46.511,24	---	---	---	---	---	---	---
art. 15, comma 5	147.000,00	130.000,00	---	12.500,00	9.000,00	---	---	---
CCNL 5/10/2001								
art. 4, comma 1	59.201,09	59.201,09	59.201,09	59.201,09	59.201,09	59.201,09	59.201,09	59.201,09
art. 4, comma 2	8.077,58	8.077,58	8.077,58	8.077,58	8.077,58	11.019,05	11.019,05	11.019,05
CCNL 22/01/2004								
art. 32, comma 1	29.004,55	29.004,55	29.004,55	29.004,55	29.004,55	29.004,55	29.004,55	29.004,55
art. 32, comma 2	23.390,77	23.390,77	23.390,77	23.390,77	23.390,77	23.390,77	23.390,77	23.390,77
art. 32, comma 7	9.356,30	9.356,30	9.356,30	9.356,30	9.356,30	9.356,30	9.356,30	9.356,30
CCNL 09/05/2006								
art. 4, comma 1	24.309,81	24.309,81	24.309,81	24.309,81	24.309,81	24.309,81	24.309,81	24.309,81
CCNL 11/04/2008								
Art. 8, comma 2	30.552,98	30.552,98	30.552,98	30.552,98	30.552,98	30.552,98	30.552,98	30.552,98
art. 9, c. 2-bis DL 78/10	---	---	---	---	-7.701,52	-7.701,52	-7.701,52	-7.701,52
art. 1, c. 236, L 208/15	---	---	---	---	---	---	-5.780,04	-5.780,04
TOTALE	883.933,65	836.997,74	694.997,74	715.747,74	645.296,22	621.637,69	615.457,65	585.218,65

Grafico n. 13



L'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale (I.G.O.P.) della Ragioneria generale dello Stato ha messo più recentemente a disposizione dei Servizi ispettivi dati più aggiornati (2015), da cui risulta che la media *pro-capite* del fondo destinato alla contrattazione decentrata integrativa nei Comuni (esclusi capoluoghi aree metropolitane) si è attestata a 4.196,00 euro. Sono stati forniti anche dati di maggior dettaglio, in cui si evidenzia che nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 50.000 abitanti (classe alla quale appartiene anche il Comune di Segrate) si registra una media un po' più elevata, pari a 4.485,00 euro. Il Comune di Segrate evidenziava già nel quadro di tale rilevazione un valore *pro-capite* molto più contenuto, pari a 3.252,00 euro, dato sostanzialmente analogo a quanto riportato nel grafico n. 13, dove si evidenzia che nel 2015 la media *pro-capite* del fondo è stata pari ad euro 3.062,25. In ogni caso, dev'esser rilevato che la media *pro-capite* effettiva al Comune di Segrate nel 2015 è risultata inferiore, del 31,7% circa, alla media riscontrata nei Comuni con popolazione compresa fra 30 mila e 50 mila abitanti.

Peraltro, va messo in evidenza che un conto è considerare la costituzione del fondo, in cui compaiono alcune voci "teoriche" che poi confluiscono in economie non riportate a nuovo, ed un conto è considerare l'entità del fondo effettivamente utilizzato. Un esempio consente di mettere in luce le differenze: come indicato nella tabella n. 33, il fondo è stato integrato, fra l'altro, con le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL 22.01.2004, da destinarsi alla remunerazione accessoria delle c.d. "alte professionalità". Il Comune di Segrate, tuttavia, non ha mai istituito le stesse alte professionalità, e conseguentemente tale integrazione del fondo non viene utilizzata e determina economie che non vengono riportate a nuovo. Da sottolineare, infatti, che in nessun caso risultano riportate a nuovo le economie comunque registrate negli anni precedenti. Le schede allegate (All. 13) evidenziano, nella parte destinata alla illustrazione dell'utilizzo del fondo, che gli importi effettivamente utilizzati sono sensibilmente inferiori a quelli registrati negli atti di costituzione del fondo. Rapportando quanto effettivamente utilizzato al numero dei beneficiari si ottiene un valore *pro-capite*, nel 2015, pari a meno di 2.700,00 euro. A tale valore, come illustrato in sede di verifica, andrebbero aggiunti i fondi a carico dei privati (Idroscalo) che vengono erogati in forma di lavoro straordinario, e comunque si può affermare che il fondo *pro-capite* a carico del bilancio effettivamente utilizzato è pari a meno di 2.700,00 euro, atteso che la quota ulteriore è a carico di privati. Un importo ben inferiore a quelli medi registrati dall'I.G.O.P. nello stesso esercizio 2015. Tali circostanze hanno fatto ritenere non necessaria l'effettuazione di ulteriori approfondimenti specifici in ordine alle diverse componenti del fondo e alle sue destinazioni. Va comunque sottolineata l'integrale eliminazione delle integrazioni di cui all'art. 15, comma 2,

CCNLL 1.04.1999, fin dal 2011, così come delle integrazioni di cui al comma 5 dello stesso articolo, fin dal 2012 se si escludono gli importi tutto sommato minimi del biennio 2013-2014.

3.3. Il personale con qualifica dirigenziale

La disciplina del trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale degli enti locali è dettata dal CCNLL 23 dicembre 1999, relativo al quadriennio normativo 1998/2001 – biennio economico 1998/1999. In data 12 febbraio 2002 è stato invece sottoscritto il CCNLL relativo al biennio economico 2000/2001. In data 22 febbraio 2006, è stato firmato il CCNLL dell'Area della Dirigenza del Comparto Regioni ed Autonomie Locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, mentre il 14 maggio 2007 è stato sottoscritto il CCNLL per il biennio economico 2004-2005. In data 22 febbraio 2010 è stato sottoscritto definitivamente il contratto collettivo nazionale dell'Area II della dirigenza per il quadriennio normativo 2006-2009 – biennio economico 2006-2007, mentre il 3 agosto 2010 è stato sottoscritto anche il contratto nazionale per il biennio economico 2008-2009. Ai sensi delle disposizioni normative e contrattuali vigenti, la retribuzione dei dirigenti consta di tre diverse componenti:

- ✓ trattamento tabellare;
- ✓ retribuzione di posizione: è disciplinata dall'art. 27 del CCNLL 23.12.1999, il quale al comma 2 prevede che essa possa oscillare da un minimo di 17 milioni di lire ad un massimo di 82 milioni di lire (che salgono rispettivamente ad € 9.299,77 ed € 42.869,47 con il CCNLL 22.02.2006, ad € 10.443,77 ed € 44.013,47 con il CCNLL 14.05.2007, ad € 10.922,17 ed € 44.491,87 con il CCNLL 22.02.2010 e ad € 11.533,17 ed € 45.102,87 con il CCNLL 03.08.2010);
- ✓ retribuzione di risultato: di tale componente si occupa l'art. 28 del CCNLL 23.12.1999, il quale prevede che al finanziamento della retribuzione di risultato sia destinata una quota delle risorse complessive in misura non inferiore al 15%, percentuale che peraltro può essere raggiunta anche progressivamente (art. 28, comma 3).

L'indagine sull'Ente verificato ha avuto ad oggetto le modalità di determinazione del trattamento accessorio dei dirigenti, ed a tal fine l'indagine si è indirizzata ad esaminare le componenti del fondo *ex art. 26 CCNLL 23.12.1999* e successivamente le sue destinazioni.

3.3.1. Il procedimento di determinazione delle componenti della retribuzione accessoria e di individuazione delle relative risorse

La verifica di cui si dà conto con la presente relazione si è concentrata, in particolare, sul quinquennio 2013-2017. In ordine alla complessiva individuazione dell'entità delle risorse impiegate annualmente dal Comune di Segrate per finanziare il trattamento accessorio del personale dirigente, per ciascuno degli esercizi presi in esame dallo scrivente è stato richiesto al dirigente preposto al Servizio personale di compilare alcune schede riepilogative (**All. 14**) della costituzione dei fondi e della loro ripartizione fra risorse destinate alla retribuzione di posizione e risorse destinate alla retribuzione di risultato, la cui ultima versione è stata trasmessa con *e-mail* del 18.04.2018. Nella tabella n. 34, che segue, viene sinteticamente riportata la stessa dinamica delle risorse destinate dall'Ente alla remunerazione accessoria del personale dirigente, sulla base delle suddette schede e delle costituzioni del fondo *ex art. 26* presenti negli atti di costituzione dello stesso fondo.

Tabella n. 34	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
art. 26, comma 1, lett. a), CCNL 23.12.99	86.517,00	86.517,00	86.517,00	86.517,00	86.517,00	86.517,00	86.517,00	86.517,00
art. 26, comma 1, 1 lett. d)	1.723,00	1.723,00	1.723,00	1.723,00	1.723,00	1.723,00	1.723,00	1.723,00
art. 26, comma 1, 1 lett. e)	20.512,00	5.000,00	2.200,00	7.000,00	3.000,00	---	---	---
art. 26, comma 1, lett. g)	657,00	---	---	---	---	---	---	---
art. 26, comma 2	1.837,00	1.837,00	---	---	---	---	---	---
art. 26, comma 3	179.802,00	134.000,00	134.000,00	134.000,00	134.000,00	134.000,00	---	---
art. 23 c. 1 CCNL 22.02.06	3.120,00	3.120,00	3.120,00	3.120,00	3.120,00	3.120,00	3.120,00	3.120,00
art. 23, comma 3	4.745,85	4.745,85	4.745,85	4.745,85	4.745,85	4.745,85	4.745,85	4.745,85
art. 4, c. 1, CCNL 14.05.07	6.864,00	6.864,00	6.864,00	6.864,00	6.864,00	6.864,00	6.864,00	6.864,00
art. 4, comma 4	2.720,00	2.720,74	2.720,74	2.720,74	2.720,74	2.720,74	2.720,74	2.720,74
art. 16, c. 1, CCNL 22.02.10	2.392,00	2.392,00	2.392,00	2.392,00	2.392,00	2.392,00	2.392,00	2.392,00
art. 5, c. 1, CCNL 03.08.10	1.833,00	1.833,00	1.833,00	1.833,00	1.833,00	1.833,00	1.833,00	1.833,00
art. 5, comma 4	3.086,38	3.086,38	3.086,38	3.086,38	3.086,38	3.086,38	3.086,38	3.086,38
altra integrazione	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	5.000,00	5.000,00
Totale fondo	325.809,23	263.838,97	259.201,97	264.001,97	260.001,97	257.001,97	118.001,97	118.001,97
<i>dir. a tempo indeterminato</i>		2	2	2	2	2	(48) 3	(48) 3
<i>dir. art. 110 (comma 1)</i>		3	3	3	3	(50) 3	---	---
<i>dir. art. 110 (comma 2)</i>		---	---	---	---	---	---	---

(48) Di cui 1 dirigente assunto con mobilità dalla Provincia di Lodi dal 1° settembre 2016, che, ai sensi dell'art. 1, comma 96, lett. a), della legge n. 56/2014, mantiene il trattamento economico in godimento (fondo separato).

(49) Di cui 1 dirigente assunto con mobilità dalla Provincia di Lodi, che, ai sensi dell'art. 1, comma 96, lett. a), della legge n. 56/2014, mantiene il trattamento economico in godimento (fondo separato).

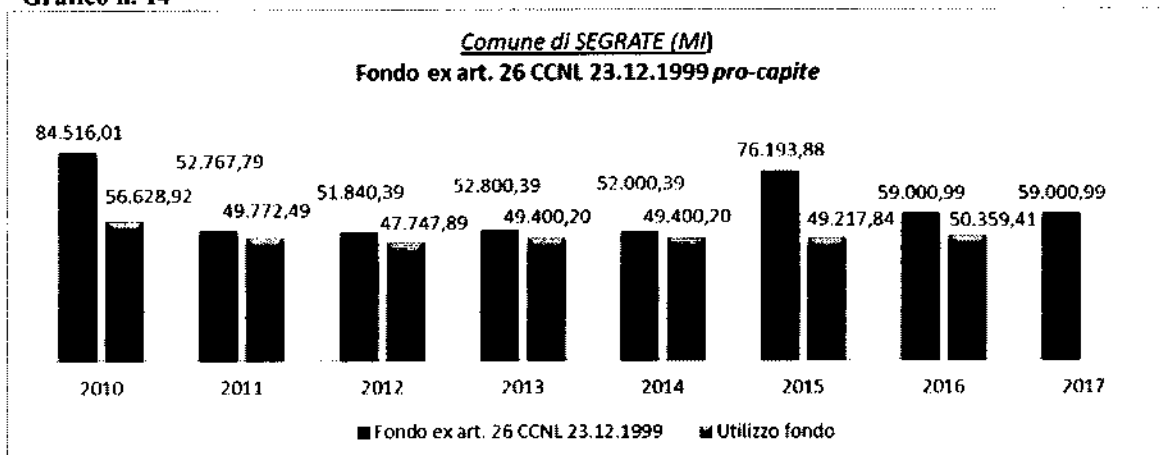
(50) Fino al 16 giugno 2015.

Come si può dunque apprezzare dalla tabella n. 34, l'andamento del fondo al Comune di Segrate evidenzia una politica retributiva a beneficio dei dirigenti, sia di ruolo che a tempo determinato (comma 1), che fa registrare una dinamica piuttosto inconsueta nel periodo considerato, almeno nel senso che evidenzia una contrazione in misura molto rilevante. Le ragioni della riduzione del fondo, tuttavia, stanno fondamentalmente in una riduzione della compagine dirigenziale. Se dal 2010 in poi i dirigenti in servizio erano 5 (2 di ruolo e 3 a tempo determinato), successivamente alle elezioni amministrative del 2015 la compagine dirigenziale si è ridotta a soli due dirigenti di ruolo, ai quali è stato affiancato dal 1° settembre 2016 (ma in comando già dal 1° novembre 2015) il dirigente del Settore finanziario, già dirigente della Provincia di Lodi transitato con la mobilità nei ruoli del Comune di Segrate, che ai sensi dell'art. 1, comma 96, lett. a), della legge n. 56/2014, mantiene il trattamento economico in godimento (che va a costituire un *sub*-fondo specifico). Conseguentemente, il fondo per la remunerazione accessoria del personale con qualifica dirigenziale attualmente viene utilizzato solamente per remunerare gli altri due dirigenti di ruolo.

Nella tabella n. 34 è ben visibile che non è stata effettuata alcuna decurtazione ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010. Tale circostanza consegue al fatto che le risorse aggiuntive ex art. 26, comma 3, CCNL 23.12.1999, sono state ridotte in concomitanza con la riduzione della compagine dirigenziale beneficiaria del fondo.

Al fine di operare una valutazione circa l'effettiva implementazione "sostanziale" delle disposizioni di cui al richiamato comma 2-bis, che nel concreto dovevano consentire di verificare *ex post* una stabilità della remunerazione accessoria *pro-capite*, è necessario rapportare il fondo stesso al numero dei dipendenti beneficiari. Tuttavia, deve esser sottolineato un elemento già contenuto chiaramente nelle tabelle di costituzione ed utilizzo del fondo (All. 14), da cui risulta che si sono registrate spesso economie anche significative, mai riportate a nuovo. In particolare nel 2015, quando il fondo costituito in riferimento a 5 dirigenti nella seconda metà dell'anno è stato utilizzato solo per remunerare i due dirigenti (di ruolo) rimasti. E' quindi necessario calcolare i volumi *pro-capite* in riferimento alla costituzione del fondo, ma anche, e forse soprattutto, in riferimento all'utilizzo effettivo del fondo stesso.

Grafico n. 14



Fonte: tabelle di costituzione e utilizzo del fondo ex art. 26 CCNL 23.12.1999 (All. 14).

Dal grafico n. 14 sopra riportato emerge chiaramente che sia l'andamento del fondo *pro-capite*, che, soprattutto, il suo effettivo utilizzo, sono caratterizzati da una dinamica che ne riflette la

sostanziale stabilità, sempre attestata su valori inferiori a quelli registrati nel 2010, coerentemente con le disposizioni di cui al citato art. 9, comma 2-bis, e s.m.i. Il picco del fondo *pro-capite* registrato nel 2015 consegue, come detto, al fatto che il fondo è stato determinato in relazione ai 5 dirigenti in servizio al 1° gennaio di tale anno, che tuttavia si sono ridotti a 2 dal 17 giugno 2015, conseguentemente all'avvicendamento nella carica di Sindaco ed alla derivante cessazione dei 3 incarichi dirigenziali a tempo determinato. L'effettivo utilizzo *pro-capite* del fondo, anche nel 2015, calcolato rapportando il fondo effettivamente distribuito con il numero dei dirigenti beneficiari correlato all'effettivo periodo di permanenza in servizio, non mostra disallineamenti rispetto al periodo precedente.

Deve essere osservato, in proposito, che dal già richiamato studio ⁽⁵¹⁾ prodotto dalla Ragioneria generale dello Stato, risulta che in un campione di comuni nel 2009 era stata registrata una media del fondo *pro-capite* pari a 46.137,00 euro. Al Comune di Segrate negli esercizi successivi si sono quindi registrati valori superiori al suddetto valore medio. Si è trattato comunque di valori superiori al valore medio in misura inferiore al 10%, circostanza da cui si può dedurre l'assenza di comportamenti esageratamente irragionevoli.

Più recentemente, tuttavia, l'I.G.O.P. della Ragioneria generale dello Stato ha messo a disposizione dei Servizi ispettivi dati più aggiornati (2015), da cui risulta che la media del fondo *pro-capite* nei Comuni (esclusi capoluoghi aree metropolitane) si è attestata a 37.376,00 euro. Sono stati forniti anche dati di maggior dettaglio, in cui si evidenzia che nei Comuni con popolazione superiore a 30.000 e fino a 50.000 (classe alla quale appartiene anche il Comune di Segrate) si registra una media quasi identica, pari a 37.762,00 euro. Il Comune di Segrate evidenzia nel quadro di tale rilevazione una media *pro-capite* molto elevata, pari a 75.924,00 euro, sostanzialmente analoga a quanto riportato nel grafico n. 14. Il dato in questione, tuttavia, è alterato da almeno due circostanze alle quali già si è fatto cenno: da un lato la media *pro-capite* richiamata è stata ottenuta rapportando il fondo a 3 dirigenti risultanti in servizio al 31.12.2015 (i due dirigenti di ruolo ed il Dirigente del Servizio finanziario, che ancorchè assunto solo con decorrenza 1° settembre 2016 aveva già iniziato a collaborare con il Comune di Segrate dal 1° novembre 2015, in posizione di comando), e d'altro lato dev'essere ancora sottolineato che il fondo è stato costituito ed utilizzato (nella prima metà dell'anno) in riferimento a cinque posizioni dirigenziali. Per tale ragione il confronto fra le medie I.G.O.P. e quella del Comune di Segrate appare più correttamente da impostare sulla media del fondo effettivamente utilizzato. Ciò detto, resta il fatto che la media *pro-capite* effettiva al Comune di Segrate nel 2015 è risultata superiore, del 30% circa, alla media riscontrata nei Comuni con popolazione compresa fra 30 mila e 50 mila abitanti.

E' quindi necessario operare alcuni approfondimenti volti a chiarire l'effettiva origine di tale disallineamento, per il quale la genesi, come evidenziato già nel grafico n. 14, è da farsi risalire ad un periodo antecedente al 2010.

*** **

L'art. 26, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999 prevede che *“In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e*

⁽⁵¹⁾ Ragioneria generale dello Stato, *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*, 2011.

quantitativi dei servi esistenti, ai quali 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, gli enti, ..., valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte ... con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. ...". Il comma 6 dello stesso articolo prevede inoltre che "La verifica della sussistenza delle condizioni per l'applicazione dei commi 3, 4 e 5 è oggetto di contrattazione decentrata integrativa ai sensi dell'art. 4".

Tale istituto contrattuale è stato nel passato utilizzato in misura rilevante presso il Comune di Segrate, ed è da ritenersi che proprio dalla descrizione di tale dinamica si possano meglio comprendere le ragioni di un fondo *pro-capite* non in linea con i valori medi riscontrabili abitualmente.

Come dato di partenza si può assumere il CCDI sottoscritto in data 25 gennaio 2008 (All. 15) da cui risulta che il fondo dell'esercizio 2007 è stato quantificato in euro 265.649,80. Dalla disposizione del Direttore generale n. 62 del 26 settembre 2007 (All. 16) risulta che nello stesso esercizio operavano nell'ente 6 dirigenti, a cui erano state attribuite retribuzioni di posizione comprese fra un minimo di 29.444,00 euro (a 4 dirigenti) ad un massimo di 36.144,00 euro (a 2 dirigenti). L'integrazione del fondo *ex art. 26*, comma 3, era stata quantificata in euro 112.690,00. Il fondo *pro-capite*, calcolato rapportando l'ammontare del fondo con il numero dei dirigenti beneficiari, si è attestato a 44.275,00 euro, dato inferiore alle medie riscontrate dalla RGS nello studio basato su dati del 2009, ma già superiore alle medie riscontrate nel 2015 e già richiamate in precedenza. Tuttavia, se si escludono le rilevanti economie dell'esercizio precedente riportate a nuovo, gli incentivi *ex art. 26*, comma 1, lett e) (incentivo progettazione e ICI) e l'incentivo "Idroscalo" (art. 43 legge n. 449/1997), il fondo *pro-capite* si riduce a meno di 37 mila euro, quindi su dati in linea o addirittura inferiori a quelli riscontrati mediamente nel 2015.

Senza operare approfondite ricostruzioni delle vicende che hanno caratterizzato la compagine dirigenziale del Comune di Segrate nel frattempo, va poi preso atto che il CCDI per il 2009 sottoscritto il 4 settembre 2009 (All. 17) evidenzia un fondo complessivamente determinato in euro 191.501,28 (di cui euro 53.802,00 a titolo di integrazione art. 26, comma 3), che si riferiva tuttavia a sole 3 posizioni dirigenziali (come indicato nel prospetto di costituzione / utilizzo del fondo). Il rapporto evidenzia quindi un dato *pro-capite* molto più elevato, che si attesta intorno ai 54 mila euro anche se depurato delle voci già enucleate ed escluse per il 2007. E' da allora, quindi, che i valori *pro-capite* hanno assunto una quantificazione "fuori linea", ancorchè vada fin da subito chiarito che il sistema legislativo e contrattuale allora vigente lo consentiva. *Ante art. 9*, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, infatti, la stessa ARAN riteneva pacificamente che in presenza di una riduzione della compagine dirigenziale fosse del tutto legittimo procedere con un incremento della remunerazione delle posizioni dirigenziali residue, che venivano gravate di maggiori compiti e responsabilità. Ciò che nel caso specifico sembra essere mancato è la reversibilità di tale procedimento logico, atteso che se i valori *pro-capite* aumentano in concomitanza con una riduzione dei dirigenti, per coerenza gli stessi valori *pro-capite* dovrebbero diminuire di fronte ad un successivo ampliamento della compagine dirigenziale.

Nel 2010, come già accennato in precedenza, ai tre dirigenti di ruolo in servizio (di cui 1 in servizio solo fino al 16 giugno 2010) vengono affiancati altri tre dirigenti a tempo determinato,

nominati ai sensi dell'art. 110, comma 1, del TUEL. E' stata esaminata, in proposito, la deliberazione della Giunta comunale n. 226 del 16 dicembre 2010 (**All. 18**), adottata ben dopo l'emanazione del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, da cui risulta che l'integrazione ex art. 26, comma 3, viene ulteriormente integrata con l'importo di 126.000,00 euro, che si aggiungono alla integrazione di 53.802,00 euro già prevista per l'anno precedente. Tale integrazione viene genericamente ricondotta all'assunzione dei tre dirigenti a tempo determinato. In proposito, tuttavia, non ci si può esimere dal rilevare che:

- ✓ l'ulteriore integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999 è stata effettuata omettendo la procedura di cui ai commi 3 e 6 dello stesso articolo. Infatti, abbiamo già evidenziato in precedenza che il comma 6 prevede che "La verifica della sussistenza delle condizioni per l'applicazione dei commi 3, 4 e 5 è oggetto di contrattazione decentrata integrativa ai sensi dell'art. 4". Nel contratto decentrato, quindi, deve essere dettagliatamente illustrato il procedimento logico e argomentativo che ha fatto ritenere indispensabile un incremento del fondo, e soprattutto deve definire con ragionevolezza il procedimento logico che ha condotto alla definizione del *quantum*. Di tutto questo non è stata ritrovata alcuna traccia. Nelle premesse della deliberazione n. 226 (**All. 18**) si legge quanto segue: "*Preso atto che in data 13 dicembre c.a. la delegazione di parte sindacale non si è presentata all'incontro previsto per la sottoscrizione del contratto decentrato integrativo del personale dirigente del Comune di Segrate per l'anno 2010; ...*". La sede propria nella quale doveva essere rintracciata la motivazione analitica ed il procedimento logico che avevano condotto alla ulteriore integrazione del fondo non sussiste, ma neppure ci si è premurati di inserire tale argomentazione nella stessa deliberazione n. 226 (**All. 18**). Non è rintracciabile, in definitiva, alcuna giustificazione/motivazione esplicativa circa la determinazione del *quantum*, circostanza che connota una evidente violazione delle condizioni di cui ai commi 3 e 6 dell'art. 26. Risulta piuttosto evidente che ciò consegua ad una sostanziale inversione del procedimento logico che dovrebbe sovraintendere alla determinazione degli istituti in questione: il fondo viene determinato, ed in particolare l'integrazione art. 26, comma 3, per "compensare" il *deficit* del fondo stesso scaturente da pregresse definizioni della remunerazione accessoria delle posizioni dirigenziali, anziché subordinare le stesse definizioni dato il fondo.
- ✓ le quantificazioni operate risultano essere comunque incoerenti anche con l'architettura di sistema vigente *ante* D.L. n. 78/10, se si tiene conto che il fondo 2007 (al netto delle economie riportate a nuovo, degli incentivi ex art. 26, comma 1, lett e), CCNL 23.12.1999 e del c.d. incentivo "Idroscalo"), che remunerava sei posizioni dirigenziali, risultava essere significativamente inferiore al fondo (opportunosamente calcolato al netto delle richiamate voci) che dalla seconda metà del 2010 remunera 5 posizioni dirigenziali. Un incremento che, come detto, non poteva prescindere da un'adeguata illustrazione delle ragioni che, eventualmente, lo giustificavano. A maggior ragione ciò doveva essere oggetto di scrupolosa motivazione nel quadro del D.L. n. 78/2010 ormai vigente.

Dal 2011 l'integrazione è stata parzialmente ridotta, ma solo in concomitanza con il fatto che nel corso del 2010 uno dei tre dirigenti di ruolo ha lasciato il servizio. E' stata poi *de facto* annullata dal 2016, in concomitanza con la cessazione delle tre posizioni dirigenziali a tempo determinato nel corso del 2015.

3.3.2. Le retribuzioni di posizione corrisposte ai dirigenti del Comune di Segrate

Come già accennato in precedenza, la retribuzione di posizione del personale con qualifica dirigenziale degli enti locali poteva variare da un minimo di 17 milioni ad un massimo di 82 milioni (art. 27, comma 2, CCNL 23.12.1999). Da ultimo, il CCNL 3.08.2010 ha rideterminato i suddetti valori, nel valore minimo pari ad euro 11.533,17 e nel valore massimo pari ad euro 45.102,87.

La retribuzione di posizione prevista per i dirigenti del Comune di Segrate è stata da ultimo stabilita con determinazione n. 1284 del 29 dicembre 2016, esecutiva della deliberazione G.C. n. 197 del 15 dicembre 2016. Viene ivi stabilito che le retribuzioni di posizione, per 13 mensilità, vengono così quantificate:

Tabella n. 35**RETRIBUZIONI DI POSIZIONE PREVISTE PER I DIRIGENTI**

Direzione	Fascia	Retribuzione posizione
Affari generali	A	42.642,05
Gestione Risorse	A	42.612,90
Area Tecnica	A	41.975,16
Polizia locale	B	37.039,62

Se da un lato va rilevata la coerenza dei suddetti importi con i limiti massimi previsti dal CCNL 3.08.2010, d'altro lato va evidenziata l'incoerenza fra la suddetta "pesatura" ed il fondo ex art. 26 CCNL 23.12.1999. L'art. 23, comma 2, del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, dispone infatti che "Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato.....".

L'attuale disponibilità del fondo è sufficientemente "capiente" solo nello stato di fatto attualmente in essere, e cioè con due soli dirigenti a carico del fondo, considerato che la posizione dirigenziale preposta agli Affari generali è attualmente conferita ad *interim* al Segretario generale, mentre la posizione dirigenziale preposta alla Gestione Risorse è attualmente affidata, come detto, ad un dirigente transitato con la mobilità dalla Provincia di Lodi e che ai sensi ai sensi dell'art. 1, comma 96, lett. a), della legge n. 56/2014, mantiene il trattamento economico in godimento (finanziato da un *sub-fondo*). Se, come prefigurato nel periodo della verifica, il suddetto dirigente dovesse ritornare a breve alla Provincia di Lodi, il Comune di Segrate si troverebbe nella condizione di non poter incrementare il fondo, in ottemperanza all'art. 23, comma 2, citato in precedenza. Conseguentemente, dovrebbe optare fra la scelta di non assumere un dirigente da mettere a capo della Direzione Gestione Risorse oppure di rideterminare tutte le pesature, che dovranno esser tali da esser ricomprese interamente negli angusti confini del fondo 2016. Da cui l'incoerenza sostanziale della pesatura a cui si è fatto cenno in precedenza.

Fatto salvo quanto detto prima in ordine alle integrazioni del fondo ai sensi dell'art. 26, comma 3, effettuate in precedenza, le costituzioni del fondo per la remunerazione accessoria dei dirigenti avrebbero dovuto essere articolate evidenziando le decurtazioni previste dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e dall'art. 23, comma 2, del D. Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, anziché ridurre a zero le integrazioni art. 26, comma 3. In tal caso, venendo meno le ragioni che avevano determinato la decurtazione (concomitante riduzione del personale dirigenziale in servizio), si sarebbe potuta operare una riduzione della decurtazione in concomitanza con l'assunzione di un nuovo dirigente per il Settore finanziario, anche considerato che l'attuale dirigente beneficia di una retribuzione accessoria complessivamente superiore a quella prevista dalla più recente pesatura delle posizioni dirigenziali.

All'inizio del periodo considerato la pesatura delle posizioni dirigenziali era stata operata con due atti: con deliberazione G.C. n. 70 del 2 aprile 2009 furono pesate (è da ricondursi proprio a tale pesatura l'incremento dei valori *pro-capite* della remunerazione accessoria a cui abbiamo già fatto cenno in precedenza) le tre posizioni dirigenziali di ruolo (euro 42.557,15 per la Direzione Polizia locale, euro 42.531,35 per la Direzione Territorio e Lavori pubblici, euro 37.835,02 per la Direzione Servizi civici culturali e ricreativi), mentre con la deliberazione n. 233 del 22 dicembre 2010 furono pesate le tre posizioni dirigenziali a tempo determinato (euro 43.511,78 per la Direzione centrale e Controllo di gestione, euro 34.127,32 per la Direzione Servizi educativi, culturali e rapporti con il cittadino, euro 23.833,91 per la Direzione finanziaria). Anche in questo caso si constata che la quantificazione era stata operata nel quadro dei limiti massimi previsti dal CCNL, e tuttavia con le incoerenze già segnalate in precedenza, conseguentemente agli avvicendamenti che si sono registrati in ordine alla compagine dirigenziale ed alla sua dinamica.

3.3.3. I dirigenti ex art. 110, commi 1 e 2, del TUEL

La disciplina di riferimento per l'attribuzione degli incarichi apicali con contratto a tempo determinato negli Enti locali è contenuta nell'art. 110 del TUEL, in base al quale lo "*statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire*".

Nell'applicazione della citata disposizione e quindi nell'esercizio della potestà statutaria e regolamentare, l'Ente deve adeguarsi ai principi contenuti nelle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche attinenti alla dirigenza (art. 27 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e art. 111 del TUEL). Un aspetto di particolare rilievo della normativa citata era rappresentato dalla mancata individuazione di un tetto massimo alla stipulazione di contratti a tempo determinato per il conferimento di incarichi dirigenziali previsti in dotazione organica (art. 110, comma 1, del TUEL). Per quelli conferiti al di fuori della dotazione organica, invece, il secondo comma della disposizione in esame stabilisce che essi siano conferiti "*in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità*".

Per gli incarichi di cui al comma 1, in assenza di un'espressa disposizione nel testo unico degli Enti locali, già da prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si riteneva che un limite al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato nell'ambito della dotazione organica fosse desumibile dall'art. 19, comma 6, del

decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo cui gli incarichi di funzione dirigenziale possono essere conferiti a tempo determinato “entro il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti appartenenti alla prima fascia ... e dell’8 per cento della dotazione organica di quelli appartenenti alla seconda fascia”. Una conferma, in tal senso, si rinviene già nella sentenza della Corte dei conti – Sezione Basilicata, n. 3/2008, dove si afferma che “Al Sindaco ... faceva dunque capo l’obbligo di osservare, all’atto del conferimento delle funzioni dirigenziali, non solo le prescrizioni derivanti dalle norme statutarie e regolamentari, queste ultime informate essenzialmente ad una sfera apprezzabile di autonomia, ma anche quelle di carattere generale derivanti dalla legge ... Tra queste ultime, un ruolo di particolare valenza e significato assume la norma contenuta nell’art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

Nel medesimo senso si pone una sentenza della Corte Costituzionale (n. 9/2010) che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, di una norma della Regione Piemonte che consentiva l’assunzione di personale dirigenziale su base fiduciaria dall’esterno in misura tripla rispetto alla previsione statale di cui all’art. 19, comma 6.

L’applicabilità diretta agli enti locali dell’art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, viene confermata dal comma 6-ter dello stesso articolo, introdotto dalla novella approvata con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, secondo il quale il comma 6 e il comma 6-bis (quest’ultimo contenente la disciplina dell’arrotondamento delle percentuali massime di incarichi dirigenziali a tempo determinato conferibili rispetto alla dotazione organica dei dirigenti a tempo indeterminato) si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, del decreto medesimo. Si osserva, inoltre, come la citata normativa condizioni la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato *extra* dotazione organica ed in assenza dell’area dirigenziale (secondo capoverso del citato comma 5-bis), all’effettiva assenza di analoghe professionalità all’interno dell’ente.

Successivi interventi interpretativi della Corte dei conti hanno poi confermato quanto poteva già essere desunto dalle norme vigenti.

La deliberazione della Corte dei conti n. 231 del 27.10.2010, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Veneto si è espressa, a seguito di richiesta di parere di un Comune, sulla materia del conferimento d’incarichi dirigenziali a tempo determinato, si è orientata nel senso di confermare l’applicabilità per gli enti locali dei limiti previsti dall’art. 19, comma 6. L’Organo di controllo ha affermato, infatti, che possono ritenersi abrogati, per effetto dell’emanazione delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, i commi 1 e 2 del più volte citato art. 110 del TUEL, in osservanza al principio fondamentale della successione delle leggi nel tempo regolanti la stessa materia. In base a tale parere, pertanto, risulta implicitamente esclusa la possibilità di conferire incarichi dirigenziali sia a personale esterno che a dipendenti interni, laddove non sia stata preventivamente costituita la dotazione organica dirigenziale. Nei casi consentiti, inoltre, si rende, comunque, necessario il rispetto dei limiti di cui al già citato art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Sono poi intervenute le Sezioni riunite della Corte dei conti con i pareri n. 12, 13 e 14 del 2011, che, fra le altre cose, hanno chiarito che le assunzioni di dirigenti a contratto degli enti locali, per la copertura di posti previsti nella dotazione organica, debbono avvenire nell’ambito della cornice dettata dall’articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che consente alle amministrazioni di assumere dirigenti a tempo determinato non di ruolo nel limite dell’8% della dotazione organica.

Anche nell'ordinamento locale, in definitiva, trovava applicazione il citato art. 19, comma 6.

Il decreto legislativo 1° agosto 2011, n. 141, poi, ha inserito nel corpo dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il comma 6-*quater*, il quale limitava al 10% il numero complessivo degli incarichi *ex art.* 110, comma 1, per gli enti locali. Più recentemente, l'art. 11, comma 1, lett. a), D.L. 24.06.2014 n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11.08.2014, n. 114, ha sostituito il precedente comma 1 dell'art. 110 del TUEL, prevedendo che “... *il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica, ...*”.

Dopo aver svolto un sommario *excursus* normativo ed interpretativo è ora necessario illustrare l'applicazione dell'istituto in parola nell'ente verificato, preso atto che dal 2010, e fino alla emanazione del D.L. n. 90/2014 il Comune di Segrate poteva assumere un solo dirigente *ex art.* 110, comma 1 (8% e poi 10% della dotazione organica dirigenziale, pari a 5 unità, poi rideterminata in 4 unità).

Sulla base della documentazione prodotta in sede di verifica riguardo al conferimento degli stessi incarichi *ex art.* 110, è stato possibile verificare l'affidamento dei seguenti incarichi dirigenziali *ex art.* 110, comma 1, attribuiti nel periodo 2010-2015 dal Comune di Segrate:

dott.ssa L.A. – dal 12 maggio 2010 al 16 giugno 2015;

dott.ssa P.C.M. – dal 1° luglio 2010 al 16 giugno 2015;

dott.ssa C.B. – dal 1° ottobre 2010 al 16 giugno 2015.

I dati sintetici contenuti nell'elencazione riportata consentono di appurare immediatamente che, ancorchè il limite costituito dalle disposizioni di cui all'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 consentisse al massimo l'assunzione di un dirigente a tempo determinato (comma 1), per posizioni previste dalla vigente dotazione organica, anche *ante* D.L. n. 90/2014 i dirigenti a tempo determinato (comma 1) in servizio al Comune di Segrate sono stati più di uno, in particolare risulta che siano stati tre sostanzialmente in tutto il mandato amministrativo 2010-2015. E' da ritenersi che tali circostanze possano essere qualificate come violazioni dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 e dei limiti sopra richiamati.

*** **

Dalla lettura dei contratti e dei prospetti riepilogativi di stipendio dei dirigenti a tempo determinato è emersa una circostanza piuttosto singolare: ad una delle tre dirigenti – la dott.ssa L.A. – risultava attribuita una remunerazione complessiva piuttosto significativa, circostanza che deve esser fatta risalire all'attribuzione alla stessa di una indennità c.d. *ad personam* pari a 50.000,00 euro, oltre ad una retribuzione di posizione già elevata (euro 43.035,46, poi rideterminati in euro 43.511,78 con deliberazione G.C. n. 233 del 22.12.2010), quasi ai massimi previsti dal CCNL.

In effetti il secondo periodo del comma 3 dell'art. 110 stabilisce che “*Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali...*”. Non si pone quindi un problema di legittimità

all'erogazione di una indennità *ad personam*, ma piuttosto, anche date le dimensioni della stessa indennità nel caso concreto, un problema di motivazione del provvedimento che dimostri la coerenza e ragionevolezza del *quantum*.

Innanzitutto va rilevato che il comma 3 non prevede dei limiti quantitativi, ma specifica, come detto, che l'indennità possa essere attribuita "*con provvedimento motivato della giunta*" e "*commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali...*". Dalla lettura della deliberazione di Giunta n. 84 del 5 maggio 2010⁽⁵²⁾ si evince, al punto 6 del deliberato, quanto segue: "*DELIBERA ... 6) di dover integrare il suddetto trattamento con un'indennità ad personam pari ad € 50.000,00 commisurata alle competenze professionali del candidato prescelto, quale compenso aggiuntivo comprensivo di qualsiasi emolumento accessorio; ...*". Non si rileva, tuttavia, alcuna spiegazione in ordine alle competenze professionali che giustificherebbero una così elevata indennità *ad personam*, né tantomeno una parametrizzazione fra le suddette competenze e la quantificazione dell'indennità in parola, per la quale è quindi da rilevare una assoluta mancanza di motivazione, richiesta obbligatoriamente dal dettato del comma 3 citato.

La Corte dei conti⁽⁵³⁾ aveva specificato, in riferimento all'indennità *ad personam* che "*Quest'ultima non è rimessa ad una mera contrattazione tra le parti ma, da un lato, trova il suo parametro quantitativo nella specifica qualificazione professionale e culturale richiesta all'incaricato, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali e, dall'altro, deve necessariamente essere definita in stretta correlazione con il bilancio dell'ente*". Conseguentemente, la motivazione che deve essere contenuta nella deliberazione di Giunta assume una rilevanza assolutamente sostanziale.

• Basti rilevare, infatti, che nel caso specifico l'indennità *ad personam* risulta essere addirittura più elevata del limite massimo previsto dal CCNL per la retribuzione di posizione;

La singolarità della questione, tuttavia, non può essere pienamente compresa senza fare qualche riferimento al periodo ancora precedente al 2010, sia in ordine al mutato contesto normativo che al ruolo già esercitato al Comune di Segrate dalla dott.ssa L.A. Gli elementi da considerare sono almeno tre:

- ✓ l'art. 2, comma 186, lett. d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha previsto che i comuni dovessero adottare le seguenti misure: "... d) *soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti; ...*";
- ✓ la dott.ssa L.A. nel mandato amministrativo precedente a quello apertosi nel 2010 aveva ricoperto l'incarico di Direttore generale del Comune di Segrate;
- ✓ l'ufficio al quale è stata preposta la dott.ssa L.A. con l'incarico dirigenziale *ex art. 110* attribuitole nel 2010 era quello di "Direzione centrale e controllo di gestione", mentre con la già richiamata deliberazione n. 84 vennero attribuiti alla dott.ssa L.A. anche "*... la nomina di Vicesegretario generale dell'ente e l'incarico di Avvocato dell'Ente; ...*".

⁽⁵²⁾ Ad oggetto: "Copertura di posizione dirigenziale mediante la costituzione di rapporto di lavoro a tempo determinato, *ex art. 110, comma 1, D.Lgs. 267/2000 – Individuazione del Dirigente*".

⁽⁵³⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/57/2010/PAR.

I suddetti elementi inducono a ritenere le scelte dell'Ente elusive del divieto di cui all'art. 2, comma 186, lett. d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Al di là di questioni puramente nominalistiche, infatti, il comportamento seguito dall'amministrazione comunale in carica dal 2010 palesa l'opzione sostanziale di continuare ad avvalersi della dott.ssa L.A. in qualità di "vertice amministrativo" di fatto. L'indennità *ad personam* attribuita, quindi, è da ritenersi che sia stato lo strumento a disposizione per rendere la remunerazione della dott.ssa L.A. quanto più vicina a quella attribuitale in precedenza come Direttore generale dell'ente. Ma con ogni evidenza non può rispondere a queste esigenze l'indennità di cui all'art. 110, comma 3, del TUEL.

3.4. La disciplina contrattuale del trattamento accessorio dei Segretari Comunali

Il trattamento retributivo accessorio dei Segretari Comunali e Provinciali è sostanzialmente tuttora disciplinato dai due CCNL siglati il 16 maggio 2001. In particolare, il primo contratto (quello relativo al quadriennio normativo 1998/2001 – biennio economico 1998/1999) prevede all'art. 37 che *"la struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali si compone delle seguenti voci:*

- a) Trattamento stipendiale;*
- b) Indennità integrativa speciale;*
- c) R.I.A.*
- d) Retribuzione di posizione;*
- e) Maturato economico annuo, ove spettante;*
- f) Retribuzione di risultato;*
- g) Diritti di segreteria;*
- h) Retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate".*

Gli emolumenti di cui alla lettera g) sono stati oggetto di revisione da parte del D.L. 24 giugno 2014, n. 90.

L'art. 41 dello stesso CCNL prevede più specificamente i valori della retribuzione di posizione, che sono condizionati dalla classe demografica dell'Ente in cui si presta servizio. Il successivo art. 42 disciplina invece la retribuzione di risultato. Il Contratto decentrato emanato in data 22 dicembre 2003 contempla una serie di ipotesi in cui il Segretario Comunale può beneficiare di un aumento della retribuzione di posizione (fino ad un massimo del 50% nei Comuni oltre i 3.000 abitanti e nel limite massimo del 5% nei Comuni fino a 3.000 abitanti), nella ricorrenza delle condizioni (oggettive e soggettive) di cui alle tabelle allegate allo stesso CCND.

Il CCNL relativo al biennio economico 2000/2001 non ha previsto particolari innovazioni dal punto di vista del trattamento economico. Esso si è infatti limitato a prevedere una rideterminazione dello stipendio tabellare e della retribuzione di posizione. Anche i CCNL 7 marzo 2008, relativi ai bienni 2002-2003 e 2004-2005 non hanno apportato innovazioni, essendosi limitati a ridefinire il trattamento tabellare e l'entità delle ulteriori risorse da destinare alla retribuzione accessoria. Più recentemente sono stati sottoscritti il CCNL 14 dicembre 2010 (quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007) ed il CCNL 1 marzo 2011 (biennio economico 2008-2009). Quest'ultimo ha previsto il conglobamento di una quota della retribuzione di posizione nello stipendio tabellare.

3.4.1. La retribuzione di posizione e la clausola di “galleggiamento”

Come detto, il CCNL del 16 maggio 2001 contiene la disciplina fondamentale del trattamento giuridico ed economico dei Segretari comunali e provinciali. In particolare, in questa sede è opportuno comunque concentrare l’attenzione su due commi della richiamata norma, l’art. 41 del CCNL 16 maggio 2001, rubricato “Retribuzione di posizione”:

- ✓ l’art. 41, comma 4, del CCNL 16.05.2001, dispone che “*Gli Enti nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuate in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale*”. Il contratto nazionale decentrato, adottato in data 22 dicembre 2003, ha previsto che la retribuzione di posizione del Segretario comunale, nella ricorrenza di determinati presupposti, possa essere maggiorata in misura variabile dal 10 al 50%;
- ✓ l’art. 41, comma 5, del CCNL 16 maggio 2001, il quale ulteriormente stabilisce che “*Gli enti assicurano, altresì, nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell’ente in base al contratto collettivo dell’area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa*”. E’ questa la c.d. “clausola di galleggiamento”, introdotta per evitare una discriminazione tra il segretario comunale, normalmente posto al vertice della struttura tecnico-amministrativa, ed i suoi dipendenti.

La convivenza delle due norme ha generato, nel passato, significativi contrasti interpretativi, che di fatto si sono conclusi solo con la norma (interpretativa) di cui all’art. 4, comma 26, della legge 12.11.2011, n. 183.

Al Segretario generale *pro-tempore* del Comune di Segrate competeva, ex art. 3, comma 2, del CCNL 16.05.2001 per il biennio economico 2000-2001, una retribuzione di posizione “base” pari a lire 36.000.000 (18.529,45 euro), eventualmente incrementabile ai sensi dei sopra richiamati commi 4 e 5. La misura di 36 milioni di lire era stata stabilita, con decorrenza 1.06.2001, per gli incarichi in enti oltre i 10.000 e fino a 65.000 abitanti, che prevedeva inoltre l’importo di lire 48.000.000 per gli enti di Livello “A” fino a 250.000 abitanti.

La dott.ssa P.G., Segretario generale attualmente in carica, ha assunto la titolarità della Segreteria generale del Comune di Segrate con decorrenza 15 luglio 2015. In precedenza la stessa titolarità era stata affidata, con decorrenza 19 settembre 2011, al dott. R.M.C.

In relazione alla determinazione delle relative retribuzioni di posizione va preliminarmente osservato che in fase di accesso è stato richiesto di produrre copia dei provvedimenti di determinazione del compenso, nelle varie voci che lo compongono per il periodo più recente. Sono stati prodotti gli atti che di seguito si richiamano, insieme alle considerazioni che si ritiene di svolgere in proposito.

- 1) copia del decreto sindacale n. 39 del 16 settembre 2011 (**All. 19**), laddove si dispone di “... adeguare, a far tempo dal 19/09/2011, data di inizio servizio presso questo Ente, la retribuzione di posizione del Segretario Generale alla retribuzione di posizione più elevata prevista per la dirigenza del Comune di Segrate che attualmente risulta pari ad € 43.646,46,

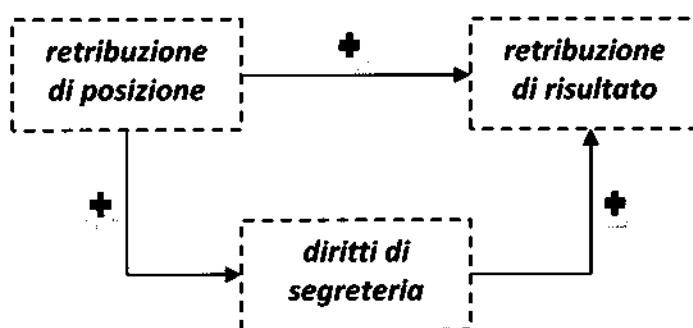
...”. L’esame del prospetto riepilogativo annuale 2013 del dott. R.M.C. evidenzia che, in effetti, nello stesso esercizio è stato corrisposto al Segretario generale *pro-tempore* l’importo di euro 43.646,46, a titolo di retribuzione di posizione e di maggiorazione della retribuzione di posizione. Va osservato, tuttavia, che il valore dello stipendio tabellare dei Segretari generali è stato incrementato dall’art. 3, comma 1, del CCNL 1 marzo 2011, ed il comma 5 del medesimo articolo ha previsto che “Il valore degli stipendi tabellari dei segretari ... è rideterminato ... attraverso il conglobamento di una quota dei valori della retribuzione di posizione dei medesimi segretari, come definiti dall’art. 3 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, ...”. Inoltre, il comma 6 ha previsto che “A seguito del conglobamento di cui al comma 5, con decorrenza dal 31.12.2009, i valori complessivi annui lordi, per tredici mensilità, della retribuzione di posizione dei segretari ... sono così rideterminati ... Livello A ...3) incarichi in enti fino a 250.000 abitanti 21.781,93 ...”, prevedendo quindi una decurtazione pari ad euro 3.008,00, mentre il comma 7 ha previsto che “Fermo restando quanto previsto dal comma 6, ai soli fini dell’attuazione delle previsioni dell’art. dell’art. 41, commi 4 e 5, del CCNL del 16 maggio 2001, ..., trovano applicazione gli importi annui lordi complessivi, per tredici mensilità, della retribuzione di posizione del segretario, come definiti dall’art. 3, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001 ...”. Viene quindi fatto salvo il “galleggiamento” calcolato *ante* 1 marzo 2011, ma risultava necessario operare una decurtazione della retribuzione di posizione “base” per compensare l’incremento del tabellare, senza incrementare il galleggiamento, altrimenti l’incremento del tabellare finirebbe con l’essere imputato a totale carico del bilancio, e soprattutto comporterebbe un incremento effettivo della remunerazione del Segretario generale, anche per quella parte che doveva solo “transitare” da posizione a tabellare. Un esempio numerico può essere utile per comprendere quello che si ritiene avrebbe dovuto essere l’esatto adempimento delle disposizioni di cui al CCNL 1.03.2011: se – *ante* CCNL 1.03.2011 – la retribuzione di posizione spettante al S.G. è per ipotesi pari a 20 e ad un dirigente viene attribuita una retribuzione di posizione pari a 40, anche allo stesso S.G. spetta una maggiorazione *ex art. 41, comma 5, (galleggiamento)*, pari a 20. *Post* CCNL 1.03.2011, se l’incremento del tabellare è pari a 3, e deve essere operata una corrispondente decurtazione della retribuzione di posizione, avremo che la retribuzione di posizione attribuibile è pari a 17 + 20 a titolo di galleggiamento, per un totale di 37. Non si poteva, invece, ridurre la retribuzione di posizione “base” e compensarla – *de facto* – con un incremento del galleggiamento a 23, in modo da ottenere ancora come risultato 40. L’ARAN, con il parere che si allega (**All. 20**) sembra condividere integralmente tale interpretazione, che discende semplicemente dalla lettura della norma contrattuale. Nel caso specifico il Segretario generale *pro-tempore* del Comune di Segrate ha beneficiato – *post* 1.03.2011 – di una retribuzione di posizione (maggiorata *ex art. 41, comma 5*) complessivamente identica a quella del dirigente apicale (euro 43.646,46), con ciò violando il combinato disposto di cui ai commi 5, 6 e 7 del CCNL 1 marzo 2011. La maggiorazione della retribuzione di posizione andava infatti calcolata sulla retribuzione di posizione prevista dal CCNL 16.05.2001, non su quella di cui al CCNL 01.03.2011.

- 2) disposizione del dirigente del Servizio finanziario n. 180 del 16 settembre 2017 (**All. 21**), da cui risulta che alla dott.ssa P.G. è attribuita una retribuzione di posizione pari complessivamente a quella di cui beneficia lo stesso dirigente del Servizio finanziario,

composta come di seguito: retribuzione di posizione euro 18.592,34, maggiorazione 25% sede convenzionata euro 15.557,56, galleggiamento euro 10.592,98, per un totale di euro 45.102,88. Come già illustrato in precedenza, in riferimento al precedente Segretario generale, anche in questo caso non risulta operata la decurtazione della retribuzione di posizione “base”, a compensazione dell’incremento del tabellare disposto dal CCNL 1 marzo 2011.

Con riferimento, poi, alla determinazione della retribuzione di risultato si osserva che l’art. 42, comma 2, del CCNL 16.5.2001 prevede che *“Gli Enti del comparto destinano a tale compenso, con risorse aggiuntive a proprio carico, un importo non superiore al 10% del monte salari riferito a ciascun segretario nell’anno di riferimento e nell’ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa”*. L’art. 5 del CCNL 7 marzo 2008 per il biennio economico 2002-2003 ha disposto che *“Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di risultato del segretario di cui all’art. 42, comma 2, del CCNL del 16.5.2001, sono incrementate, con decorrenza dal 1° gennaio 2003, di un importo pari allo 0,50% del monte salari riferito a ciascun segretario nell’anno 2001”*. L’art. 4 del CCNL siglato nella stessa data per il biennio 2004-2005 ha disposto che *“Le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di risultato del segretario, di cui all’art. 42, comma 2, del CCNL del 16.5.2001, sono incrementate, con decorrenza dal 31.12.2005 e a valere per l’anno 2006, di un importo pari allo 0,50% del monte salari riferito a ciascun segretario nell’anno 2003”*.

Va osservato, con particolare riferimento a quanto rilevato già in precedenza, che sia la retribuzione di posizione che i diritti di segreteria (in proposito vedasi parere ARAN dell’11.08.2003) incidono sulla quantificazione della retribuzione di risultato, poiché entrambi rilevano ai fini della determinazione del monte salari di cui all’art. 42, comma 2, del CCNL. In particolare, la retribuzione di posizione incide sia direttamente che indirettamente, secondo lo schema a blocchi riportato di seguito:



La corresponsione al Segretario generale di una retribuzione di posizione (ed eventualmente di diritti di segreteria eccedenti i limiti stabiliti dalla Legge o dai CCNL, almeno fino all’entrata in vigore dell’art. 10 del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114) eccedente i limiti previsti dal proprio CCNL determina quindi automaticamente un eccesso anche nella erogazione della retribuzione di risultato.

E’ da ritenersi, in esito a quanto illustrato in precedenza, che agli importi illegittimamente erogati a titolo di impropria maggiorazione della retribuzione di posizione consegua una parziale

illegittima determinazione anche della retribuzione di risultato liquidata. Stessa sorte per i diritti di rogito/segreteria, se erogati nella misura massima.

3.5. Gli emolumenti agli organi

La quantificazione degli emolumenti previsti dall'art. 82 del TUEL è ancora disciplinata in gran parte dal D.M. 4 aprile 2000, n. 119. In tale decreto è previsto, *in primis*, che nei Comuni da 30.001 a 50.000 abitanti l'indennità di funzione mensile dei sindaci è fissata in lire 6.700.000 (euro 3.460,26), eventualmente incrementabili:

- ✓ del 5% per i comuni caratterizzati da fluttuazioni stagionali della popolazione (circostanza che certamente non ricorre nel caso di specie);
- ✓ del 3% per gli enti la cui percentuale di entrate proprie rispetto al totale delle entrate sia superiore alla media regionale per fasce demografiche;
- ✓ del 2% per gli enti la cui spesa corrente *pro-capite* sia superiore alla media regionale.

Va inoltre aggiunto che l'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005 ha ridotto le indennità di funzione dei sindaci, dei presidenti dei consigli comunali, dei componenti degli organi esecutivi e le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri comunali nella misura del 10%.

Dalla documentazione prodotta in sede di verifica è stato appurato che l'indennità di funzione attribuita fin dal 2005 al Sindaco *pro-tempore* è pari ad euro 4.500,00, lo stesso importo che già era stato attribuito anche al suo immediato predecessore. Considerato che il suddetto importo non risultava coerente con il quadro normativo appena tracciato, è stato richiesto di ottenere documentazione utile ad individuare il procedimento seguito nel caso di specie per la definizione del *quantum*. E' stata prodotta, in particolare, la deliberazione del Consiglio comunale n. 38 del 12 novembre 2015 (⁵⁴), la quale richiama una pregressa deliberazione della Giunta comunale n. 65 del 26 marzo 2003 (All. 22). Con tale atto si riteneva di doversi avvalere della possibilità prevista dall'art. 82, comma 11, del TUEL, che prevedeva la facoltà di incrementare le indennità di funzione e i gettoni di presenza, così come previsto anche dall'art. 11 del citato D.M. 4 aprile 2000, n. 119. Con tale atto l'indennità di funzione del Sindaco veniva determinata in euro 5.000,00, quella del Vicesindaco in euro 3.000,00, e quella degli Assessori e del Presidente del Consiglio comunale in euro 2.500,00. In effetti l'allora vigente comma 11 (⁵⁵) dell'art. 82 prevedeva la possibilità di un incremento discrezionale (poi negata dalla nuova formulazione del comma 11 introdotta dall'art. 76, comma 3, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133). L'art. 11 del D.M. 4 aprile 2000, n. 119, prevedeva la possibilità di incrementare le indennità ed i gettoni di presenza in riferimento alle pregresse disposizioni di cui all'art. 23, comma 11, della legge 3 agosto 1999, n. 265. La misura della indennità prevista per il Sindaco, quindi, scaturirebbe dalla previsione operata nel 2003 di una indennità fissata nella misura di 5.000,00 euro, a cui è poi stata applicata la decurtazione di cui all'art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005. Da cui la quantificazione nella misura ancora oggi vigente pari ad euro 4.500,00.

⁽⁵⁴⁾ Ad oggetto "Indennità di funzione e gettone di presenza Amministratori comunali".

⁽⁵⁵⁾ "11. Le indennità di funzione e i gettoni di presenza, determinati ai sensi del comma 8, possono essere incrementati o diminuiti con delibera di giunta e di consiglio per i rispettivi componenti. Nel caso di incremento la spesa complessiva risultante non deve superare una quota predeterminata dello stanziamento di bilancio per le spese correnti, fissata, in rapporto alla dimensione demografica degli enti, dal decreto di cui al comma 8. Sono esclusi dalla possibilità di incremento gli enti locali in condizioni di dissesto finanziario".

Sulla base di quanto illustrato fin qui, appare plausibile ritenere che successivamente alla emanazione del D.L. n. 112/2008, essendo venuta meno la norma che consentiva un incremento discrezionale delle indennità e dei gettoni di presenza, gli stessi avrebbero dovuto essere quantificati con esclusivo riferimento alla Tabella A del D.M., eventualmente incrementabili del 2% e del 3%, da decurtarsi ai sensi del richiamato comma 54.

E' necessario esaminare gli orientamenti interpretativi prodotti in proposito da diverse Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre che dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni Riunite:

- ✓ la Sezione toscana ⁽⁵⁶⁾, in riferimento al novellato comma 11 dell'art. 82 ha chiaramente indicato che *"... il legislatore ha eliminato in via generale ogni possibilità di incremento delle indennità di funzione, nonché dei gettoni di presenza, rispetto alle misure determinate ai sensi del comma 8 del medesimo art.82 TUEL; la misura edittale così determinata diventa parametro e limite ineludibile, senza nessun margine di discrezionalità nell'incrementare gli importi da parte dei competenti organi."*, chiarendo inoltre che *"... occorre comunque la delibera dell'organo competente, la quale non potrà che ricondurre le indennità al parametro normativo, a decorrere dalla data di entrata in vigore della nuova disposizione legislativa - 25 giugno 2008 - poiché non sussiste più la facoltà di incrementare le indennità, come aveva anche previsto l'art. 25 L.F. 2008, ma la misura delle stesse è determinata nel quantum non dal singolo ente locale, ma aliunde, con le modalità di cui all'art.82, commi 1 e 8. Non può ritenersi infatti che possano permanere le maggiorazioni definite in precedenza: se il principio tempus regit actum permette di considerare ancora legittimi ed operanti gli incrementi facoltativi decisi dall'ente locale, in vigenza della precedente normativa, tuttavia si ritiene che sia doveroso, per l'ente locale, e conforme alla nuova disciplina di settore, rivedere dalla data di entrata in vigore del decreto legge l'ammontare delle indennità, riconducendolo ai valori edittali previsti dal DM 119/2000 quale limite massimo. Difatti non sussiste più coerenza tra una disciplina legislativa che non consente più l'incremento facoltativo da parte dell'ente locale ed il perdurare degli effetti di deliberazioni che avevano previsto un incremento, in base ad una norma ormai abrogata"*;
- ✓ la Sezione delle Autonomie ⁽⁵⁷⁾ ha sottolineato che dall'analisi delle norme in parola *"... emerge evidente l'attuale intenzione del legislatore di negare ogni ipotesi di incremento delle indennità di cui trattasi rispetto alla misura massima edittale di cui al D.M. 119/2000 ed ai criteri fissati dal comma 8 dell'articolo 82 T.U.E.L., in un disegno complessivo di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica. ..."*, in coerenza con i richiamati orientamenti della Sezione toscana;
- ✓ la Sezione lombarda ⁽⁵⁸⁾ ha rammentato che *"Col modificato comma 11 dell'art. 82 T.U.E.L., è stata incisa l'autodeterminazione "indennitaria" dell'ente locale, ovvero la facoltà, prima prevista, di incrementare con delibera di giunta le indennità di funzione per i sindaci, i presidenti di provincia e degli altri enti locali, gli assessori comunali e*

⁽⁵⁶⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 24/P / 2008 del 25 settembre 2008.

⁽⁵⁷⁾ Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2010/QMIG del 21 gennaio 2010.

⁽⁵⁸⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. Lombardia/418/2010/PAR del 14 aprile 2010.

provinciali, e con delibera di consiglio, le indennità previste in favore dei presidenti delle assemblee.”, per concludere che “In materia è vigente esclusivamente il sistema tabellare previsto dal decreto ministeriale 4 aprile 2000, n.119, nei cui confronti non è prevista alcuna deroga. Gli incrementi degli importi tabellari sono possibili solo nei casi e modi indicati dal decreto ministeriale ed in presenza dei parametri oggettivi di maggiorazione specificati all’art. 2, lettere a), b) e c), la cui sussistenza deve essere verificata annualmente a cura dell’ente locale che intende avvalersene...”;

- ✓ le Sezioni riunite in sede di controllo ⁽⁵⁹⁾, in riforma degli orientamenti richiamati “Ritengono, dunque, conclusivamente queste Sezioni Riunite che, all’attualità, l’ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza spettanti agli amministratori e agli organi politici delle Regioni e degli Enti locali, non possa che essere quello in godimento alla data di entrata in vigore del citato DL 112 del 2008, cioè dell’importo rideterminato in diminuzione ai sensi della legge finanziaria per il 2006...”. Da sottolineare, peraltro, che l’oggetto della deliberazione delle Sezioni Riunite, così come degli altri orientamenti applicativi richiamati in precedenza, non era costituito tanto dalla validità degli incrementi disposti in vigenza della pregressa formulazione del comma 11 dell’art. 82 poi venuta meno, ma tale argomento viene trattato solamente a latere dell’argomento principale, costituito dalla validità, nel tempo, delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 54, della legge n. 266/2005. La deliberazione delle Sezioni riunite è stata ampiamente richiamata nelle premesse del deliberato che ha confermato nel caso di specie i precedenti emolumenti (deliberazione C.C. n. 38 del 12 novembre 2015);
- ✓ la Sezione toscana ⁽⁶⁰⁾ è quindi tornata sull’argomento, facendo proprie le considerazioni operate dalle Sezioni riunite, richiamando sue recenti deliberazioni “La Sezione Toscana con recenti deliberazioni (deliberazione n.32 del 13 marzo 2012, n. 204 del 14 giugno 2012, n.246 del 18 luglio 2012 e deliberazione n.250 dell’11 settembre 2012) ha avuto modo di precisare, facendo anche proprie le conclusioni della citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1 del 12 gennaio 2012, che “la misura alla quale fare riferimento è quella edittale decurtata della percentuale di cui all’art. 1, comma 54 della L. 266/2005, anche sul presupposto che l’intenzione del legislatore con la norma di cui all’art. 76, comma 3, L. 133/2008 che ha introdotto l’attuale versione dell’art. 82, comma 11, del TUEL, è stata quella di negare incrementi “delle indennità rispetto alla misura massima edittale di cui al D.M. 119/2000” (come precisato anche dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/2010)” e stabilendo più nello specifico che “..., a decorrere dall’entrata in vigore della disposizione di cui all’art.76, c.3, del D.L. 25 giugno 2008 n.112, convertito dalla legge n. 133/2008, è venuta meno la possibilità, precedentemente conferita agli enti locali, di corrispondere incrementi sulla misura delle indennità di funzione e sempre a decorrere dall’entrata in vigore dell’art.2, comma 25, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria 2008) sulla misura dei gettoni di presenza spettanti, che, dunque, vanno determinati, a decorrere dalle rispettive vigenze, in ragione dei valori edittali di cui al DM n.119/2000, ridotti della percentuale prevista dall’art.1, comma 54, della legge 23/12/2005 n. 266”;

⁽⁵⁹⁾ Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/CONTR/12 del 12 gennaio 2012.

⁽⁶⁰⁾ Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 19/2013/PAR del 26 marzo 2013.

- ✓ la Sezione Autonomie ⁽⁶¹⁾, richiamando uno “... *stratificato – e talora disorganico – corpus normativo che ha posto e continua a porre delicate questioni di coordinamento e di coerenza sistematica ...*” è tornata nuovamente su una questione correlata, evidenziando quanto già indicato dalle Sezioni Riunite (in verità dalla Sezione di controllo per la Basilicata) secondo cui “... *le Sezioni Riunite hanno ritenuto che “dal coordinamento delle disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2006, con quelle successivamente intervenute in materia, emerge un quadro in base al quale gli importi spettanti agli interessati restano crystallizzati a quelli spettanti alla data di entrata in vigore del d.lgs. 112 del 2008, in quanto immutabili in aumento a partire dalla predetta data”.*”

Dal quadro sopra sommariamente rappresentato non emerge chiaramente la convalida di quanto asserito all’inizio del capitolo, laddove si riteneva che essendo venuta meno la norma che consentiva un incremento discrezionale delle indennità e dei gettoni di presenza ne discendeva il venir meno – per il futuro – della legittimità degli incrementi disposti *ex art. 82, comma 11, ante D.L. n. 112/2008*. Se vale la tesi della cristallizzazione, quindi, le indennità attribuite al Comune di Segrate risultano essere coerenti con tale tesi interpretativa.

Il Comune verificato a suo tempo aveva anche richiesto un parere all’ANCI (All. 23), che, citando gli orientamenti interpretativi richiamati, giungeva a condividere la tesi della cristallizzazione.

Si osserva, infine, che come indicato nella stessa richiesta di parere in tutto il mandato amministrativo 2010-2015 non sono state adottate delibere di giunta e/o di consiglio che determinassero le indennità e i gettoni di presenza degli amministratori. Già la circolare del Ministero dell’Interno n. 5 del 5 giugno 2000, aveva specificato che “*Qualora, invece, gli organi intendano aumentare o diminuire gli importi delle indennità e dei gettoni di presenza stabiliti dal decreto, ai sensi dell’art. 23, comma ultimo, della legge n. 265/1999, attese le implicazioni d’ordine politico e gestionale-contabile della scelta, spetta necessariamente alla giunta ed al consiglio deliberare dette variazioni nei confronti, ciascuno, dei propri componenti*”. Anche la già richiamata deliberazione n. 418/2010 della Sezione di controllo lombarda della Corte dei conti aveva in proposito evidenziato che “... *la verifica della sussistenza delle condizioni di maggiorazione degli importi tabellari deve essere ripetuta ogni anno e certificata in una delibera ad hoc a cura dell’ente locale*”.

⁽⁶¹⁾ Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2014/QMIG del 6 ottobre 2014.

CAPITOLO QUARTO

INCARICHI E AFFIDAMENTI

4.1. Incarichi e consulenze

Le amministrazioni pubbliche, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 6, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione, nel caso non possano far fronte a particolari esigenze con personale in servizio. I requisiti richiesti dalla norma citata, ripresi e sviluppati più volte anche dalla Corte dei conti ⁽⁶²⁾, sono i seguenti:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata e non è ammesso il rinnovo;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Il comma 6-bis dell'art. 7 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ha previsto, altresì, che le amministrazioni pubbliche disciplinino e rendano pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

L'art. 3, comma 56, della legge finanziaria per il 2008 stabilisce che *“Con il regolamento di cui all'articolo 89 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono fissati, in conformità a quanto stabilito dalle disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione autonoma, che si applicano a tutte le tipologie di prestazioni. La violazione delle disposizioni regolamentari richiamate costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo degli enti territoriali”*.

Il Comune di Segrate ha disciplinato la materia nel “Regolamento per il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ⁽⁶³⁾.

L'art. 3, comma. 55, della stessa legge dispone che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione possa

⁽⁶²⁾ Si segnala, tra le tante, la deliberazione n. 362/2013/SRCPIE/INPR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte.

⁽⁶³⁾ Adottato con deliberazione della Giunta comunale n. 82 del 27 aprile 2007, poi integrata con deliberazione dello stesso Organo n. 73 del 10 aprile 2008.

avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera b), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Conformemente a quanto previsto dalla legge finanziaria per il 2008, l'articolo 4 del Regolamento prescrive che *“La Giunta comunale individua annualmente, su proposta del Direttore Generale, i progetti specifici e le attività che, per loro natura, necessitano di elevate competenze e professionalità, cui ricollegare i contratti di cui all'art. 1”*.

Con riguardo alle limitazioni sul *quantum* della spesa per incarichi, è utile menzionare che l'art. 1, comma 5, del D.L. 31 agosto 2013, n. 101, ha fissato dei tetti di spesa, stabilendo che gli oneri per gli incarichi di consulenza sostenuti nel 2014 non possono essere superiori dell'80% di quelli sostenuti nel 2013 e che quelli del 2015 non devono eccedere il 75% di quelli sostenuti nel 2014. L'art. 14 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66, ha poi stabilito che le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, non possono conferire incarichi di consulenza, studio e ricerca quando la spesa complessiva sostenuta nell'anno per tali incarichi è superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale del 2012, al 4,2 per cento per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,4 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro. Secondo il comma 2 dello stesso articolo non si possono stipulare contratti di collaborazione coordinata e continuativa quando la spesa complessiva per tali contratti è superiore rispetto alla spesa del personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico (come risultante dal conto annuale del 2012) al 4,5% per le amministrazioni con spesa di personale pari o inferiore a 5 milioni di euro, e all'1,1% per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro.

Preliminarmente è stata presa visione degli elenchi pubblicati nella Sezione Amministrazione trasparente del sito *web* istituzionale, e dall'esame degli stessi è risultato che l'Ente non risulta aver conferito veri e propri incarichi di collaborazione e consulenza, atteso che quelli richiamati negli stessi incarichi sono risultati riconducibili pressochè integralmente alla categoria degli incarichi di progettazione (disciplinati dal Codice degli appalti) o alla categoria degli incarichi di patrocinio legale.

In ogni caso si è ritenuto di estrarre comunque un campione casuale di incarichi dai suddetti elenchi, composto da una dozzina di unità, in relazione ai quali è stata richiesta (All. 24), con *e-mail* del 16 aprile 2018, la seguente documentazione:

- il provvedimento di incarico e gli atti che eventualmente lo precedono (avvisi, verbali di procedure comparative, certificazioni in ordine all'assenza di professionalità interne, ecc.);
- contratto / disciplinare d'incarico;
- atti di liquidazione dei compensi.

Ecco le osservazioni che emergono dalla documentazione, fornita in formato digitale, riepilogata nella nota a firma del Segretario generale che si allega (All. 25):

- **Incarico di consulenza tecnico scientifica di supporto per Istituzione Osservatorio per il monitoraggio dell'attuazione del P.G.T. Determina n. 259 del 15/04/2014 del Direttore Settore Ambiente, Territorio e LL.PP. CIG n. Z230EB48C4 (euro 13.688,40)**

Dalla documentazione esaminata risulta che si è trattato di un affidamento diretto di incarico apparentemente riconducibile alla categoria di cui all'art. 90 del D.Lgs. n. 163/2006. La lettura della determinazione n. 259 del 15.04.2014 non ha tuttavia escluso esplicitamente l'eventuale sussistenza di professionalità interne in luogo del ricorso ad un professionista esterno. A tal proposito la determinazione indica solamente che viene "DATO ATTO che per la fase di impostazione dei lavori è necessario supportare l'Osservatorio attraverso la consulenza tecnica e scientifica di specialisti in materia di sostenibilità ambientale ...". L'art. 90, comma 6, del D.Lgs. n. 163 del 2006, tuttavia, disponeva che le amministrazioni aggiudicatrici potessero affidare la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo, nonché lo svolgimento di attività tecnico-amministrative connesse alla progettazione, a soggetti esterni solo in caso di carenza in organico di personale tecnico (oppure in caso di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori, o di lavori di speciale complessità o richiedenti l'apporto di una pluralità di competenze), a fronte di accertamento e certificazione da parte del responsabile del procedimento. E' stato tuttavia chiarito, in una nota accompagnatoria della documentazione prodotta, che "... l'incarico non ha avuto esecuzione in quanto i contenziosi legali avversi al PGT approvato dall'Amministrazione ne hanno di fatto impedito l'attuazione, rendendo inutile il monitoraggio della VAS e conseguentemente lo svolgimento dell'incarico".

➤ **Incarico per redazione perizia delle aree edificabili ai fini IMU. CIG n. Z600ECE1F (euro 11.000,00)**

Trattasi di incarico riconducibile alla categoria di cui agli art. 90 e segg. del D.Lgs. n. 163/2006, conferito direttamente ex art. 125, comma 11, stesso D.Lgs. e art. 12, comma 4.1 del Regolamento di economato (< 20.000,00 euro). Non sono emerse criticità.

➤ **Incarico x ricorso a decreto ingiuntivo telematico ed art. 633 c.p.c. Caronte S.r.l. Delibere G.C. nn. 126 del 15/12/2014 e 66 dell'11/06/2015. Determine nn. 492 del 19/01/2015 e 691 del 30/07/2015 (euro 19.396,78)**

Trattasi di incarico di patrocinio legale conferito direttamente con deliberazione della G.C. n. 126 del 15 dicembre 2014 integrato con deliberazione G.C. n. 66 dell'11 giugno 2015. Ancorchè per il passato il Consiglio di Stato avesse ritenuto (Sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730) che la scelta fiduciaria del patrocinatore legale fosse esclusivamente soggetta ai principi generali dell'azione amministrativa in materia di imparzialità, trasparenza e adeguata motivazione, è da ritenersi che il conferimento dell'incarico in parola non sia stato coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti ⁽⁶⁴⁾ in ordine soprattutto: al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione e alla mancata effettuazione di una procedura comparativa.

➤ **Coordinamento adempimenti di sicurezza lavori di manutenzione straordinaria di Via Di Vittorio- dell'Olmo e altre vie del Villaggio Ambrosiano. 894 del 30.12.2014 del Direttore Sett. Ambiente, Territorio e LL.PP. (euro 24.000,62)**

Trattasi di incarico riconducibile alla categoria di cui agli art. 90 e segg. del D.Lgs. n. 163/2006, conferito direttamente (attraverso richiesta di preventivo con l'ausilio della

⁽⁶⁴⁾ Richiamata recentemente nella deliberazione della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, n. 75/2017/VSGO.

piattaforma SINTEL) ex art. 125, comma 11, stesso D.Lgs. e art. 12, comma 4.1 del Regolamento di economato (< 20.000,00 euro). Non sono emerse criticità.

- **Incarico per adempimenti sicurezza lavori di manutenzione straordinaria immobili comunali sc. Materna MI2, Cascina Ovi, sede CPS e campo di calcio Novegro. Determina n. 277 del 27/03/2015 del Direttore Sett. Ambiente, Territorio e LL.PP. (euro 21.984,65)**

Trattasi di incarico riconducibile alla categoria di cui agli art. 90 e seg. del D.Lgs. n. 163/2006, conferito ex art. 125, comma 11, stesso D.Lgs. e art. 12, comma 4.1 del Regolamento di economato (< 20.000,00 euro) dopo aver richiesto cinque preventivi attraverso la piattaforma SINTEL. Non sono emerse criticità.

- **Incarico per adempimenti sicurezza lavori di rifacimento copertura scuola elementare di Milano Due (euro 17.111,59)**

Trattasi di incarico riconducibile alla categoria di cui agli art. 90 e seg. del D.Lgs. n. 163/2006, conferito direttamente (attraverso richiesta di preventivo con l'ausilio della piattaforma SINTEL) ex art. 125, comma 11, stesso D.Lgs. e art. 12, comma 4.1 del Regolamento di economato (< 20.000,00 euro). Non sono emerse criticità.

- **Incarico di coordinamento adempimenti di sicurezza D.Lgs 81/2008 per lavori di manutenzione straordinaria Liceo S. Raffaele (euro 15.860,00)**

Trattasi di incarico riconducibile alla categoria di cui agli art. 90 e seg. del D.Lgs. n. 163/2006, conferito direttamente (attraverso richiesto di preventivo con l'ausilio della piattaforma SINTEL) ex art. 125, comma 11, stesso D.Lgs. e art. 12, comma 4.1 del Regolamento di economato (< 20.000,00 euro). Non sono emerse criticità.

- **Incarico legale per ricorso al Consiglio di Stato "C... s.r.l." delibera G.C. 136/2017 (euro 10.824,06)**

Per ciò che riguarda questo affidamento diretto di patrocinio legale in appello al Consiglio di Stato, va rammentato che l'art. 17, comma 1, del D.Lgs. n. 50 del 2016, *“qualifica la rappresentanza legale come appalto di servizio, ma, al contempo, lo esclude dall'applicazione delle disposizioni del codice degli appalti”*. Sono comunque applicabili i principi dell'art. 4 del Codice (economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica). L'ANAC ⁽⁶⁵⁾, ha puntualmente ricostruito il quadro normativo di riferimento inerente l'affidamento dei servizi legali e di patrocinio legale, evidenziando le differenze derivanti dall'entrata in vigore del nuovo Codice. In precedenza, infatti, la giurisprudenza considerava il singolo incarico di patrocinio legale come un contratto d'opera intellettuale non rientrante nella disciplina in materia di appalti, considerata soggetta solamente ai principi generali dell'azione amministrativa e ai principi di imparzialità, trasparenza e adeguata motivazione ⁽⁶⁶⁾. Il contratto volto a soddisfare il solo e circoscritto bisogno di difesa giudiziale del cliente, inquadrato nell'ambito della prestazione d'opera intellettuale, era distinto dal servizio legale caratterizzato da *“un quid pluris per prestazione o modalità organizzativa”*,

⁽⁶⁵⁾ Delibera n. 1158 del 9 novembre 2016.

⁽⁶⁶⁾ Consiglio di Stato, sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730.

che poteva essere oggetto di appalto ⁽⁶⁷⁾. L'art. 17 del D.Lgs. n. 50 del 2016 ha sottratto dall'ambito oggettivo di applicazione del Codice alcuni servizi legali, qualificando il patrocinio legale (lettera d), n. 1), come un appalto di servizi. In particolare, nella deliberazione ANAC, già citata, si sottolinea che la *“riconcucibilità del patrocinio legale tra gli appalti di servizi (benché esclusi dall'ambito di applicazione del Codice) comporta il necessario rispetto dei principi generali che informano l'affidamento degli appalti pubblici, esplicitati nell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016, e la conseguente impossibilità di procedere attraverso affidamenti fiduciari”*. Dalla determinazione esaminata emerge che nel caso specifico il legale sia stato scelto direttamente dalla Giunta comunale, omettendo quindi quella valutazione comparativa che può dar conto del rispetto dei principi di cui all'art. 4 del Codice. Come già riferito in precedenza, anche tale incarico non risulta coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti in ordine: al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione e alla mancata effettuazione di una procedura comparativa.

➤ **Incarico di consulenza per supporto specialistico di assistenza legale per le fasi attuative del programma W... (euro 19.029,46)**

Trattasi, nello specifico dell'acquisizione di una consulenza legale, che nella determinazione a contrarre viene meglio individuata specificando che *“l'attività di supporto legale richiesta rientra tra i “servizi legali” di cui all'Allegato IX del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)”* e che *“alla luce dell'importo stimato, la procedura d'individuazione del legale è individuata nell'articolo 36 del D.lgs. 50/2016 (Contratti sotto soglia)”*. Dalla determinazione n. 1156 del 24 novembre 2017 risulta a tal fine implementata una procedura negoziata da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in seguito all'invito rivolto a tre legali. In precedenza si è già chiarito che l'art. 3, comma. 55, della legge finanziaria per il 2008 ha disposto che l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione possa avvenire solo nell'ambito di un programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettera b), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Come già riferito in precedenza, conseguentemente anche tale incarico non risulta coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti in ordine al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione.

➤ **Incarico legale nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il recupero dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco (euro 1.238,74)**

Trattasi di incarico di patrocinio legale conferito direttamente con deliberazione della G.C. n. 126 del 15 dicembre 2014 integrato con deliberazioni G.C. n. 55 del 19 maggio 2015 e n. 91 del 9 giugno 2016. Come già riferito in precedenza, anche tale incarico non risulta coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti in ordine al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione e alla mancata effettuazione di una procedura comparativa.

⁽⁶⁷⁾ Determinazione n. 4/2011 dell'AVCP, cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 19/2009/PAR).

➤ **Incarico legale per ricorso decreto ingiuntivo Banca Popolare di Sondrio - delibera G.C. 151/2015 (euro 5.000,00)**

Trattasi di incarico di patrocinio legale conferito direttamente con deliberazione della G.C. n. 151 del 10 dicembre 2015. L'incarico si riferisce al decreto ingiuntivo notificato su istanza dell'Istituto tesoriere, in riferimento alle vicende della società partecipata Acquamarina Segrate S.r.l., di cui si è già detto nel paragrafo destinato ad illustrare i debiti fuori bilancio inserito nel primo capitolo di questa relazione, nonché nel paragrafo 2.2. del secondo capitolo dedicato ad illustrare sinteticamente il sistema delle partecipate comunali. Come già riferito in precedenza, anche tale incarico non risulta coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti in ordine al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione e alla mancata effettuazione di una procedura comparativa.

➤ **Incarico Legale per ricorso TAR Lombardia Soc. V... SGR spa. G.C. n. 07/2016 - Contratto Rep. 102/2016 (euro 11.311,10)**

Trattasi di incarico di patrocinio legale conferito direttamente con deliberazione della G.C. n. 126 del 15 dicembre 2014 integrato con deliberazione G.C. n. 7 del 21 gennaio 2016 (quindi *ante* D.Lgs. n. 50/2016). Come già riferito in precedenza, anche tale incarico non risulta coerente con la giurisprudenza della Corte dei conti in ordine al mancato inserimento dell'incarico di patrocinio nel D.U.P. o in altro atto di programmazione e alla mancata effettuazione di una procedura comparativa.

4.2. Acquisizioni di beni, servizi e forniture

In sede di verifica sono state analizzate le procedure relative all'affidamento di lavori e all'acquisizione di beni servizi, con particolare riferimento ai casi di affidamento diretto e alla presenza di rinnovi/proroghe.

Si ricorda che l'art. 125, comma 11, del D.Lgs. n. 163 del 2006 consentiva l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento per servizi o forniture inferiori a quarantamila euro. L'affidamento diretto, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta, è previsto anche dall'art. 36, comma 2, lettera a) del D.Lgs. n. 50 del 2016 per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40.000 euro. Il comma 2, lettera b) dell'art. 36 del D.Lgs. n. 50 del 2016 ha poi previsto che: *“b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti...”*.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha emanato disposizioni applicative con le Linee guida n. 4, di attuazione del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti *“Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”*, più recentemente aggiornate al D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, con delibera del Consiglio n. 206 del 1° marzo 2018.

Internamente la disciplina degli acquisti c.d. in economia era stata disciplinata con il Regolamento modificato con deliberazione C.C. n. 4 del 18 gennaio 2010. L'elenco dei beni e servizi acquisibili in economia è stato da ultimo integrato con determinazione dirigenziale n. 246 dell'8 settembre 2014. L'art. 12 del suddetto Regolamento al punto 4.2 già prevedeva che *“per importi pari o superiori a € 20.000,00 IVA esclusa e inferiori alla soglia comunitaria è necessario ricorrere a una gara informale, con richiesta di almeno cinque preventivi. ...”*, quindi lo stesso risultava essere più restrittivo della norma di legge.

Il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2018-2020 prevede che *“Il Comune di Segrate acquisisce servizi, forniture e lavori – indipendentemente dal valore dell'affidamento, e quindi del fatto che agisca autonomamente o in qualità di Centrale Unica di Committenza – utilizzando il sistema telematico di negoziazione Sintel di Arca S.p.a. (Azienda Regionale Centrale Acquisti), soggetto aggregatore di riferimento. Tale sistema permette di gestire telematicamente qualsivoglia tipologia di procedura; indagine di mercato/manifestazione di interesse, richiesta di semplice preventivo, gara d'appalto/concessione. Viene così garantita la massima trasparenza, grazie alla tracciabilità di tutte le operazioni svolte per la scelta del contraente. ...”*. Viene poi aggiunto che *“... il Comune ha consolidato nel piano triennale di prevenzione della corruzione una prassi già in corso, ossia (di norma): – lanciare procedure negoziate rivolte ad una pluralità di concorrenti anche per importi inferiori alla soglia di 40.000,00 euro ...; – prevedere, inoltre, la possibilità di estendere l'invito anche a fornitori qualificati che, in corso di gara, abbiano richiesto – entro un congruo termine ... – di essere invitati. In alternativa, anteriormente al lancio della procedura negoziata viene pubblicato un avviso di manifestazione di interesse volto ad acquisire le candidature degli operatori economici interessati a partecipare. ...”*.

In sede di verifica è stato prodotto uno schema (**All. 26**) che sintetizza le scelte operate dal Piano anticorruzione in ordine sia all'acquisizione di beni e servizi che di lavori.

Sulla base degli elenchi riportati nella Sezione Amministrazione trasparente del sito *web* istituzionale è stato estratto un campione di 12 affidamenti di lavori/beni/servizi (in gran parte, ma non esclusivamente, affidamenti diretti o proroghe di affidamenti), in relazione ai quali è stata richiesta, con *e-mail* del 16 aprile 2018 (**All. 24**), la seguente documentazione:

- 1) l'eventuale provvedimento a contrarre;
- 2) bando di gara / procedura seguita;
- 3) verbali della Commissione giudicatrice;
- 4) provvedimenti di affidamento;
- 5) i controlli *ex art.* 38 del D.Lgs. n. 163/2006 (ora art. 80 D.Lgs. n. 50/2016);
- 6) il contratto.

Dalla lettura della documentazione fornita in formato digitale (in allegato alla nota del 20.04.2018 a firma del Segretario generale – **All. 25**) in sede di verifica sono deducibili le considerazioni che seguono:

➤ **Servizio di collegamento a centrale operativa impianti antintrusione installati presso immobili comunali di Segrate (CIG 734329029C – euro 59.740,42)**

Dalla documentazione esaminata risulta che trattasi di servizio affidato con procedura negoziata sotto soglia comunitaria ai sensi dell'art. 36, comma 2, e 37, comma 4, lett. b), del D.Lgs. n. 50/2016, mediante Centrale unica di committenza costituita con i Comuni di

Peschiera Borromeo e Tribiano (di cui Segrate è ente capofila) con l'ausilio del sistema telematico di negoziazione Sintel di ARCA S.p.a. Dai verbali di gara risulta che sono state invitate a presentare offerta 7 imprese, di cui 3 hanno presentato offerta. L'affidamento è stato operato in favore di quella che aveva presentato lo sconto percentuale più elevato (33,00%) in sede di gara. Non sono emerse irregolarità.

➤ **Servizio di fornitura energia termica e frigorifera edifici comunali - interventi di manutenzione straordinaria impianti - affidamento ATI E... S... S.p.A. / R... & C...S.r.l. (CIG 7200315FE4 – euro 109.038,19)**

Trattasi di affidamento diretto di interventi di manutenzione straordinaria connesso alla gestione degli impianti di generazione di energia termica e frigorifera. In particolare, con la nota illustrativa prodotta in allegato alla documentazione richiesta è stato riferito che *“L'Amministrazione Comunale, a seguito di esperimento di gara di evidenza pubblica – n. 1/2012 S – ha aggiudicato il servizio di fornitura energia termica e frigorifera e riqualificazione tecnologica finalizzata al risparmio energetico e utilizzo di fonti rinnovabili di energia per alcuni edifici comunali all'ATI costituita dalle imprese C... I... S.p.A. (ora E... S... S.p.A.) / R... & C...S.r.l. per il periodo di anni sei. L'art. 21 del capitolato speciale d'onere, prevede che gli interventi di manutenzione straordinaria, riparazione e/o ripristino conseguenti ad eventi atmosferici violenti, calamità naturali, atti vandalici ed altri eventi di forza maggiore, nonché eventuali adeguamenti degli impianti conseguenti a modifiche normative sopravvenute siano a carico della committente Comune di Segrate, e che gli stessi possano essere eseguiti direttamente dall'Amministrazione per il tramite di impresa appositamente incaricata o fatti eseguire a proprie spese dallo stesso appaltatore. L'art. 6 – comma 1 – del D.P.R. 74/2013 dispone che la manutenzione degli impianti termici sia affidata al responsabile dell'impianto, che può delegarla ad un terzo. Lo stesso articolo dispone che, in tutti i casi in cui nello stesso locale tecnico siano presenti generatori di calore oppure macchine frigorifere al servizio di più impianti termici, possa essere delegato un unico terzo responsabile che risponde delle predette attività degli impianti. La stessa normativa dispone, per quel che riguarda l'esercizio, la manutenzione ordinaria e quella straordinaria di un impianto centralizzato, l'impossibilità di attribuire le differenti funzioni a soggetti diversi. L'ATI E... S... S.p.A. / R... & C... S.r.l., quale aggiudicataria dell'appalto di fornitura energia termica e frigorifera, ha assunto il ruolo di terzo responsabile e, in forza di quanto sopra riportato, è l'unico soggetto che può effettuare interventi di manutenzione straordinaria degli impianti centralizzati. Con determinazione dirigenziale n. 845/2017, per quanto sopra riportato, si è provveduto ad affidare all'ATI E... S... S.p.A. / R... & C... S.r.l. l'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria urgente ed inderogabile degli impianti per la fornitura di energia termica e frigorifera.”.*

Non sono emerse irregolarità.

➤ **Servizio di manutenzione ordinaria verde pubblico ed interventi di valorizzazione delle realtà sociali, locali e ambientali – A.T.I. P... S.r.l. e M... coop. Sociale (CIG 7084282671 – euro 612.195,80)**

In una nota illustrativa accompagnatoria della documentazione prodotta è stato evidenziato che *“Con determinazione dirigenziale n. 215 del 14/03/2011, a seguito di gara di evidenza pubblica, il servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico ed interventi di*

valorizzazione delle realtà sociali, locali e ambientali, è stato aggiudicato definitivamente al RTI costituito dalle imprese P... S.r.l. e M... coop. sociale, per la durata di anni tre decorrenti dal 01.6.2011 e scadenza al 31.05.2015. L'art. 2 del disciplinare di gara, che integra le previsioni del Capitolato Speciale, prevede che il Committente possa prorogare il contratto per un massimo di sei volte, ciascuna delle quali pari a dodici mesi e da esercitarsi disgiuntamente; la proroga così come prevista era disciplinata dalla normativa vigente al momento dell'indizione della gara. L'Amministrazione, in relazione al suddetto servizio, ha disposto le seguenti proroghe: - determinazione dirigenziale n. 306/2014 (prima proroga) per il periodo 1/06/2014 – 31/05/2015; - determinazione dirigenziale n. 516/2015 (seconda proroga) per il periodo 1/06/2015 – 31/05/2016; - determinazione dirigenziale n. 373/2016 (terza proroga) per il periodo 1/06/2016 – 31/05/2017; - determinazione dirigenziale n. 424/2017 (quarta proroga) per il periodo 1/06/2017 – 31/05/2018". In effetti dalla lettura dell'art. 2 del disciplinare di gara emergono le circostanze riferite. Ancorchè la previsione di plurimi rinnovi configuri una fattispecie piuttosto atipica, non si sono ravvisate palesi irregolarità, almeno tenuto conto che:

- la previsione dei rinnovi era contenuta già nel disciplinare di gara;
- l'importo posto a base di gara era comprensivo degli importi relativi alle annualità di eventuale rinnovo;
- la durata massima del contratto, anche a seguito degli eventuali rinnovi, non supera i nove anni, come previsto dal R.D. n. 2440/23.

➤ **Servizio trasporto pubblico locale e trasporto scolastico - proroga anni uno (CIG 6908107E39 - euro 1.376.350,28)**

Sulla base della documentazione prodotta risulta che la proroga è stata disposta conseguentemente a norme di legge regionali che hanno trasferito in capo alla nuova Agenzia del trasporto pubblico locale le funzioni di stazione appaltante. Tali circostanze risultano anche dalla nota sintetica prodotta, dove viene precisato che "Il Comune di Segrate, a seguito di esperimento di gara di evidenza pubblica, ha aggiudicato ad ATM S.p.A. (poi A.T.M. Servizi S.p.A. per intervenuta cessione del ramo d'azienda) il servizio di trasporto pubblico locale e trasporto scolastico. L'affidamento effettuato con determinazione dirigenziale n. 38/2008 ha avuto decorrenza dal 14/12/2009 per il periodo di anni sette. Con provvedimento della Regione Lombardia D.a.r. 27/04/2016 n. 402 (BURL S.O. n. 17 del 29/04/2016) è stata costituita l'Agenzia del trasporto pubblico locale del bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia, che, in virtù dell'art. 7 della legge Regione Lombardia n. 6 del 4/04/2012 "Disciplina del settore dei trasporti" costituisce "lo strumento per l'esercizio associato delle funzioni degli enti locali ... e svolgono le funzioni ed i compiti di seguito indicati: ... f) l'affidamento dei servizi, nel rispetto della normativa vigente, per l'intero bacino, con funzione di stazione appaltante, secondo criteri di terzietà, indipendenza e imparzialità ...". Sulla scorta della normativa sopra citata e valutata l'inopportunità di procedere diversamente, l'Amministrazione ha ritenuto necessario prorogare il contratto di trasporto pubblico e scolastico in essere, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 6 – comma 2 - del contratto rep. 33/2010 che testualmente recita "Allo scadere del contratto, il Gestore è tenuto a garantire la prosecuzione del servizio alle medesime condizioni fino all'inizio dell'esercizio... da parte

del nuovo aggiudicatario e comunque non oltre 12 mesi dalla scadenza ...”. “Inoltre, in applicazione delle previsioni di cui all’art. 7 – comma 4 – dello stesso contratto, l’Amministrazione ha ritenuto di apportare al medesimo una modifica in diminuzione del 20% del valore economico dell’intero contratto. ...”.

Il contratto è stato ulteriormente prorogato di un anno, come risulta al punto che segue.

➤ **Rete integrata dei servizi di trasporto del Comune di Segrate - prosecuzione servizio per mesi dodici - affidamento a ATM Servizi S.p.A. (CIG 7312511AF7 – euro 1.476.760,30)**

Analogamente a quanto visto per l’affidamento che precede, lo stesso è stato oggetto di un’ulteriore proroga annuale, dal 14.12.2017 al 13.12.2018, ancorchè eccependo diverse motivazioni. Nella nota illustrativa accompagnatoria della documentazione prodotta è stato infatti precisato quanto segue: “... *L’Amministrazione comunale, avendo già usufruito della proroga di mesi 12 prevista dal contratto rep. n. 33/2010 Atti Pubblici, e non avendo certezza delle tempistiche dell’Agenzia per l’indizione delle gare per l’affidamento dei servizi di propria competenza, ha inviato (prot. 24719 del 27/06/2017) all’Agenzia del trasporto pubblico locale del bacino della Città Metropolitana di Milano, Monza e Brianza, Lodi e Pavia richiesta di parere favorevole all’indizione da parte del Comune di Segrate di una nuova gara per l’affidamento del servizio di trasporto pubblico locale, con oneri finanziari integralmente a proprio carico e nel rispetto del sistema tariffario integrato regionale, così come previsto all’art. 6 – comma 3 lettera f) - della L.R. 6/2012...*”

Il parere favorevole dell’Agenzia è pervenuto al protocollo generale dell’Ente solo in data 16/10/2017 al n. 38420; lo stesso contiene inoltre la seguente prescrizione: “*Il parere favorevole è accompagnato dalla richiesta che il programma dei servizi a base della procedura di affidamento sia coordinato con il Programma dei Servizi di Bacino, di cui l’Agenzia TPL ha avviato la redazione e che dovrà essere approvato entro il 31/06/2018, al fine di garantire una sinergia, funzionale ed economica, fra i servizi comunali e quelli interurbani.*”. Considerata la scadenza della proroga in essere al 13/12/2017 e le tempistiche necessarie per l’indizione e l’espletamento di una nuova gara, l’Amministrazione, con nota del 9/11/2017 prot. n. 41923, ha richiesto ad A.T.M. Servizi S.p.A. prosecuzione del servizio fino all’aggiudicazione della nuova gara. Con nota prot. n. 43631 del 22/11/2017 A.T.M. Servizi S.p.A. ha comunicato la propria proposta economica per la prosecuzione del servizio, formalizzata dall’Amministrazione con determinazioni dirigenziali n. 1254/2017 e 1322/2017. Con nota, pervenuta al protocollo generale dell’Ente in data 12/04/2018 n. 15030, A.T.M. S.p.A. ha comunicato di avere acquisito mediante fusione per incorporazione efficace alla data del 1/04/2018 la Società A.T.M. Servizi S.p.A. L’intervenuta fusione ha impedito la sottoscrizione del contratto di servizio, in quanto la modifica societaria ha reso necessario riavviare i controlli dovuti ai sensi dell’art. 80 del D.lgs. 50/2016.”.

In proposito va evidenziato che la prima delle due proroghe poggerebbe su un assunto *de facto* insussistente: doveva essere la neonata Agenzia per il trasporto pubblico locale ad implementare le procedure di gara, non il Comune di Segrate. La seconda proroga viene motivata, al contrario, sull’assunto che le tempistiche non sono sufficienti per concludere le operazioni di gara (autorizzate dalla stessa Agenzia) da parte del Comune di Segrate. Tali circostanze lasciano presumere, obiettivamente, che, se con un congruo anticipo rispetto alla

scadenza del contratto originario si fosse contattata la neo-costituita Agenzia per ottenere il necessario nulla-osta, presumibilmente almeno questa seconda proroga non sarebbe stata necessaria, poiché l'affidamento si sarebbe ragionevolmente concluso entro il termine di scadenza della prima proroga. Da rammentare che l'AVCP, in ordine ai requisiti legittimanti una c.d. "proroga tecnica", con deliberazione n. 22 dell'8 marzo 2012 aveva già chiaramente precisato che *"Non possono integrare gli estremi richiesti dalla norma quelle urgenze o circostanze comunque prevedibili, o che fossero divenute tali in forza di un comportamento omissivo o inattivo dell'Amministrazione"*.

➤ **Servizi Diurni per minori "Centri Diurni" e "Doposcuola" - Novembre/Dicembre 2016 (CIG ZBF1BD6DFE – euro 28.170,00)**

La procedura negoziata sotto soglia comunitaria, indetta con determinazione dirigenziale n. 786 del 22.09.2016 ai sensi dell'art. 37 del D.Lgs. n. 50/2016, mediante piattaforma Sintel, ai fini dell'aggiudicazione del servizio "Centro Diurno per Minori" (CIG 6809042735), si è conclusa con esito infruttuoso, poiché entro il termine di scadenza – venerdì 21 ottobre 2016 – non sono pervenute offerte. Di tale circostanza è stato preso atto con determinazione n. 250 del 26.10.2016. Conseguentemente, con determinazione n. 975 del 3.11.2016 è stata disposta "la prosecuzione dei progetti di centri diurni, e il progetto doposcuola al costo di € 28.170,00 (IVA esente), limitatamente al bimestre novembre/dicembre 2016".

➤ **Servizio gestione cimitero e illuminazione votiva 2016 (CIG Z0A1A1662E – euro 47.824,00)**

Nella nota illustrativa–a corredo della documentazione prodotta è stato riassunto quanto segue: *"L'Amministrazione comunale con determinazione dirigenziale n. 367 del 26/05/2016 ha approvato gli atti per l'indizione di una nuova gara per la gestione del cimitero con relativa illuminazione votiva. L'aggiudicazione, a seguito di esperimento di gara mediante l'utilizzo della piattaforma Sintel di Arca Lombardia, è avvenuta con determinazione dirigenziale n. 1072 del 28/11/2016 a favore della ditta D.R. M... S.r.l.*

In attesa che la Commissione di gara, appositamente costituita per la valutazione delle offerte pervenute, completasse le procedure di aggiudicazione dell'appalto e le successive verifiche di legge, si è reso necessario garantire la continuità del servizio.

L'art. 7.8 – parte I – del capitolato speciale relativo all'appalto precedente prevedeva la possibilità di prorogare lo stesso per il tempo necessario all'esperimento di una nuova procedura di gara, mentre il successivo art. 7.9 stabiliva che "Nel caso in cui l'Amministrazione si avvalga della facoltà sopra richiamata, l'Appaltatore è obbligato a estendere/prorogare il contratto medesimo alle stesse condizioni economiche offerte in sede di gara". Con nota prot. n. 33771/2016 l'Amministrazione ha manifestato all'impresa D... la propria volontà di prorogare il servizio per il mese di ottobre 2016, dalla stessa regolarmente accettata. Con determinazione dirigenziale n. 813 del 30/09/2016 è stata formalizzata la proroga ed assunto il relativo impegno di spesa."

➤ **Gara n. 4/2015 L - Manutenzione ordinaria non programmabile strade comunali (CIG 6248213C78 – euro 329.317,28)**

L'esame della documentazione prodotta ha consentito di verificare che la ditta affidataria è stata individuata con procedura negoziata (ai sensi dell'art. 57 e 122 del D.Lgs. n. 163/2006,

da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso inferiore a quello posto a base di gara, secondo quanto stabilito dall'art. 82 – comma 2 lettera b) – dello stesso D.Lgs.) operata con l'ausilio della piattaforma SINTEL di ARCA.

Hanno presentato offerta 5 operatori economici.

➤ **Impegno di spesa per Centro Servizi W..... – Marzo/Dicembre 2015 (CIG 6169554D02 – euro 44.445,20)**

L'esame della documentazione prodotta ha consentito di comprendere che nello specifico si è trattato esclusivamente dell'impegno di spesa adottato anche in seguito alla fusione di soggetti affidatari del servizio, individuati precedentemente in esito a procedura aperta.

➤ **Servizio di gestione Centro Diurno Anziani - Impegno di spesa gennaio/giugno 2015 (CIG Z4B12E4B0B – euro 39.623,16)**

La corposa documentazione prodotta consente di sintetizzare quanto segue:

- con determinazione a contrarre n. 464 dell'11 luglio 2014 venne stabilito, ex art. 125, commi 10 e 11, del D.Lgs. n. 163/2006 di provvedere all'affidamento attraverso R.d.O. all'impresa L.C. di A. e M.S. cooperativa sociale a r.l. onlus, ponendo a base d'asta l'importo di euro 40.000,00 oltre IVA;
- con determinazione di aggiudicazione n. 507 dell'11.08.2014 il servizio di gestione del centro anziani è stato aggiudicato alla richiamata cooperativa sociale fino al 31.12.2014 per un importo di euro 39.067,00 (IVA al 4% esclusa);
- con nota del 22.12.2014 (prot. 46546) è stata richiesta alla cooperativa la disponibilità per una proroga del servizio di 120 gg. "per consentire a questo Ente di concludere la procedura di gara per l'affidamento del Servizio" e con nota del 31.03.2015 (prot. 11850) è stata richiesta la disponibilità per una ulteriore proroga di due mesi, analogamente "per consentire a questo Ente di concludere la procedura di gara per l'affidamento del Servizio";
- acquisita la disponibilità, con determinazione n. 36 del 26.01.2015 è stata affidata la gestione del Centro Diurno per Anziani (CDA) alla medesima cooperativa per il mese di gennaio 2015 e assunto il relativo impegno di spesa (euro 6.868,01), operazione poi ripetuta con determinazione n. 77 del 5.02.2015 per il mese di febbraio (euro 6.868,01), con determinazione n. 211 del 18.03.2015 per i mesi di marzo e aprile (euro 13.736,02) e con determinazione n. 427 del 4.05.2015 per i mesi di maggio e giugno (euro 13.736,02);
- la gara per l'appalto del servizio di gestione del CDA risulta avviata solo con determinazione a contrarre n. 705 del 9.09.2016, circostanza che consente di presumere il venir meno della condizione eccezionale nelle istanze di proroga del servizio.

Le descritte circostanze risultano essere potenzialmente configurabili in termini di illegittimo frazionamento, atteso che le proroghe seguite all'affidamento originario hanno pressochè raddoppiato il limite di cui all'art. 125, comma 11, del D.Lgs. n. 163/2006.

➤ **Gestione impianti illuminazione pubblica anno 2015 (CIG 6147845230 – euro 310.000,00)**

Dalla documentazione prodotta, ed in particolare dalla nota illustrativa sintetica, risulta che non si tratta di un nuovo affidamento (diretto), ma dell'adozione dell'impegno di spesa

annuo relativo alla convenzione stipulata con E. S. S.r.l. in esito alla deliberazione n. 49 del 7/11/2006 del Consiglio comunale di Segrate, che ha approvato la convenzione per la gestione degli impianti di pubblica illuminazione del territorio comunale della durata di anni 15, decorrenti dal primo giorno del mese successivo alla sua sottoscrizione. E' stato inoltre precisato che "... con delibera C.C. n. 13 del 18/04/2016 ad oggetto "Riscatto impianti di illuminazione pubblica della società E... S... s.r.l.", l'Amministrazione ha dichiarato la volontà di avvalersi della facoltà di riscatto degli impianti di illuminazione pubblica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 9 del D.P.R. 4 ottobre 1986, n. 902. Il riscatto degli impianti è divenuto efficace dal 2017".

➤ **Servizio di manutenzione moduli applicativi Civilia Anno 2018 (CIG 7373740ABC – euro 55.000,00)**

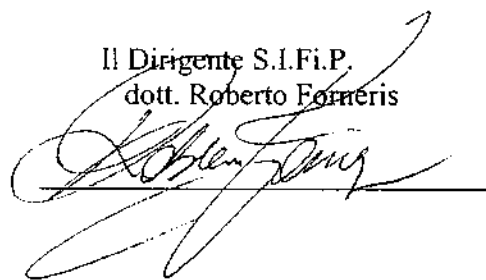
Nonostante l'importo superiore alla soglia di 40.000,00 euro, dalla lettura della determinazione n. 203 del 26.02.2018 si evince, in ordine alla implementazione della necessaria procedura negoziata, "di non poter adottare la procedura di cui sopra per l'affidamento del servizio in oggetto in quanto la manutenzione dei citati moduli applicativi viene effettuata in esclusiva dalla Società fornitrice e proprietaria del software, D... S.p.a., che dal 2017 ha conferito il ramo d'azienda relativo ai prodotti oggetto del presente provvedimento alla D... P... S... Srl. ...". L'affidamento è stato conseguentemente operato tramite RdO inoltrata attraverso piattaforma Sintel.

In proposito, nel rilevare preliminarmente la tardività nella adozione dei provvedimenti di affidamento, è comunque da ritenersi necessario richiamare l'ente locale alla necessità di evitare, in futuro, situazioni tipiche del c.d. *lock-in*. In proposito appaiono certamente utili le "Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili" emanate dall'ANAC il 14 settembre 2016.

*** **

Roma, 21 giugno 2018

Il Dirigente S.I.Fi.P.
dott. Roberto Fornèris



ELENCO DEGLI ALLEGATI

Numero	Descrizione
1	Tabelle bilanci non armonizzati ("267") – esercizi 2012-2015.
2	Tabelle bilanci armonizzati ("118") – esercizi 2015-2018.
3	Prospetto sintetico relativo alle modalità di accertamento e riscossione delle entrate proprie.
4	Determinazione n. 127 del 9 febbraio 2018.
5	Prospetto sintetico delle aliquote ICI-IMU-TASI e Addizionale comunale all'IRPEF nel tempo.
6	Prospetto contenente una sintesi degli avvisi di accertamento e delle ingiunzioni emessi dalla società San Marco al 31.12.2017 e non ancora riscossi.
7	Prospetto dei carichi non riscossi relativi ad entrate patrimoniali.
8	Prospetto dei carichi non riscossi relativi a proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada.
9	Prospetti di verifica delle norme che hanno disposto la riduzione di specifiche voci di spesa, con particolare riferimento alle disposizioni di cui al D.L. 31 maggio 2010, n. 78.
10	Verbale dell'Organo di revisione n. 8/2017 del 4 maggio 2017 ad oggetto: <i>"Parere sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2017-2026 formulato ai sensi degli artt. 243-bis e segg. Del D.Lgs. n. 267/2000"</i> .
11	Richiesta documentale n. 1, trasmessa con <i>e-mail</i> del 12 aprile 2018.
12	Prospetto contenente le assunzioni a tempo determinato e indeterminato operate nel quinquennio 2013-2017.
13	Schede riepilogative della costituzione e dell'utilizzo dei fondi di cui all'art. 31 del CCNL 22.01.2004 (comparto).
14	Schede riepilogative della costituzione e dell'utilizzo dei fondi di cui all'art. 26 del CCNL 23.12.1999 (dirigenti).
15	CCDI (dirigenti) sottoscritto in data 25 gennaio 2008.
16	Disposizione del Direttore generale n. 62 del 26 settembre 2007.
17	CCDI (dirigenti) per il 2009 sottoscritto il 4 settembre 2009.
18	Deliberazione della Giunta comunale n. 226 del 16 dicembre 2010.
19	Decreto sindacale n. 39 del 16 settembre 2011.
20	Parere ARAN
21	Disposizione del dirigente del Servizio finanziario n. 180 del 16 settembre 2017.
22	Deliberazione del Consiglio comunale n. 38 del 12 novembre 2015.
23	Parere ANCI

Numero	Descrizione
24	Richiesta documentale n. 2, trasmessa con <i>e-mail</i> del 16 aprile 2018.
25	Nota a firma del Segretario generale del 20 aprile 2018.
26	Schema che sintetizza le scelte operate dal Piano anticorruzione in ordine sia alla acquisizione di beni e servizi che di lavori.

ELENCO DELLE TABELLE

Numero	Descrizione
1	BILANCIO DI PREVISIONE – dimensione complessiva entrate e spese
2	BILANCIO DI PREVISIONE – equilibrio di parte corrente (competenza pura)
3	EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE INIZIALE <i>EX ART. 162, COMMA 6 – “118”</i>
4	BILANCIO PREVISIONE DEFINITIVAMENTE ASSESTATO “267”
5	EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE ASSESTATO <i>EX ART. 162, COMMA 6 – “118”</i>
6	RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE
7	VINCOLI SUL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE
8	SALDO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DI CASSA (pagamenti/riscossioni competenza e residui)
9	SALDO COMPLESSIVO DELLA GESTIONE DI CASSA AL NETTO DELLE ANTICIPAZIONI
10	ANTICIPAZIONI DI TESORERIA
11	EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE – GESTIONE DI CASSA
12	EQUILIBRIO DELLA GESTIONE DEI RESIDUI – PARTE CAPITALE
13	GESTIONE DI COMPETENZA “267”
14	GESTIONE DI COMPETENZA “118”
15	CONTO CONSUNTIVO – equilibrio di parte corrente (competenza pura)
16	EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE A RENDICONTO <i>EX ART. 162, COMMA 6 – “118”</i>
17	PROVENTI DA PERMESSI DI COSTRUIRE – UTILIZZO PER PARTE CORRENTE
18	RESIDUI ATTIVI per TITOLI
19	RESIDUI ATTIVI per PROVENIENZA
20	SPESA (impegni di competenza)
21	RESIDUI PASSIVI
22	RESIDUI PASSIVI per provenienza
23	RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO
24	SPESA PER L'AMMORTAMENTO DEL DEBITO – periodo 2012-2017
25	PATTO DI STABILITA' INTERNO e PAREGGIO DI BILANCIO

Numero	Descrizione
26	MINORI ENTRATE CORRENTI E SPESE CORRENTI (GEST. RESIDUI)
27	Risultati di esercizio delle PARTECIPATE
28	Circularizzazione debiti/crediti 2017 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011
29	Circularizzazione debiti/crediti 2016 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011
30	Circularizzazione debiti/crediti 2015 di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. n. 118/2011
31	Circularizzazione debiti/crediti 2013 di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95
32	Circularizzazione debiti/crediti 2013 di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95
33	Fondo ex art. 31 CCNL 22.01.2004
34	Fondo ex art. 26 CCNL 23.12.1999
35	RETRIBUZIONI DI POSIZIONE PREVISTE PER I DIRIGENTI

