

17 GIU. 2014

**Referto del Collegio dei revisori al Consiglio comunale ed alla Corte  
dei conti su gravi irregolarità di gestione**

Prot. n° 15394

**Programmazione spesa di personale e accordi integrativi**

Le funzioni attribuite dall'art. 239 del Tuel al Collegio dei Revisori si possono raggruppare in 3 funzioni principali:

- a) La collaborazione con l'Organo consiliare;
- b) La redazione di pareri obbligatori preventivi sui principali documenti di programmazione e gestione (bilancio di previsione annuale e pluriennale e variazioni, rendiconto, ricorso all'indebitamento, regolamenti, ecc.)
- c) La vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione.

L'attività di collaborazione ha come destinatario l'Organo Consiliare dell'ente e non l'Organo esecutivo o l'Organo gestionale e tale attività è di supporto al Consiglio nella sua funzione di controllo ed indirizzo politico-amministrativo.

Nei pareri l'Organo di revisione deve esprimere un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e deve suggerire all'Organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni. L'Organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'Organo di revisione.

In particolare, le funzioni indicate alle lett. b), e), del citato art. 239 Tuel riguardano:

- I. Pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di:
  - 1) strumenti di programmazione economica-finanziaria; (...).
- II. Referto obbligatorio all'organo consiliare su gravi irregolarità di gestione, con contestuale denuncia ai competenti organi giurisdizionali.

Gli elementi e/o fatti concreti, da considerarsi "irregolarità gravi" che hanno indotto il Collegio dei revisori dei conti a redigere il presente documento, sono qui di seguito esposti e constano nella reiterata mancata sottoposizione all'attenzione dell'Organo di revisione di tutti gli atti di programmazione del personale, di costituzione del fondo risorse decentrate e degli accordi sindacali sottoscritti, per il periodo 2013 e per i primi mesi del 2014.

-----o-----

Rammentiamo preliminarmente che il presente Organo di revisione del Comune è stato nominato in data 20 dicembre 2012 con Deliberazione n. 130.

Nel corso del 2013 e nei primi mesi del 2014 il Comune di Piombino in materia di programmazione del fabbisogno e della spesa di personale ha adottato/sottoscritto i seguenti atti:

- 1) Deliberazione di G.C. n. 112/13 del 27 marzo 2013, con oggetto *“Approvazione Piano occupazionale 2013”*;
- 2) Accordo sindacale del 24 maggio 2013 concernente il pagamento del premio produttività anno 2012, i criteri di costituzione del fondo per il 2013 e la metodologia di valutazione delle performance;
- 3) Deliberazione di G.C. n. 180/13 del 5 giugno 2013, con oggetto *“Approvazione Piano occupazionale triennale del fabbisogno di personale – periodo 2013/2015”*;
- 4) Deliberazione di G.C. n. 249/13 del 9 agosto 2013, con oggetto *“Integrazione Piano occupazionale – anno 2013”*;
- 5) Deliberazione di G.C. n. 271/13 del 12 settembre 2013, con oggetto: *“Modifiche vigenti Ccdi per il personale non dirigente del Comune di Piombino”*;
- 6) Determina dirigenziale n. 1122/13 del 20 novembre 2013, con oggetto: *“Costituzione fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti del Comune di Piombino - anno 2013”*;
- 7) Deliberazione di G.C. n. 336/13 del 5 dicembre 2013, con oggetto: *“Piano triennale [2013/2015] relativo al fabbisogno di personale: previsioni anno 2014 e modifica Deliberazione G.C. n. 180/13”*;
- 8) Deliberazione di G.C. n. 345/13 dell'11 dicembre 2013, con oggetto: *“Costituzione del fondo per le politiche di sviluppo risorse umane e produttività anno 2013”*;
- 9) Deliberazione di G.C. n. 98/14 del 16 aprile 2014, con oggetto *“Piano triennale [2013/2015] fabbisogno di personale: modifica previsioni anno 2014”*;
- 10) Determina dirigenziale n. 271/14 del 4 aprile 2014, con oggetto: *“Costituzione fondo per le politiche di sviluppo risorse umane e produttività anno 2014”*;
- 11) Determina dirigenziale n. 316/14 del 16 aprile 2014, con oggetto: *“Costituzione fondo per le politiche di sviluppo risorse umani e produttività - anno 2014”*;
- 12) Accordo sindacale del 28 aprile 2014 concernente il pagamento del premio produttività anno 2013 e i criteri di costituzione del fondo per il 2014;
- 13) Accordo sindacale del 15 maggio 2014 concernente la destinazione delle risorse 2014.

In sede di approvazione del rendiconto 2013, durante la stesura della Relazione, l'Organo di revisione ha evidenziato che durante il 2013 e i primi mesi del 2014 non sono mai state

sottoposte all'attenzione dell'Organo di revisione, per l'espressione dell'apposito obbligatorio parere preventivo gli atti di programmazione del personale, di costituzione del fondo risorse decentrate e gli accordi sindacali.

Tali atti, come segnalato nella Relazione dell'Organo di revisione al Rendiconto della gestione per l'esercizio 2013, non sono mai stati trasmessi all'Organo di revisione per l'espressione del preventivo obbligatorio parere sulla congruità, sulla coerenza, sull'attendibilità contabile e sulla correttezza giuridica di tali atti di programmazione e gestione della spesa di personale.

In sede di redazione e trasmissione del **conto annuale del personale** per il 2013 il Responsabile dell'Ente non ha attestato all'Organo di revisione le modalità d'individuazione delle risorse destinate al finanziamento del Fondo della contrattazione integrativa, nonché le relative modalità di utilizzazione.

In proposito, l'art. 40-*bis*, comma 3, del Dlgs. n. 165/01, richiede all'Organo di revisione di certificare le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa che gli enti devono trasmettere entro il 31 maggio di ogni anno al Ministero dell'Economia e delle Finanze su apposito modello di rilevazione.

L'Organo di revisione ha sottoscritto la parte del prospetto informativo del conto annuale del personale che lo riguarda per presa d'atto specificando che *"in conseguenza della mancata sottoposizione al Collegio degli accordi integrativi e degli atti di programmazione del personale si ritiene non possibile rilasciare attestazioni di qualche genere. La firma del presente documento [conto annuale del personale 2013] vale solo come presa visione"*.

Riguardo alla **programmazione triennale e annuale del fabbisogno di personale** facciamo presente

- che l'art. 89, comma 5 e l'art. 91, commi 1 e 2 del Dlgs. n. 267/00, impongono l'obbligo, da parte della Giunta Comunale, di assumere determinazioni organizzative in materia di personale e, relativamente alle assunzioni, la necessità di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, quale atto di programmazione dinamica, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio;

- che l'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/01, richiede all'Organo di revisione di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del Principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art. 39 della Legge n. 449/97 e successive modificazioni;

- che l'art. 6, comma 4, e l'art. 35, comma 4, del Dlgs. 165/01, stabiliscono che la variazione delle dotazioni organiche e le procedure di reclutamento devono effettuarsi sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale;
- che l'art. 6, comma 4-*bis* del Dlgs. n. 165/01, richiede che il documento di programmazione triennale del fabbisogno ed i suoi aggiornamenti siano elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture a cui sono preposti;
- che l'art. 6, comma 6 del Dlgs. 165/01, vieta l'assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette in mancanza dell'atto di programmazione del fabbisogno di personale e di quello della dotazione organica.

Gli atti di programmazione e di dotazione organica dovevano essere stati deliberati prima dell'approvazione del bilancio di previsione al fine di permettere compiutamente al Collegio di verificare e valutare la riduzione della spesa di personale (art. 19, comma 8, Legge n. 448/01, e art. 1, comma 557, Legge 296/06) o l'analitica motivazione delle eventuali deroghe, la funzionalità e l'ottimizzazione delle risorse per miglioramento servizi, gli adeguamenti retributivi, la compatibilità con equilibri di bilancio e la programmazione finanziaria, nonché il rispetto dei seguenti vincoli di finanza pubblica:

- incidenza spesa di personale su spesa corrente non superiore al 50% (art. 76, comma 7, Dl. n. 112/08);
- limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per personale a tempo determinato/convenzioni/cococo (art. 9, comma 28, Dl. n. 78/10);
- limite percentuale per incarichi dirigenziali conferiti a contratto nella dotazione organica dirigenziale (art. 19, comma 6-*quater*, Dlgs. n. 165/01);
- rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente (art. 6, comma 6, Dlgs. n. 165/01) e ricognizione annuale delle eccedenze di personale (art. 33, comma 2, Dlgs. n. 165/01);
- rispetto del limite minimo per le categorie protette e la correttezza di eventuali deroghe;
- rispetto dei limiti previsti per il turnover (Circolare Fl. N. 11786/11);
- limiti per il ricorso al lavoro flessibile (Dlgs. n. 368/01 e art. 36, Dlgs. n. 165/01);
- rispetto delle norme sulle stabilizzazioni (Dl. n. 101/13).

Il Collegio evidenzia che nel corso dell'anno 2013, come risulta dalla dichiarazione del Dirigente del Servizio personale e organizzazione, l'Ente ha effettuato 2 assunzioni a tempo

indeterminato (collaboratori amministrativi, B3 part time al 50% con decorrenza 3 giugno 2013) e assunzioni a tempo determinato (n. 4,42 unità annualizzate), sulla base degli atti di cui sopra non preventivamente sottoposti all'Organo di revisione.

Inoltre non è mai stato trasmesso preventivamente all'Organo di revisione l'**accordo sulla gestione delle risorse decentrate** destinate all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività, corredato dalla Relazione tecnico finanziaria del responsabile finanziario dell'Ente, sebbene si sia dato luogo all'erogazione delle indennità e di altre competenze previste nell'originario contratto decentrato - personale non dirigente - del 2007 e successive modificazioni (atti dei quali il Collegio non è a conoscenza dell'eventuale sottoposizione all'allora Organo di revisione), oltre a quelle sopraggiunte con i provvedimenti 2013 sopra indicati.

Facciamo presente che nel bilancio di previsione 2014, come affermato dal Responsabile del Servizio finanziario nella Relazione tecnico-finanziaria, allegata al verbale della riunione della Delegazione trattante del 9 giugno 2014, non sono previsti gli stanziamenti per quegli emolumenti parte del fondo risorse decentrate 2014 che saranno erogati nel prossimo anno 2015.

In proposito segnaliamo che l'art. 40-bis, comma 1, del Dlgs. n. 165/01, recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche, stabilisce infatti che *"il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal Collegio dei revisori dei conti [...]".*

Occorre tener anche presente che l'art. 40, comma 3-quinquies, del citato Dlgs. n. 165/01, stabilisce che *"(...) Le Pubbliche Amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del Cc. (...)".* In altre parole, all'Organo di revisione è richiesto di certificarne la compatibilità con i vincoli di bilancio, dando atto che la relativa spesa è stata tenuta presente in sede di predisposizione del Bilancio di previsione o che comunque ha formato oggetto di

un'apposita variazione di bilancio, in ordine alla quale il medesimo Organo ha espresso parere favorevole.

Riferiamo poi che, ai sensi dell'art. 21, comma 2, del Dlgs. n. 33/13 (cd. "Decreto Trasparenza"), le Pubbliche Amministrazioni devono pubblicare i contratti integrativi stipulati, con la Relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificata dagli Organi di revisione nonché le informazioni trasmesse annualmente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 3, del Dlgs. n. 165/01. La Relazione illustrativa, fra l'altro, deve evidenziare gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.

Sull'argomento il Documento n. 7 "Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti Locali" approvato dal Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili nel novembre 2011, al punto n. 55, indica che la vigilanza sulla contrattazione integrativa da parte del Organo di revisione, pur rientrando tra le funzioni attribuite dall'art. 239 del Tuel, era ribadita dall'art. 5, comma 3 del Ccnl del 1 aprile 1999: *"Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato dal Organo di revisione ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo definita dalla delegazione trattante è inviata a tale organismo entro 5 giorni, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria. Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto"*.

Tale Documento ai punti da n. 71 a n. 73, in tema di controlli a carico dell'Organo di revisione fa riferimento ai già citati art. 40 e 40-bis, del Dlgs. n. 165/01, e specifica che a supporto dei controlli da effettuare sui contratti decentrati i revisori si avvalgono della Relazione tecnica obbligatoria (redatta su schema standardizzato) recante i contenuti minimi necessari per la valutazione della compatibilità economico finanziaria. Viene inoltre ribadito l'obbligo di vigilanza a carico dell'Organo di revisione sul rispetto dell'obbligo di pubblicità sul sito dell'Ente Locale degli atti della contrattazione integrativa e di trasmissione all'Aran ed al Cnel.

Evidenziamo anche che non risultano coincidenti gli importi impegnati nel bilancio 2013, con riguardo all'intervento 1, art. 3 sommato alle progressioni e all'indennità di posizione (Euro 948.558,83) con il totale del fondo risorse decentrate deliberato dalla G.C. n. 345/13 (Euro 809.528,07), dati che saranno oggetto di approfondimento da parte dell'Organo di revisione.

Riguardo poi alla **quantificazione dei fondi**, sempre il Documento n. 7 del Cndcec, punti da n. 85 a n. 88, prevede che per i controlli sulla corretta disciplina dell'incremento delle risorse della contrattazione decentrata l'Organo di revisione deve far riferimento alle seguenti condizioni indicate dall'Aran:

- le risorse destinate all'incentivazione devono essere previste nel bilancio di previsione deliberato dal Consiglio e nel Peg con l'indicazione degli obiettivi di miglioramento tangibile quali-quantitativo dei servizi. Non è quindi accettabile una destinazione nel corso d'anno o come in alcuni casi al termine dell'esercizio;
- le risorse devono essere considerate come investimento nell'organizzazione dal quale ottenere un "ritorno" oggettivo e documentato della qualità o quantità dei servizi prestati e del beneficio ottenuto dall'utenza esterna ed interna;
- le risorse devono essere rese disponibili solo a consuntivo dopo aver accertato i risultati verificati e certificati dai servizi di controllo interno (o attraverso l'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione come disposto all'art. 4 del Ccnl 1° luglio 2009).

L'Organo di revisione deve accertare il rigoroso rispetto delle norme contrattuali e, tra queste, la separazione tra risorse stabili e variabili, tenendo ben presente che le risorse variabili di cui all'art. 31 del Ccnl 22 gennaio 2004, non possono in alcun modo finanziare istituti contrattuali aventi carattere di stabilità, mentre, per la dirigenza, particolare attenzione dovrà essere posta all'applicazione del Principio della omnicomprensività delle retribuzioni (art. 24 Dlgs. n. 165/01).

L'Organo di revisione, secondo l'Ispettorato generale di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato, deve prestare particolare attenzione alla ripartizione dei fondi (presenza di criteri selettivi meritocratici e correttezza/legalità di assegnazione delle varie indennità al personale), alle progressioni orizzontali e verticali, al trattamento economico dei dirigenti, alle indennità per l'attivazione di nuovi servizi.

In merito alla correttezza dell'agire del Collegio dei revisori riferiamo che l'Aran, nel proprio Parere 11 febbraio 2014, n. 1680, con oggetto un contratto integrativo privo del parere dell'Organo di revisione ha stabilito che tale espressione del giudizio preventivo dei revisori (parere) è un requisito sostanziale e obbligatorio della contrattazione integrativa non sanabile a posteriori.

Infatti, *“la preventiva verifica della compatibilità degli oneri delle clausole del contratto di secondo livello con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente, ma anche del rispetto delle disposizioni inderogabili*

*di norme di legge che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, rappresenta un requisito assolutamente necessario”, e la mancanza di tale adempimento “incide sulla validità e, conseguentemente, sulla stessa applicabilità del contratto integrativo”. Pertanto, richiamando in proposito anche l’art. 40, comma 3-*quinquies*, del Dlgs. n. 165/01, l’Agenzia non ritiene possibile sottoscrivere definitivamente ed applicare il contratto integrativo senza il preventivo specifico parere dell’Organo di revisione, e sottolinea che “non sembra possibile un controllo dei revisori ora per allora rispetto a contratti integrativi già, a su tempo, sottoscritti ed applicati”.*

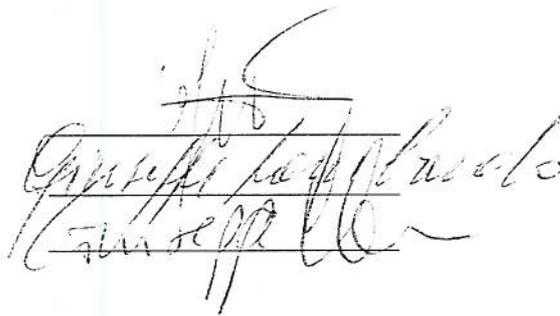
Piombino, 17 giugno 2014

L’Organo di revisione:

dott.ssa Antonella Giovannetti

dott. Giuseppe Lombardo

dott. Giuseppe Vanni

Handwritten signatures of Giuseppe Lombardo and Giuseppe Vanni, written in black ink over two horizontal lines. The signature of Giuseppe Lombardo is on top, and the signature of Giuseppe Vanni is below it.