

Comune di Casina
Verbale del revisore n. 13 del 11/07/2017

L'anno 2017, il giorno 11 del mese di luglio il Revisore Unico del Comune di Casina, ricevuta la relazione a cura del sig. Gianluca Bertagna (di seguito indicata con "Relazione") in data 5 maggio u.s. che appare un elenco di controdeduzioni al Verbale del Revisore n.1/2017 del 23.01.2017 che in questa sede si richiama, ed appurato che l'Ente, sulla base delle argomentazioni contenute nella succitata Relazione, chiede al Revisore di "giustificare" le proprie argomentazioni, si procede di seguito con l'analisi e le puntuali risposte alle tesi in essa sostenute ed alle conclusioni cui si giunge.

Possibilità del Revisore di verbalizzare rilievi su annualità precedenti

Con riguardo alla possibilità del Revisore di esprimere rilievi su annualità precedenti al proprio incarico e per le quali l'Ente ha già ottenuto parere positivo dai precedenti revisori, si ricorda che proprio l'art. 40 comma 3 quinquies del D.Lgs. 165/2001 prevede che l'Ente debba, **"in caso di superamento dei vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'Economia e delle Finanze" recuperare nell'ambito della sezione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli."**

Risulta quindi evidente come possano essere messe in discussione le annualità precedenti, ancorché sia stato ottenuto il parere positivo dell'organo di revisione, che pertanto non offre alcuna copertura da eventuali abusi eventualmente accertati in momenti successivi dagli organi di controllo sopra citati e che anzi può configurare l'esistenza di una responsabilità concorsuale dello stesso organi di revisione con i rappresentanti dell'Ente.

Alla considerazione cui sopra, si aggiungono le previsioni della Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12/08/2014 a tema "Indicazioni applicative in materia di trattamento retributivo accessorio del personale di regioni ed enti locali. Art. 4 del D.L. 6 marzo 2014 n.16, recante: *"Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"*, la quale al par.4 voce l) dal titolo "Indicazioni operative" recita testualmente: **"Tutti gli enti destinatari della norma sono tenuti a verificare, fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero, se i propri fondi siano stati costituiti correttamente, nel rispetto dei limiti finanziari derivanti da norme di legge o pattizie come specificato nel punto 1. In caso contrario, sono tenuti ad attivare le procedure di cui ai commi 1 e 2 del decreto legge 6 marzo 2014, n.16"**. Risulta quindi chiaro come sarebbe dovuto essere lo stesso Ente, sulla base degli obblighi qui riportati, ad effettuare la verifica del rispetto dei vincoli alla contrattazione decentrata per gli anni



pregressi ancora oggetto di accertamento, anche in assenza di rilievi da parte del Revisore. Tale verifica è quindi dovuta a maggior ragione dopo i rilievi del Revisore contenuti nel verbale n. 1/2017.

Per quanto sopra riportato, il Revisore ritiene completamente prive di fondamento giuridico le affermazioni contenute nella Relazione, le quali vedono nelle certificazioni rilasciate dai precedenti revisori come documenti che attribuiscono ai contratti decentrati già sottoscritti una sorta di "insindacabilità", tanto più che sia le previsioni normative, sia la Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri sopra citata prevedono l'esatto opposto.

Possibilità del Revisore di effettuare un controllo di merito e possibilità dell'Ente di sottoscrivere il contratto decentrato in assenza di certificazione

Ulteriore riflessione riguarda il controllo di "merito" che, a quanto sostenuto nella Relazione, non sussisterebbe in capo al sottoscritto Revisore, dovendosi il controllo del medesimo limitarsi a "elementi oggettivi quali costi, vincoli di bilancio, procedure...ma di certo non perché il revisore possa entrare nel merito delle scelte dell'amministrazione", e la possibilità dell'Ente locale di sottoscrivere il contratto decentrato in assenza del parere positivo dell'organo di revisione.

A tale proposito il Revisore richiama il già citato art. 40 del D.Lgs. 165/2001, al comma 3-sexies che recita "...le pubbliche amministrazioni redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'Economia e delle finanze...". In adempimento alla predetta norma il Ministero dell'economia e delle finanze, per il tramite della Ragioneria Generale dello Stato, ha emesso la circ. n.25 del 19 luglio 2012, con allegati gli schemi di Relazione illustrativa e Relazione tecnico-finanziaria ai contratti integrativi; a tali schemi l'Ente deve pertanto fare riferimento per adempiere alla previsione del predetto art. 40 comma 3-sexies.

La Circolare 25/2012 cui sopra prevede che nella Relazione Illustrativa vengano indicate, tra gli altri "l'articolato del contratto e relativa attestazione della compatibilità con i vincoli derivanti da norme di legge e di contratto nazionale; modalità di utilizzo delle risorse accessorie, risultati attesi in relazione agli utilizzi del fondo ed all'erogazione delle risorse premiali...". Ancora, nel Modulo 1 della medesima Relazione Illustrativa "la certificazione dell'Organo di controllo deve essere positivamente resa sia sulla relazione tecnica sia quella illustrativa (art. 40 c.3-sexies ed art. 40-bis D.Lgs. 165/2001) su tutti gli aspetti richiamati nelle predette disposizioni normative (controllo sugli aspetti di carattere economico-finanziario e **controllo sulla compatibilità della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli derivanti dall'applicazione delle norme di legge e di contratto, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori e sul rispetto della negoziabilità dei singoli istituti**); al riguardo si rammenta inoltre che: a) non sono ammesse



relazioni "cumulative", riferite, cioè, a più ipotesi di accordo e, pertanto, ogni singola ipotesi di accordo deve essere corredata da specifiche relazioni; b) **in assenza della certificazione positiva su tutti gli aspetti prima menzionati, l'ipotesi di accordo non potrà avere seguito. A fini della validazione del contratto integrativo, alla luce delle citate disposizioni, l'organo di controllo deve attestare norma per norma la compatibilità normativa e contrattuale dell'ipotesi di contratto.**"

L'Allegato alla Circolare più oltre precisa **"Va in ogni caso nuovamente e fortemente ribadito che in caso di rilievo dell'organo di controllo interno o di certificazione non positiva di cui all'art. 40-bis, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, il contratto non può avere seguito se non adeguato".**

Stante quanto sopra citato, in particolare la necessità di controllo "norma per norma", della "compatibilità legislativa e contrattuale dell'ipotesi di contratto" e di "controllo sulla compatibilità della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli derivanti dalle norme di legge e di contratto" etc. risulta evidente come il controllo dell'organo di revisione deve essere puntuale e non può limitarsi al rispetto dei vincoli finanziari, ma deve entrare nel merito al fine di valutare il rispetto delle disposizioni di legge e delle previsioni dei Contratti Collettivi Nazionali.

Inoltre il Revisore non ritiene corretta neanche l'affermazione presente nella Relazione che recita **"questo per affermare che in ogni caso l'ente può procedere alla stipula del contratto integrativo anche se di idea difforme rispetto a quella dell'organo di revisione"**, dato che la stessa Circolare RGS 25/2012 stabilisce l'esatto opposto: **l'Ente non può sottoscrivere il contratto decentrato in assenza di parere positivo dell'organo di revisione e se lo fa verrà segnalato alla competente Procura Regionale della Corte dei Conti.**

A riguardo il Revisore sottolinea che la Circolare 25/2012 non sia un mero documento interpretativo di prassi, ma abbia carattere precettizio, per espressa previsione dell'art. 40 D.Lgs. 165/2001 e deve pertanto essere considerata alla stregua di fonte normativa primaria.

Anche questi assunti e queste conclusioni contenuti nella Relazione risultano quindi in contrasto con il dato normativo.

Incrementi ex art. 15 comma 2 e 4 del CCNL 1/04/1999

Con riferimento agli incrementi ex art. 15 comma 2 e comma 4 oggetto di rilievo nel Verbale del Revisore n.1/2017 richiamato, la Relazione sostiene che sono comunque presenti le certificazioni del Servizio di Controllo Interno, le quali, sulla base del parere ARAN n. 1634 del 10.02.2014, possono essere rese anche in un momento successivo (ccdd "ora per allora") dopo avere



controllato e certificato l'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti la possibilità di incremento delle risorse decentrate.

A riguardo il Revisore non può non rilevare come il parere ARAN sia quanto meno "innovativo" rispetto al **dato normativo che prevede l'erogazione solo in un momento successivo** all'intervento del Servizio di Controllo interno. In aggiunta a questa, già esposta nel Verbale del Revisore n.1/2017, l'obiezione che il Revisore rivolge è che le presenti certificazioni mancano non solo di protocollazione (che si ritiene quanto mai opportuna, viste le previsioni normative), ma di un qualunque riferimento che ne attesti con certezza la corrispondenza temporale con le date riportate sulle certificazioni stesse. Alla luce di ciò il Revisore ritiene che tali certificazioni non avendo data certa non abbiano valore, ed inoltre ritiene che non siano state precedute da alcun tipo di controllo preventivo e consuntivo della sussistenza delle condizioni che permettano l'erogazione degli incentivi, come già richiesto nel precedente Verbale del Revisore n.1/2017.

Il Revisore rileva peraltro l'assenza delle certificazioni per gli anni anteriori al 2009 e la necessità di prevedere il relativo recupero delle somme erroneamente inserite nel fondo.

Incrementi ex art. 15 comma 5 del CCNL 1/04/1999

Riguardo le certificazioni che attestano il raggiungimento degli obiettivi per l'erogazione degli incentivi ex art. 15 comma 5, il Revisore richiama quanto già esposto per le certificazioni ex art. 15 comma 2 e 4 circa la mancanza di un qualunque riferimento temporale certo che permetta di stabilire la reale redazione delle stesse, e circa la mancanza delle certificazioni stesse per il periodo antecedente al 2009.

Nella Relazione, riassumendo, si fa riferimento ad un parere ARAN del 2004, ad una risposta di ARAN al Comune di Scandicci del 2015 ed a una sentenza della Corte dei Conti sez. reg. controllo della Liguria del 2016.

Il Revisore, dapprima rileva come né il parere ARAN del 2004, né quello al Comune di Scandicci siano stati recepiti in documenti del MEF (al contrario del parere ARAN 449-15L1, già citato nel Verbale del Revisore n.1/2017), né dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, chiaro segnale che i pareri sono tutt'altro che di pacifica accettazione. Il Revisore ritiene che non sia possibile, ad oggi, ricavare le ccdd. "dieci regole d'oro" come espresse nella Relazione, atteso che né il parere ARAN al Comune di Scandicci né la sentenza della Corte dei Conti sez. reg. controllo Liguria sono vincolanti per le altre sezioni di controllo delle Corti dei Conti. Il Revisore rileva inoltre che il pagamento delle indennità di turno, di rischio e reperibilità, citate nella Relazione in riferimento alla succitata sentenza della Corte di Conti sez. controllo Liguria, e finanziabili con somme iscritte ex art. 15 comma 5, potranno essere retribuite al massimo con gli importi stabiliti



da CCNL, ma non certo per importi decisi in deroga al CCNL ed autonomamente definiti nel contratto decentrato.

Inoltre il Revisore obietta che gli incrementi di retribuzione in questione vengono iscritti nella parte "variabile" del fondo, e sono pertanto esclusi da qualsiasi tipo di stabilizzazione, cosa che si è invece verificata sin dall'anno 2005.

Compensi per recupero evasione ICI

La Relazione, da ultimo, afferma che la previsione all'interno del "Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili", è "attuativa dell'art. 59 c.1 lett. p) del D.Lgs. 446/1997", ed "esaustiva, legittima ed incentiva il personale".

Il Revisore innanzitutto rileva come il Regolamento predetto, se intende essere attuativo della citata norma, deve disciplinare **in maniera specifica la misura, i criteri e le modalità di ripartizione degli incentivi tra i dipendenti coinvolti nell'attività di recupero**. Con le previsioni contenute nell'art. 11 del predetto Regolamento invece, viene genericamente previsto un incentivo al personale addetto, stabilito annualmente dalla Giunta Comunale. E' quindi evidente come una previsione così formalizzata si presti ad opacità ed abusi nella gestione degli incentivi.

In aggiunta a quanto rilevato, le previsioni contenute nel citato Regolamento parametrano l'incentivo (ancora, senza definirne la misura, i criteri nonché stabilire in maniera chiara gli aventi diritto e le modalità di ripartizione) alle **"maggiori entrate accertate"**. E' di tutta evidenza come **tale previsione provochi un danno patrimoniale per l'Ente**, il quale a fronte di entrate incerte sia nell'*an*, sia nel *quantum*, sostiene nell'anno uscite certe per l'incentivazione del personale. Le previsioni di incentivi per il recupero da evasione sono infatti da erogare solo al termine delle operazioni di accertamento, a fronte di somme cioè realmente incassate. Tale previsione non incentiva il personale al recupero dell'evasione, ma solo all'attività di emissione di avvisi di accertamento.

In conclusione, il Revisore ritiene fondati i rilievi contenuti **nel proprio Verbale n.1/2017, e segnala all'Ente comunale la ricostituzione dei fondi della Contrattazione Collettiva decentrata in linea con le norme contrattuali e legislative e l'attivazione delle procedure per il recupero delle somme illegittimamente corrisposte nell'ultimo decennio in mancanza si procederà alla segnalazione alla Procura regionale della Corte dei Conti ed al Servizio Ispettivo del MEF.**

Da ultimo, il Revisore rileva come l'obbligazione economica dell'Ente comunale nei confronti di Publika srl per la Relazione qui redatta non sia stata legittimamente assunta, essendo vigente il divieto per l'Ente stesso di richiedere consulenze esterne ex art. 7 comma 6 D.Lgs. 165/2001 per prestazioni di servizi che possono essere svolte mediante personale in servizio.



La prestazione infatti, pur se resa tramite impresa, è di per sé una consulenza e pertanto rientra nell'alveo delle prestazioni per lavoro autonomo. Pertanto il Revisore ritiene che l'Ente non possa pagare il compenso richiesto dal fornitore Publika srl perché così facendo violerebbe il limite in materia di consulenze previsto dall'articolo 6 del DL 78/2010 e determinerebbe un danno patrimoniale che dovrebbe essere segnalato alla competente Procura della Corte dei Conti regionale.

Il Revisore
Sever Bsj