

art. 17 della legge 11 febbraio 1994, n.109, oggi art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163).

Per quanto riguarda i docenti a tempo pieno, il conferimento si pone in contrasto con l'art. 11, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che sancisce per gli stessi l'incompatibilità, oltre che con l'esercizio del commercio e dell'industria, con lo svolgimento di qualsiasi attività professionale e di consulenza esterna e con l'assunzione di qualsiasi incarico retribuito.

Per i docenti a tempo definito, anche se legittimi destinatari di incarichi professionali retribuiti, secondo quanto previsto dall'art. 11, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che afferma, in generale, la compatibilità con lo svolgimento di attività professionali e di attività continuative esterne, sussistono, per quelle da svolgersi nell'ateneo di appartenenza, i medesimi limiti e divieti previsti per i docenti a tempo pieno.

### Consorzi Interuniversitari

E' proseguito il ciclo di verifiche presso i consorzi interuniversitari, iniziato nell'anno 2007, che ha confermato, al di là di singoli aspetti critici, una generale tendenza allo svincolo dalle procedure ad evidenza pubblica in materia contrattuale, mentre è indiscutibile l'obbligo del rispetto di dette procedure in quanto i Consorzi rientrano nell'elenco degli enti qualificati come pubblici dall'ISTAT. Altra osservazione generale riguarda l'applicazione ai dipendenti di contratti collettivi di svariate categorie, pubbliche e private: in assenza di un contratto specifico, si ritiene opportuno che i Consorzi recepiscano un unico contratto – possibilmente di categorie affini, come quello del personale degli enti di ricerca – in modo da applicare ai dipendenti un insieme armonico di disposizioni, normative e retributive.

### **2.1.3 - Verifiche presso gli enti locali**

Nel corso del 2008 è proseguita l'attività di verifica presso gli enti locali che ha interessato le Province, i Comuni, unitamente alle aziende erogatrici di servizi pubblici, nonché le Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (A.A.T.O.), aventi come oggetto di indagine gli argomenti già verificati negli esercizi precedenti.

La scelta degli organismi da verificare è stata indirizzata sostanzialmente verso gli Enti che non avevano rispettato il patto di stabilità o presentavano un anomalo incremento delle spese di personale.

Inoltre, con riguardo all'esame del risultato di amministrazione, finalizzato a monitorare la fondatezza dei bilanci degli enti ispezionati, è stato utilizzato un programma informatico, già sperimentato in occasione di una verifica pilota effettuata nel 2007. L'introduzione di tale supporto ha arricchito la metodologia ispettiva ed ha consentito agli ispettori di acquisire, con economia sui tempi di esecuzione della verifica, analitici e puntuali dati di bilancio utili ad un approfondito ed esauriente esame dei predetti documenti contabili.

## Province

Nel 2008 ha avuto seguito l'attività di verifica delle Amministrazioni provinciali, presso alcune delle quali sono state rilevate irregolarità connesse con il mancato rispetto del Patto di stabilità e crescita e l'inosservanza delle limitazioni previste dalla normativa vigente con riguardo:

- al superamento del limite di spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- alla costituzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
- all'assunzione di personale a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- al ricorso ad assunzioni mediante l'istituto della mobilità;
- alla stipulazione di nuovi mutui.

## Comuni

Gli accertamenti ispettivi presso i Comuni hanno interessato, per il 2008, il rispetto del Patto di stabilità interno, le spese di personale, gli incarichi professionali, l'indebitamento, l'affidamento di servizi pubblici locali ed il risultato di amministrazione.

Tale attività, come evidenziato per le Province, ha fatto emergere una serie di irregolarità già evidenziate nelle relazioni precedenti, cui si rinvia, mentre si riportano di seguito quelle che rappresentano le novità dell'*output* ispettivo.

Nel corso dell'anno sono proseguiti gli accertamenti in materia di finanza derivata, avviati nel 2007 a seguito di accordi presi con il Dipartimento del Tesoro – Direzione II – Debito pubblico, cui è affidato il coordinamento e la vigilanza dell'accesso ai mercati finanziari degli enti locali.

Nel 2008, sono state effettuate verifiche dalle quali sono emerse le stesse irregolarità riportate nella precedente relazione, cui si rinvia. Inoltre, relativamente all'attività ispettiva ordinaria, nell'ambito dell'esame del livello di indebitamento degli Enti verificati, si è provveduto ad inviare stralcio dei relativi referti ispettivi alla predetta Direzione II per i casi in cui sono state rilevate sottoscrizioni di contratti di "*Interest rate swap*" non conformi alla normativa vigente.

In questa sede occorre aggiungere che nel corso del 2008, anche a seguito di tale attività sinergica svolta con il Dipartimento del Tesoro – Direzione II – Debito pubblico, è intervenuta una modifica normativa della disciplina che regola la materia, inserita nell'art. 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha precluso la possibilità di stipula dei nuovi contratti di "*Interest rate swap*" e di adeguamento della struttura dei contratti in essere fino all'entrata in vigore del Regolamento che dovrà essere emanato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Inoltre, per quanto riguarda l'analisi dei bilanci degli Enti locali ed in particolare le problematiche concernenti la situazione economico-finanziaria dei comuni, è utile segnalare

l'attività di *due diligence* effettuata da due dirigenti dei S.I.Fi.P., su richiesta del Sindaco, presso un Comune di elevata dimensione.

Presso lo stesso ente locale un altro ispettore ha svolto le funzioni di sub commissario, nominato con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, per la ricognizione della situazione economico-finanziaria dell'Ente; quest'ultima attività è proseguita fino alla definizione del piano di rientro.

Infine, con riguardo al risultato di amministrazione, dall'esame dei referti ispettivi le irregolarità più frequentemente rilevate sono le seguenti:

- chiusura dei conti consuntivi con disavanzo della gestione di competenza e disequilibrio di parte corrente del bilancio;
- disavanzo di cassa, derivante prevalentemente dalla gestione di parte corrente del bilancio, con continuo ricorso ad anticipazione di tesoreria, fino al raggiungimento del limite massimo prescritto;
- indebita iscrizione di residui attivi insussistenti;
- formazione di debiti fuori bilancio;
- mantenimento in bilancio di residui attivi privi degli idonei requisiti e del prescritto titolo giuridico;
- Indebito utilizzo dell'avanzo di amministrazione, in parte fittizio, a causa della presenza di residui attivi insussistenti;
- ritardi nella riscossione dei proventi, con ripercussioni negative sulle disponibilità di cassa e sul rischio di prescrizione del diritto.
- Per quanto concerne le altre irregolarità rilevate nel corso del 2008, si segnalano quelle di maggiore rilevanza e frequenza:
  - violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione accessoria;
  - illegittima o immotivata corresponsione di indennità, variamente denominate, non previste dalla normativa vigente (gettoni, indennità di turno, di staff, per celebrazione matrimoni, ecc.);
  - improprio cumulo delle indennità di disagio, di rischio e di vigilanza;
  - affidamento di incarichi di consulenza e di collaborazione continuativa in contrasto con la normativa vigente;
  - mancato rispetto della normativa vigente in materia di contributi;
  - affidamento di servizio pubblico ed illegittimo frazionamento in contrasto con la normativa su gli appalti di servizi sopra la soglia comunitaria.

### Strumenti di coordinamento della finanza locale con la finanza statale

In occasione della relazione sull'attività svolta nell'anno 2007 è stato posto in evidenza che, nonostante i vari tentativi effettuati dal Legislatore nell'ultimo periodo, attualmente

l'Ordinamento italiano non dispone di efficaci e tempestivi strumenti di coordinamento della finanza locale con la finanza statale, soprattutto per quanto concerne la capacità di prevenire il dissesto finanziario dei vari enti decentrati.

L'esperienza dell'attività dei S.I.Fi.P. ha evidenziato che le dinamiche che portano al dissesto traggono origine da crisi finanziarie che si manifestano dopo un periodo più o meno lungo di disavanzi dell'equilibrio di parte corrente del bilancio, tamponati, per quanto concerne la competenza, con l'avanzo di amministrazione generato da residui attivi di dubbia esigibilità (relativi soprattutto alla parte corrente del bilancio) o con accertamenti di entrate straordinarie talora fittizie e, per ciò che riguarda la cassa, con l'utilizzo delle entrate aventi specifica destinazione o di finanziamenti a breve termine (anticipazione di tesoreria, aperture di credito ecc.).

Conseguentemente, la liquidità si esaurisce in modo definitivo e l'Ente non riesce più ad onorare, in nessun modo, le proprie obbligazioni.

Il ritardo nei pagamenti ai fornitori, sempre più crescente, rappresenta l'estrema ratio alla quale ricorrono i Comuni in difficoltà; si tratta, a ben vedere, di un palliativo che nel medio periodo aggrava in maniera insostenibile, e non più rimediabile, le difficoltà di bilancio.

Questa situazione è inoltre accompagnata, com'è comprensibile, da un altro fenomeno anomalo: l'emergere delle passività fuori bilancio.

L'attuale mancanza di sistemi di monitoraggio utili a prevenire situazioni del genere, anche se riguarda un ambito locale, ha (ed avrà sempre di più) conseguenze molto pesanti sull'intera finanza pubblica nazionale; tale circostanza induce a ricercare nuovi strumenti capaci di evidenziare gli elementi sintomatici dell'imminente crisi finanziaria.

Lo stesso Patto di stabilità interno non è risultato sufficiente e utile strumento di monitoraggio e di prevenzione delle crisi finanziarie, poiché il formale rispetto dello stesso non sempre garantisce che l'ente sia in condizioni di reale solidità finanziaria. Di converso, il mancato rispetto dello stesso non indica che l'ente sia in una condizione di difficoltà strutturale e non congiunturale. Tale ultimo discorso vale in particolare nei casi in cui la violazione dei vincoli del Patto sia da addebitare alla spesa in conto capitale, laddove invece le situazioni di reale difficoltà finanziaria sono da addebitare prevalentemente al mancato controllo delle dinamiche di crescita della spesa corrente.

Pertanto, non bisogna dimenticare che il Patto di stabilità interno rimane, essenzialmente, uno strumento che mira a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, più che certificare la solidità finanziaria dell'Ente.

La valutazione dell'efficacia ordinamentale di questo strumento, pertanto, deve essere effettuata avendo come parametro principale la sua capacità di rendere partecipe il comparto degli Enti locali al risanamento dei conti pubblici e al rispetto degli obiettivi conseguenti alla nostra partecipazione all'Unione monetaria europea.

Molta più efficacia, ai fini di prevenzione, dovrebbe avere, nel corso del tempo, il meccanismo previsto dall'art. 1, commi 166, 167 e 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006), che individua un sistema di controllo integrato sulle risultanze dei

bilanci di previsione e dei rendiconti di gestione delle Amministrazioni locali, imperniato su uno stretto rapporto collaborativo fra organo di revisione dell'Ente e Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Resta comunque ferma l'esigenza di individuare un sistema che tenda a prevenire in modo tempestivo lo stato di dissesto degli Enti locali, al quale accompagnare anche un complesso di sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale, tendente a scoraggiare comportamenti irresponsabili.

Più in particolare, va detto come le verifiche ispettive abbiano evidenziato casi di enti locali nei quali la situazione di crisi finanziaria era ormai talmente profonda e tanto estesa, che neanche l'applicazione della disciplina del Titolo VIII del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 avrebbe potuto consentire di ottenere uno stabile riequilibrio di bilancio.

Tale disciplina normativa, infatti, si rivela scarsamente efficace nei casi in cui lo squilibrio nei conti abbia assunto le dimensioni di un vero e proprio *default* dell'Ente locale.

Tanto premesso, con riguardo al risultato di amministrazione, nell'esercizio 2008, sia per i Comuni che per le Province, è stato utilizzato un sistema di rilevazione dei dati di bilancio informatizzato, messo a punto e sperimentato già nel 2007, che ha consentito di fare emergere criticità non facilmente evidenziabili con le precedenti tecniche di acquisizione dei dati.

L'univocità della rilevazione assicurata da tale procedura ha consentito innanzitutto una riduzione dei tempi necessari per gli accertamenti ispettivi, semplificando anche l'attività di coordinamento, ma soprattutto ha permesso l'acquisizione di dati confrontabili.

Gli schemi di analisi di bilancio elaborati in fogli *excel*, oltre a rilevare i dati del bilancio preventivo, bilancio preventivo assestato, conto consuntivo, e sviluppare in automatico il contenuto di tali elementi nello schema dei dati di riepilogo, che consente di confrontare i dati previsionali con quelli di consuntivo e creare i corrispondenti grafici, permettono di evidenziare:

- i dati riassuntivi della gestione di competenza pura (accertamenti/impegni);
- il saldo complessivo della gestione di cassa (pagamenti/riscossioni competenza e residui) al lordo ed al netto delle anticipazioni di tesoreria e dei finanziamenti a breve;
- l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di competenza;
- l'equilibrio di parte corrente riferito alla gestione di cassa;
- la classificazione della spesa corrente per interventi;
- la classificazione della spesa in conto capitale per interventi;
- il risultato di amministrazione.

#### Individuazione di strumenti per la prevenzione di situazioni di dissesto presso gli enti locali – ipotesi di proposta normativa

La redazione di un *report* finale, recentemente pubblicato, dovrebbe portare ad individuare una serie di fattori di rischio, misurabili con indici sintetici, per i quali occorrerà

fissare dei parametri di criticità, superati i quali l'Ente dovrà apportare adeguate misure correttive nell'esercizio successivo. La mancata realizzazione, nei tempi previsti, di tali interventi correttivi darà luogo a sanzioni specifiche e mirate nei confronti degli amministratori locali e del personale dirigenziale, adeguatamente commisurate alla gravità della situazione provocata.

L'ipotesi è realizzabile ipotizzando l'affidamento al Collegio dei revisori dei conti del calcolo e della valutazione dei predetti fattori di rischio. Tale organo, sulla base delle risultanze di bilancio e delle periodiche verifiche amministrativo-contabili, determinerebbe gli indici che misurano i fattori di rischio confrontandoli con i parametri fissati per legge.

I parametri, individuati con una norma che dovrà graduare anche le sanzioni, rappresentano il tetto massimo oltre il quale l'organo preposto a tale controllo attiva le procedure per il rientro dell'anomalia, segnalando la situazione anche ad altri organi (Corte dei conti, Ministeri dell'Economia e dell'Interno e ogni altro organo interessato).

Al Collegio dei revisori dei conti si potrebbero attribuire anche altri compiti connessi con l'obbligo di segnalazione dello stato di dissesto, prevedendo, in caso di mancata attivazione, delle sanzioni specifiche.

Le predette competenze potrebbero essere affidate anche ad un organo di controllo esterno alla struttura, capace di garantire la neutralità necessaria per tale valutazione.

L'occasione per introdurre nell'ordinamento norme del tenore di quelle suggerite potrebbe essere rappresentata dal varo dei decreti attuativi della legge sul federalismo fiscale o dalla modifica del Testo unico degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

### Aziende erogatrici di servizi pubblici

Per tali aziende, oltre alle problematiche già evidenziate nelle relazioni precedenti in ordine alla modalità di affidamento di servizi pubblici locali, si segnalano le altre principali criticità rilevate.

Relativamente all'anomala erogazione del premio di risultato, si sottolineano i seguenti aspetti:

- la sovrapposizione del premio alle corresponsioni aziendali già esistenti allo stesso titolo, con conseguente aumento del costo complessivo per la società;
- la trasformazione del premio in questione in una voce retributiva fissa;
- l'inserimento nel premio di risultato di una quota "*una tantum*" in assenza di un accordo aziendale, (indicazione "*ex ante*" di un programma di azione, individuazione di obiettivi misurabili e conseguente verifica "*ex post*" dei risultati raggiunti).

Tra le altre provvidenze erogate è necessario segnalare: la corresponsione dell'"*incentivo all'esodo*", non previsto da alcuna norma o istituto contrattuale ed in assenza di una convenienza economica da parte della società e dell'indennità di preavviso con contestuale dispensa dal servizio.

Una questione rilevante, anche perché generalizzata, è stata confermata anche nel corso del 2008 con riferimento all'orario di lavoro per alcune categorie di personale addetto ai servizi ausiliari per la mobilità e, talvolta, estesa anche al personale impiegatizio; al riguardo è stata accertata una riduzione dell'orario di lavoro articolato su 38 ore settimanali contro le 39 ore previste dalla contrattazione nazionale.

Inoltre, gli accertamenti hanno evidenziato che, in taluni casi, la contrattazione aziendale è in contrasto con la disciplina contrattuale nazionale.

Per quanto concerne le indennità di carica sono stati rilevati casi di attribuzione, al Presidente e/o a componenti del Consiglio di amministrazione, di compensi in misura superiore al massimo consentito dalla normativa vigente ed è stata rilevata la mancata riduzione del compenso annuo corrisposto al Presidente, in contrasto con l'art. 1, commi 725 e 726, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

### Agenzie regionali

Nel corso dell'anno 2008, in prosecuzione del nuovo filone di indagini avviato nell'anno 2007, sono state effettuate ulteriori verifiche presso le Agenzie regionali che svolgono la propria attività delegata in diversi settori.

Da detto filone di indagini, finalizzato all'effettuazione di controlli amministrativo – contabili sulla gestione delle risorse finanziarie utilizzate per l'attuazione di iniziative e programmi regionali in settori quali sanità, sviluppo e innovazione, difesa del suolo, formazione e lavoro, promozione turistica, abitazione pubblica, tutela ambientale, sono scaturite talune problematiche riconducibili sia all'attività svolta dai soggetti delegati, sia a quella direttamente riferibile a comportamenti adottati in sede regionale.

I rilievi ispettivi concernenti la gestione del personale hanno evidenziato il permanere delle criticità già segnalate nel 2007 ed un vasto panorama di illegittime erogazioni di compensi al personale dirigente e non dirigente.

Tra le problematiche più rilevanti, si segnalano:

- la mancata adozione dello Statuto e della pianta organica del personale, nonché la mancata nomina di organi statutari da parte dei competenti Organi regionali;
- affidamento di incarichi esterni in assenza di regolamentazione e di procedure comparative, nonché in presenza di analoghe o idonee figure professionali interne;
- non corretta attribuzione di compensi agli organi statutari;
- non regolare attribuzione dell'indennità di risultato al personale dipendente;
- irregolarità nell'inquadramento del personale dirigenziale e di area;
- affidamento diretto di appalti di somministrazione di lavoro temporaneo;
- ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per figure prive dei necessari requisiti professionali;
- mancata attuazione delle norme di riferimento riguardanti il contenimento della spesa per il personale.