



MINISTERO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO
STATO**

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

SERVIZI ISPETTIVI

Settore V

RELAZIONE

SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE

eseguita dal 4 ottobre 2013 al 15 gennaio 2014

A Roma Capitale

Roma, 16.01.14

Dr. Vito Tatò

Dr. Enrico Lamanna

Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

	Premessa	Pag.	3
--	----------	------	---

Capitolo I	Analisi di bilancio
-------------------	----------------------------

1.1	Premessa	Pag.	5
1.1.1	La situazione del Comune di Roma ad inizio anno 2008	Pag.	5
1.1.2	La Gestione Commissariale	Pag.	7
1.2	Analisi dei documenti di bilancio	Pag.	9
1.3	Esame dei bilanci di previsione	Pag.	10
1.4	Esame dei rendiconti	Pag.	16
1.4.1	Andamento della spesa corrente	Pag.	20
1.4.1.1	La spesa per prestazioni di servizio	Pag.	22
1.4.1.2	La spesa per trasferimenti	Pag.	35
1.4.2	L'esame di alcune voci di entrata	Pag.	37
1.5	La situazione di cassa	Pag.	41
1.6	Esame del risultato di amministrazione	Pag.	42
1.6.1	La congruità del fondo svalutazione crediti	Pag.	44
1.6.2	Analisi dei residui attivi	Pag.	55
1.6.3	I debiti fuori bilancio	Pag.	62
1.6.4	Conclusioni	Pag.	66
1.7	Il bilancio di previsione 2013	Pag.	67
1.7.1	L'andamento della spesa corrente	Pag.	69
1.7.1.1	La spesa per prestazioni di servizio	Pag.	71
1.7.1.2	La spesa per trasferimenti	Pag.	75
1.7.1.3	Il fondo svalutazione crediti stanziato nell'anno 2013	Pag.	77
1.7.2	Il sostegno finanziario a Roma Capitale di cui alle disposizioni del D.L. n. 126/2013, successivamente confluite nel D.L. n. 151/2013	Pag.	78
1.8	Conclusioni	Pag.	80

Capitolo II	Le società partecipate
--------------------	-------------------------------

2.1	Quadro generale delle società partecipate da Roma Capitale	Pag.	84
2.2	ATAC S.p.A.	Pag.	96
2.3	AMA S.p.A.	Pag.	111
2.4	Aequa Roma S.p.A.	Pag.	122
2.5	Risorse per Roma S.p.A.	Pag.	128
2.6	Roma Metropolitane S.p.A.	Pag.	134
2.7	Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.	Pag.	140
2.8	Servizi Azionisti Roma S.r.l.	Pag.	146
2.9	Zètema Progetto Cultura S.r.l.	Pag.	156
2.10	Le aziende speciali di Roma Capitale	Pag.	162
2.11	Conclusioni	Pag.	167

Capitolo III	Il patto di stabilità
---------------------	------------------------------

3.1	Introduzione	Pag.	170
3.2	Il rispetto del patto di stabilità 2011	Pag.	170
3.3	Il rispetto del patto di stabilità 2012	Pag.	176
3.4	Conclusioni	Pag.	177

4.1	Le disposizioni concernenti la limitazione della spesa per il personale	Pag.	185
4.1.1	La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006 (Finanziaria 2007)	Pag.	185
4.2	Il personale con qualifica non dirigenziale	Pag.	187
4.2.1	La contrattazione collettiva decentrata integrativa	Pag.	187
4.2.2	Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività	Pag.	188
4.2.3	L'analisi delle diverse componenti del fondo	Pag.	191
4.2.3.1	Incremento del fondo ex art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99	Pag.	191
4.2.3.2	L'incremento del fondo ex art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06	Pag.	199
4.2.3.3	Le risorse ex art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL dell'1.04.99	Pag.	200
4.2.3.4	La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive	Pag.	201
4.2.4	L'utilizzo delle risorse del fondo	Pag.	201
4.2.4.1	I compensi per incentivare la produttività	Pag.	205
4.2.4.2	Le progressioni economiche orizzontali	Pag.	219
4.2.4.3	Le risorse destinate al finanziamento delle alte professionalità	Pag.	227
4.2.4.4	I compensi a carattere indennitario	Pag.	229
4.2.4.5	Gli incentivi per specifiche attività: art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99	Pag.	240
4.2.4.6	L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive	Pag.	247
4.2.5	Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo	Pag.	249
4.3	Le progressioni verticali e le stabilizzazioni	Pag.	254
4.4	Le assunzioni di personale a tempo determinato	Pag.	278
4.5	Le assunzioni del personale di <i>staff</i> ex art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000	Pag.	284
4.6	Il disposto dell'art. 9, comma 28, del D.Lgs. n. 78/2010	Pag.	286
4.7	Il personale con qualifica dirigenziale	Pag.	288
4.7.1	La contrattazione collettiva decentrata integrativa	Pag.	288
4.7.2	Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale	Pag.	289
4.7.2.1	L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99	Pag.	291
4.7.2.2	Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari	Pag.	300
4.7.2.3	La riduzione di cui all'art. 1 del CCNL del 12.02.02	Pag.	303
4.7.2.4	Le somme utilizzate per finanziare la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato e dei comandati	Pag.	304
4.7.2.5	La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive	Pag.	306
4.7.3	Le somme spese per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato	Pag.	307
4.7.4	Il principio di onnicomprensività	Pag.	308
4.7.5	Il conferimento degli incarichi dirigenziali	Pag.	313
4.7.6	L'incarico di Direttore Esecutivo	Pag.	315

	Conclusioni	Pag.	317
--	-------------	------	-----

PREMESSA

Con la presente relazione si riferisce sugli esiti della visita ispettiva a Roma Capitale, disposta dal Ragioniere Generale dello Stato con nota del 26 settembre 2013 n. 78558 S.I. 2454/V. Con nota pari data e numero, a firma dell'Ispettore Generale Capo di Finanza, è stato conferito agli scriventi l'incarico per lo svolgimento della predetta verifica, la quale ha avuto ad oggetto i seguenti aspetti: spese di personale, analisi di bilancio e rapporti finanziari tra ente e strutture controllate.

L'ispezione è stata eseguita in attuazione 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.

Le disposizioni citate attribuiscono al Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze) il potere di disporre visite ispettive presso le Amministrazioni pubbliche, a cura dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati, e verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo – contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Provincie autonome di Trento e di Bolzano.

Nello svolgimento delle verifiche in esame, i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica esercitano anche le funzioni di cui all'art. 3 della Legge 26 luglio 1939, n. 1037.

I compiti demandati alla Ragioneria Generale dello Stato dalla predetta disposizione attengono alla verifica della regolarità e proficuità delle spese, alla regolare conduzione delle gestioni dei consegnatari di fondi e beni e, più in generale, all'accertamento del regolare funzionamento dei servizi che interessano in qualsiasi modo, diretto o indiretto, la finanza dello Stato.

Completano il quadro delle competenze spettanti in materia al Ministero del Tesoro l'art. 3, comma 2, lett. b), del D.Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, che attribuisce

al Ministero stesso funzioni di monitoraggio della spesa pubblica, di coordinamento e verifica degli andamenti e di svolgimento dei controlli previsti dall'ordinamento, e l'art. 8 del D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

La lettura combinata delle citate disposizioni, che recano la normativa di disciplina dei poteri della Ragioneria Generale dello Stato, evidenzia l'intenzione del Legislatore di affidare al Ministero dell'economia e delle finanze funzioni ispettive, oltre che sulle spese di personale, anche su tutti gli altri significativi aspetti della gestione finanziaria degli enti verificati che presentino riflessi sulla finanza pubblica.

CAPITOLO I

ANALISI DI BILANCIO

1.1 Premessa

Prima di poter procedere all'esame dei documenti di bilancio di Roma Capitale, è opportuno far presente che i dati contenuti negli stessi sono fortemente influenzati dalla istituzione della Gestione Commissariale, avvenuta ai sensi dell'art. 78 del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008.

Tale disposizione a carattere straordinario ha determinato il subentro di un Commissario di Governo nella gestione delle obbligazioni contratte dal Comune di Roma alla data del 28.04.08, prevedendo la suddivisione del bilancio dell'ente in base a regole specifiche, non perfettamente compatibili con i principi della contabilità finanziaria.

La suddivisione del bilancio 2008 tra il Comune di Roma e la Gestione Commissariale in base ad un criterio non proporzionale ha determinato l'impossibilità di utilizzare i dati 2008 al fine di effettuare un'analisi comparativa con quelli degli anni precedenti e di quelli successivi.

Per tale ragione, al fine di poter condurre un'analisi comparativa della situazione di bilancio dell'ente in un arco temporale più lungo dell'ultima consiliatura, sono stati acquisiti i dati riferiti anche all'anno 2007.

Prima di passare all'esame di tali dati, è opportuno rappresentare sinteticamente le criticità che caratterizzavano il bilancio dell'ente sino all'anno 2007.

1.1.1 La situazione del Comune di Roma ad inizio anno 2008

Dalla lettura della relazione di fine mandato, redatta ai sensi delle disposizioni del D.Lgs. n. 141/2011, come modificato dalla Legge n. 213/2012, è possibile rilevare quale fosse la situazione di bilancio dell'ente al momento di insediamento della scorsa

consiliatura, così come risultante anche dal "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 3.10.08.

In particolare, le principali criticità riscontrate riguardavano:

- raggiungimento dell'equilibrio tra entrate e spese complessive in fase previsionale mediante sistematico ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione;
- raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente mediante il ricorso ad entrate straordinarie, quali i proventi dei permessi a costruire, i proventi del condono edilizio, i proventi delle concessioni cimiteriali, l'avanzo di amministrazione e i proventi delle dismissioni immobiliari;
- presenza di un *deficit* di cassa, a cui si è fatto fronte mediante il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, con conseguente saldo negativo della gestione dei residui di parte capitale (disequilibrio);
- presenza in bilancio di residui attivi, in particolare riferiti ai Titoli I e III, connotati da basse percentuali di riscossione (residui inesigibili), che rendevano solo contabile il saldo positivo evidenziato dalla gestione dei residui di parte corrente;
- presenza di un avanzo di amministrazione solo contabile, determinato dal saldo positivo della gestione dei residui, che in realtà nascondeva un effettivo disavanzo di amministrazione;
- inefficiente gestione delle entrate, in particolare dell'imposta e dei canoni per affissioni e pubblicità e dei fitti attivi;
- presenza di un elevato ammontare di debiti fuori bilancio, in buona parte derivanti da procedure contenziose.

Sono state rilevate ulteriori criticità non imputabili direttamente all'ente, che hanno comunque contribuito ad aggravare la situazione finanziaria complessiva. In particolare, il ritardo con cui la Regione Lazio trasferiva le risorse, *in primis* relative al servizio di trasporto pubblico locale (TPL), ma anche i pagamenti dell'ICI dovuta

dall'ATER, ha ulteriormente acuito le tensioni sulla cassa, in quanto ha costretto l'ente a concedere crediti alle società partecipate per evitare l'interruzione dei servizi.

Dal punto di vista delle spese, il "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 3.10.08 ha evidenziato:

- rilevanti criticità in merito alla spesa di personale, in particolare per l'indebito incremento dei fondi per la contrattazione integrativa, operato in violazione alle disposizioni contrattuali, e per lo scorretto utilizzo delle risorse stesse;
- sensibile incremento della spesa per prestazioni di servizi, con particolare riguardo a quella riconducibile alle società partecipate dal Comune di Roma;
- elevato livello di spesa per utenze, in particolare telefoniche e telematiche, elettriche, idriche e di riscaldamento;
- elevato livello di spesa per incarichi professionali, consulenze, utilizzo di lavoro interinale, mostre, manifestazioni e servizi riferiti al settore sociale;
- elevato livello della spesa per contributi concessi dall'ente.

La situazione complessiva dell'ente appariva dunque particolarmente critica, sia per la presenza di debiti accumulati a cui non si riusciva a far fronte, sia per la presenza di una struttura della spesa caratterizzata da un significativo grado di rigidità, che non rendeva possibile nell'anno 2008 il raggiungimento del pareggio di bilancio.

La situazione si sarebbe ulteriormente aggravata negli anni successivi, allorquando gli oneri per il servizio del debito non avrebbero più beneficiato degli interventi straordinari di rimodulazione posti in essere e sarebbero cresciuti a seguito della prosecuzione degli investimenti programmati, *in primis* la linea C della metropolitana.

1.1.2 La Gestione Commissariale

L'art. 78 del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, ha previsto l'istituzione della Gestione Commissariale per la gestione piano di rientro del debito pregresso del Comune di Roma, con il conseguente accollo da parte dello Stato dei

debiti dell'ente derivanti da prestazioni rese o contrattualizzate antecedentemente al 28.04.08, da finanziare in parte con i crediti dell'ente accertati al 31.12.07 ed ancora presenti a residuo ed in parte con risorse da individuare.

Con D.P.C.M. del 5.12.08 è stata quantificata la massa passiva in 12.797 milioni di euro e la massa attiva in 3.226 milioni di euro, con un saldo negativo da finanziare di 9.571 milioni di euro, nel quale era compreso anche tutto l'indebitamento dell'ente contrattualizzato al 28.04.08.

Successivamente la massa passiva e quella attiva hanno subito modificazioni, con accollo da parte dello Stato di ulteriori partite debitorie, in particolare dell'importo di 644 milioni di euro relativo ad aperture di credito non ancora contrattualizzate al 28.04.08, necessarie alla finanziamento della realizzazione delle linea C della metropolitana.

Questa operazione ha comportato un rilevante beneficio per l'ente, in quanto dall'anno 2008 era venuta meno la necessità di finanziare gli oneri per il servizio del debito, consistenti negli interessi e nella quota capitale da rimborsare annualmente.

Nel "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" il peso degli oneri del servizio del debito erano stati stimati per il periodo 2009 – 2013 nella misura riportata nella tabella seguente.

	2009	2010	2011	2012	2013
Quota capitale	201.192.395,58	202.511.550,75	207.876.104,72	225.217.188,89	232.487.087,53
Interessi	334.656.020,02	317.857.921,41	311.248.729,46	314.441.918,02	299.038.579,39
Totale	535.848.415,60	520.369.472,16	519.124.834,18	539.659.106,91	531.525.666,92

Il beneficio per l'ente, anche tenendo conto della variabilità dei dati indicati, conseguente alla presenza di indebitamento a tasso variabile, appare quantificabile in circa 500 milioni di euro annui.

Inoltre, nell'anno 2008, è stato riconosciuto un trasferimento straordinario al Comune di Roma di € 500.000.000,00, mentre un ulteriore somma di € 15.000.000,00 è stata trattenuta dal Comune di Roma nell'anno 2009 a valere sull'importo

complessivo di € 500.000.000,00 trasferito dallo Stato perché venisse finanziato il piano di rientro.

Nell'anno 2010 lo Stato ha finanziato il piano di rientro con ulteriori € 500.000.000,00, mentre dall'anno 2011, così come previsto dall'art. 14, comma 14 e 14-*quater*, del D.L. n. 78/2010, il finanziamento annuo per € 500.000.000,00 del piano di rientro è stato garantito con € 300.000.000,00 da parte dello Stato e per € 200.000.000,00 mediante l'istituzione di un'addizionale comunale straordinaria dello 0,4% a carico dei cittadini di Roma e di un'addizionale di imbarco di 1 euro a passeggero sugli aeromobili in partenza dagli aeroporti di Roma. Queste ultime somme transitano dal bilancio capitolino per essere trasferite alla Gestione Commissariale.

La complessa situazione in precedenza descritta ha comportato nell'anno 2008, come accennato, la separazione del bilancio del Comune di Roma tra Gestione Ordinaria e Gestione Commissariale, privando di significato, a fini statistici e di raffronto, i dati riportati nei bilanci di previsione e nel rendiconto 2008.

La situazione al 31.12.08, che presentava un avanzo di amministrazione di € 699.536.047,96, di cui € 40.000.000,00 accantonati al fondo svalutazione crediti ed € 83.395.494,87 di fondi non vincolati (avanzo libero), può rappresentare la base per l'esame dell'evoluzione delle dinamiche di bilancio negli anni successivi, in quanto non affetto da criticità derivanti dalla possibile presenza di debiti fuori bilancio riferibili ad anni pregressi e di residui attivi inesigibili.

Di ambedue le fattispecie, infatti, si sarebbe dovuta far carico la Gestione Commissariale.

1.2 Analisi dei documenti di bilancio

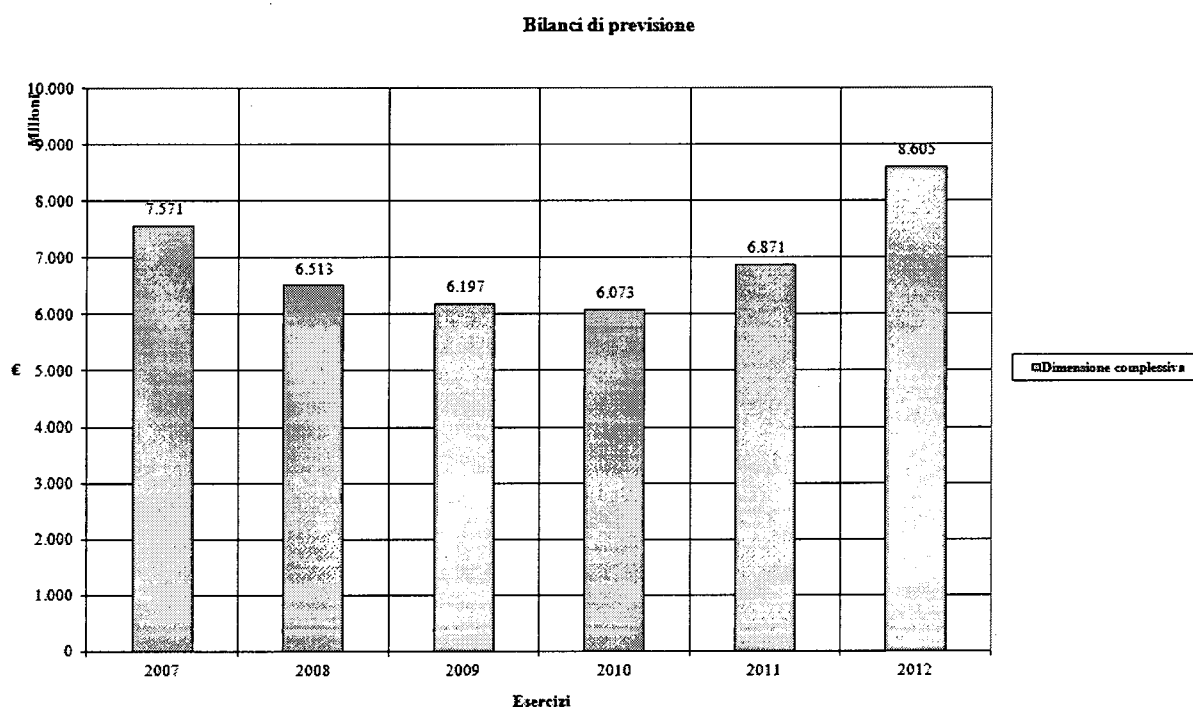
Al fine di analizzare la situazione contabile ed il risultato di amministrazione di Roma Capitale, si è provveduto ad esaminare la documentazione relativa al periodo 2007 - 2012, consistente nei dati relativi ai bilanci di previsione, alle previsioni assestate ed ai consuntivi. Come già accennato, i dati relativi all'anno 2008 verranno evidenziati ma non saranno tenuti in considerazione, in quanto non comparabili con

quelli dell'anno precedente e con quelli degli anni successivi, per le ragioni già esposte.

Nei paragrafi successivi si esamineranno i bilanci di previsione, i conti consuntivi e la gestione dei residui.

1.3 Esame dei bilanci di previsione

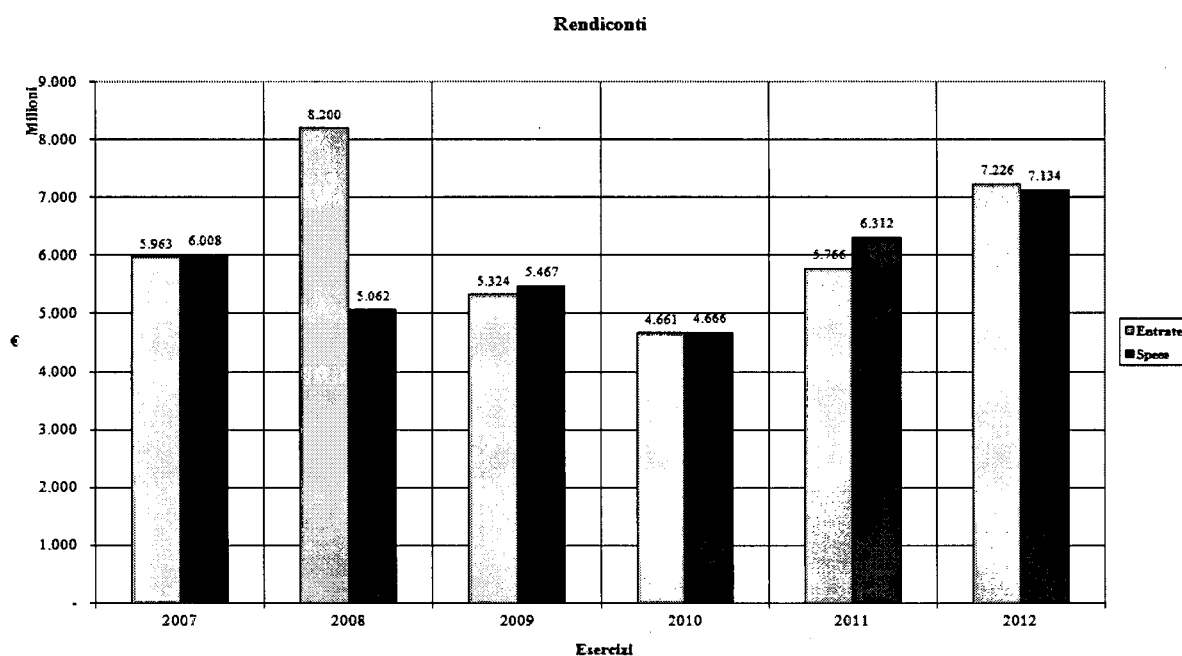
L'analisi dei documenti relativi al periodo esaminato ha evidenziato un andamento della dimensione complessiva dei bilanci di previsione in diminuzione nel periodo 2007 - 2010, per poi crescere nei due anni successivi, attestandosi nell'anno 2012 su valori superiori rispetto all'anno 2007. I valori rilevati sono riepilogati nella tabella seguente.



I dati a consuntivo hanno fatto registrare un andamento molto simile, con riduzione delle entrate e delle spese nel periodo 2007 - 2010 e successivo incremento nel periodo 2011 - 2012. Va segnalato come, limitatamente alle spese, già nell'anno 2011 si sia superato il livello fatto registrare nell'anno 2007. Di seguito viene

evidenziata la dimensione complessiva dei rendiconti, con separata indicazione delle entrate e delle spese.

I dati riportati nella tabella evidenziano come le spese abbiano fatto registrare valori sempre superiori a quelli delle entrate, ad eccezione dell'anno 2012.



Per poter esprimere un giudizio sulla capacità di formulare con accuratezza le previsioni da parte dell'ente, è opportuno effettuare un raffronto tra le previsioni iniziali e i dati a consuntivo. Nella tabella seguente vengono raffrontate le entrate e le spese inizialmente previste con le entrate accertate e le spese impegnate. Non vengono riportati i dati 2008, per le ragioni in precedenza esposte.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate previste	7.464.503.212		5.976.091.671	5.934.976.297	6.512.236.971	8.604.959.269
Entrate accertate	5.963.434.919		5.324.037.982	4.661.288.073	5.766.002.819	7.225.662.081
Differenza %	-20,11		-10,91	-21,46	-11,46	-16,03
Spese previste	7.571.019.536		6.197.085.512	6.073.418.737	6.870.505.958	8.604.959.269
Spese impegnate	6.008.050.338		5.467.472.485	4.666.363.561	6.311.719.394	7.134.116.548
Differenza %	-20,64		-11,77	-23,17	-8,13	-17,09

Come si può osservare dalla tabella precedente, il consuntivo ha presentato differenze ridotte rispetto alle previsioni iniziali in tutto il periodo esaminato, evidenziando una sufficiente capacità previsionale da parte dell'ente, che è lievemente migliorata nel periodo esaminato rispetto all'anno 2007.

Appare interessante esaminare come sia stato raggiunto l'equilibrio di parte corrente in fase previsionale, per verificare se l'ente avesse previsto di far fronte alle spese ordinarie con le entrate ordinarie o se, per garantire l'equilibrio, sia stato fatto ricorso ad entrate straordinarie, sebbene nei limiti previsti dalle disposizioni di legge vigenti.

Nella tabella seguente viene indicata la dimensione della spesa corrente, della spesa per rimborso mutui e prestiti, delle entrate correnti e delle entrate straordinarie destinate al raggiungimento dell'equilibrio di cui all'art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000, limitatamente alle previsioni iniziali.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate correnti	3.428.627.981	3.326.445.034	3.443.192.830	3.524.748.088	4.395.727.262	5.157.402.356
Contr. rilascio conc. edilizie	48.841.200	70.574.600	10.003.000	14.982.131	66.346.600	52.548.684
Condono edilizio	0	0	450.687	6.000.916	21.500.000	0
Trasferimenti da privati	53.411.126	12.570.000	0	0	0	0
Conc. diritto sup. cimiteriale	0	10.618.953	10.618.953	10.618.953	10.618.953	10.618.953
Proventi alienaz. immobiliari	3.300.000	17.722.163	6.158.092	9.683.469	0	3.000.000
Avanzo di amministrazione	0	48.255.208	10.070.327	89.006.046	61.030.197	0
Totale entrate	3.534.180.307	3.486.185.958	3.480.493.889	3.655.039.603	4.555.223.012	5.223.569.993
Spese correnti	3.324.427.739	3.294.637.324	3.477.493.889	3.646.296.573	4.530.369.430	5.142.451.433
Spese rimb. mutui e prestiti	209.752.568	191.548.634	3.000.000	8.743.030	24.853.582	81.118.560
Totale spese	3.534.180.307	3.486.185.958	3.480.493.889	3.655.039.603	4.555.223.012	5.223.569.993

Nella tabella seguente, invece, vengono riportati i medesimi dati riferiti alle previsioni definitive. Non vengono riportati i dati 2008 in quanto non significativi, per le ragioni in precedenza esposte.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate correnti	3.609.961.091		4.055.532.251	3.528.607.600	4.456.621.101	5.119.473.318
Contr. rilascio conc. edilizie	49.557.799		10.100.000	15.237.132	57.096.600	55.442.315
Trasferimenti da privati	29.411.126		0	0	0	0
Concono edilizio	0		450.687	1.640.425	5.300.000	0
Conc. diritto sup. cimiteriale	0		10.618.953	10.618.953	10.618.953	10.618.953
Proventi alienaz. immobiliari	4.050.000		6.158.092	9.683.469	0	3.000.000
Avanzo di amministrazione	89.786.032		62.448.160	98.151.363	289.524.833	0
Totale entrate	3.782.766.048		4.145.308.143	3.663.938.942	4.819.161.487	5.188.534.586
Spese correnti	3.573.013.480		4.142.017.328	3.657.105.526	4.641.745.765	5.109.591.436
Spese rimb. mutui e prestiti	209.752.568		3.290.815	6.833.416	177.415.722	78.943.150
Totale spese	3.782.766.048		4.145.308.143	3.663.938.942	4.819.161.487	5.188.534.586

Com'è possibile rilevare, anche negli anni 2009 – 2012, così come era già avvenuto nell'anno 2007, sono state utilizzate entrate straordinarie per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente, sia in sede di previsioni iniziali che di previsioni definitive.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'importo delle entrate straordinarie che l'ente ha previsto di utilizzare per il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Previsioni iniziali	105.841.200	159.740.924	37.301.059	130.291.515	159.495.750	66.167.637
Previsioni definitive	172.804.957		89.775.892	135.331.342	362.540.386	69.061.268

E' evidente come, a livello di previsioni iniziali, il miglioramento fatto registrare nell'anno 2009 sia stato già riassorbito nell'anno 2010. In tale anno e nel successivo anno 2011, l'ente ha presentato difficoltà superiori a quelle mostrate nell'anno 2007 a garantire l'equilibrio di parte corrente.

A livello di previsioni definitive, invece, il superamento del livello di entrate utilizzate nell'anno 2007 è avvenuto solamente nell'anno 2011. A tal proposito, occorre tener conto di quanto verrà esposto nei successivi paragrafi 2.2. e 3.2.

L'anno 2012 ha fatto registrare un'inversione di tendenza, dovuta ad un mutato quadro normativo. Il D.L. n. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012, ha infatti introdotto il divieto, per gli enti che si trovano in anticipazione di tesoreria o che utilizzano risorse a destinazione vincolate in luogo della stessa, di utilizzare in sede previsionale l'avanzo di amministrazione. Roma Capitale, che si trovava nella seconda delle citate ipotesi, non poteva utilizzare l'avanzo di amministrazione in sede previsionale.

Inoltre, se si considera che l'istituzione della Gestione Commissariale ha posto a carico dello Stato gli oneri del servizio del debito contratto precedentemente al 28.04.08, che nell'anno 2007 ammontavano ad € 580.651.653,49 (di cui € 320.899.085,26 per interessi ed € 259.752.568,23 per rimborso quota capitale, dati riferiti alle previsioni definitive), è possibile individuare un peggioramento già nell'anno 2009 rispetto all'anno 2007, che si è ulteriormente aggravato negli esercizi successivi.

Nonostante gli interventi straordinari di cui ha potuto beneficiare l'ente, non è riuscito a garantire il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente senza far ricorso ad entrate straordinarie, non risolvendo, quindi, una delle problematiche che avevano portato lo Stato ad intervenire con provvedimenti di natura emergenziale.

Un altro elemento che è possibile rilevare analizzando i dati esposti nelle tabelle precedenti è l'incremento significativo della spesa corrente nel periodo considerato.

Nella tabella seguente vengono messe a confronto le previsioni definitive, rettificando i dati tenendo conto dei principali fenomeni distorsivi verificatisi. Si ricorda, infatti, che rispetto all'anno 2007 oltre a essersi ridotti gli oneri a servizio del debito, è stato previsto nell'anno 2009 un trasferimento straordinario da parte dello Stato di € 500.000.000,00, di cui € 485.000.000,00 girati alla Gestione Commissariale, con conseguente incremento della spesa corrente.

Dall'anno 2009 sono transitate per il bilancio dell'ente le somme trasferite dalla Regione Lazio per il finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale, che precedentemente non erano state rilevate in quanto venivano contabilizzate

direttamente dall'ATAC. L'importo del finanziamento regionale è stato pari ad € 305.000.000,00 annui nel periodo 2009 - 2011, per poi ridursi ad € 188.000.000,00 nell'anno 2012.

Dall'anno 2011, inoltre, è stato previsto un trasferimento annuo di € 200.000.000,00 in favore della Gestione Commissariale e, sempre dall'anno 2011, è transitato dal bilancio dell'ente l'onere del contratto di servizio di igiene urbana, che precedentemente veniva gestito direttamente tra AMA ed i cittadini (si precisa che il costo del servizio è stato rilevato dall'analisi finanziaria di parte corrente allegata ai rendiconti 2011 e 2012. Tali importi sono arrotondati al milione di euro).

Infine, nell'anno 2012, i trasferimenti di cui alla Funzione 1, Servizio 3, hanno subito un incremento di circa 112 milioni di euro rispetto all'anno precedente, in considerazione dell'obbligo di restituzione del maggiore acconto ricevuto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Previsioni spesa corrente	3.573.013.480		4.142.017.328	3.657.105.526	4.641.745.765	5.109.591.436
+Minori oneri debito			580.651.653	580.651.653	580.651.653	580.651.653
-Trasf. Gest. Commissariale			485.000.000		200.000.000	200.000.000
-Trasf. Regione per TPL			305.000.000	305.000.000	305.000.000	188.000.000
-Costo serv. Igiene urbana					708.000.000	976.000.000
-Restituzione acconto FSR						112.000.000
Totale	3.573.013.480		3.932.668.981	3.932.757.179	4.009.397.418	4.214.243.089
Differenza rispetto al 2007			359.655.501	359.743.699	436.383.938	641.229.609

Come rilevabile dalla tabella precedente, il vantaggio ottenuto dall'ente a seguito dell'accollo da parte dello Stato degli oneri a servizio del debito contratto antecedentemente al 28.04.08 si è tradotto in un incremento della spesa corrente, che, negli anni successivi, ha proseguito la sua costante crescita.

Non è ravvisabile, dai dati previsionali, l'avvio da parte dell'ente di interventi di revisione della spesa che, con l'ausilio degli interventi straordinari posti in essere da

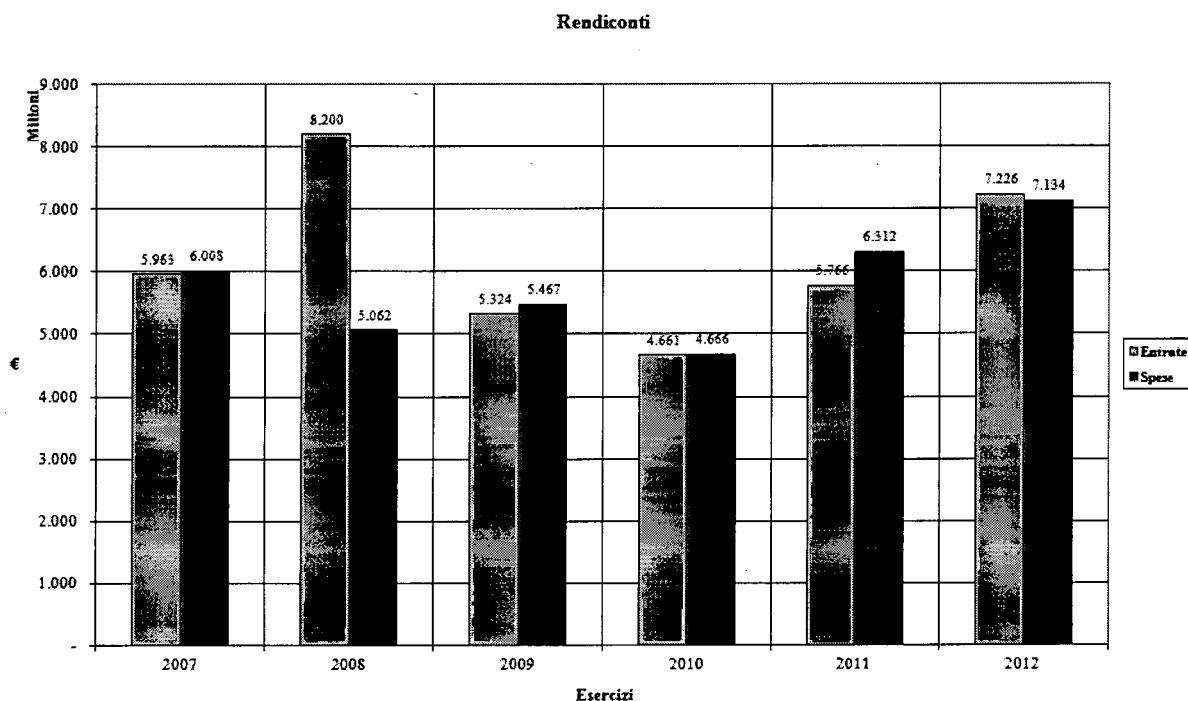
parte dello Stato, avrebbero dovuto consentire il raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio.

Va segnalato che l'art. 172, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 267/2000 prevede l'obbligo di allegare al bilancio di previsione le risultanze dei rendiconti delle aziende speciali relativi al penultimo esercizio precedente a quello a cui il bilancio si riferisce. Come verrà successivamente esposto nel successivo paragrafo 2.10, l'ente non ha approvato i bilanci dell'azienda speciale Farmacap successivi all'anno 2009.

1.4 Esame dei rendiconti

Di seguito, verranno riportati alcuni grafici che daranno conto di quali siano le risultanze dei principali aggregati di bilancio nel periodo preso in esame.

In primo luogo verrà esaminata la dimensione complessiva del rendiconto, riportata nella tabella seguente. Si ricorda come i dati 2008 non verranno tenuti in considerazione, per le ragioni in precedenza esposte.



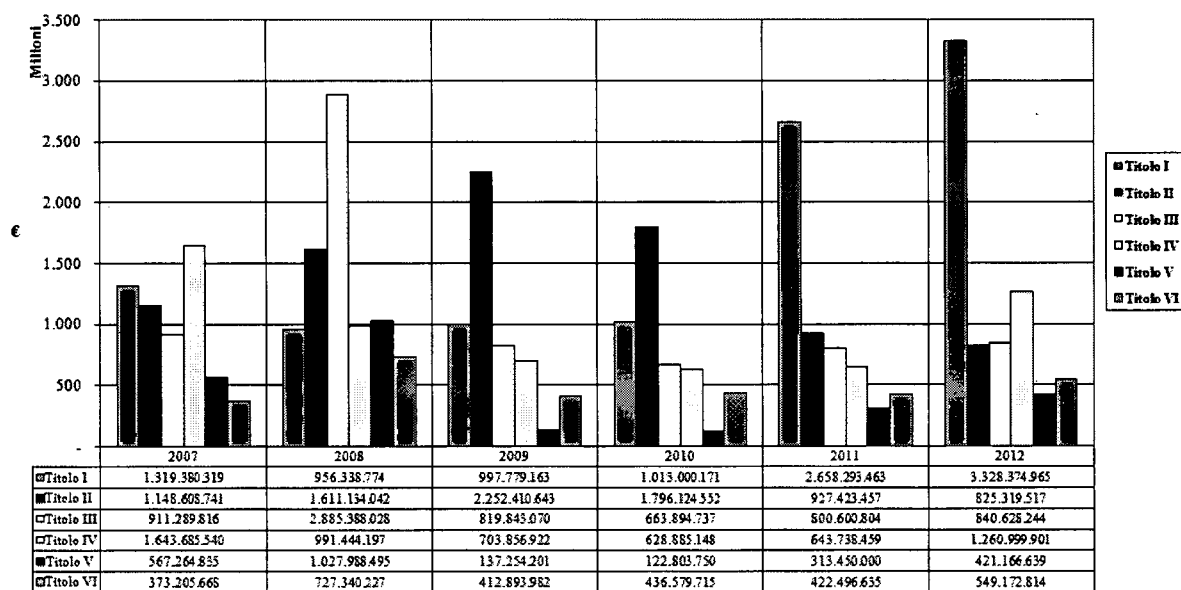
Dalla tabella precedente è possibile evidenziare che la dimensione complessiva ha visto una riduzione nel periodo 2009 – 2010 rispetto all'anno 2007, per poi

riportarsi su valori superiori nel successivo periodo. Nell'anno 2010 il superamento dei valori registrati nell'anno 2007 ha riguardato solamente la spesa.

E' possibile inoltre rilevare come la spesa sia stata sempre superiore all'entrata, fatta eccezione che nell'anno 2012. Nel complesso, nel periodo 2009 - 2012, le spese sono risultate superiori alle entrate per € 602.681.035.

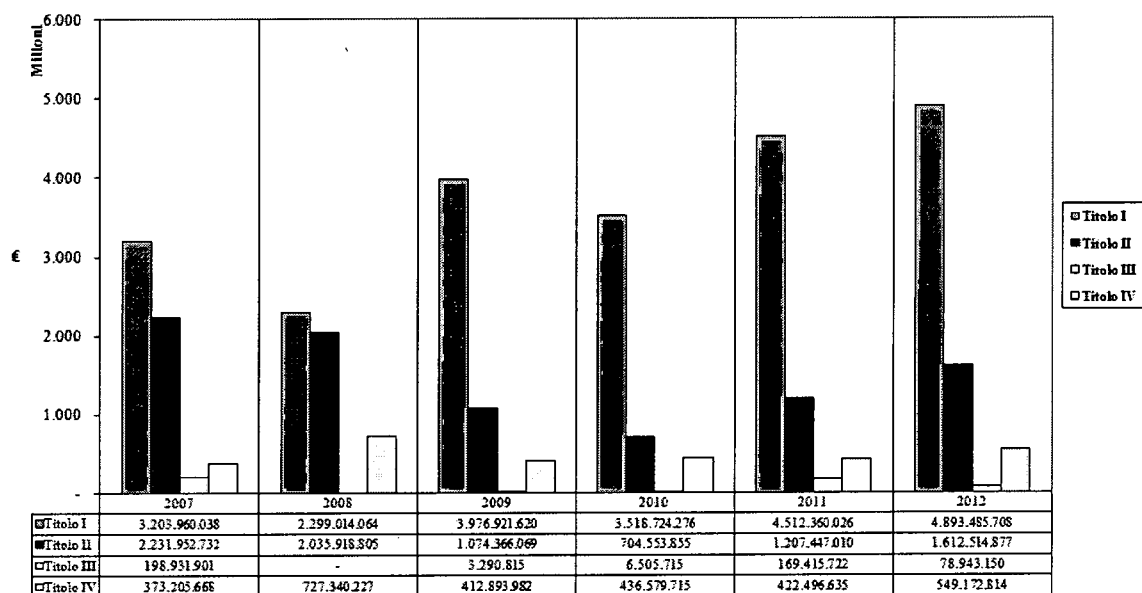
Nelle tabelle seguenti vengono riportate le entrate accertate e le spese impegnate suddivise per titoli.

Entrate accertate



Esercizi

Spese impegnate



Esercizi

Dalle tabelle precedenti è possibile rilevare, relativamente alle entrate, sensibili variazioni di quelle di cui al Titolo I ed al Titolo II, dipendenti dall'eliminazione dell'ICI, sostituita da un trasferimento statale, e dalla successiva introduzione dell'IMU, che ha comportato la riduzione dei trasferimenti.

Inoltre, dall'anno 2011, le entrate di cui al Titolo I hanno subito un sensibile incremento a seguito della contabilizzazione delle entrate riferite al servizio di igiene urbana, che precedentemente affluivano direttamente all'AMA, fornitrice del servizio.

Analogamente, parte dell'incremento è giustificato dalla introduzione di tributi speciali (addizionale IRPEF straordinaria e diritto d'imbarco) che transitano per il bilancio dell'ente per essere girati alla Gestione Commissariale.

Quanto alle entrate di parte capitale, il Titolo IV ha fatto registrare evidenti riduzioni nell'anno 2009 rispetto al 2007, per mantenersi sostanzialmente costante sino al 2011. Nell'anno 2012, invece, è stato registrato un sensibile incremento, senza comunque raggiungere i valori fatti registrare nell'anno 2007.

Anche le entrate di cui al Titolo V hanno subito un andamento simile, facendo registrare un progressivo incremento nel periodo 2009 - 2012.

Relativamente alle spese, in tutto il periodo 2009 - 2012 la spesa corrente ha fatto registrare un evidente incremento, in parte giustificato negli anni 2011 e 2012 dall'imputazione a bilancio della spesa relativa al servizio di igiene urbana e dalla previsione del trasferimento in favore della Gestione Commissariale, già in precedenza esaminato.

Come già fatto in sede di esame dei bilanci di previsione, verrà verificato l'equilibrio di parte corrente a livello di rendiconto, ponendo a confronto le entrate dei primi tre titoli con le spese del titolo primo e del titolo terzo.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate Titoli I, II e III	3.379.278.877		4.070.032.876	3.473.019.460	4.386.317.724	4.994.322.726
Spese Titolo I e III	3.402.891.938		3.980.212.435	3.525.229.991	4.681.775.748	4.972.428.858
Differenza	-23.613.061		89.820.441	-52.210.531	-295.458.024	21.893.868

Come rilevabile dalla tabella precedente, dopo un miglioramento fatto registrare nell'anno 2009, la situazione è sensibilmente peggiorata nel periodo successivo, tornando a migliorare nell'anno 2012. Per quanto riguarda i dati riferiti all'anno 2011 si fa rinvio a quanto verrà successivamente indicato nei paragrafi 2.2 e 3.2.

Nel complesso, nel periodo 2009 - 2012, il saldo di parte corrente è risultato negativo per € 235.954.246. Inoltre va tenuto in considerazione che tra gli accertamenti figurano anche crediti di difficile esigibilità, relativamente ai quali, al fine di far fronte agli specifici rischi, l'ente ha provveduto all'accantonamento di un apposito fondo svalutazione crediti. Il fondo svalutazione crediti al 31.12.12 è pari ad € 349.986.635,64, per cui, se correttamente quantificato, il saldo di parte corrente nel periodo 2009 - 2012 è risultato negativo per € 585.940.882 (235.954.246 + 349.986.636).

Nel prosieguo verranno esaminate le dinamiche che hanno interessato la spesa corrente ed alcune voci di entrata.

1.4.1 L'andamento della spesa corrente

Così come fatto precedentemente a livello di previsioni, nella tabella seguente viene ricostruito l'andamento degli impegni di spesa corrente nel periodo 2007 - 2012, rettificando i dati tenendo conto dei principali fenomeni distorsivi verificatisi. Si ricorda, infatti, che rispetto all'anno 2007 oltre a essersi ridotti gli oneri a servizio del debito, è stato previsto nell'anno 2009 un trasferimento straordinario da parte dello Stato di € 500.000.000,00, di cui € 485.000.000,00 girati alla Gestione Commissariale, con conseguente incremento della spesa corrente.

Dall'anno 2009, poi, sono transitate per il bilancio dell'ente le somme trasferite dalla Regione Lazio per il finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale, che precedentemente non erano state rilevate in quanto venivano contabilizzate direttamente dall'ATAC. L'importo del finanziamento regionale è stato pari ad € 305.000.000,00 annui nel periodo 2009 - 2011, per poi ridursi ad € 188.000.000,00 nell'anno 2012.

Dall'anno 2011, inoltre, è stato previsto un trasferimento annuo di € 200.000.000,00 in favore della Gestione Commissariale e, sempre dall'anno 2011, è transitato dal bilancio dell'ente l'onere del contratto di servizio di igiene urbana, che precedentemente veniva gestito direttamente tra AMA ed i cittadini (si precisa che il costo del servizio è stato rilevato dall'analisi finanziaria di parte corrente allegata ai rendiconti 2011 e 2012. Tali importi sono arrotondati al milione di euro).

Nell'anno 2012, i trasferimenti di cui alla Funzione 1, Servizio 3, hanno subito un incremento di circa 61,1 milioni di euro rispetto all'anno precedente, in considerazione dell'obbligo di restituzione del maggiore acconto ricevuto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Sempre nell'anno 2012, infine, la voce Imposte e tasse della spesa corrente ha subito un anomalo incremento a seguito della fatturazione ad Italgas degli impianti relativi al servizio di distribuzione del gas. Tale operazione, a cui corrisponde un'operazione di acquisto dalla medesima Italgas di identico importo, ha comportato

un incremento dell'IVA dovuta dall'ente, a causa della differente aliquota d'imposta applicabile tra le due fattispecie.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Impegni spesa corrente	3.203.960.038		4.142.017.328	3.657.105.526	4.641.745.765	5.109.591.436
+Minori oneri debito			519.654.472	519.654.472	519.654.472	519.654.472
-Trasf. Gest. Commissariale			485.000.000		200.000.000	200.000.000
-Trasf. Regione per TPL			305.000.000	305.000.000	305.000.000	188.000.000
-Costo serv. Igiene urbana					708.182.000	976.020.200
-Restituzione acconto FSR						61.111.700
-IVA su operazione Italgas						96.736.700
Totale	3.203.960.038		3.871.671.800	3.871.759.998	3.948.218.237	4.107.377.308
Differenza rispetto al 2007			667.711.762	667.799.960	744.258.199	903.417.270

Come rilevabile dalla tabella precedente, il vantaggio ottenuto dall'ente a seguito dell'accollo da parte dello Stato degli oneri a servizio del debito contratto precedentemente al 28.04.08 si è tradotto nell'anno 2009 in un incremento della spesa corrente di importo addirittura superiore, che, negli anni successivi, ha proseguito la sua costante crescita. A distanza di 5 anni, la spesa corrente è aumentata di circa 900 milioni di euro, anche tenendo conto dei principali effetti distorsivi verificatisi.

Così come avvenuto a livello previsionale, non è ravvisabile dai dati dei rendiconti l'avvio da parte dell'ente di interventi di revisione della spesa che, con l'ausilio degli interventi straordinari posti in essere da parte dello Stato, avrebbero dovuto consentire il raggiungimento di uno stabile equilibrio di bilancio.

Al fine di individuare le voci che più hanno inciso sull'incremento della spesa corrente, è stato messo a raffronto l'importo degli impegni e dei pagamenti suddivisi per intervento relativamente al periodo 2007 - 2012, il cui dettaglio è presente nella tabella in allegato n. 1.

Da tale documento è possibile rilevare un incremento nell'anno 2012, rispetto all'anno 2007, dell'Intervento 3 - Prestazioni di servizio del 122,06%, dell'Intervento

corso del periodo esaminato. I dati forniti sono riepilogati nella tabella presente nell'allegato n. 2.

Dalla tabella allegata è possibile rilevare l'enorme incremento fatto registrare dal costo del contratto servizio di trasporto, passato da 198 milioni di euro dell'anno 2007 a 576 dell'anno 2009 (271 milioni al netto del trasferimento regionale), per poi crescere ulteriormente sino a raggiungere nell'anno 2012 l'importo di 668 milioni di euro (480 milioni al netto del trasferimento regionale).

Parte di tale incremento è giustificato dalla riduzione dei trasferimenti regionali, infatti, dall'anno 2012, il Comune di Roma si è fatto carico della somma non più trasferita dalla Regione Lazio. In tutto il periodo 2009 – 2011 la Regione ha trasferito la somma di 305 milioni di euro annui, per poi ridurre il trasferimento a 188 milioni di euro nell'anno 2012.

Nella tabella seguente viene riportato l'importo del contratto di servizio a carico del Comune di Roma, al netto del contributo regionale.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Onere contratto TPL	198.100.000		576.581.700	602.128.200	626.909.000	668.391.000
Finanziamento regionale			305.000.000	305.000.000	305.000.000	188.000.000
Onere netto contratto TPL	198.100.000		271.581.700	297.128.200	321.909.000	480.391.000

E' possibile rilevare come l'onere a carico dell'ente sia sensibilmente aumentato. Solo nell'anno 2012 tale aumento è parzialmente imputabile alla riduzione dei trasferimenti regionali.

L'incremento del costo del contratto di servizio non ha determinato un miglioramento del risultato di esercizio di ATAC. Negli anni 2010 – 2012 tale risultato è stato nettamente peggiore di quello fatto registrare nell'anno 2009, come verrà in dettaglio descritto nel successivo paragrafo 2.2.

L'aumento maggiore lo ha fatto registrare il costo del contratto di servizio di igiene urbana, in quanto sino all'anno 2010 non figurava in bilancio il compenso in

4 – Utilizzo beni di terzi del 28,74%, dell’Intervento 5 – Trasferimenti del 132,19% e dell’Intervento 7 – Imposte dell’89,22%.

In questa sede verrà esaminato l’andamento della spesa di cui agli Interventi 3 e 5, ritenuti i più significativi in quanto l’incremento di cui all’Intervento 7 – Imposte è diretta conseguenza dell’operazione posta in essere con Italgas, in precedenza già descritta.

1.4.1.1 La spesa per prestazioni di servizio

La spesa per prestazioni di servizio figura tra quelle che hanno subito l’incremento più rilevante nel periodo 2007 – 2012. Occorre però apportare alcuni correttivi al fine di poter effettuare un raffronto significativo. Come indicato in precedenza, infatti, dall’anno 2011 transitano per il bilancio dell’ente le spese relative al servizio di igiene urbana.

Per poter effettuare alcune considerazioni, nella successiva tabella verrà ricostruita la spesa (impegni in conto competenza) per prestazioni di servizio, al netto del trasferimento regionale per il TPL e del costo del servizio fornito dall’AMA.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa prestazioni di servizio	1.337.513.922		1.863.283.698	1.910.559.275	2.702.173.593	2.970.101.603
-Trasf. Regione per TPL			305.000.000	305.000.000	305.000.000	188.000.000
-Costo serv. Igiene urbana					708.182.000	976.020.200
Totale	1.337.513.922		1.558.283.698	1.605.559.275	1.688.991.593	1.806.081.403
Differenza rispetto al 2007			220.769.776	268.045.353	351.477.671	468.567.481

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano chiaramente come la spesa per prestazioni di servizio abbia fatto registrare un incremento enorme nell’anno 2009 rispetto al 2007, per poi incrementarsi ulteriormente negli anni successivi.

Al fine di individuare le voci che hanno maggiormente inciso su tali incrementi, è stato chiesto all’ente di fornire dati di maggior dettaglio relativamente alla composizione della voce “Spese per prestazioni di servizi” ed al suo andamento nel

favore dell'AMA, così come non figurava nemmeno l'entrata relativa. Per tale ragione non è significativo effettuare un raffronto.

Relativamente all'utilizzo di lavoratori interinali, nell'anno 2009 si è registrata una spesa di 1,2 milioni di euro, in forte riduzione rispetto ai 6,5 milioni di euro impegnati nell'anno 2007. Nell'anno 2010 tale spesa si è ulteriormente ridotta, attestandosi a 0,4 milioni di euro, per poi crescere progressivamente nel biennio successivo, fino a raggiungere 5,3 milioni di euro nell'anno 2012.

Un sensibile incremento è stato fatto registrare nell'anno 2012 rispetto all'anno 2007 dalle altre spese di manutenzione ordinaria, passate da 25 a 42 milioni di euro, dalle utenze e canoni per acqua, passate da 25 a 30 milioni di euro, dalle spese postali, passate da 13 a 22 milioni di euro, dalle altre spese per contratti di servizio, passate da 162 a 176 milioni di euro, dalle spese per le rette di ricovero in strutture per soggetti disagiati, passate da 187 a 254 milioni di euro, dalle spese per mense scolastiche, passate da 64 a 78 milioni di euro, e dalle spese di *global service*, passate da 1 a 43 milioni di euro.

In merito all'incremento fatto registrare dalle altre spese per contratti di servizio, va segnalato che nell'ambito di tale voce sono ricompresi i costi dei contratti di servizio con alcune società partecipate dall'ente.

Leggendo la relazione sulla gestione 2012 – analisi finanziaria di parte corrente, si può rilevare che il costo del contratto di servizio con la società Zètema sia passato dai 33,6 milioni di euro dell'anno 2009 ai 41,9 milioni di euro del 2012, quello con Risorse per Roma è passato, nel medesimo periodo, da 17,8 a 47,7 milioni di euro e quello con Roma Entrate (ora Aequa Roma) da 19,8 a 21,9 milioni di euro.

In conclusione, si può rilevare come la spesa per servizi di manutenzione, per le utenze e per i contratti di servizio con le società partecipate sia rimasta su livelli molto elevati anche nel periodo 2009 – 2012.

Una sensibile espansione hanno fatto registrare voci di spesa non obbligatoria dell'ente, come ad esempio le spese per le rette di ricovero in strutture per soggetti disagiati. Sebbene sia comprensibile lo stato di bisogno dei beneficiari di tali

prestazioni, occorre comunque rilevare che l'ente deve perseguire le proprie finalità nel limite delle risorse a disposizione.

Beneficiare di un intervento straordinario da parte dello Stato per consolidare livelli di spesa non obbligatoria più elevati di quelli fatti registrare in precedenza vanifica lo sforzo finanziario operato, ponendo le basi perché negli anni futuri si verificano nuovamente condizioni critiche dal punto di vista finanziario.

Considerata l'importanza di alcune delle spese in precedenza indicate, gli scriventi hanno ritenuto opportuno verificare le modalità con cui sono stati effettuati gli affidamenti in favore dei fornitori. In particolare, sono stati esaminati gli affidamenti riferiti al settore sociale, visionando alcune determinazioni di impegno selezionate con campione casuale relative ai principali fornitori.

Roma Multiservizi

Gli scriventi hanno esaminato la Determina n. 841 dell'8.04.11 (allegato n. 3), con cui sono state impegnate le somme relative al servizio di *global service* nelle scuole.

Da tale atto è possibile rilevare che l'affidamento è avvenuto a seguito di gara indetta con procedura ristretta con Determina n. 2681 del 22.12.07 (allegato n. 4), per un importo a base d'asta di € 148.230.125,41, oltre IVA ed oneri di sicurezza, per il periodo 1.09.08 – 31.07.13. La scelta del contraente sarebbe avvenuta con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'affidamento in provvisorio favore della Roma Multiservizi è avvenuto con Determina n. 1953 del 26.08.08, per un importo di € 146.474.593,87.

Esaminando la procedura è possibile rilevare che l'offerta della Roma Multiservizi, sebbene economicamente sia risultata la seconda più onerosa per quanto riguarda l'elemento prezzo A e la più onerosa per quanto riguarda l'elemento prezzo B, è stata preferita dal punto di vista tecnico, avendo ricevuto il punteggio più elevato tra le offerte ritenute ammissibili.

L'offerta migliore dal punto di vista tecnico – economico, in base alle valutazioni della Commissione Tecnico amministrativa, era risultata quella presentata dalla RTI

Consorzio Lombardo Cooperative Produzione Lavoro e Servizi Co.Lo.Coop. Tale offerta è stata successivamente ritenuta incongrua dal Direttore del Dipartimento I, con conseguente aggiudicazione dell'appalto alla Roma Multiservizi, come rilevabile dalla lettura della Determina n. 1906 dell'8.08.08 (allegato n. 5).

A parere degli scriventi, la scelta del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa in una gara alla quale prende parte un soggetto direttamente partecipato in misura consistente dall'ente appaltatore, lascia molti dubbi in merito alla concreta applicazione del principio di trasparenza.

Senza voler formulare eccezioni sull'operato della commissione di gara, sta di fatto che il giudizio qualitativo dell'offerta presentata dal soggetto partecipato ha comportato l'assegnazione del punteggio maggiore tra tutte le offerte ammesse.

Anche la successiva esclusione del soggetto che aveva ottenuto il punteggio più elevato, per avere presentato un'offerta "incongrua", contribuisce a definire un quadro non del tutto lineare.

In merito alla scelta del criterio di aggiudicazione nell'ambito degli appalti pubblici l'AVCP, nella Determinazione n. 7 del 24.11.11, ha specificato che *"... le stazioni appaltanti sono vincolate a scegliere il criterio di aggiudicazione, in relazione a fattori oggettivamente riconducibili alle caratteristiche specifiche del contratto e delle relative prestazioni. Tale scelta dovrà essere motivata in funzione degli elementi oggettivi del contratto e congruente con le sue caratteristiche oggettive. In secondo luogo, la finalità cui deve tendere la stazione appaltante nella scelta del criterio di aggiudicazione è descritta nel considerando 2 della direttiva n. 2004/18/CE, dove viene chiaramente evidenziato che "l'aggiudicazione dell'appalto deve essere effettuata, applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza"*.

Riporta poi che *"In generale, si può affermare che, nel caso in cui è ritenuto possibile ed opportuno che l'appaltatore partecipi, in sede di offerta, al processo ideativo del servizio o della fornitura, è necessario utilizzare il criterio dell'offerta*

economicamente più vantaggiosa che consente di valutare l'apporto qualitativo del concorrente".

I servizi oggetto dell'appalto riguardano il servizio di pulizia interna ed esterna delle scuole, il servizio di assistenza, sorveglianza, custodia, ripristino, piccola manutenzione, facchinaggio e fornitura di materiali di facile consumo nelle scuole, il servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria delle aree a verde nelle scuole, l'assistenza al trasporto scolastico degli alunni, il servizio di integrazione del servizio di refezione negli asili nido ed il servizio di rilevazione presenze utenti presso le strutture educative e scolastiche.

I servizi in questione non sembrano necessitare di una fase di progettazione particolarmente complessa che non potesse essere effettuata direttamente dalle strutture dell'ente, per cui l'ente avrebbe potuto predisporre un capitolato d'appalto che prevedesse puntualmente il servizio da svolgere e le capacità professionali del personale da utilizzare, procedendo all'aggiudicazione mediante il criterio del prezzo più basso.

Con Determina n. 513 del 9.03.10 (allegato n. 6) è stato affidato alla società anche il servizio di manutenzione del verde negli asili nido, per un corrispettivo di € 298.500,00 più IVA annui, estendendo l'oggetto del contratto già sottoscritto.

La Roma Multiservizi era già stata destinataria dell'affidamento del servizio per il periodo 1.01.05 – 31.12.07, per un importo di € 105.002.466,40 IVA inclusa, in virtù di quanto disposto con Delibera di Giunta Municipale n. 1033 del 22.12.04. Tale affidamento era avvenuto in via diretta, senza che venisse espletata una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione dell'appaltatore.

Va rilevato come nella compagine societaria della Roma Multiservizi siano presenti soggetti privati, per cui non è configurabile il requisito del controllo analogo che avrebbe consentito l'affidamento senza l'espletamento di una gara¹.

Attualmente, sebbene il periodo di affidamento del servizio sia scaduto in data 31.07.13, l'ente ha proceduto a prorogare l'affidamento alla Roma Multiservizi sino al 31.07.14 con Determina n. 2009 del 5.08.13 (allegato n. 7), per un corrispettivo di € 52.000.000,00.

A tal proposito si segnala come la proroga di un affidamento sia stata espressamente vietata dall'art. 23 della Legge n. 62/2005. Successivamente, l'art. 57, comma 7, del D.Lgs. n. 163/2006 ha previsto espressamente il divieto del rinnovo tacito dei contratti, ovvero di quelle procedure di rinnovo che non fossero state espressamente previste nell'ambito delle originarie procedure di gara, conformemente ed entro i limiti previsti dall'art. 29, comma 10, del medesimo D.Lgs. n. 163/2006².

Nella determina è indicato *“che la mancata disponibilità dei fondi necessari all'espletamento della procedura di gara nel progetto di Bilancio dell'anno 2013 e seguenti non ha consentito di dar seguito alla procedura di gara ...”*. La mancata approvazione del bilancio di previsione non legittima in alcun modo il mancato espletamento della gara, in quanto consentirebbe, stante la oramai costante proroga dei termini di approvazione del bilancio di previsione, la sistematica elusione delle disposizioni comunitarie e nazionali in materia.

Va inoltre rilevato che il bilancio di previsione, sebbene il termine per l'approvazione sia stato prorogato al 30.11.2013, può benissimo essere approvato ben prima di quella data.

¹ Vedi Corte di Giustizia, Causa C-26/03 dell'11.01.05 (sentenza Stadt Halle) e Causa C-458/03 del 13.10.05 (sentenza Parking Brixen).

² Sulla possibilità di prevedere nei bandi di gara la possibilità di prorogare l'affidamento, vedasi Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 3580/2013.

Nella determina è inoltre indicato “*che, in data 2 agosto 2013 nel progetto di Bilancio è stata assicurata la copertura finanziaria per garantire una proroga tecnica del vigente contratto d'appalto con la sopracitata Società Roma Multiservizi S.p.a.*”. Va segnalato che il progetto di bilancio citato è un documento privo di qualsiasi valore autorizzatorio, in quanto l'organo competente a deliberare la distribuzione delle risorse è l'Assemblea Capitolina che ha ancora approvato il bilancio di previsione 2013 solamente nel mese di dicembre 2013.

Inoltre, non si comprende come mai, se il problema fosse la mancata assegnazione di risorse, con la determina in questione sia stata disposta una proroga del contratto sino al 31.07.14, considerato che, a quanto indicato, nell'anno 2014 non è stata nemmeno paventata l'assegnazione di risorse sufficienti a finanziare il servizio in questione.

Quanto all'importo dell'affidamento, pari ad € 52.000.000,00, si rileva che i servizi affidati alla società con la Determina n. 1953 del 26.06.08 avevano un costo per anno scolastico di € 29.294.918,77 più IVA (146.474.593,87 : 5 = 29.294.918,77), a cui aggiungere il costo del servizio affidato con Determina n. 513 del 9.03.10, per un costo di € 298.500,00 annui, più IVA. Il costo per anno scolastico dei servizi era pertanto pari ad € 29.593.418,77, più IVA.

In sede di proroga, avvenuta con Determina n. 2009 del 5.08.13, il costo dei servizi per l'anno scolastico 2013 – 2014 è aumentato ad € 52.000.000,00 (42.975.206,61 + IVA 21%).

L'enorme incremento del costo del servizio rispetto all'anno precedente non è supportato da alcuna giustificazione rilevabile dagli atti esaminati.

L'affidamento di un appalto in violazione delle disposizioni in materia è stato oggetto di esame in diverse occasioni da parte della Magistratura contabile. Si richiama quanto espresso dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, nella sentenza n. 427/2012, ovvero che “*Il principio di concorsualità degli affidamenti è parte integrante del sistema giuridico comunitario e nazionale e deve essere attuato in tutti i procedimenti di scelta del contraente privato, in quanto*

strumentale all'attuazione della legalità e buon andamento dell'azione amministrativa, così come emerge chiaramente dal Codice dei contratti, senza alcuna esclusione (cfr. artt. 27, relativo ai contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice stesso e art. 30 in materia di concessione di servizi).

La Corte di Cassazione in proposito ha statuito che "nel contratto di appalto pubblico l'omissione della gara prescritta dalla legge per l'individuazione del contraente privato comporta la nullità del contratto per contrasto con norme imperative", aggiungendo che, a seguito della declaratoria di nullità, all'appaltatore "eventuali restituzioni potevano spettare soltanto in forza di azione di ripetizione dell'indebito o di indebito arricchimento" (sent.za n. 11031/08), ed ha poi ribadito che "l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile comporta la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili ... e conseguentemente non dovuti, dagli enti, i compensi sulla base di questo erroneamente riconosciuti dall'impugnata sentenza alla società" (sent.za n. 3672/2010)".

Sempre nella medesima sentenza, è specificato che tale comportamento viene ritenuto fonte di danno erariale, infatti "Questa Sezione, in linea con la propria giurisprudenza in materia, ampiamente consolidata (cfr. sent.ze n. 477/2006; 448/2007; 135,288, 979, 980/2008; 70, 428, 476, 767, 808, 809, 810, 811/2009; 109/2011), ha dato puntuale applicazione a tali principi, affermando testualmente che "il danno ... viene individuato nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa, sicché l'utile di impresa rappresenta la misurazione di tale eccedenza" (sent.za n. 598/2009).

Nella citata giurisprudenza, in ordine alla determinazione ed alla quantificazione del danno erariale, è stato richiamato il criterio che fa riferimento, sulla base di un orientamento della giurisprudenza amministrativa, ad una

percentuale del valore dell'appalto, e cioè al 10 % o al 5 % a seconda che l'appalto concerna lavori oppure fornitura di beni o servizi”³.

In base a quanto indicato dalla Magistratura contabile nella citata sentenza, il danno arrecato all'ente a seguito dell'illegittima proroga⁴ dell'affidamento sarebbe quantificabile tra 2,6 e 5,2 milioni di euro. Senza considerare l'enorme aumento del costo del servizio, che potrebbe rappresentare una specifica posta di danno.

Consorzio Eriches 29 – Consorzio di cooperative sociali

Gli scriventi hanno esaminato la Determina n. 204 del 29.03.12 (allegato n. 8), con cui è stato prorogato, per il periodo 1.04.12 - 30.06.12, il servizio di assistenza temporanea alloggiativa emergenziale, a fronte di un corrispettivo di € 796.068,00 (costo unitario giornaliero € 24,30, IVA inclusa).

Tale servizio era stato già oggetto di affidamento al medesimo soggetto con Determina n. 1641 del 28.12.11 (allegato n. 9) per il periodo 1.01.12 - 31.03.12, a fronte di un corrispettivo di € 1.231.694,10, IVA inclusa (costo unitario giornaliero € 24,30, IVA inclusa), con la quale era stato prorogato l'affidamento avvenuto con Determina n. 322 del 25.03.11 (allegato n. 10) per il periodo 1.04.11 - 31.12.11, a fronte di un corrispettivo di € 414.405,00 (costo unitario giornaliero per persona calcolato nell'atto € 18,92, IVA inclusa), e quello avvenuto con Determina n. 1245 del 5.10.11 (allegato n. 11) per il periodo 5.10.11 - 31.12.11, a fronte di un corrispettivo di € 1.104.896,70 (costo unitario giornaliero € 24,30, IVA inclusa).

Va rilevato come l'affidamento sia avvenuto in via diretta, in assenza di qualsivoglia procedura concorrenziale, sebbene l'importo del servizio sia largamente superiore al limite previsto dall'art. 28 del D.Lgs. n. 163/2006, il quale prevede che il fornitore debba essere individuato mediante procedura di gara europea.

³ Vedi anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, sentenza n. 187/2012

⁴ Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 2459/2012, ha affermato che la proroga non prevista nel bando di gara con cui è stato affidato l'appalto è da considerare alla stregua di un affidamento diretto.

A tal proposito, va specificato che l'art. 5, comma 1, della Legge n. 381/1991 prevede che gli enti pubblici possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali per la fornitura di beni e servizi, diversi da quelli soci sanitari ed educativi, in deroga alle procedure di cui al D.Lgs. n. 163/2006, purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria⁵. Nel caso in questione tale soglia è stata abbondantemente superata, per cui non sarebbe stata applicabile la disposizione richiamata.

Va inoltre rilevato come la proroga di un affidamento sia stata espressamente vietata dall'art. 23 della Legge n. 62/2005. Successivamente, l'art. 57, comma 7, del D.Lgs. n. 163/2006 ha previsto espressamente il divieto del rinnovo tacito dei contratti, ovvero di quelle procedure di rinnovo che non fossero state espressamente previste nell'ambito delle originarie procedure di gara, conformemente ed entro i limiti previsti dall'art. 29, comma 10, del medesimo D.Lgs. n. 163/2006.

Il servizio di assistenza temporanea alloggiativa emergenziale ha continuato ad essere fornito dal medesimo soggetto, in virtù di ripetute proroghe che si sono protratte sino al 15.09.13, come rilevabile dalla Determina n. 381 del 28.06.13.

Nel solo anno 2012 gli impegni aventi quale beneficiario il Consorzio Eriches 29, di cui alla funzione 10 della spesa corrente, ammontano ad € 6.382.180,69.

Attualmente (31.10.13), sebbene non sia stato formalmente prorogato l'affidamento, il Consorzio Eriches 29 sta continuando a fornire il servizio, senza che sia stato adottato alcun impegno contabile.

Un simile comportamento scorretto, oltre a porre i presupposti per la generazione di un debito fuori bilancio, se riconosciuta l'utilità della prestazione dal parte dell'Assemblea Capitolina, espone i soggetti che hanno ordinato o consentito la prestazione a dirette responsabilità economiche.

⁵ Vedi Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, Determinazione n. 3 dell'1.08.12.

Infatti, in caso di mancata assunzione dell'impegno finanziario, la spesa in questione non può essere riferita all'ente, a norma dell'art. 23 del D.L. n. 66/1989, convertito in Legge n. 144/1989, riprodotto nell'art. 35 del D.Lgs. n. 77/1995, e dell'art. 191, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000, così come confermato recentemente dalla Corte di Cassazione, Sez. I Civile, con sentenza n. 14785 del 4.09.2012.

Consorzio Casa della Solidarietà

Al Consorzio Casa della Solidarietà è stato affidato, con Determina n. 5670 dell'1.12.11 (allegato n. 12) il servizio di accoglienza notturna per il periodo 8.12.11 - 31.03.12, a fronte di un corrispettivo di € 279.944,00, IVA al 4% inclusa, calcolato sulla base del corrispettivo giornaliero per soggetto assistito di € 15,00, per un massimo di 160 posti.

Tale servizio è stato esteso con la Determina n. 540 del 3.02.12 (allegato n. 13), prevedendo un incremento di ulteriori 30 posti ed il ricovero anche diurno, nonché l'allestimento di una struttura di ricovero presso l'ex Fiera di Roma, per un importo complessivo di € 237.695,00, IVA al 4% inclusa.

Al medesimo soggetto è stato affidato, con Determina n. 6324 del 27.12.11, il servizio di assistenza e ospitalità alle persone sgomberate dai padiglioni del Regina Elena ed ospitati presso i centri di Via Alimena, Via Capogrossi, Via del Padiglione, Via Malvagia, Via Rocco, Via Pozzi e Via Fieschi, per il periodo di gennaio e febbraio 2012, a fronte di un corrispettivo di € 537.600,00, IVA inclusa.

Tale affidamento è stato più volte prorogato, arrivando a coprire tutto l'anno 2012. Le proroghe sono state disposte con Determine n. 841 del 24.02.12, n. 1399 del 27.03.12, n. 1979 del 27.04.12, n. 3068 del 28.06.12, n. 3821 del 20.08.12 e n. 4415 del 27.09.12. Il corrispettivo previsto per l'intero anno 2012 è stato pari ad € 3.225.600,00.

Identiche proroghe sono intervenute anche nell'anno 2013, sino al 31.05.13, come rilevabile dalle Determine n. 6381 del 28.12.12 (impegno 3130007512) e n. 1500 del 28.03.13 (impegno 3130013424). Dopo tale data, sino al giorno 31.10.13, non risultano registrati ulteriori impegni contabili per il servizio in questione.

Nel solo anno 2012 gli impegni aventi quale beneficiario la Casa della Solidarietà, di cui alla funzione 10 della spesa corrente, riguardanti tutti i servizi affidati, ammontano ad € 10.727.010,05.

Al Consorzio Casa della Solidarietà sono stati affidati appalti di servizi con le modalità indicate anche negli anni precedenti, già a decorrere almeno dall'anno 2004.

Anche in questo caso sono estensibili le medesime censure già esposte in relazione al Consorzio Eriches 29, relative alle modalità di affidamento del servizio ed al ricorso sistematico all'istituto della proroga contrattuale.

Attualmente (31.10.13), sebbene non sia stato formalmente prorogato l'affidamento, la Casa della Solidarietà sta continuando a fornire il servizio, senza che sia stato adottato alcun impegno contabile.

Un simile comportamento scorretto, oltre a porre i presupposti per la generazione di un debito fuori bilancio, se riconosciuta l'utilità della prestazione dal parte dell'Assemblea Capitolina, espone i soggetti che hanno ordinato o consentito la prestazione a dirette responsabilità economiche, come già indicato in precedenza.

Soc. coop. soc. Domus Caritatis

Alla Cooperativa Domus Caritatis è stato affidato, con Determina n. 6311 del 30.12.11, il servizio di assistenza ed ospitalità di persone con disagio sociale presso il centro di Via Serra di San Bruno per il periodo 1.01.12 – 31.03.12, a fronte di un corrispettivo di € 259.857,60, IVA inclusa.

Tale affidamento è stato più volte prorogato, arrivando a coprire tutto l'anno 2012. Le proroghe sono state disposte con Determine n. 1457 del 29.03.12, n. 1991 del 27.04.12, n. 3055 del 28.06.12 e n. 4430 del 27.09.12. Il corrispettivo previsto per l'intero anno 2012 è stato pari ad € 1.023.814,64.

Identiche proroghe sono intervenute anche nell'anno 2013, sino al 30.06.13, come rilevabile dalle Determine n. 6369 del 28.12.12 (impegno 3130007501) e n. 1509 del 28.03.13 (impegno 3130013401). Dopo tale data, sino al giorno 31.10.13, non risultano registrati ulteriori impegni contabili per il servizio in questione.

Nel solo anno 2012 gli impegni aventi quale beneficiario la Cooperativa Domus Caritatis per il servizio in questione, tenendo conto anche di quanto corrisposto per i centri di Via di Pietralata, Via Beniamino Segrè, Via di Colleverde, Via Tancredi Canonico, Via Toraldo, Via Ennio Porrino, Via Aquilanti e Via Arzana, ammontano ad € 5.971.452,02.

Nel complesso, gli impegni a favore del medesimo soggetto di cui alla funzione 10 della spesa corrente, riguardanti tutti i servizi affidati, ammontano ad € 10.512.207,89.

Anche in questo caso sono estensibili le medesime censure già esposte in relazione al Consorzio Eriches 29, relative alle modalità di affidamento del servizio ed al ricorso sistematico all'istituto della proroga contrattuale.

Attualmente (31.10.13), sebbene non sia stato formalmente prorogato l'affidamento, la Cooperativa Domus Caritatis sta continuando a fornire il servizio, senza che sia stato adottato alcun impegno contabile.

Un simile comportamento scorretto, oltre a porre i presupposti per la generazione di un debito fuori bilancio, se riconosciuta l'utilità della prestazione dal parte dell'Assemblea Capitolina, espone i soggetti che hanno ordinato o consentito la prestazione a dirette responsabilità economiche, come già evidenziato in precedenza.

1.4.1.2 La spesa per trasferimenti

La spesa per trasferimenti figura tra quelle che hanno subito l'incremento più rilevante nel periodo 2007 – 2012. Occorre però tener presente di alcuni correttivi al fine di poter effettuare un raffronto significativo. Come indicato in precedenza, infatti, dall'anno 2011 transita per il bilancio dell'ente il trasferimento di € 200.000.000,00 in favore della Gestione Commissariale. Inoltre, nell'anno 2009, è transitato per il bilancio dell'ente anche il trasferimento di € 485.000.000,00 in favore della medesima Gestione Commissariale.

Infine, nell'anno 2012, i trasferimenti di cui alla Funzione 1, Servizio 3, hanno subito un incremento di circa 61,1 milioni di euro rispetto all'anno precedente, in

considerazione dell'obbligo di restituzione del maggiore acconto ricevuto del Fondo sperimentale di riequilibrio.

Per poter effettuare alcune considerazioni, nella successiva tabella verrà ricostruita la spesa per trasferimenti (impegni in conto competenza), al netto delle voci in precedenza citate.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa prestazioni di servizio	219.186.034		697.220.515	230.461.818	409.315.660	464.348.225
-Trasf. Gestione Commiss.			485.000.000		200.000.000	200.000.000
-Restituzione acconto FSR						61.100.000
Totale	219.186.034		212.220.515	230.461.818	209.315.660	203.248.225
Differenza rispetto al 2007			-6.965.519	11.275.784	-9.870.374	-15.937.809

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano come la spesa per trasferimenti, al netto dei fenomeni descritti, abbia fatto registrare una modesta riduzione.

Al fine di individuare le voci che compongono tale aggregato, è stato chiesto all'ente di fornire dati di maggior dettaglio relativamente alla voce "Spesa per trasferimenti" ed al suo andamento nel corso del periodo esaminato. I dati forniti sono riepilogati nella tabella in allegato n. 14.

Dalla tabella è possibile rilevare che, al netto dei trasferimenti allo Stato, la spesa ha subito una riduzione rispetto all'anno 2007. Alcune voci hanno comunque fatto registrare incrementi, come quella per agevolazioni tariffarie, passata da 13,6 a 25 milioni di euro, il contributo di gestione al Teatro di Roma, passato da 3,8 a 4,4 milioni di euro, il contributo alla fondazione "Dopo di noi", passato da 0,8 ad 1,6 milioni di euro, i servizi alla famiglia, passati da 14,1 a 16,4 milioni di euro, il contributo di gestione al Teatro dell'Opera, passato da 13 a 20 milioni di euro, la spesa per refezione autogestita, passata da 28,8 a 30,4 milioni di euro, ed il contributo all'Accademia di S. Cecilia, passato da 2,8 a 4,4 milioni di euro.

Per un maggior dettaglio si rinvia alla lettura della tabella allegata. E' infatti rilevabile dalla stessa come alcune voci abbiano subito riduzioni, sebbene non tutte forniscano dati direttamente raffrontabili. A titolo di esempio, si segnala come la riduzione dei trasferimenti per assistenza alloggiativa vada considerata unitamente all'affidamento del servizio a soggetti esterni, come già descritto nel paragrafo precedente.

1.4.2 L'esame di alcune voci di entrata

Roma Capitale, così come tutti i Comuni italiani, ha fatto registrare enormi variazioni a livello di totali di entrata suddivisi per titoli, in particolar modo a seguito della abolizione dell'ICI e della successiva introduzione dell'IMU, variazioni parzialmente compensate dall'incremento o dal decremento dei trasferimenti statali.

Rilevante impatto sul livello di entrate dell'ente hanno avuto anche le manovre di finanza pubblica poste in essere negli ultimi anni, che hanno frequentemente ridotto l'importo dei trasferimenti statali rispetto a quanto precedentemente previsto.

Simili fenomeni, per quanto rilevanti, non possono essere considerati una specificità che caratterizza solamente Roma Capitale. Tutti gli enti locali d'Italia, infatti, hanno dovuto rivedere le proprie politiche di entrata e di spesa per sopperire alle riduzioni di entrata in questione.

Occorre inoltre far presente che non spetta agli scriventi una valutazione in merito alle scelte adottate dal legislatore nazionale nella specifica materia.

Tanto premesso, è stato esaminato l'andamento di alcune voci di entrata rispetto alle quali, nel "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" redatto nell'anno 2008, erano state rilevate significative criticità. In particolare, verranno esaminate le entrate dell'imposta e del canone di pubblicità e le entrate da fitti attivi.

Il canone di iniziativa pubblicitaria

Con Delibera di Consiglio Comunale n. 15/2007, l'imposta di pubblicità è stata trasformata in canone di iniziativa pubblicitaria, con conseguente riallocazione in bilancio.

Nell'anno 2008 era stato rilevato come la gestione delle entrate pubblicitarie fosse caratterizzata da significativi problemi, che avevano portato ad un elevatissimo livello di contenzioso ed alla sospensione della riscossione dei ruoli emessi.

In questa sede, ci si limiterà a rilevare l'andamento delle entrate in questione, sia a livello di accertamenti, sia a livello di incassi. A tal fine, è stato chiesto all'ente di fornire i dati relativi, che vengono riepilogati nella tabella seguente.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Canone impianti pubblici	2.229.620	13.461.156	7.532.921	1.696.511	3.338.831	1.699.966
Canone impianti privati	19.976.330	11.609.218	28.765.888	29.984.826	31.952.632	25.375.218
Totale	22.205.950	25.070.374	36.298.809	31.681.337	35.291.463	27.075.184
Differenza rispetto al 2007		2.864.424	14.092.859	9.475.387	13.085.513	4.869.234
Riscossioni impianti pubblici	2.093.453	1.529.488,66	1.661.769	1.690.136	3.338.831	1.699.782
Riscossioni impianti privati	19.936.311	11.584.218	28.146.000	29.203.208	30.276.032	24.341.721
Totale	22.029.764	13.113.707	29.807.769	30.893.344	33.614.863	26.041.503
Differenza rispetto al 2007		-8.916.057	7.778.005	8.863.580	11.585.099	4.011.739

Da quanto esposto è possibile rilevare un significativo incremento sia degli accertamenti che delle riscossioni riferite all'entrata in esame, sebbene, dopo aver raggiunto il livello massimo nell'anno 2011, nell'anno 2012 le differenze rispetto al 2007 si sono sensibilmente ridotte.

Le entrate da fitti attivi

Roma Capitale possiede un gran numero di immobili, in buona parte consistenti in alloggi di edilizia popolare, concessi in locazione a soggetti privati.

Questa entrata aveva storicamente presentato elevate criticità, in particolare per la cronica difficoltà a riscuotere dai locatari i canoni.

Nella tabella seguente sono riepilogati gli accertamenti, le riscossioni in conto competenza e le riscossioni in conto residui riferite alle singole annualità, in modo da poter valutare se siano state intraprese azioni concrete ed efficaci per riportare all'efficienza la gestione del patrimonio immobiliare.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Accertamenti	30.456.545	26.071.190	35.626.547	32.570.957	35.582.627	32.870.115
Riscossioni 2007	13.988.769					
Riscossioni 2008	685.500	11.887.057				
Riscossioni 2009	83.821	595.378	14.083.302			
Riscossioni 2010	56.826	93.084	987.452	14.141.987		
Riscossioni 2011	120.227	131.830	189.160	930.649	14.975.195	
Riscossioni 2012	109.098	100.645	281.587	232.003	743.526	14.223.059

Dai dati esposti appare evidente come l'ente incontri difficoltà a riscuotere i crediti in anni diversi da quelli in cui avvengono gli accertamenti. Le riscossioni in conto competenza, che nel 2007 erano pari al 46% degli accertamenti, negli anni successivi sono risultate sempre inferiori, facendo registrare nell'anno 2009 il valore più basso (39,53%) e nell'anno 2008 quello più alto (45,59%). Come si può rilevare, le variazioni appaiono abbastanza marginali.

Quanto alle riscossioni registrate negli anni successivi, nell'anno immediatamente seguente le riscossioni, rapportate agli accertamenti iniziali, hanno fatto registrare percentuali variabili tra il 2% ed il 3%, mentre negli anni successivi hanno fatto registrare percentuali sempre inferiori all'1%.

Dall'anno 2011 è rilevabile un minimo miglioramento, quantificabile comunque in non più di qualche decimale di punto percentuale.

I dati esposti testimoniano in maniera inequivocabile come le criticità rilevate nell'anno 2008 siano rimaste sostanzialmente immutate. L'ente infatti incontra tuttora enormi difficoltà a riscuotere la specifica entrata.

Le somme accertate nell'anno 2007, a distanza di 5 anni, erano state rimosse per una quota pari a meno del 50%.

I servizi a domanda individuale

Gli scriventi hanno ritenuto significativo evidenziare il livello di copertura dei principali servizi a domanda individuale, sulla base dei dati riportati nei rendiconti approvati.

Il grado di copertura evidenzia quanta parte del costo del servizio viene recuperata dagli utenti dei servizi stessi e quanta parte viene coperta con risorse di bilancio dell'ente.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le percentuali di copertura dei servizi per il periodo 2007 – 2012, ad esclusione dell'anno 2008, per le ragioni già in precedenza evidenziate.

Servizio / Percentuale di copertura	2007	2009	2010	2011	2012
Casè di riposo	41,91	41,34	43,36	44,61	39,59
Asili nido	18,12	20,32	19,76	19,41	19,76
Centri ricreativi estivi	6,41	3,98	3,51	3,31	4,83
Soggiorni anziani	95,68	92,00	83,75	87,67	91,85
Scuole serali	15,51	16,43	15,39	15,84	19,79
Scuole allievi giardinieri	29,91	0	0,26	12,60	0,26
Centro carni	45,33	43,96	40,04	42,67	36,71
Refezione scolastica	53,63	50,77	49,63	73,59	66,42
Mercati rionali	143,49	81,39	92,50	98,48	92,42
Mercato dei fiori	56,38	45,22	54,11	56,24	57,25
Musei e mostre	14,60	24,29	1,86	2,70	9,89
Locali adibiti a riunioni non istit.	14,84	14,29	10,83	43,04	29,61
Museo civico di zoologia	13,77	10,87	5,88	0,03	3,53
Bagni pubblici	Non presente	4.065,70	42,72	100,00	100,00
Mercati agricoli	Non presente	Non presente	Non presente	Non presente	100,57
Media	25,69	25,30	18,77	19,11	19,94

Come rilevabile dalla tabella precedente, la percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale si è sensibilmente ridotta rispetto all'anno 2007. Considerato che gli impegni complessivamente assunti in riferimento al complesso dei servizi nell'anno 2012 è stato pari a circa 188 milioni di euro, la riduzione della percentuale di copertura ha comportato minori entrate per circa 10 milioni di euro.

Per effettuare un raffronto con un altro ente di dimensioni quanto più simili possibile, si segnala che dalla Relazione della Giunta al rendiconto 2012 del Comune di Milano è possibile rilevare come i servizi a domanda individuale vengano coperti in misura pari al 43,47%, tenendo conto che per gli asili nido le spese vengono

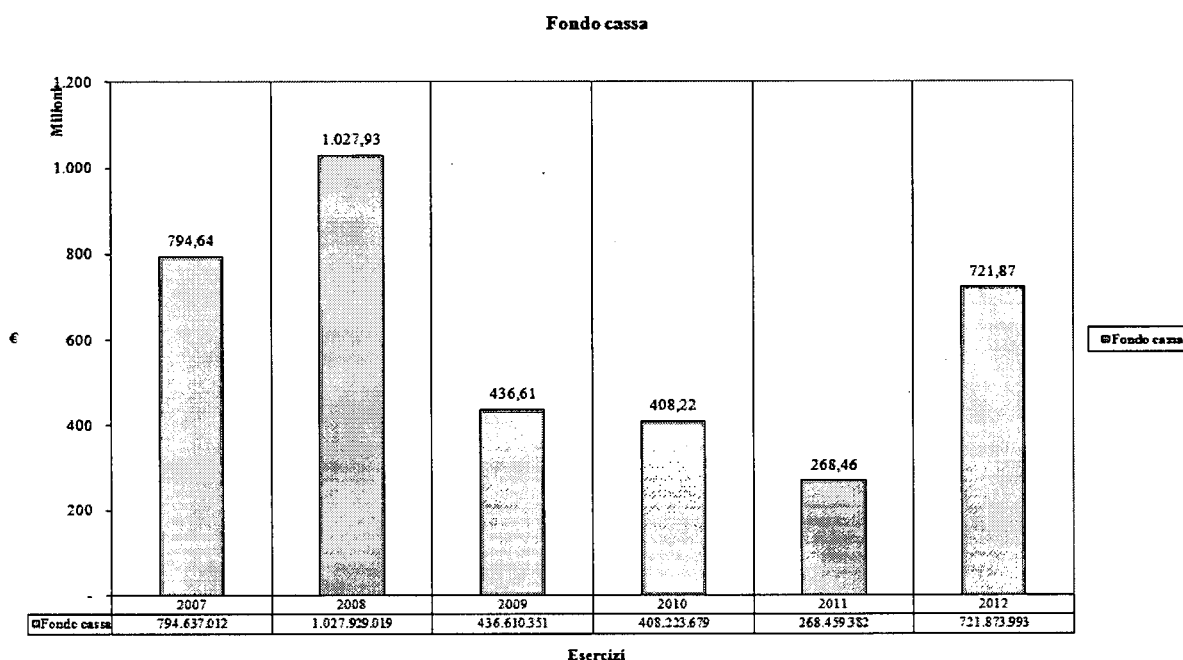
conteggiate alla metà. Senza tale riduzione, i servizi a domanda individuale vengono coperti al 30,11%.

Si rammenta che l'art. 243 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede per gli enti locali strutturalmente deficitari l'obbligo di copertura dei servizi a domanda individuale nella misura minima del 36% (considerando al 50% le spese per gli asili nido).

1.5 La situazione di cassa

In questa sede verrà rappresentato l'andamento del saldo di cassa dell'ente nel periodo considerato. Come già indicato in precedenza, il sistematico ricorso all'utilizzo delle entrate a specifica destinazione in termini di cassa, sebbene consentito dall'art. 195 del D.Lgs. n. 267/2000, aveva ritardato l'emersione delle criticità di bilancio che hanno portato, nell'anno 2008, all'accollo da parte dello Stato dei debiti pregressi dell'ente.

Nel grafico seguente viene rappresentato l'andamento del saldo di cassa al 31.12 di ogni anno del periodo esaminato.



Come rilevabile, il saldo di cassa si è mantenuto sempre positivo, anche se ha subito una forte contrazione nel periodo 2009 – 2011, per poi risalire nell'anno 2012.

Tale dato, al fine di essere maggiormente significativo, deve essere letto unitamente all'ammontare delle risorse vincolate presenti in cassa. Anche un saldo di cassa positivo, qualora il saldo della cassa vincolata sia superiore al saldo stesso, testimonia di una difficoltà dell'ente ad incassare le entrate non soggette a vincolo, che può nascondere criticità di carattere strutturale.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati comunicati dall'ente riferiti al saldo di cassa ed alla sua composizione, nonché al limite massimo di anticipazione di cassa concedibile ai sensi dell'art. 222 del D.Lgs. n. 267/2000.

	2008	2009	2010	2011	2012
Fondo cassa	1.027.929.019,14	436.610.350,97	408.223.679,14	268.459.381,91	721.873.992,92
Somme con vincolo di destinaz.	1.384.903.499,46	952.454.280,27	974.860.511,97	544.783.521,25	882.512.876,18
Utilizzo somme vincolate	356.974.480,32	515.843.929,30	566.636.832,83	544.783.521,25	160.638883,26
Anticipazione concedibile	868.433.280,72	844.819.719,14	1.363.215.211,11	1.153.498.106,36	868.254.864,91

I dati esposti evidenziano come in tutto il periodo 2008 – 2012 l'ente abbia utilizzato le somme a specifica destinazione in luogo dell'anticipazione di tesoreria, sebbene entro i limiti normativamente previsti.

La riduzione delle somme utilizzate nell'anno 2012, così come il successivo miglioramento registrato nell'anno 2013 sino alla data della presente ispezione, rappresentano comunque un segnale positivo.

1.6 Esame del risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione rappresenta una grandezza particolarmente rilevante per poter individuare lo stato di salute finanziaria di un ente. La presenza di un avanzo di amministrazione libero evidenzia la disponibilità di risorse per far fronte negli esercizi successivi a spese non ricorrenti.

Estremamente importante appare la corretta quantificazione del risultato di amministrazione, in quanto la presenza di un eventuale disavanzo impone l'adozione

di provvedimenti di riequilibrio nell'anno immediatamente successivo, così come previsto dall'art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000.

L'andamento dell'avanzo di amministrazione e delle sue componenti, a decorrere dall'anno 2008, è riepilogato nella seguente tabella.

	2008	2009	2010	2011	2012
Avanzo di amministrazione, di cui:	699.536.048	694.926.968	907.836.514	533.002.199	706.735.572
Fondi vincolati	137.048.125	181.572.180	213.481.394	46.669.021	92.435.492
Fondi per il finanz. di spese in c/ capitale	439.092.429	211.953.740	360.900.086	165.550.186	180.664.526
Fondo svalutazione crediti	40.000.000	50.000.000	50.000.000	264.089.969	349.986.636
Fondi non vincolati	83.395.495	251.401.048	283.455.034	56.693.023	83.648.918

Come rilevabile, l'avanzo di amministrazione è sempre risultato di importo consistente. Dopo aver fatto registrare variazioni in aumento ed in diminuzione, nell'anno 2012 si è attestato su valori sostanzialmente identici a quelli fatti registrare nell'anno 2008. Andamento sostanzialmente identico ha avuto anche la componente di avanzo non vincolata.

E' possibile notare come parte dell'avanzo di amministrazione sia stata vincolata per far fronte ai rischi di mancata riscossione dei crediti dell'ente (residui attivi). La mancanza di un fondo svalutazione crediti era stata una delle principali criticità che aveva condotto nell'anno 2008 l'ente in una situazione finanziaria critica.

L'aver accantonato circa 350 milioni è quindi da considerare un fattore molto positivo, anche se alcune considerazioni vanno comunque fatte.

Come rilevabile, l'accantonamento di somme nel fondo svalutazione crediti non ha avuto un andamento lineare. Nell'anno 2009 è aumentato poco rispetto all'anno 2008, per poi non registrare alcun aumento nell'anno 2010. Ben più consistenti sono stati invece gli accantonamenti effettuati negli anni 2011 e 2012.

Considerato che i residui attivi dell'ente che storicamente presentano rischi di mancata riscossione, quali tributi iscritti a ruolo, sanzioni codice della strada, fitti

attivi, ecc., si incrementano in misura sostanzialmente lineare, l'incremento del fondo svalutazione avrebbe dovuto far registrare un *trend* di incremento simile.

La non linearità dell'incremento del fondo svalutazione crediti fa supporre che l'ente abbia accantonato le somme tenendo conto, oltre che dei rischi di mancata riscossione, anche delle somme materialmente disponibili.

Un simile comportamento potrebbe comportare l'accantonamento di importi non sufficienti a coprire i reali rischi di inesigibilità, per cui gli scriventi hanno ritenuto opportuno effettuare una valutazione della congruità del fondo di svalutazione crediti accantonato.

1.6.1 La congruità del fondo svalutazione crediti

Per poter formulare una valutazione sulla congruità del fondo svalutazione crediti accantonato, gli scriventi hanno ritenuto opportuno concentrare l'attenzione su quelle voci di entrata che storicamente hanno presentato significative percentuali di inesigibilità.

Le voci in questione sono i ruoli ICI, i ruoli per sanzioni per violazioni alle norme del Codice della Strada, i ruoli TARSU-TARI ed i fitti attivi. La difficoltà a riscuotere tali entrate non rappresenta un problema esclusivamente per Roma Capitale, ma caratterizza la generalità degli enti locali. Sostanzialmente, indipendentemente dalle azioni di miglioramento delle procedure di riscossione che possono essere messe in atto dall'ente, una certa percentuale di entrate non verrà comunque riscossa.

Al fine di poter rilevare la quota di entrate accertate che darà luogo ad effettive riscossioni, è stato richiesto al Dipartimento Risorse Economiche di fornire i dati degli accertamenti e delle riscossioni di un campione di ruoli emessi già da diversi anni, in modo da poter rilevare a quanto ammonti la percentuale di entrate effettivamente riscuotibile. Sono stati richiesti, per i medesimi ruoli, anche i dati relativi ai discarichi disposti nel corso degli anni a seguito di provvedimenti di autotutela o di annullamento delle cartelle esattoriali a seguito di provvedimenti giudiziari.

Dopo aver individuato la quota percentuale riscuotibile, la stessa verrà applicata all'importo accertato, per individuare, per differenza, la quota che presumibilmente, sulla base dei dati statistici comunicati, non darà luogo ad effettive riscossioni. Di seguito vengono esaminate le singole entrate.

Le sanzioni per violazioni al Codice della Strada

Come in precedenza anticipato, è stato richiesto di fornire i dati relativi alle percentuali di riscossione dei tre ruoli di maggior importo emessi negli anni 2005, 2006 e 2007. Rispondendo alla richiesta, il Dipartimento Risorse Economiche ha trasmesso i dati delle riscossioni dei tre ruoli di maggior importo emessi negli anni 2005 e 2007 (allegato n. 15), riferendo che nell'anno 2006 non sono stati emessi ruoli riferiti all'entrata in questione.

Nella tabella seguente sono riepilogati i dati contenuti nei prospetti trasmessi, alla cui lettura si fa rinvio per un maggior dettaglio.

Anno ruolo	Importo	Riscossioni	% Riscossioni	Discarichi	% Discarichi
2005	36.808.407,93	16.737.279,56	45,47	6.863.317,19	18,65
2005	11.163.620,19	2.621.340,59	23,48	2.023.750,61	18,13
2005	10.722.125,17	5.068.724,52	47,27	1.892.126,48	17,65
2007	43.271.832,56	10.735.277,87	24,81	8.127.614,05	18,78
2007	29.585.221,80	10.459.157,06	35,35	6.822.615,51	23,06
2007	20.309.412,80	6.443.456,72	31,73	1.173.787,55	5,78
Totale	151.860.620,45	52.065.236,32	34,28	26.903.211,39	17,72

Dalla tabella precedente è possibile rilevare che l'ente, anche a distanza di oltre 6 anni dall'iscrizione a ruolo, riesce a riscuotere una quota di circa il 35% degli importi inizialmente affidati in riscossione. Negli anni successivi, la possibilità di far registrare ulteriori riscossioni appare limitata ad importi decisamente bassi.

Leggendo i dati trasmessi dall'ente relativi all'anno 2005, è possibile infatti rilevare che nell'anno 2012 è stata incassata una quota pari a circa lo 0,3% del carico originario e non sembrano prevedibili miglioramenti. I dati riferiti ai singoli anni mostrano infatti come le percentuali di riscossione scendano progressivamente, come

Risorsa	Accertamenti	40% riscuotibile	Quota già riscossa	Ulteriori riscoss.	Residuo attivo	Quota inesigibile
E30130000ACQ	746.750.148,75	298.700.059,50	117.490.209,01	181.209.850,49	627.241.401,12	446.031.550,63
E30130000AAZ	38.155.936,64	15.262.374,66	8.524.528,23	6.737.846,43	29.581.036,28	22.843.189,85
E30130000ACB	53.090.967,92	21.236.374,66	11.367.893,14	9.868.494,03	41.247.482,32	31.378.988,29
E30130000ASD	44.504.553,44	17.801.821,38	10.050.992,52	7.750.828,86	34.006.736,31	26.255.907,45
E30580000RSD	35.091.930,86	14.036.772,34	6.805.903,63	7.230.868,71	27.796.891,97	20.566.023,26
E301400000SB	30.345.590,32	12.138.236,13	1.136.022,59	11.002.213,54	29.209.567,73	18.207.354,19
Totale	947.939.127,93	379.175.651,17	155.375.549,12	223.800.102,54	789.083.115,73	565.283.013,68

In base ai dati riepilogati nella tabella precedente, per far fronte ai rischi di mancata riscossione delle sanzioni per violazioni alle norme del Codice della Strada l'ente avrebbe dovuto accantonare nel fondo svalutazione crediti l'importo di € 565.283.013,68.

Le entrate ICI

Come in precedenza anticipato, è stato richiesto di fornire i dati relativi alle percentuali di riscossione dei tre ruoli di maggior importo emessi negli anni 2003 - 2007. Rispondendo alla richiesta, il Dipartimento Risorse Economiche ha trasmesso i dati delle riscossioni dei ruoli di maggior importo emessi negli anni 2003, 2005 e 2007 (allegato n. 16), riferendo che negli anni 2004 e 2006 non sono stati emessi ruoli riferiti all'entrata in questione.

Nella tabella seguente sono riepilogati i dati contenuti nei prospetti trasmessi, alla cui lettura si fa rinvio per un maggior dettaglio.

Anno/ruolo	Importo	Riscossioni	% Riscossioni	Discarichi	% Discarichi
2003	4.690.646,61	1.701.557,95	36,28	2.181.772,10	46,51
2005	5.744.592,58	2.131.270,77	37,10	1.399.242,85	24,36
2005	11.897.687,53	1.373.687,53	11,55	2.545.992,88	21,40
2007	8.174.565,00	1.796.106,64	21,97	1.557.722,43	19,06
2007	6.669.506,00	2.084.240,13	31,25	1.470.727,53	22,05
Totale	37.176.997,92	9.086.863,02	24,44	9.155.457,79	24,63

d'altronde appare logico aspettarsi. I soggetti solvibili, infatti, pagano immediatamente, mentre riuscire ad incassare le restanti somme risulta sempre più difficile.

I dati parziali 2013 confermano tale *trend*, vedendo le riscossioni attestarsi a circa lo 0,13% del carico originario. Andamento sostanzialmente simile hanno fatto registrare anche le riscossioni riferite ai ruoli 2007.

Va però notato come alcuni ruoli abbiano fatto registrare riscossioni percentuali vicine al 45%. La grossa variabilità fatta registrare nelle percentuali di riscossione rende più complesso formulare una previsione attendibile delle riscossioni che l'ente riuscirà effettivamente a realizzare.

In conclusione, anche operando l'ottimistica previsione che l'ente riuscirà a riscuotere negli anni futuri un ulteriore 5% dell'importo iscritto a ruolo, le riscossioni complessivamente ottenibili si attesterebbero a circa il 40% dell'importo originariamente iscritto a ruolo.

Dalla tabella è inoltre rilevabile che i discarichi si attestano a circa il 18% del carico originario, facendo registrare modeste differenze percentuali tra i diversi ruoli. Questo fenomeno può far considerare molto attendibile la previsione della quota percentuale del carico a ruolo che verrà discaricata.

A questo punto, è possibile applicare la percentuale in precedenza indicata agli accertamenti effettuati nel corso del periodo 2008 - 2012, di cui alle risorse E30130000ACQ – Ammende ed oblazioni per contravvenzioni alle norme sulla circolazione - arretrati, E30130000AAZ – Arretrati, ammende ed oblazioni elevate dagli ausiliari del traffico, E30130000ACB - Arretrati, ammende ed oblazioni elevate dagli ausiliari TPL, E30130000ASD - Arretrati, ammende ed oblazioni elevate dagli ausiliari SITA, E30580000RSD – Rimborso spese procedurali contravvenzionali - arretrati e E301400000SB – Sanzioni amministrative regolamenti comunali e leggi speciali – arretrati, per vedere quanta parte del residuo conservato in bilancio potrà probabilmente essere riscosso.

Dalla tabella precedente è possibile rilevare che l'ente, anche a distanza di oltre 8 anni dall'iscrizione a ruolo, riesce a riscuotere una quota di circa il 36% degli importi originariamente affidati in riscossione. L'andamento delle riscossioni tuttavia non appare omogeneo, facendo registrare una media di circa il 25%. La variabilità tra le percentuali di riscossione dei vari ruoli rende meno attendibile la formulazione di una previsione.

Leggendo i dati trasmessi dall'ente relativi agli anni 2003 e 2005 è possibile rilevare che, nell'anno 2012, è stata incassata una quota pari a circa l'1% del carico originario e non sembrano prevedibili miglioramenti negli anni futuri.

I dati riferiti ai singoli anni mostrano infatti come le percentuali di riscossione scendano progressivamente, come d'altronde già rilevato per le altre entrate riscosse tramite ruolo.

I dati parziali 2013 confermano tale *trend*, vedendo le riscossioni attestarsi a circa lo 0,5% del carico originario. Andamento sostanzialmente simile hanno fatto registrare anche le riscossioni riferite ai ruoli 2007.

Dalla tabella è inoltre rilevabile che i discarichi si attestano a circa il 25% del carico originario.

In conclusione, anche se le riscossioni riferite al ruolo di importo maggiore dell'anno 2005 dovessero crescere sino ai livelli degli altri ruoli, non appare complessivamente ottenibile una quota percentuale di riscossioni superiore al 40% dell'importo originariamente iscritto a ruolo.

A questo punto, è possibile applicare la percentuale in precedenza indicata agli accertamenti effettuati nel corso del periodo 2008 - 2012, di cui alla risorsa E10110000ICA – ICI arretrati mediante ruoli, per vedere quanta parte del residuo conservato in bilancio potrà probabilmente essere riscosso.

Risorsa	Accertamenti	40% riscuotibile	Quota già riscossa	Ulteriori riscoss.	Residuo attivo	Quota inesigibile
E10110000ICA	120.313.124,59	48.125.249,84	27.420.743,97	20.704.505,87	92.892.380,62	72.187.874,75

In base ai dati riepilogati nella tabella precedente, per far fronte ai rischi di mancata riscossione dell'ICI l'ente avrebbe dovuto accantonare nel fondo svalutazione crediti l'importo di € 72.187.874,75.

Gli scriventi hanno ritenuto il ragionamento fatto per l'ICI estensibile anche all'IMU, stante la sostanziale identità del presupposto tributario e dei debitori di ambedue i tributi.

Occorre segnalare come i dati forniti dall'ente relativamente all'andamento degli accertamenti e delle riscossioni negli anni 2009 - 2012 (allegato n. 17) presentino un andamento alquanto singolare. Infatti, nell'anno 2009, a fronte di accertamenti per € 14.362.331,49, le riscossioni sono state pari ad € 9.137.677,13, ovvero al 63,62%. Anche nell'anno 2010 la percentuale di riscossione è risultata particolarmente alta, attestandosi al 42,28%.

Gli scriventi hanno ritenuto di dover approfondire le ragioni per cui, nonostante siano passati pochi anni dall'iscrizione a ruolo, le riscossioni siano migliorate in maniera così evidente.

Al fine di verificare la veridicità dei dati comunicati relativi alle riscossioni, gli scriventi hanno chiesto al Dipartimento Risorse Economiche di indicare i numeri degli accertamenti relativi agli ICI riferiti agli anni 2008 - 2012, le somme accertate ed iscritte a ruolo e i dati relativi alle riscossioni ed alle cancellazioni rilevabili dal *software* del concessionario della riscossione Equitalia.

Tali dati sono stati poi confrontati con quelli presenti in SAP, *software* contabile in uso presso l'ente, forniti dalla Ragioneria Generale, per verificarne la rispondenza.

Dall'esame delle tabelle fornite (allegato n. 18) è stato possibile riepilogare la seguente situazione.

Anno	Importo acc.to	Riscoss. Equitalia	Canc. Equitalia	Riscoss. SAP	Canc. SAP
2008	20.605.379,00	5.435.379,68	4.312.057,00	12.205.905,22	0
2009	14.125.554,00	2.948.729,91	1.746.133,64	5.984.523,01	0
2010	30.029.856,00	4.548.430,28	3.169.368,14	7.375.003,98	0
2011	46.707.438,00	4.483.525,77	3.120.067,86	7.106.925,14	0
2012	57.305.577,00	15.522,00	0	2.216,51	0
Totale	168.773.804,00	17.431.587,64	12.347.626,64	32.674.573,86	0

Dalla tabella precedente è rilevabile che ad Equitalia risultano riscossioni per € 17.431.587,64, mentre all'ente ne risultano per € 32.674.573,86, ovvero € 15.242.986,22 in più.

Inoltre ad Equitalia risultano comunicate cancellazioni per € 12.347.626,64, mentre al 31.12.12 l'ente non aveva rilevato alcuna cancellazione sui ruoli affidati in riscossione.

Al fine di verificare le ragioni che hanno portato a tali differenze, gli scriventi hanno chiesto l'esibizione delle comunicazioni delle riscossioni trasmesse da Equitalia, per verificarne la corretta imputazione.

La difficoltà ad interpretare i dati Equitalia, consistenti in un tabulato di codici non immediatamente intellegibile, non ha permesso una simile operazione, così è stato chiesto di fornire spiegazioni in merito a tale fenomeno.

Nonostante la sollecitazione, gli uffici non hanno fornito puntuali giustificazioni a tali differenze, limitandosi a rappresentare verbalmente che negli anni passati, a causa della difficoltà a leggere le comunicazioni trasmesse, è probabile che le riscossioni siano state imputate ad accertamenti diversi da quelli corretti.

Tale fenomeno potrebbe aver determinato, stante la separazione dei residui attivi tra la gestione ordinaria e quella commissariale, che riscossioni di spettanza di quest'ultima siano state fatte proprie da Roma Capitale.

Un tale fatto, se confermato a seguito di puntuali riscontri non compatibili con i tempi della presente ispezione, potrebbe aver determinato l'appropriazione da parte di

Roma Capitale di somme spettanti alla Gestione Commissariale, nella cui contabilità figurerebbero quindi residui non più esigibili perché di fatto già riscossi.

La TARSU - TARI

Come in precedenza anticipato, è stato richiesto di fornire i dati relativi alle percentuali di riscossione dei ruoli emessi riferiti al tributo in questione nel corso degli anni 2005 - 2013. Rispondendo alla richiesta, il Dipartimento Risorse Economiche ha trasmesso i dati delle riscossioni dei ruoli forniti da AMA, che incassava la relativa tariffa quale entrata propria.

Dall'anno 2011 l'entrata in questione è imputata al bilancio di Roma Capitale, così come nella parte spesa figura il costo del servizio fornito dalla società. La formazione dei ruoli, così come la riscossione ordinaria della tariffa, è comunque effettuata dall'AMA.

In questo modo, mentre sino all'anno 2010 le eventuali mancate riscossioni gravavano sul bilancio di AMA, che avrebbe dovuto predisporre un apposito fondo svalutazione crediti, dall'anno 2011 il rischio di mancata riscossione grava su Roma Capitale.

Nella tabella seguente sono riepilogati i dati contenuti nei prospetti trasmessi riferiti agli anni 2005, 2006 e 2007, alla cui lettura si fa rinvio per un maggior dettaglio (allegato n. 19). Sono stati selezionati solamente i tre anni più lontani nel tempo per poter rilevare a quanto ammontassero le riscossioni complessive a distanza del maggior numero di anni possibile.

Anno ruolo	Importo	Riscossioni	% Riscossioni	Discarichi	% Discarichi
2005	31.764.407,59	8.012.860,80	25,23	7.411.293,57	23,33
2006	38.387.110,67	11.044.262,38	28,77	13.540.054,20	35,27
2007	59.349.000,00	10.541.153,59	17,76	22.388.253,07	37,72
Totale	129.500.518,26	29.598.276,77	22,86	43.339.600,84	33,47

Dalla tabella precedente è possibile rilevare, anche a distanza di oltre 7 anni dall'iscrizione a ruolo, si riesce a riscuotere una quota di circa il 25% degli importi

iscritti a ruolo. L'andamento delle riscossioni tuttavia non appare omogeneo, facendo registrare una media di circa il 23%. La variabilità tra le percentuali di riscossione dei vari ruoli rende meno attendibile la formulazione di una previsione ma, leggendo i dati trasmessi dall'ente relativi anche agli anni 2008 e 2009, è possibile rilevare che nell'anno 2012 è stata incassata una quota pari a meno dell'1% del carico originario per tutti i ruoli emessi nel periodo 2005 - 2009.

Tale fenomeno rende alquanto difficile che si possano registrare nei futuri esercizi riscossioni consistenti, come confermato anche dai dati parziali riferiti all'anno 2013.

A parere degli scriventi, la percentuale riscuotibile delle somme originariamente iscritte a ruolo può essere quantificata in circa il 30%.

Dalla tabella è inoltre rilevabile che i discarichi si attestano a circa il 33% del carico originario.

Al fine di quantificare le somme riferite agli esercizi 2011 e 2012 che saranno iscritte a ruolo, gli scriventi hanno chiesto all'ente di indicare a quanto ammontano complessivamente le somme iscritte a ruolo per gli ultimi 3 esercizi e l'importo complessivo della tariffa a carico dei contribuenti. Il Dipartimento Risorse Economiche non è riuscito ad ottenere da AMA le informazioni richieste.

Per stimare la quota inesigibile è stato quindi preso in considerazione il dato del non riscosso dopo 10 anni indicato nella Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 88 del 2-6 dicembre 2013, con cui è stato approvato il bilancio di previsione 2013, che è pari al 5%.

A questo punto, è possibile applicare la percentuale in precedenza indicata agli accertamenti effettuati nel corso del periodo 2011 - 2012, per vedere quanta parte del residuo conservato in bilancio potrà probabilmente essere riscosso.

Anno	Accertamento	95% riscuotibile	Quota inesigibile
2011	708.181.731,40	672.772.644,83	35.409.086,57
2012	976.020.268,00	927.219.254,60	48.801.013,40
Totale	1.684.201.999,40	1.599.991.899,43	82.210.099,97

In base ai dati riepilogati nella tabella precedente, per far fronte ai rischi di mancata riscossione della TARSU - TARI l'ente avrebbe dovuto accantonare nel fondo svalutazione crediti l'importo di € 82.210.099,97.

E' il caso di evidenziare che, a parere degli scriventi, le mancate riscossioni TARSU - TARI, a seguito dell'abolizione di tali imposte e della istituzione di un diverso tributo (TRISE, IUC, o altro nome che verrà individuato) difficilmente potranno essere caricate nella tariffa negli anni futuri, tenuto conto di quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, nella delibera n. 218/2013.

I fitti attivi

L'esame dell'andamento delle riscossioni dei fitti attivi è stato già effettuato in precedenza al paragrafo 1.3.2, dove era stato rilevato che, a distanza di 5 anni, prendendo a riferimento gli accertamenti 2007, le riscossioni avevano raggiunto il 50% circa dell'importo accertato.

Tenendo conto delle possibilità di riscossione dei crediti in questione anche negli anni successivi, appare possibile quantificare nel 55% dell'accertamento iniziale la somma che l'ente riuscirà effettivamente a riscuotere nel complesso.

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli accertamenti, le riscossioni probabili stimate, le quote già riscosse, quelle che potranno essere riscosse in futuro e la quota inesigibile dei residui ancora conservati in bilancio.

Anno	Accertamento	55% riscuotibile	Quota già riscossa	Ulteriori riscoss.	Residuo attivo	Quota inesigibile
2008	26.071.189,66	14.339.154,31	12.807.993,37	1.531.160,94	13.044.716,93	11.513.555,99
2009	35.626.546,80	19.594.600,74	15.541.501,23	4.053.099,51	19.971.882,89	15.918.783,38
2010	32.570.957,09	17.914.026,40	15.252.380,62	2.661.645,78	17.139.599,52	14.477.953,74
2011	35.582.626,51	19.570.444,58	15.718.720,44	3.851.724,14	19.709.174,69	15.857.450,55
2012	32.870.114,90	18.078.563,20	14.223.048,62	3.855.514,58	18.647.056,28	14.791.541,71
Totale	162.721.434,96	89.496.789,23	73.543.644,28	10.368.884,50	88.512.430,31	72.559.285,36

In base ai dati riepilogati nella tabella precedente, per far fronte ai rischi di mancata riscossione dei fitti attivi, l'ente avrebbe dovuto accantonare nel fondo svalutazione crediti l'importo di € 72.559.285,36.

Conclusioni

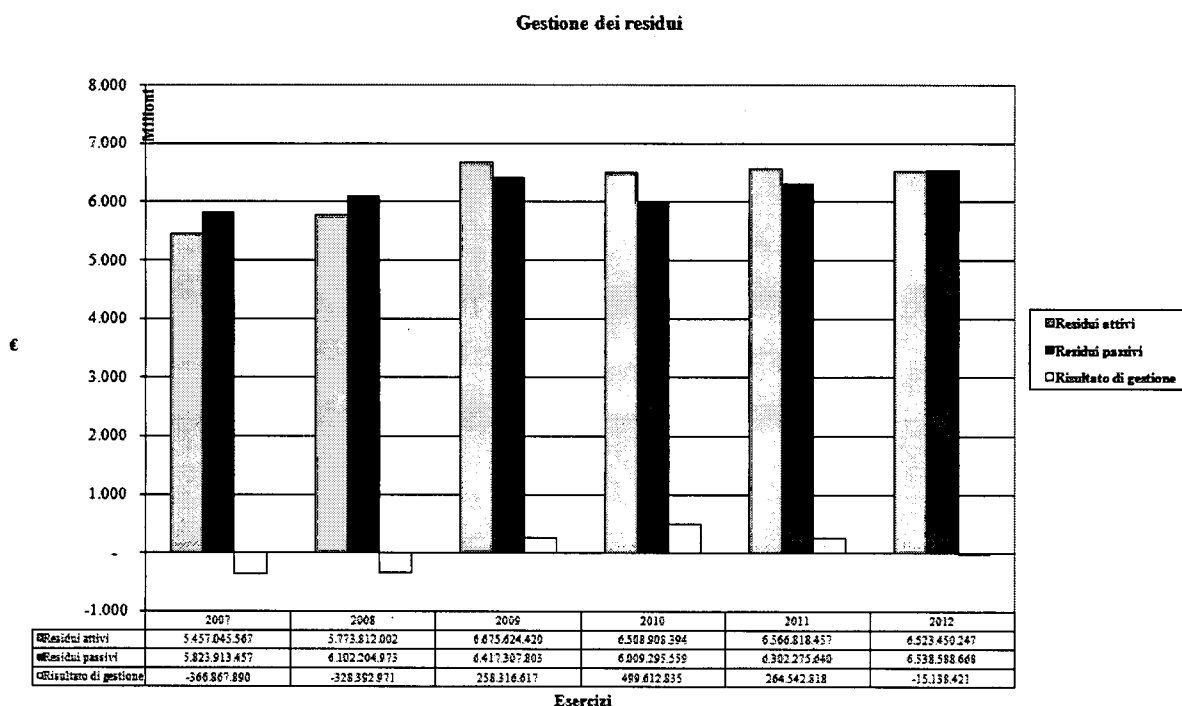
Dopo aver stimato i rischi di mancata riscossione delle principali entrate, è possibile rilevare se le somme accantonate nel fondo svalutazione siano sufficienti per farvi fronte. Nella tabella seguente sono riepilogate le somme presumibilmente inesigibili riferite alle entrate esaminate.

Entrata	Quota inesigibile stimata
Sanzioni per violazioni Codice della Strada	565.283.013,68
ICI - IMU	72.187.874,75
TARSU - TARI	82.210.099,97
Fitti attivi	72.559.285,36
Totale	792.240.273,76

Il fondo di svalutazione crediti accantonato dall'ente al 31.12.12, pari ad € 349.986.635,64, appare quindi essere sottostimato rispetto alle reali necessità per € 442.253.638,12. Se l'ente avesse appostato tali somme al fondo di svalutazione crediti alla data del 31.12.12, l'avanzo di amministrazione di parte libera avrebbe subito una riduzione di pari importo.

1.6.2 Analisi dei residui attivi

L'andamento dei residui nel corso del periodo esaminato evidenzia un aumento sino all'anno 2009, per poi ridursi negli anni successivi. Nel periodo 2010 – 2012 i residui attivi sono rimasti sostanzialmente stabili, mentre quelli passivi sono progressivamente aumentati. Nel grafico seguente viene riepilogato quanto rilevato.



I residui attivi hanno fatto registrare valori superiori a quelli dei residui passivi sino all'anno 2008. Negli anni 2009 – 2011 sono stati i residui attivi ad essere superiori ai passivi, per invertire nuovamente la tendenza nell'anno 2012.

Al fine di poter verificare le ragioni della conservazione dei residui, l'attenzione è stata concentrata su quelli attivi, in quanto il mancato pagamento dei residui passivi solitamente deriva dalla mancata riscossione di quelli attivi.

L'analisi del *trend* fatto registrare dalle percentuali di smaltimento dei residui attivi e passivi è fortemente influenzato dalla presenza di una grossa massa di crediti vantati nei confronti della Gestione Commissariale, per cui non si ritiene utile effettuare specifiche considerazioni.

E' apparso opportuno, invece, effettuare un'analisi a campione sui residui attivi per verificarne la fondatezza, in modo da poter rilevare l'effettività dell'avanzo di amministrazione riportato nei rendiconti dell'ente.

Sono stati esaminati i residui riportati nella seguente tabella.

Accertamento	Descrizione	Esercizio	Importo
6090012192	I ruolo anno 2009 imposta comunale sulla pubblicità	2009	7.076.228,57
6080012649	4° ruolo COSAP per occupazione suolo pubblico	2008	326.143,87
6080012643	II ruolo anno 2008 canone imposta di pubblicità	2008	10.605.196,43
6080005614	Introiti a mezzo CCP + lista 70071002 anno 2008	2008	142.069,60
6080013339	Ruoli coattivi da n. 821 a 838 e da n. 840 a 857	2008	149.912.705,16
6090010668	Ruolo 8858 anno 2009 per imposta ICI	2009	4.556.170,78
6080011467	Introiti per addizionale energia elettrica anno 2008	2008	910.193,54
6060007558	Introiti da Regione Lazio per conguaglio straord. elettorale	2006	533.656,55
6110013449	Regolarizzazione sospeso pagamento Malospiriti ed altri	2011	97.260,93
6120011512	Credito nei confronti di AMA derivante da tariffa 2010	2012	155.954.708,10
6960005098	Regolarizzazione gestione IVA anno 1996	1996	1.718.792,47
6100000651	Ritenute personali anno 2010	2010	724.743,45
6070014884	Accertamento	2007	96.000,00
6980002476	Rimborso competenze personale comandato presso il Bioparco	1998	285.805,32
6020000347	Regolariz. anticipazioni in conto missioni dipendenti e amm.ri	2002	73.955,38

Accertamenti nn. 6090012192, 6080012649 e 6080012643

I residui indicati si riferiscono a ruoli relativi ad entrate dell'ente affidati in riscossione ad Equitalia e sono di competenza del Dipartimento Sviluppo Economico ed Attività Produttive, che ha fornito le informazioni richieste con nota prot. 82201 del 20.11.13 (allegato n. 20).

In tale comunicazione ha indicato che i dati rilevabili dal sistema rendiweb del concessionario della riscossione evidenziano un residuo ancora da riscuotere inferiore rispetto a quello ancora conservato dall'ente. Tale differenza sarebbe dovuta a difficoltà tecnico contabili e che è stato approntato un piano di cancellazioni per riallineare i dati.

Nella tabella seguente sono riepilogati i residui ancora da riscuotere rilevabili dal concessionario della riscossione ed i residui conservati in bilancio.

Accertamento	Residuo Roma Capitale	Residuo Equitalia	Differenza
6090012192	7.076.228,57	6.145.387,79	930.840,78
6080012649	326.143,87	323.011,52	3.132,35
6080012643	10.605.196,43	10.771.408,20	-166.211,77
Totale	18.007.568,87	17.239.807,51	767.761,36

Il dato sostanziale che emerge dai dati riportati, anche tenendo conto delle giustificazioni fornite dall'ufficio, è che in sede di approvazione del rendiconto 2012 sono stati conservati residui attivi non supportati da titolo giuridico per € 767.761,36, che hanno contribuito a rappresentare un avanzo di amministrazione superiore a quello reale.

Gli scriventi, stante l'anomalo fenomeno della presenza di riscossioni superiori a quelle effettivamente realizzate da Equitalia relativamente all'accertamento 6080012643, hanno effettuato un riscontro tra le riscossioni registrate nel sistema contabile dell'ente e quelle effettivamente realizzate dal concessionario della riscossione. I dati sono riepilogati nella seguente tabella.

Accertamento	Riscossioni Roma Capitale	Riscossioni Equitalia	Differenza
6080012643	293.639,21	148.672,20	144.967,01

Nelle scritture contabili dell'ente risultano rimosse somme maggiori di quelle effettivamente rimosse da Equitalia. I motivi di una simile discrepanza non sono stati indicati dall'ente, come già rappresentato nel paragrafo 1.5.1.

Accertamento n. 6080005614

Il residuo indicato si riferisce al credito per COSAP non versata dai contribuenti nel periodo d'imposta 2008 di competenza del Municipio IX, che ha fornito le informazioni richieste con nota prot. 98079 del 15.11.13 (allegato n. 21).

In tale comunicazione ha indicato che tale residuo, pari ad € 142.069,60, non è supportato da titolo giuridico, in quanto le somme vantate dall'ente sono già state iscritte a ruolo nel periodo 2009 – 2011, procedendo ad autonomi accertamenti d'entrata.

La conservazione del residuo ha determinato la rappresentazione di un avanzo di amministrazione al 31.12.12 superiore rispetto a quello effettivo.

Accertamenti nn. 6080013339, 6090010688 e 6080011467

I residui indicati si riferiscono, per le prime due posizioni, a ruoli relativi ad entrate dell'ente affidati in riscossione ad Equitalia, mentre la terza posizione riguarda l'addizionale energia elettrica che viene versata all'ente dal gestore del servizio elettrico. Sono residui di competenza del Dipartimento Risorse Economiche, che ha fornito le informazioni richieste con nota prot. 537496 del 14.11.13 (allegato n. 22).

In tale comunicazione ha indicato che i dati rilevabili dal sistema informatico del concessionario della riscossione evidenziano un residuo ancora da riscuotere inferiore rispetto a quello conservato dall'ente. Tale differenza sarebbe dovuta ad una non tempestiva e non esauriente trasmissione di notizie da parte del concessionario.

Nella tabella seguente sono riepilogati i residui ancora da riscuotere rilevabili dal concessionario della riscossione ed i residui conservati in bilancio.

Accertamento	Residuo Roma Capitale	Residuo Equitalia	Differenza
6080013339	149.912.705,16	125.844.955,38	24.067.749,78
6090010688	4.556.170,78	6.945.708,57	-2.389.537,79
Totale	154.468.875,94	132.790.663,95	21.678.211,99

Il dato sostanziale che emerge dai quanto riportato, anche tenendo conto delle giustificazioni fornite dall'ufficio, è che sono stati conservati in sede di approvazione del rendiconto 2012 residui attivi non supportati da titolo giuridico per € 21.678.211,99, che hanno contribuito a rappresentare un avanzo di amministrazione superiore a quello reale.

Gli scriventi, nel paragrafo 1.5.1, hanno già rilevato come le differenze dei dati delle riscossioni presenti in SAP e quelli di Equitalia non siano state giustificate.

Quanto al residuo di cui all'accertamento 6080011467, nella nota è indicato che tale somma non è supportata da titolo giuridico, in quanto le somme effettivamente dovute dal gestore del servizio elettrico e già riversate all'ente erano di importo inferiore rispetto a quelle accertate.

Il residuo, che il Dipartimento comunica di voler cancellare in sede di rendiconto 2013, è stato indebitamente conservato nel rendiconto 2012, contribuendo per € 910.193,54, a rappresentare un avanzo di amministrazione superiore a quello reale.

Accertamento n. 6060007558

Il residuo indicato si riferisce al credito nei confronti della Regione Lazio per il conguaglio di quanto dovuto al personale che ha svolto prestazioni di lavoro straordinario in occasione delle elezioni regionali, pari ad € 533.656,55, ed è di competenza del Dipartimento Risorse tecnologiche e Servizi delegati, che ha fornito le informazioni richieste con nota prot. 82611 del 5.11.13 (allegato n. 23).

In particolare, ha fornito copia della richiesta presentata alla Regione Lazio per il pagamento di quanto dovuto a titolo di conguaglio, conseguente alla sottoscrizione del CCNL del 9.05.06, al personale che ha svolto le prestazioni di lavoro straordinario.

Gli scriventi rappresentano come un simile credito, accertato nell'anno 2006 e relativo al rimborso di quanto corrisposto al personale dipendente nell'anno 2006 a seguito della Determina n. 120 del 5.10.06 del Segretariato Generale, essendo riferito al periodo *ante* 28.04.08, appaia di competenza della Gestione Commissariale e non di Roma Capitale.

Accertamenti nn. 6110013449 e 6120016512

In merito ai due residui in questione la Ragioneria Generale ha verbalmente fornito informazioni in merito alla sussistenza del credito.

Accertamento n. 6960005098

Il residuo indicato si riferisce alla regolarizzazione IVA anno 1996, credito vantato nei confronti di AMA quando era un'azienda speciale, ed è di competenza

della Ragioneria Generale, che ha fornito le informazioni richieste con nota prot. 121394 del 29.11.13 (allegato n. 24).

In tale documento, nel confermare che tale credito era esistente al momento della sua iscrizione in bilancio, è indicato che, al momento della trasformazione da azienda speciale in S.p.A., il credito sarebbe divenuto inesigibile, per cui è stata indicata l'intenzione di considerare lo stesso come inesigibile in sede di predisposizione del rendiconto per l'anno 2013.

A parere degli scriventi, le ragioni indicate sussistevano anche in sede di predisposizione del rendiconto 2012, per cui l'ente avrebbe potuto cancellare il residuo anche in tale data, essendo la questione della trasformazione di AMA da azienda speciale in S.p.A. oramai risalente nel tempo.

Tra i residui al 31.12.12 sono presenti più crediti di cui alla fattispecie in esame, che vengono riepilogati nella seguente tabella.

Accertamento	Anno	Importo
6960005098	1996	1.718.792,47
6970005861	1997	1.247.600,72
6980000392	1998	595.384,93
6990000322	1999	57.018,39
Totale		3.618.796,51

Accertamenti nn. 6100000651 e 6070014884

In merito ai due residui in questione, la Ragioneria Generale ha riferito, mediante compilazione di sintetica nota allegata all'elenco dei residui trasmesso, informazioni tali da evidenziare l'inesistenza delle ragioni di credito.

Quanto al primo, dell'importo di € 724.743,45, si tratta di ritenute da effettuare nei confronti del personale per l'anno 2010, che sono state materialmente effettuate e regolarizzate su un accertamento generico non più modificabile, per cui non esiste alcun credito.

Quanto al secondo, dell'importo di € 96.000,00, si tratta un credito verso la Regione Lazio per l'effettuazione di opere non più realizzate, per cui non esiste alcun credito.

Ambedue i residui avrebbero dovuto essere cancellati in sede di riaccertamento.

Accertamenti nn. 6980002476 e 6020000347

Il primo residuo si riferisce al credito vantato nei confronti del Bioparco per il rimborso delle spese di personale ivi comandato, pari ad € 285.805,32, mentre il secondo si riferisce ad anticipazioni effettuate per le missioni del personale dipendente e per gli amministratori nell'anno 2002. Tali residui sono di competenza del Dipartimento Risorse Umane che, con nota prot. 92812 del 5.12.13 (allegato n. 25), ha fornito le informazioni richieste.

Quanto al primo residuo, già nell'anno 2006 il Dipartimento Risorse Umane ha chiesto alla Ragioneria Generale di regolarizzare contabilmente la posta mediante compensazione con le somme dovute dall'ente al Bioparco, operazione evidentemente non più effettuata, per un importo complessivo di € 1.396.513,13.

E' stato esibito uno stralcio del bilancio del Bioparco, nel quale sono indicati tra i debiti quelli riferiti al rimborso del personale comandato. Occorre comunque segnalare che tale credito, impropriamente contabilizzato al Titolo VI dell'entrata (il rimborso delle spese del personale comandato andava imputato al Titolo III dell'entrata), appare di competenza della Gestione Commissariale, trattandosi di residuo attivo iscritto antecedentemente all'anno 2008.

Quanto al secondo residuo, pari ad € 73.955,38, con la nota citata è stato comunicato che l'ente ha effettuato la regolarizzazione delle anticipazioni su un accertamento generico nell'anno 2002, per cui tale credito è da ritenersi insussistente ed andava cancellato già nell'anno 2002.

E' il caso di segnalare che tra i residui attivi al 31.12.12 sono presenti molte partite relative ad anticipazioni per missioni del personale e degli amministratori, che andrebbero puntualmente esaminate per verificare se anch'esse non hanno più ragione di essere conservate.

Conclusioni

L'analisi a campione condotta sui residui attivi ha evidenziato, in molti casi, la inesistenza dei presupposti per la loro conservazione in bilancio, la probabile inesigibilità degli stessi o la riferibilità del credito alla Gestione Commissariale. Se l'ente avesse cancellato tali residui il risultato di amministrazione al 31.12.12 sarebbe peggiorato di circa 30 milioni di euro (€ 29.941.901,51).

1.6.3 I debiti fuori bilancio

La presenza di un'elevata mole di debiti fuori bilancio ha rappresentato una delle principali problematiche che ha determinato la grave situazione finanziaria in cui si è trovato l'ente nell'anno 2008.

L'istituzione della Gestione Commissariale ha consentito a Roma Capitale di non rispondere a quelle obbligazioni sorte in virtù di fattispecie verificatesi antecedentemente al 28.04.08. L'ente avrebbe dovuto rispondere solamente per le obbligazioni sorte dopo tale data.

L'insorgenza di debiti fuori bilancio, per certi versi ed entro determinati limiti, appare fisiologica, in quanto è sempre possibile che soggetti terzi avanzino rivendicazioni di natura economica conseguenti ad eventi difficilmente prevedibili.

Non è sicuramente da ascrivere a tale fattispecie, invece, l'insorgenza di debiti fuori bilancio derivanti dall'aver acquisito beni e servizi al di fuori delle ordinarie regole contabili. In tal caso, infatti, si è sempre in presenza di una scorretta quantificazione delle somme effettivamente necessarie a finanziare le spese dell'ente, sia perché insufficienti a finanziare i servizi già contrattualizzati, sia perché i dirigenti dell'ente hanno richiesto prestazioni senza che avessero ricevuto una specifica autorizzazione in termini di stanziamento di bilancio.

I fenomeni da ultimo descritti appaiono particolarmente gravi, in quanto sono il sintomo dell'approvazione di documenti di programmazione contabile che, sebbene formalmente in equilibrio, non rappresentano fedelmente le reali necessità finanziarie dell'ente.

Analogamente, l'approvazione di un rendiconto che presenta un avanzo di amministrazione, in presenza di debiti fuori bilancio non finanziati, rende tale avanzo non rappresentativo della reale entità delle somme liberamente destinabili al finanziamento delle spese.

Non imputare all'esercizio di competenza le spese, inoltre, determina effetti elusivi ai fini del patto di stabilità, in quanto il saldo finanziario risultante dal rendiconto approvato non tiene conto di quelle poste che dovranno essere oggetto di riconoscimento negli esercizi successivi.

Un simile comportamento è chiaramente scorretto e non conforme al quadro normativo vigente, come ricordato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n. 5 del 14.02.12 e ribadito dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 410/2013.

Tanto premesso, gli scriventi hanno esaminato le relazioni del Collegio dei Revisori allegate ai rendiconti, nelle quali è riportato l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio, di quelli rilevati a fine anno ma non riconosciuti e, in alcuni casi, gli ulteriori debiti rilevati dopo la chiusura dell'esercizio.

Nella tabella seguente sono riepilogati i debiti fuori bilancio riconosciuti nel periodo 2009 – 2012, suddivisi per tipologia.

Art. 194, D.Lgs. n. 267/2000, lett. :	2009	2010	2011	2012
a) Sentenze esecutive				368.809,65
e) Acquisiz. beni e servizi senza impegno di spesa	18.845.210,04	10.318.618,03	4.773.741,23	4.256.982,32
Totale	18.845.210,04	10.318.618,03	4.773.741,23	4.625.791,97

Oltre ai debiti fuori bilancio riconosciuti, è interessante indicare l'ammontare dei debiti fuori bilancio finanziati ma non ancora riconosciuti e degli ulteriori debiti fuori bilancio segnalati dopo la chiusura dell'esercizio, che vengono riportati nella seguente tabella.

	2009	2010	2011	2012
DFB finanziati e non riconosciuti	10.435.294,76	421.867,44	2.930.584,02	
DFB segnalati dopo la chiusura dell'esercizio	560.810,65	3.023.794,21		44.361.669,91

Dall'esame congiunto delle due tabelle precedenti è possibile rilevare come l'acquisto di beni e di servizi al di fuori delle regole contabili sia un elemento patologico costantemente presente, anche se l'importo dei debiti riconosciuti presenta un *trend* in riduzione ed incide comunque in misura marginale, stante la dimensione complessiva del bilancio.

E' inoltre rilevabile una chiara correlazione tra l'importo dei debiti segnalati dopo la chiusura dell'esercizio e quelli che saranno oggetto di riconoscimento nell'esercizio successivo. Ciò sembra indicare che tutti i debiti di cui si era a conoscenza sono stati poi oggetto di riconoscimento.

Fa eccezione l'anno 2011, relativamente al quale non è stato possibile rilevare dal bilancio di previsione 2012 l'ammontare dei debiti fuori bilancio segnalati dopo la chiusura dell'esercizio. Tale dato è stato richiesto alla Ragioneria Generale dell'ente, che ha trasmesso via *e-mail* una tabella (allegato n. 26) da cui è stato possibile rilevare che i debiti fuori bilancio ammontavano ad € 37.637.361,70.

Nell'anno 2012 i debiti fuori bilancio riconosciuti sono stati di importo nettamente inferiore rispetto a quelli rilevati in sede di previsioni iniziali.

Informazioni rilevanti in merito ai debiti fuori bilancio sono rinvenibili nei bilanci di previsione approvati dall'ente.

Dalla lettura della Delibera di Consiglio Comunale n. 76/2010 si può rilevare la previsione di oneri straordinari per € 14.503.255,34 (allegato n. 27). Una parte di questi debiti si riferisce ad oneri di competenza dell'esercizio 2009 rispetto ai quali non erano stati predisposti stanziamenti di bilancio sufficienti, come ad esempio per il debito di € 4.822.962,57 riferibile alle residenze sanitarie assistenziali.

Con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 51/2011 è stato approvato il bilancio di previsione per l'anno 2011, nell'ambito del quale sono stati previsti oneri straordinari per € 17.787.840,48 (allegato n. 28). Tra questi sono presenti oneri per forniture elettriche riferite agli anni 2009 e 2010 dei nuovi impianti di illuminazione pubblica per € 2.900.000,00.

Nella Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 45/2012, con cui è stato approvato il bilancio di previsione n. 2012, non è riportata alcuna indicazione relativamente alla composizione degli oneri straordinari, come già detto in precedenza.

I debiti comunicati ammontano ad € 37.637.361,70 e si riferiscono, quanto alle voci principali, a spese per servizi assistenziali legati all'emergenza Nord Africa per € 3.740.901,25, a fatture per utenze idriche ed elettriche per € 10.247.067,33 ed alle somme dovute per la transazione Tevere TPL per € 13.000.000,00.

Particolarmente interessante appare la lettura della Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 88/2013, con cui è stato approvato il bilancio di previsione 2013. In tale documento sono riportati oneri straordinari per € 118.302.585,77, di cui € 98.481.827,07 di parte corrente (allegato n. 29).

Tra di questi sono presenti, fra gli altri, oneri per l'assistenza straordinaria di minori non accompagnati riferiti a fatture 2012 per € 12.832.794,82, oneri per attività riabilitative effettuate nel 2011 e nel 2012 per € 9.774.259,08, oneri riferibili alle residenze sanitarie assistenziali per l'anno 2012 per € 2.309.287,81, oneri per arretrati utenze elettriche per illuminazione pubblica 2012 per € 20.703.955,00, oneri per arretrati utenze elettriche – ACEA Energia per € 14.784.277,01 ed oneri per arretrati utenze idriche – ACEA ATO 2 per € 6.752.870,72.

Solamente le voci in precedenza richiamate, che rappresentano quelle di importo maggiore tra le molteplici voci di oneri straordinari indicate nella tabella, ammontano ad € 67.157.444,44. Appare evidente, quindi, un significativo incremento degli oneri straordinari derivanti dalla mancata previsione di stanziamenti adeguati al finanziamento di servizi ordinari di cui l'ente usufruisce.

Un simile fenomeno oltre ad evidenziare che gli stanziamenti previsti nel bilancio 2012 risultavano, relativamente ad alcune voci, decisamente insufficienti a finanziare le necessità dell'ente, comporta anche che il raggiungimento degli obiettivi in termini di Patto di stabilità è stato raggiunto grazie al mancato rispetto del principio di annualità del bilancio.

Trovare copertura negli esercizi successivi a delle spese non certamente qualificabili come imprevedibili è configurabile, come già indicato in precedenza, quale fenomeno elusivo delle disposizioni del Patto di stabilità. Sul punto si tornerà in seguito nel Capitolo III.

Come rilevato nel precedente paragrafo 1.3.1.1, con l'insediamento della nuova amministrazione la problematica non appare essere stata risolta, in quanto, anche in assenza di impegni di bilancio, l'ente non ha fatto nulla per evitare che venissero effettuate prestazioni da parte di soggetti terzi in violazione delle regole contabili.

1.6.4 Conclusioni

L'esame del risultato di amministrazione risultante dal rendiconto 2012 ha evidenziato come lo stesso sia stato sovrastimato, sia perché composto da residui attivi inesistenti, inesigibili o di spettanza di un altro soggetto, sia per la presenza di debiti fuori bilancio.

Inoltre l'ente non ha effettuato al 31.12.12 la riconciliazione dei saldi debitori e creditori con le società partecipate, così come previsto dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012.

Tenendo conto di tali fattori, il risultato di amministrazione al 31.12.12 sarebbe stato quello riepilogato nella tabella seguente. Si precisa che i residui attivi inesistenti o inesigibili sono indicati al netto di quelle componenti riferite agli accertamenti nn. 6080013339 e 6090010688 ($28.545.388,38 - 21.678.211,99 = 6.867.176,39$), in quanto tali entrate sono state oggetto di valutazione di congruità del fondo svalutazione crediti e quindi già considerate.

	Rendiconto 2012	Ricostruzione 2012
Avanzo di amministrazione	706.735.572	706.735.572
-Residui attivi inesistenti o inesigibili		8.263.690
-Debiti fuori bilancio al 31.12.12		118.129.560
Avanzo di amministrazione rettificato, di cui:	706.735.572	580.342.322
-Fondi vincolati	92.435.492	92.435.492
-Fondi per il finanz. di spese in c/ capitale	180.664.526	180.664.526
-Fondo svalutazione crediti	349.986.636	349.986.636
-Adeguamento fondo svalutazione crediti		442.253.638
Fondi non vincolati	83.648.918	-484.997.970

I dati riportati nella tabella precedente evidenziano che, tenendo conto dei debiti fuori bilancio, dei residui attivi inesistenti o inesigibili e delle somme necessarie ad adeguare il fondo di svalutazione crediti ai reali rischi di inesigibilità, l'avanzo di amministrazione di parte libera al 31.12.12 sarebbe stato negativo per € 484.997.970.

Tale risultato potrebbe essere significativamente peggiore se l'attività di riconciliazione dei crediti e dei debiti nei confronti delle società partecipate dovesse evidenziare l'inesistenza di crediti vantati dall'ente o la presenza di ulteriori debiti fuori bilancio.

1.7 Il bilancio di previsione 2013

Nel corso della presente ispezione, con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 88 del 2-6 dicembre 2013, è stato approvato il bilancio di previsione 2013.

Gli scriventi hanno ritenuto necessario esaminare le modalità con cui l'ente ha garantito in fase previsionale l'equilibrio tra entrate e spese, in considerazione delle difficoltà incontrate in tal senso, che hanno portato all'avvio della presente attività ispettiva.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le entrate e le spese previste per l'esercizio 2013, che oramai si avvia a conclusione, a cui vengono affiancate le entrate e le spese rilevate dal rendiconto 2012, in modo da poter operare un raffronto.

Anche nell'anno 2013, pertanto, il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente in fase previsionale è stato garantito facendo ricorso ad entrate straordinarie per circa 83 milioni di euro.

1.7.1 L'andamento della spesa corrente

In termini assoluti, si può rilevare come la spesa corrente sia cresciuta di circa 709 milioni di euro rispetto a dati del rendiconto 2012. Così come per gli anni precedenti, verrà effettuato un raffronto tenendo conto dei principali fenomeni distorsivi.

Si rileva, infatti, che il finanziamento regionale per il servizio di TPL è stato pari ad € 188.000.000,00 nell'anno 2012, mentre per l'anno 2013 è prevista una riduzione ad € 100.000.000,00. Come rilevabile dalla delibera di approvazione del bilancio di previsione, tali risorse non sono state formalmente assegnate dalla Regione Lazio a Roma Capitale, in quanto sono conseguenti all'effettivo ottenimento di un extraggettito che dovrà essere certificato dal tavolo nazionale di rientro dal debito sanitario istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze. A seguito dell'assenza di certezze in merito alla effettiva realizzabilità di una simile ipotesi, allo stato attuale non è valutabile la congruità di una simile previsione.

Quanto all'onere del contratto di servizio di igiene urbana, lo stesso ha subito una riduzione in quanto nell'anno 2012 una quota consistente si riferiva ad arretrati. In ogni caso il costo del servizio è coperto dalla specifica entrata di pari importo.

I dati contabili, infine, sono stati depurati dalle poste relative alla restituzione delle somme di cui al Fondo Sperimentale di Riequilibrio, sensibilmente aumentate rispetto all'anno 2012, della differenza di IVA relativa all'operazione Italgas, in precedenza già descritta, e delle somme che Roma Capitale dovrà trasferire alla Gestione Commissariale per il reintegro della massa attiva in conseguenza del

Entrate	Previsioni 2013	Rendiconto 2012	Spese	Previsioni 2013	Rendiconto 2012
Titolo I	2.650.966.959,10	3.328.374.965,47	Titolo I	5.602.834.257,20	4.893.485.708,07
Titolo II	1.331.581.617,08	825.319.516,81	Titolo II	566.310.278,33	1.612.514.876,88
Titolo III	1.587.331.218,20	840.628.243,89	Titolo III	349.860.889,23	78.943.149,72
Titolo IV	524.388.014,55	1.260.999.901,33	Titolo IV	470.839.066,44	549.172.813,81
Titolo V	350.452.117,59	421.166.639,41			
Titolo V	470.839.066,44	549.172.813,81			
Totale	6.915.558.992,96	7.225.662.080,72	Totale	6.989.844.491,20	7.134.116.548,48

Dalla tabella precedente è possibile rilevare che le entrate sono inferiori alle spese del bilancio di previsione 2013 per € 74.285.498,24. Tale differenza viene finanziata facendo ricorso all'avanzo di amministrazione, di cui € 17.106.767,58 di parte libera.

Quanto alla parte corrente del bilancio, le entrate dei primi tre Titoli sono inferiori alle spese del Titolo I ed alle quote di ammortamento dei mutui e prestiti di cui al Titolo III (escludendo la somma di € 300.000.000,00 relativa alla restituzione dell'anticipazione di tesoreria) per € 82.815.352,05. Tale differenza è previsto che venga finanziata come riepilogato nella tabella seguente.

	2013
Entrate correnti	5.569.879.794,38
Contr. rilascio conc. edilizie	39.726.385,69
Conc. diritto sup. cimiteriale	10.618.953,11
Avanzo di amministrazione	35.918.250,89
Totale entrate	5.656.143.384,07
Spese correnti	5.602.834.257,20
Spese rimb. mutui e prestiti	49.860.889,23
Totale spese	5.652.695.146,43

Il maggior importo delle entrate rispetto alle spese, pari ad € 3.448.237,64, è previsto che serva a finanziare spese in conto capitale.

Spesa corrente - Intervento	Rendiconto 2012	Previsioni 2013	Differenza
Personale	1.084.627.789	1.067.406.632	-17.221.157
Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	16.803.886	16.759.965	-43.921
Prestazioni di servizi	2.970.101.603	2.600.488.577	-369.613.026
Utilizzo beni di terzi	122.495.724	128.466.951	5.971.227
Trasferimenti	464.348.225	792.426.868	328.078.643
Interessi passivi ed oneri finanziari diversi	32.042.488	32.843.880	801.392
Imposte e tasse	176.122.673	77.359.174	-98.763.499
Oneri straordinari della gestione corrente	26.943.321	655.101.158	628.157.837
Fondo svalutazione crediti		215.172.549	215.172.549
Fondo di riserva		16.808.503	16.808.503
Totale	4.893.485.708	5.602.834.257	

Anche in questo caso verranno esaminate le spese di cui all'Intervento 3 - Prestazioni di servizi ed all'Intervento 5 - Trasferimenti, in quanto ritenute maggiormente significative. Va considerato che gli oneri straordinari della gestione corrente fanno in massima parte riferimento all'obbligo di restituzione allo Stato del FSR, mentre quelle di cui al fondo svalutazione crediti non sono presenti nel rendiconto in quanto tecnicamente non oggetto d'impegno, andando a confluire direttamente nell'avanzo di amministrazione a tal fine vincolato.

1.7.1.1 La spesa per prestazioni di servizio

Per poter effettuare alcune considerazioni, nella successiva tabella verrà ricostruita la spesa (impegni in conto competenza) per prestazioni di servizi, al netto del trasferimento regionale per il TPL e del costo del servizio fornito dall'AMA finanziato con la TARI, che hanno subito rilevanti variazioni rispetto all'anno 2012.

	Rendiconto 2012	Previsioni 2013
Spesa per prestazioni di servizi	2.970.101.603	2.600.488.577
-Trasf. Regione per TPL	188.000.000	100.000.000
-Costo servizio igiene urbana	975.278.550	744.421.909
Totale	1.806.823.053	1.756.066.668

trasferimento dei crediti vantati verso l'ATAC previsto dall'art. 1, comma 5, del D.L. n. 126/2013⁶, pari ad € 404.212.374,80.

Nella tabella seguente sono riportati i dati relativi al raffronto operato.

	Rendiconto 2012	Previsioni 2013
Impegni spesa corrente	4.893.485.708	5.602.834.257
-Trasf. Regione per TPL	188.000.000	100.000.000
-Costo servizio igiene urbana	975.278.550	744.421.909
-Restituzione allo Stato maggiore riduzione FSR		487.420.000
-Restituzione allo Stato acconto FSR	61.100.000	25.112.272
-Accantonamento fondo svalutazione crediti		215.172.548,79
-IVA su operazione Italgas	96.736.700	
-Reintegro massa attiva Gestione Commissariale		404.212.374,80
Totale	3.572.370.458	3.626.495.152

Anche nell'anno 2013, in base ai dati contenuti nella tabella precedente, è ravvisabile un ulteriore incremento della spesa corrente di circa 54 milioni di euro.

Al fine di individuare le voci che più hanno inciso sull'incremento della spesa corrente, è stato esaminato, anche in questo caso, l'andamento della spesa corrente suddivisa per interventi. Nella tabella seguente è riepilogata la spesa corrente impegnata nell'anno 2012 e quella prevista nell'anno 2013.

⁶ Tale decreto è stato ritirato dal Governo e le disposizioni ivi contenute sono state trasfuse nell'art. 4 del D.L. del 30.12.13, n. 151.

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano chiaramente come la spesa per prestazioni di servizio abbia fatto registrare una riduzione in termini assoluti di circa 370 milioni di euro. Al netto dei principali elementi distorsivi, il confronto evidenzia invece una riduzione di circa 50 milioni di euro.

Al fine di individuare le voci che hanno maggiormente inciso su tale variazione, è stato chiesto all'ente di fornire dati di maggior dettaglio relativamente alla composizione della voce "Spese per prestazioni di servizi", così come già fatto per gli anni precedenti. I dati forniti sono riepilogati nella tabella in allegato n. 30.

Dalla tabella allegata è possibile rilevare la riduzione fatta registrare dal costo del contratto servizio di trasporto a carico dell'ente, passato da 668 milioni di euro dell'anno 2012 (480 milioni al netto del trasferimento regionale) a 608 milioni dell'anno 2013 (508 milioni al netto del trasferimento regionale). In termini assoluti la riduzione ammonta a circa 60 milioni euro, ovvero un importo superiore alla riduzione fatta registrare dalla spesa per prestazioni di servizio nel suo complesso.

Va però rilevato come la riduzione in termini assoluti del costo del contratto di servizio non sia dovuta ad un processo di efficientamento posto in essere dell'ATAC. Nella Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 88 del 2-6 dicembre 2013 è infatti indicato che, a fronte di una perdita prevista nel piano industriale per l'anno 2013 di 62 milioni di euro, si registrerà nel corrente esercizio una perdita di circa 151 milioni di euro, sempre che gli interventi di razionalizzazione posti in essere dalla società abbiano successo, altrimenti il risultato sarà verosimilmente peggiore.

In conclusione, a fronte di una riduzione della spesa per il contratto di servizio del TPL di circa 60 milioni, le perdite di ATAC aumenteranno di circa 90 milioni rispetto alle previsioni (se tutto va bene). Se si ripeteranno le scelte operate negli anni passati (vedi paragrafo 2.2), di tali oneri dovrà comunque farsi carico Roma Capitale.

Relativamente all'utilizzo di lavoratori interinali, nell'anno 2012 si è registrata una spesa di 5,3 milioni di euro, mentre nell'anno 2013 la spesa è prevista in aumento a 6 milioni di euro.

La spesa per “altri contratti di servizio” è prevista in aumento rispetto ai 176 milioni di euro dell’anno 2012, sino a raggiungere 191 milioni di euro. Nella tabella seguente vengono messe a raffronto le voci ritenute più significative.

Descrizione	Rendiconto 2012	Previsioni 2013
Trasporto scolastico	15.717.477	16.014.429
Trasporto scolastico portatori di handicap	6.019.050	6.392.208
Manifestazioni ed eventi – Contratto di servizio Zètema	4.492.911	3.180.668
Contratto di servizio Zètema – Musei civici di Roma	34.043.353	35.443.353
Contratto di servizio Risorse per Roma – Patrimonio	501.853	63.767
Gestione dell’illuminazione pubblica	45.000.000	60.146.229
Guardiania e manutenzione dei parcheggi di scambio	7.190.000	7.870.800
Assist. alunni normodotati e diversamente abili – Contratto Multiservizi	7.936.361	8.387.821
Contratto di servizio – Gestione del patrimonio	7.033.152	6.431.105
Contratto di servizio Zètema - Comunicazione	1.142.049	494.056

Come rilevabile, l’unica consistente variazione ha riguardato l’onere per il servizio di pubblica illuminazione, che da solo giustifica l’incremento di 15 milioni di euro fatto registrare dalla voce “altri contratti di servizio” rispetto all’anno 2012.

La spesa per l’organizzazione di manifestazioni e convegni è prevista in riduzione rispetto all’anno 2012, passando da 11,3 a 6 milioni di euro.

Molto consistente risulta anche la riduzione della spesa prevista per la manutenzione ordinaria e la riparazione di beni immobili, passata da 119 a 75 milioni di euro. All’interno di tale categoria, le voci che presentano riduzioni maggiori sono quelle riportate nella seguente tabella.

Descrizione	Rendiconto 2012	Previsioni 2013
Manutenzione ordinaria edifici	25.844.157	12.570.900
Manutenzione edifici – lavori a somma urgenza	4.656.298	335.000
Manutenzione impianti speciali	2.772.806	7.671.124
Manutenzione impianti tecnologici	2.413.613	881.686
Manutenzione stradale	49.892.585	40.130.820
Manutenzione stradale – interventi urgenti per eventi meteorologici eccez.	16.019.128	1.300.000
Manutenzione piste ciclabili	1.864.432	495.000

Dalla tabella precedente è possibile rilevare come sia stata ridotta sensibilmente la previsione di spesa per la manutenzione degli edifici e delle strade. Rispetto a tali tipologie di interventi manutentivi, appare difficilmente ipotizzabile che la riduzione della spesa derivi direttamente dalla riduzione delle necessità.

Si segnala come la spesa media nel periodo 2009 - 2012 per la manutenzione ordinaria edifici sia stata pari a 35,4 milioni di euro annui, quella per manutenzione edifici – lavori a somma urgenza a 7 milioni di euro annui, quella per la manutenzione stradale a 66,5 milioni di euro annui e quella per manutenzione stradale – interventi urgenti per eventi meteorologici eccezionali a 4 milioni di euro annui.

Aver previsto necessità di spesa nettamente inferiori ai dati storici comporta, con ogni probabilità, o l'insorgenza di debiti fuori bilancio o il forte deterioramento dei beni dell'ente, con conseguente probabile anomalo aumento delle spese di manutenzione nei futuri esercizi.

A parere degli scriventi, simili riduzioni di spesa non possono essere considerate strutturali.

Relativamente alle spese per utenze, l'incremento fatto registrare rispetto all'anno 2012 è imputabile allo stanziamento ed al successivo impegno in tale ultimo anno di risorse nettamente insufficienti a coprire il fabbisogno di spesa. In sede di predisposizione del bilancio di previsione 2013, infatti, è stata rilevata la presenza di una significativa mole di oneri riferiti alle utenze 2012, come rappresentato nel paragrafo 1.5.3.

Una rilevante riduzione hanno fatto registrare le "altre spese per servizi", passate dai circa 194 del 2012 ai circa 171 milioni di euro previsti nel 2013. In questa voce sono incluse svariate tipologie di servizi, tra cui quelli per le manifestazioni, quelli in favore di nomadi e immigrati, di *call center*, per il decoro urbano, servizi in favore di soggetti in stato di disagio, per la gestione del canile, per gli asili nido, per la rimozione dei veicoli in sosta d'intralcio, per i progetti sociali, ecc.. I servizi principali

hanno comunque fatto registrare riduzioni limitate, se non, in qualche caso, aumenti rispetto all'anno precedente.

Le rette di ricovero in strutture per anziani, minori, ecc, sono previste in aumento rispetto all'anno precedente, passando da 254 a 268 milioni di euro. Anche le spese per le mense scolastiche sono previste in aumento, passando da 78 ad 82 milioni di euro, così come quelle per il servizio di *global service* nelle scuole (Roma Multiservizi), che passano da 42,8 a 46,4 milioni di euro.

In conclusione, la riduzione fatta registrare dalla voce "spese per prestazioni di servizio" è dovuta integralmente dalla riduzione dei trasferimenti all'ATAC, che però non può essere considerata una riduzione di spesa, per le ragioni in precedenza esposte.

Le rimanenti spese per prestazioni di servizi hanno subito variazioni, nel complesso a saldo pressoché invariato (circa 10 milioni di aumento), facendo però registrare riduzioni relativamente ad alcune voci che ben difficilmente potranno garantire stabili risparmi nel medio periodo.

Nel complesso, anche il bilancio 2013 non sembra contenere misure strutturali finalizzate alla riduzione della voce di spesa in questione. Al netto di interventi estemporanei, quali la riduzione delle attività di manutenzione, la spesa appare addirittura in aumento.

1.7.1.2 La spesa per trasferimenti

La spesa di cui all'Intervento 5 – spesa per trasferimenti, presenta nell'anno 2013 un significativo incremento rispetto all'anno 2012, passando da 464 a 792 milioni di euro.

Per poter effettuare alcune considerazioni, così come già fatto in precedenza, verrà effettuato un raffronto tra la spesa impegnata nell'anno 2012 e le previsioni per l'anno 2013, non tenendo conto dei principali elementi distorsivi. Si precisa che le agevolazioni tariffarie dall'anno 2013 sono state considerate direttamente all'interno della tariffa applicata da AMA.

	Rendiconto 2012	Previsioni 2013
Spesa per trasferimenti	464.348.225	792.426.868
-Restituzione allo Stato acconto FSR	61.100.000	25.112.272
-Agevolazioni tariffarie	25.000.000	
-Reintegro massa attiva Gestione Commissariale		404.212.375
Totale	378.248.225	363.102.221

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano come la spesa per trasferimenti, al netto dei fenomeni descritti, abbia fatto registrare una riduzione di circa 15 milioni di euro.

Al fine di individuare le voci che compongono tale intervento, è stato chiesto all'ente di fornire dati di maggior dettaglio relativamente alla voce "Spesa per trasferimenti" ed al suo andamento nel corso del periodo esaminato. I dati forniti sono riepilogati nella tabella in allegato n. 31.

Dal raffronto di tale documento con quello analogo relativo al periodo 2007 – 2012, si può rilevare quali previsioni di spesa abbiano fatto registrare le maggiori variazioni rispetto agli impegni dell'anno 2012.

In particolare, i contributi per l'assistenza alloggiativa sono scesi da 19,8 a 2,7 milioni di euro, i contributi vari sono ridotti da 27,5 a 23 milioni di euro, principalmente per la riduzione dei contributi ad enti ed associazioni culturali ed alla Fondazione Cinema per Roma, il contributo al Teatro di Roma è diminuito da 4,3 a 3,1 milioni di euro, il contributo ad Teatro dell'opera è sceso da 20 a 17,5 milioni di euro e la spesa per refezione autogestita è diminuita da 30,3 a 28,3 milioni di euro.

Sono state incrementate, invece, da 2 a 31 milioni di euro le previsioni di spesa per i trasferimenti in favore di imprese private, da 7,3 a 14,9 milioni di euro le spese per fornitura gratuita di libri, da 0,5 ad 1,5 milioni di euro i contributi per attività sportive.

La natura stessa della spesa per trasferimenti non pone problemi di sostenibilità, essendo operabili tagli significativi senza che l'ente possa subire effetti collaterali

negativi dal punto di vista finanziario. La sostenibilità delle riduzioni di spesa pone problemi maggiori dal punto di vista “politico”, per cui sarà da verificare nel medio periodo se l’ente riuscirà a consolidare simili riduzioni di spesa.

1.7.1.3 Il fondo svalutazione crediti stanziato nell’anno 2013

Riguardo al fondo di svalutazione crediti, nel bilancio 2013 è previsto un accantonamento di 215 milioni di euro.

Dalla lettura della relazione dell’Organo di Revisione sul bilancio di previsione 2013 è possibile rilevare che le previsioni relative all’accertamento evasione ICI ammontano a 40 milioni di euro, la cui effettiva riscuotibilità è stimata nel 42,15%.

Nell’anno 2013 è stato previsto un sensibile incremento delle entrate da sanzioni per violazioni al codice della strada, che passano dai 282 milioni di euro dell’anno 2012 ai 409 milioni di euro dell’anno 2013. Tale entrata, come evidenziato in precedenza in sede di esame della congruità del fondo svalutazione crediti anno 2012, presenta elevate percentuali di inesigibilità, che per le somme iscritte a ruolo raggiungono il 60% circa.

Occorre poi considerare le elevate percentuali di inesigibilità che caratterizzano le entrate da fitti attivi ed i rischi di mancata riscossione della TARES, che probabilmente dall’anno 2014 non sarà più presente in quanto sostituita da altra imposta.

Tali fenomeni possono far ritenere che il fondo di svalutazione crediti appostato nell’anno 2013 possa essere sufficiente a far fronte alle mancate riscossioni delle entrate 2013, senza però tener conto dei rischi di mancata riscossione dell’ingente credito vantato nei confronti di ATAC, di cui si parlerà nel successivo paragrafo.

E’ possibile quindi concludere che, nonostante il rilevante sforzo finanziario, al 31.12.13 dovranno essere confermate le considerazioni già espresse relativamente all’anno 2012 in merito alla inadeguatezza del fondo svalutazione crediti. Occorrerà però tener conto dell’elevato rischio di mancata riscossione del credito vantato nei confronti di ATAC, che, a seguito del trasferimento della partita creditoria vantata

dalla Gestione Commissariale nei confronti della società, aumenterà di circa 404 milioni di euro.

1.7.2 Il sostegno finanziario a Roma Capitale di cui alle disposizioni del D.L. n. 126/2013, successivamente confluite nel D.L. n. 151/2013

L'art. 1, comma 5, del D.L. n. 126/2013, così detto "Decreto salva Roma", ha previsto una serie di misure in favore di Roma Capitale, sintetizzabili nella restituzione da parte della Gestione Commissariale delle somme attribuite al Comune di Roma per l'anno 2009 per effetto dell'art. 5, comma 3, del D.L. n. 154/2008 e da questo trasferite alla Gestione Commissariale (485 milioni di euro), e nell'aver autorizzato il Commissario straordinario ad inserire nella massa passiva ulteriori 115 milioni di euro di debiti che attualmente sono a carico di Roma Capitale.

Una parte di tali somme, pari ad € 320.530.000,00, sono state destinate da Roma Capitale nell'anno 2013 per il raggiungimento degli equilibri di bilancio, così come consentito dall'ultimo periodo del comma 5 dell'art 1 del citato D.L. n. 126/2013.

A seguito del ritiro del decreto da parte del Governo, il contenuto delle disposizioni richiamate è stato trasfuso nell'art. 4 del D.L. n. 151/2013.

Va segnalato come l'ente non abbia ritenuto invece di dover utilizzare la leva fiscale, procedendo così all'incremento delle aliquote IMU per l'anno 2013. A titolo di esempio si segnala che l'incremento dell'aliquota IMU sulla prima casa dallo 0,5%, attualmente in vigore, allo 0,6%, avrebbe determinato un aumento di entrate quantificato in circa 116 milioni di euro.

Le difficoltà finanziarie segnalate a più riprese a mezzo stampa dall'Amministrazione Capitolina, hanno quindi determinato un ulteriore intervento di supporto da parte dello Stato, che ha consentito di incrementare ulteriormente i propri livelli di spesa corrente, così come in precedenza dimostrato, ma non un incremento dell'imposizione tributaria a carico dei cittadini residenti, che beneficiano di tali spese.

La stessa disposizione ha inoltre previsto la possibilità per Roma Capitale di riacquisire la titolarità dei crediti vantati verso le società da essa partecipate ed inseriti nella massa attiva della Gestione Commissariale.

A fronte di tale trasferimento, la norma sembra prevedere una compensazione con i crediti vantati da Roma Capitale nei confronti della Gestione Commissariale. In tal senso è stata interpretata la norma da parte dell'ente, che nell'anno 2013 ha inserito tra le spese previste il versamento alla Gestione Commissariale della somma di € 404.212.375,00, pari al credito da quest'ultima trasferito nei confronti di ATAC.

Roma Capitale, che diventa così titolare del credito nei confronti di ATAC, può recuperare lo stesso anche attraverso piani di rientro pluriennali.

La presenza di tale credito nei confronti di ATAC comporta però elevati rischi di inesigibilità, in quanto sottrarre risorse liquide alla società potrebbe causarne il *default*, con inevitabili conseguenze sul servizio di trasporto pubblico locale.

Visti i ripetuti interventi di ricapitalizzazione operati nel corso degli anni, finalizzati a non interrompere un servizio essenziale per la città, una simile scelta appare alquanto improbabile. Si ricorda come per l'anno 2013 ATAC abbia previsto (se tutto va bene) la generazione di una perdita di circa 151 milioni di euro, ben superiore ai 60 milioni di perdita previsti all'interno del piano industriale 2011 - 2015.

Già nell'anno 2012 la perdita di esercizio è stata pari a 156,8 milioni di euro, ben superiore anch'essa ai 109,5 milioni di euro previsti all'interno del piano industriale 2011 - 2015.

Indipendentemente dalle previsioni, quindi, la società produce un volume di perdite di circa 150 milioni di euro annui e i miglioramenti gestionali previsti non danno alcun cenno di produrre concreti risultati.

In un simile contesto, anche considerando che le perdite 2013 eroderanno integralmente le riserve del patrimonio netto societario ed intaccheranno il capitale sociale in maniera sensibile, appare improbabile che l'ente riesca a recuperare il credito oggetto di trasferimento da parte Gestione Commissariale.

A parere degli scriventi, quindi, Roma Capitale dovrebbe adeguare il proprio fondo svalutazione crediti tenendo conto di tali rischi.

1.8 Conclusioni

L'esame dei dati di bilancio riferiti al periodo 2009 - 2012 ha dimostrato come l'ente, nonostante le difficoltà finanziarie che hanno indotto nell'anno 2008 lo Stato ad accollarsi il debito pregresso del Comune di Roma, abbia continuato ad aumentare progressivamente la spesa corrente.

I dati hanno mostrato come sia stata evitata ogni decisione volta ad adeguare il livello ed il costo dei servizi forniti dall'ente alle reali disponibilità di bilancio, riproducendo quei comportamenti che avevano portato ad uno stato di sostanziale *default* nell'anno 2008.

Dal punto di vista della spesa, nonostante il "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato avesse evidenziato palesi violazioni alle norme di legge e contrattuali, in particolare per quanto riguarda il trattamento accessorio del personale dipendente, nessuna iniziativa è stata intrapresa per riportare la gestione nell'ambito della legalità (vedi successivo capitolo sulla gestione del personale).

In realtà, l'evoluzione dei fondi per il trattamento accessorio, nonostante le difficoltà finanziarie, ha evidenziato ulteriori incrementi, così come sono state effettuate assunzioni in violazioni alle norme di legge (stabilizzazioni).

Anche le società partecipate dall'ente sono state toccate solo in minima parte da processi di efficientamento, continuando a rappresentare una importante voce di spesa tra quelle per prestazioni di servizi. Le principali società, in particolare ATAC, hanno continuato a produrre risultati negativi ingenti, o hanno fatto registrare un incremento della spesa a carico dell'ente o della collettività.

Particolarmente gravi appaiono, inoltre, la modalità di affidamento dei servizi legati al sociale ed in favore della società Roma Multiservizi. Tali affidamenti sono avvenuti in palese contrasto con il contesto normativo vigente e con modalità ben poco

trasparenti, quasi sempre in assenza di una effettiva valutazione della concorrenzialità del prezzo offerto.

Dal punto di vista dell'entrata, l'ente ha continuato a far registrare percentuali di riscossione delle entrate patrimoniali estremamente basse, mentre qualche miglioramento ha fatto registrare l'imposta sulla pubblicità. Significativamente diminuita è risultata inoltre la percentuale di copertura dei servizi a domanda individuale.

Un passo avanti rispetto al passato è rappresentato dalla predisposizione di un fondo di svalutazione crediti, anche se largamente insufficiente a far fronte ai concreti rischi di inesigibilità delle principali entrate.

Questa serie di comportamenti, oltre alla sempre più massiccia emersione di debiti fuori bilancio ed alla scarsa attenzione nel riaccertamento dei residui, ha comportato l'approvazione di un rendiconto 2012 che, a fronte di un avanzo di amministrazione formale di parte libera di circa 83 milioni di euro, appare presentare un reale disavanzo di amministrazione di parte libera di circa 485 milioni di euro.

Quanto rappresentato evidenzia chiaramente come per il proprio risanamento Roma Capitale abbia fatto totale affidamento sull'intervento statale, senza realizzare in proprio alcuno sforzo per riportare in equilibrio i conti, nemmeno quando si trattava di far cessare comportamenti palesemente illegittimi.

A seguito del cambio di amministrazione avvenuto nel corso dell'anno 2013 la situazione non sembra aver fatto registrare particolari miglioramenti. E' stato infatti verificato che le strutture hanno continuato a ricevere servizi anche senza che venissero assunti i relativi impegni finanziari, mentre ha proseguito a corrispondere al personale dipendente le medesime somme degli anni precedenti, anche senza che si sia proceduto a costituire i relativi fondi per il trattamento accessorio e nonostante la disapplicazione *ope legis* degli accordi decentrati in precedenza sottoscritti.

Anche le procedure di affidamento degli appalti dei servizi relativi al sociale ed al *global service* nelle scuole si sono mantenuti al di fuori del perimetro della legalità.

L'attuale amministrazione, in linea con i comportamenti precedenti, ha dimostrato una notevole celerità nell'avanzare richieste di supporto finanziario allo Stato, mentre ben poco ha fatto per attivare le entrate proprie.

Va comunque rappresentato, ad onor del vero, che simili istanze hanno trovato sempre positiva risposta da parte del legislatore nazionale che, in via diretta (vedi, da ultimo, il contributo straordinario di 485 milioni di euro concesso dall'art. 1, comma 5, del D.L. n. 126/2013⁷) o in via indiretta, mediante progressivo ampliamento degli oneri posti a carico della Gestione Commissariale (vedi, da ultimo, l'autorizzazione ad inserire nella massa passiva ulteriori 110 milioni di debiti che Roma Capitale individuerà), ha sempre supportato le finanze capitoline.

E' di tutta evidenza che l'assegnazione di risorse, senza la richiesta di porre in essere puntuali interventi finalizzati a ridurre la spesa o a sanare i comportamenti irregolari, così da raggiungere uno stabile equilibrio di bilancio, è una modalità operativa che difficilmente può innescare comportamenti virtuosi da parte di un ente.

A titolo di esempio, si segnala che gli enti in difficoltà finanziarie che hanno presentato istanza di ammissione alla procedura così detta di predissesto, qualora richiedano l'anticipazione prevista dall'art. 243-*ter* del D.Lgs. n. 267/2000, sono obbligati, entro un triennio, a ridurre la spesa corrente di cui all'intervento 3 del 10% (art. 242-*bis*, comma 9, lett. b), del D.Lgs. n. 267/2000) e di cui all'intervento 5 del 25% (art. 242-*bis*, comma 9, lett. c, del D.Lgs. n. 267/2000) e ad espungere dai fondi per il trattamento accessorio del personale del comparto e di quello dirigente le somme di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 (comparto) e di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99 (dirigenza) non legati ad incrementi della dotazione organica (art. 242-*bis*, comma 9, lett. a), del D.Lgs. n. 267/2000).

Queste riduzioni di spesa garantirebbero a Roma Capitale, in base ai dati 2012, un risparmio annuo complessivo di 432 milioni di euro (di cui 297 milioni per

⁷ Ora art. 4 del D.L. n. 151/2013.

riduzione 10% Intervento 3, 50 milioni per riduzione 25% Intervento 5, al netto dei trasferimenti allo Stato, e 85 milioni di euro per la riduzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale).

CAPITOLO II

LE SOCIETÀ PARTECIPATE

2.1 Quadro generale delle società partecipate da Roma Capitale

Gli scriventi hanno proceduto ad una sintetica verifica della situazione economica e finanziaria delle società partecipate da Roma Capitale, al fine di monitorarne l'andamento ed i principali fenomeni gestionali, oltre che individuare eventuali criticità che possano determinare ricadute sul bilancio dell'ente.

Preliminarmente, pare opportuno rappresentare in forma riepilogativa le principali società controllate e collegate da Roma Capitale con indicazione della relativa quota di partecipazione.

Tipo	Denominazione	Data di costituzione	% Partecipazione
Società	Aequa Roma S.p.A. (fino al 2009 Roma entrate Spa)	01/08/2005	100,00%
Società	AMA	02/08/2000	100,00%
Società	ATAC S.p.A.	18/12/2000	100,00%
Società	Risorse per Roma – RpR S.p.A.	06/03/1995	100,00%
Società	Roma Metropolitane S.r.l.	21/06/2004	100,00%
Società	Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.	30/03/2009	100,00%
Società	SAR - Servizi Azionista Roma S.r.l.	02/08/2005	100,00%
Società	Zètema Progetto Cultura S.r.l.	Anno 2005 (Atti 46 e 286)	100,00%
Società	ACEA S.p.A.	17/03/1997	51,00%
Società	Centro Agroalimentare Roma S.c.p.A.	12/09/1988	31,00%
Società	Investimenti S.p.A.	23/04/1998	22,57%
Società	Eur S.p.A.	13/03/2000	10,00%
Società	Centro Ingrosso Fiori S.p.A.	03/10/1997	8,87%
Società	Centrale del Latte di Roma S.p.A.	24/10/1996	6,70%
Società	ACEA ATO2 S.p.A.	07/09/1999	3,54%
Società	Aeroporti di Roma S.p.A.	18/10/1999	1,33%
Azienda Speciale	Farmacap	29/01/1997	100,00%
Azienda Speciale	Palaexpò	29/07/1997	100,00%
Istituzione	Sistema Biblioteche	01/03/1996	100,00%
Istituzione	Agenzia per la Tossicodipendenza	21/05/1998	100,00%
Mutua Assicuratrice	Assicurazioni di Roma+D4	09/03/1971	74,35%

Al riguardo, si fa presente che con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77 del 15.12.11, è stato autorizzato, tra l'altro, il mantenimento, ai sensi dell'articolo 3, commi 27 e 28, della Legge n. 244/2007, delle seguenti partecipazioni nelle società, ritenendole strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Società di cui alla delibera 77/2011 e sintetico oggetto dell'attività	
Società di servizi pubblici locali (di interesse generale)	
Acea ATO 2 S.p.A.	Servizio idrico integrato
AMA S.p.A.	Servizio di igiene urbana e attività connesse (ciclo rifiuti ecc.)
ATAC S.p.A.	Servizio trasporto pubblico locale
Centro Agroalimentare Romano S.c.p.	Mercati ortofrutticoli ed ittici all'ingrosso nel Comune di Roma
Centro Ingrosso fiori S.p.A.	Mercato all'ingrosso dei fiori nel Comune di Roma
Eur S.p.A.	Gestione e valorizzazione del patrimonio del quartiere EUR
Investimenti S.p.A.	Gestione del fenomeno fieristico, espositivo e congressuale
Società non quotate di servizi strumentali	
R.p.R. Risorse per Roma S.p.a.	Gestione aree e beni patrimoniali nonché accertamento per condono
Aequa Roma	Servizi inerenti accertamenti tributi e altre entrate (anche per rifiuti)
Roma Metropolitane s.r.l.	Organizzazione, ampliamento e ammodernamento servizi per mobilità
Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.	Organizzazione e funzionamento dei servizi integrativi per la mobilità
Servizi Azionisti per Roma s.r.l.	Controllo servizi società partecipate per Roma Capitale
Zetema Progetto Cultura s.r.l.	Valorizzazione dei beni storici ed artistici della città di Roma
Altre società	
Aeroporti di Roma	Costruzione ed esercizio degli aeroporti di Roma ed attività connesse
Centrale del latte di Roma	Raccolta, produzione, trattamento e distribuzione del latte

Per quanto concerne il dettaglio delle disposizioni che regolamentano le società, si rinvia ai rispettivi Statuti societari, che individuano specifiche modalità attraverso le quali Roma Capitale esercita il controllo sulle stesse.

Al riguardo, si rappresenta che il Comune di Roma e successivamente Roma Capitale hanno avviato, a partire dal 2004, un processo di razionalizzazione del governo delle società partecipate, nell'ottica di rendere più stringente e trasparente il controllo, con particolare riferimento alle società interamente partecipate.

Tanto premesso, si fa presente che la relazione di fine mandato 2008 – 2013 predisposta ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del D.Lgs. n. 149/2011, recante “*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42*”, evidenzia che, al fine di consentire all'amministrazione di esercitare in modo omogeneo e strutturato il cosiddetto “controllo analogo”, nonché la funzione di direzione e coordinamento prevista dalla disciplina dei gruppi societari, gli statuti delle società *in house* di Roma Capitale devono prevedere, tra l'altro, che le stesse:

- si dotino di un “Codice di *Corporate Governance*” e di un “Codice di Comportamento”, regolanti, tra l'altro, i rapporti tra la società e l'ente;

- predispongano e trasmettano annualmente a Roma Capitale una Relazione Previsionale Aziendale (RPA), contenente i piani strategici, finanziari, economici e patrimoniali, nonché i piani di investimento di breve e lungo periodo;
- adottino un sistema di *reporting* gestionale da inviare all'ente controllante con cadenza trimestrale;
- subordinino a preventiva autorizzazione dell'Assemblea dei Soci e, dunque, dei competenti organi di Roma Capitale, le principali decisioni a valenza strategica.

Inoltre, la medesima relazione puntualizza che risulta approvato lo schema di Codice per la disciplina delle procedure di ricerca e inserimento di personale, che detta i principi cui le società devono attenersi nella selezione e valutazione del personale previsti dal D.L. n. 112/2008.

Si fa, altresì, presente che con la già richiamata Delibera n. 77 del 15.12.11, l'Assemblea Capitolina ha previsto, con riferimento alle società *in house*, che le stesse predispongano un piano gestionale annuale per le attività operative procedendo, altresì, ad aggiornare con cadenza annuale il piano industriale pluriennale.

Va comunque rappresentato che, nonostante gli interventi effettuati, il controllo analogo, esistente dal punto di vista formale, lo è meno da quello sostanziale. Ciò è testimoniato dal mancato riscontro da parte delle società ad alcune delle richieste formulate dagli scriventi per il tramite del competente Dipartimento e dalla mancata chiusura delle operazioni di riconciliazione, come verrà successivamente esposto.

Prima di esaminare nel dettaglio l'andamento delle società partecipate al 100% e dell'Azienda speciale Farmacap, così come risultante dai relativi bilanci in possesso dell'azionista, si ritiene utile evidenziare, anche se in modo non esaustivo, alcune delle disposizioni più significative in materia di rapporti tra enti locali e società partecipate.

Occorre inoltre segnalare che, nell'ottica di pervenire al contenimento dei costi degli organi di *governance* delle società, i commi 4 e 5 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012,

informazioni di dettaglio in ordine alle posizioni creditorie e debitorie nei confronti dell'ente, con indicazione di una scadenza individuata per il giorno 7 febbraio.

Taluni ritardi nella raccolta e trasmissione dei dati nonché nella procedura di rielaborazione dei medesimi, secondo quanto riportato nella nota informativa, non hanno reso, tuttavia, possibile allegare un prospetto definitivo al rendiconto 2012 che presenta solo la predetta nota informativa.

Alla data del 10 marzo, secondo quanto indicato nella nota, solo 19 strutture su 44 risultavano aver riposto in modo esaustivo. Delle 19 strutture, poi, 10 hanno risposto in modo esaustivo su tutte le società e 9 solo su parte delle società. Pertanto, viene evidenziato nella nota in questione che *“Tale inadempienza ha impedito di completare il quadro riepilogativo delle riconciliazioni”*.

In ogni caso, nella nota risulta presente una tabella da cui emergono le posizioni debitorie e creditorie complessive di ciascuna società, mentre i residui passivi presenti nella contabilità dell'ente sono stati rapportati al valore delle fatture emesse e da emettere. Nessuna analisi comparativa si è invece potuta svolgere per ATAC S.p.A. in ragione del ritardo nella trasmissione dei dati, pervenuti solo il 19 marzo.

Tanto premesso e tenuto conto, in ogni caso, che l'adempimento in questione non risulta rispettato, si darà conto nella relazione dello stato della riconciliazione in atto alla fine dell'anno 2013, sempre relativamente ai crediti e debiti dell'anno 2012, con specifico riferimento ai dati delle singole società esaminate.

In ogni caso, a livello generale, dall'analisi predisposta dai competenti uffici di Roma Capitale risultano complessivamente posizioni creditorie delle società verso il controllante per € 1.263.145.605,36 e posizioni debitorie originate da residui passivi di Roma Capitale verso le società per € 2.370.997.262,72, con uno scarto di € 1.107.851.657,36. Le posizioni debitorie delle società partecipate, risultanti dai bilanci di queste ultime, verso Roma Capitale ammontano invece ad € 238.347.020,78, a fronte di residui attivi risultanti dalla contabilità dell'ente per € 488.440.074,64, con uno scarto di € 250.093.053,86 (allegato n. 33).

misura non superiore al 50% della spesa sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009, estendendo, altresì, alle stesse le disposizioni di cui all'art. 7, commi 6 e 6-bis, del D.Lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, in materia di presupposti di trasparenza nel conferimento di incarichi. Tali ultime disposizioni sono state abrogate dalla Legge n. 147/2013.

Fermo restando le ulteriori disposizioni contenute all'interno di altri provvedimenti, è anche il caso di ricordare che lo stesso D.L. n. 95/2012 pone particolare attenzione agli acquisti tramite centrali di committenza (i commi 7 e 8 dell'art. 1 del D.L. n. 95/2012 prevedono anche la nullità, l'illecito disciplinare e profili di responsabilità erariale per acquisti relativi a determinate categorie merceologiche che avvengano al di fuori delle procedure ivi individuate) nonché ai rapporti tra l'ente locale e le società partecipate. Con riferimento a tale ultimo aspetto è stato previsto, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, che i Comuni e le Province alleghino al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti tra l'ente controllante e le società partecipate e che la medesima nota, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzi analiticamente eventuali discordanze fornendone motivazione.

Fermo restando quanto si rappresenterà in seguito, si fa presente che tale ultimo adempimento non risulta rispettato da Roma Capitale con riferimento al bilancio 2012, ma solo avviato in tale sede. Nel corso dell'anno 2013 il socio azionista si è attivato per raccogliere le informazioni ed ha fatto avere un riepilogo generale della circolarizzazione dei crediti e debiti fra società ed ente controllante che risulta quasi integralmente condivisa da entrambe le parti, ma ancora in corso. Più puntualmente, risulta allegato al rendiconto 2012 di Roma Capitale una nota informativa nella quale si evidenziano *“criticità connesse ai diversi principi e sistemi contabili che regolano l'Ente e le società partecipate, nonché alla tempistica di adozione dei documenti di bilancio della società”*.

A tal proposito viene evidenziato che risultava avviata una procedura con richiesta alle singole società, con partecipazione oltre il 50%, diretta ad ottenere

Con riferimento al personale, come già accennato in precedenza, l'art. 18 del D.L. n. 78/2010 ha previsto per le società pubbliche l'obbligo di adeguare le procedure di reclutamento ai principi previsti dall'art. 35, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001. Inoltre l'art. 76, comma 7, del medesimo D.L. n. 112/2008, nella versione introdotta dall'articolo articolo 20, comma 9, del D.L. n. 98/2011, prevede che, ai fini del calcolo del rapporto spesa corrente – spesa di personale, si debba tenere conto anche delle spese di personale delle società partecipate. Nel caso in cui tale rapporto superi il 50%, scatta il divieto per l'ente di effettuare assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

Con tale ultima modifica al testo del D.L. n. 112/2008, si è, sostanzialmente, imposto agli enti locali un consolidamento dei dati relativi al personale, nell'intento di verificare il rispetto dei vincoli assunzionali imposti dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006⁹.

Il D.L. n. 95/2012, nell'intento di pervenire ad una sostanziale riduzione e razionalizzazione della spesa delle società partecipate ha previsto, all'art. 4, comma 11, che il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle società, ivi compreso quello accessorio, a decorrere dal 1 gennaio 2013 e fino al 31 dicembre 2014 non può superare quello ordinariamente spettante per l'anno 2011, estendendo così alle società partecipate le disposizioni previste per i dipendenti degli enti locali dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010. Pone, inoltre, ulteriori importanti vincoli per le società partecipate, individuando limiti per l'avvalimento di prestazioni da parte di personale a tempo determinato ovvero con contratti a collaborazione coordinata e continuativa in

⁹ Deve anche sottolinearsi come la Corte dei Conti non abbia mancato di sottolineare nella relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali relativa al periodo 2010-2011 di cui alla delibera n. 13 Sez/Aut/2012/FRG che *“La materia delle società partecipate è strettamente connessa con i vincoli che l'ente locale sopporta sia nell'assetto finanziario, che nella spesa per il personale. Per le Sezioni regionali della Corte gli organismi strumentali partecipati dall'ente locale devono avere un andamento gestionale ispirato ai principi di efficienza ed economicità, con una particolare accentuazione nel caso delle società “in house”, in cui il Comune indirizza e coordina l'attività sociale. I noti vincoli di finanza pubblica e le norme di contenimento della spesa per il personale si estendono alle partecipate, ogni qualvolta l'ente locale ne sia socio unico”*.

come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3, dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nelle società possedute in misura totalitaria, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento dalle predette amministrazioni pubbliche, il compenso dei componenti del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale è ridotto del 10 per cento”.

Inoltre, come evidenziato in precedenza, il D.L. n. 95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012, contempla, all'art. 4, commi 4 e 5, una possibile riduzione da cinque a tre dei componenti degli organi di amministrazione delle società, in ragione della rilevanza e della complessità delle attività svolte, precisando altresì che “... *ferme le disposizioni vigenti in materia di onnicomprensività del trattamento economico, ovvero i dipendenti della società controllante hanno obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione ove riassegnabili, in base alle vigenti disposizioni, al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, e alla società di appartenenza. E' comunque consentita la nomina di un amministratore unico”.*

Dal punto di vista contabile deve essere segnalato anche quanto disposto dall'articolo 6, comma 19, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010, nella parte in cui prevede che “*Al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse”.*

A tale scopo, facendo riferimento ad un calcolo effettuato nell'anno 2007 dai competenti uffici della Ragioneria Generale di Roma Capitale, emergono i seguenti dati di riferimento mensili che dovrebbero costituire i parametri per l'individuazione dei compensi annuali da utilizzare quale riferimento per la determinazione dei compensi agli organi di Amministrazione delle società partecipate (allegato n. 32).

CALCOLO INDENNITA' DI FUNZIONE MENSILE SINDACO DI ROMA			
NORMATIVA DI RIFERIMENTO		IMPORTO	
DECRETO MINISTERO INTERNO N. 119/2000 art. 2, comma 1 (TAB A)	L. 15.100.000 (PER COMUNI OLTRE 500.000 ABITANTI)	€ 7.798,50	
DECRETO MINISTERO INTERNO N. 119/2000 art. 2, comma 1, lettera a)	5% di € 7.798,50	€ 389,93	
DECRETO MINISTERO INTERNO N. 119/2000 art. 2, comma 1, lettera c)	2% di € 7.798,50	€ 155,97	
DELIBERA DIGIUNTA N. 879 DEL 1/08/2000 (L. 16.157.000)	TOTALE INDENNITA' FUNZIONE		€ 8.344,40
DELIBERA DIGIUNTA N. 879 DEL 1/08/2000 (MAGGIORAZIONE DEL 30% DELLA SPESA CORRENTE)	30% di € 8.344,40	€ 2.503,32	
DEL. N. 879 DEL 1/08/2000 (L. 21.004.100)	TOTALE INDENNITA' FUNZIONE AL		€ 10.847,72
L. 266 DEL 23/12/2005 art. 1 comma 54, lettera a) (FINANZIARIA 2006)	10% di € 10.847,72	€ 1.084,78	
	TOTALE AL LORDO DELLE RITENUTE		€ 9.762,94

Pertanto, partendo da tali dati mensili è possibile individuare i dati complessivi annuali che sono i seguenti.

Indennità di funzione complessiva su base mensile ed annuale	Mensile (a)	Annuale (b)	Perc. 70% (b)	Perc. 60% (b)
Indennità di funzione sindaco	€ 8.344,40	€ 100.132,80	€ 70.092,96	€ 60.079,68
Indennità di funzione sindaco al loro delle ritenute erariali	€ 10.847,72	€ 130.172,64	€ 91.120,85	€ 78.103,58
Indennità di funz. sindaco al loro delle rit. erariali e dell'abbattimento dei compensi	€ 9.762,74	€ 117.152,88	€ 82.007,02	€ 70.291,73

L'importo di riferimento, che costituisce indicativamente il limite di cui all'art. 1, comma 725 e ss., della Legge n. 296/2006, sulla base dei dati delle tabelle come sopra riportate e fermo restando quanto disposto dai successivi commi, risulta pari, dunque, ad € 82.007,02 per il Presidente del Consiglio di Amministrazione e ad € 70.291,73 per i componenti del Consiglio di Amministrazione delle società.

In alcuni casi, soprattutto relativamente ad anni precedenti, come si vedrà, tale limite, che comunque deve essere valutato caso per caso in ragione della modalità associativa adottata, non sembrerebbe rispettato dalle società partecipate.

I predetti compensi degli organi di amministrazione e di controllo sono stati, peraltro, oggetto di revisione ai sensi dell'articolo 5, comma 7, del D.L. n. 78/2010, convertito nella Legge n. 122/2010, che ha previsto, all'articolo 6, ulteriori vincoli ai compensi degli organi di amministrazione e di controllo disponendo che per le "società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione,

evidenziano la necessità di una riduzione dei componenti dei Consigli di Amministrazione delle società partecipate⁸. A tal proposito pare opportuno ricordare che l'art. 1, commi 725 e seguenti, della Legge n. 296/2006 aveva già individuato dei parametri di riferimento per i compensi degli organi di amministrazione.

Infatti, proprio il comma 725, dell'art. 1 della citata legge disponeva che *“Nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente al 70% e per i componenti al 60% delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia ai sensi dell'articolo 82 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”*.

⁸ I commi 4 e 5 del D.L. n. 95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012, recitano quanto segue: *“4. I consigli di amministrazione delle società di cui al comma 1 devono essere composti da non più di tre membri, di cui due dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero due scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. Il terzo membro svolge le funzioni di amministratore delegato. I dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione ovvero i dipendenti della società controllante hanno obbligo di riversare i relativi compensi assembleari all'amministrazione e alla società di appartenenza. E' comunque consentita la nomina di un amministratore unico. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.*

5. *Fermo restando quanto diversamente previsto da specifiche disposizioni di legge, i consigli di amministrazione delle altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta, devono essere composti da tre o cinque membri, tenendo conto della rilevanza e della complessità delle attività svolte. Nel caso di consigli di amministrazione composti da tre membri, la composizione e' determinata sulla base dei criteri del precedente comma. Nel caso di consigli di amministrazione composti da cinque membri, la composizione dovrà assicurare la presenza di almeno tre dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, per le società a partecipazione diretta, ovvero almeno tre membri scelti tra dipendenti dell'amministrazione titolare della partecipazione della società controllante o di poteri di indirizzo e vigilanza, scelti d'intesa tra le amministrazioni medesime, e dipendenti della stessa società controllante per le società a partecipazione indiretta. In tale ultimo caso le cariche di Presidente e di Amministratore delegato sono disgiunte e al Presidente potranno essere affidate dal Consiglio di amministrazione deleghe esclusivamente nelle aree relazioni esterne e istituzionali e supervisione delle attività di controllo interno. Resta fermo l'obbligo di riversamento dei compensi assembleari di cui al comma precedente. La disposizione del presente comma si applica con decorrenza dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.”*

Come rilevabile, gli scostamenti appaiono estremamente rilevanti, ma possono essere influenzati dalla diversità delle regole contabili applicate. E' però il caso di segnalare che tali differenze, sino a che non verrà portata a termine la riconciliazione delle relative partire, determinano significativi rischi per le finanze dell'ente.

Nel caso in cui dovessero emergere maggiori debiti a carico di Roma Capitale, o minori crediti delle società con conseguente necessità di ricapitalizzazione delle stesse, i relativi oneri graverebbero sul bilancio dell'ente, aggravando così la sua situazione finanziaria.

Nell'ambito di un maggiore consolidamento tra i dati dell'ente locale e delle società partecipate deve essere anche letto il recente D.L. n. 174/2012, nella versione convertita dalla Legge n. 213/2012, che introduce all'art. 3, il nuovo art. 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000, il quale prevede che le sezioni regionali della Corte dei conti, ai fini della verifica dei rendiconti degli enti locali, accertino altresì che i predetti rendiconti *"tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente"*.

Appare, quindi, evidente, come fa notare la stessa Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, nella deliberazione n. 7/2013, che il principio enunciato, pur senza estendere il criterio del consolidamento oltre i casi espressamente previsti dalle vigenti norme, fa emergere un esigenza di fondo *"che è quella di salvaguardare la sana gestione finanziaria dell'Ente locale, ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio in un quadro di rappresentazione contabile trasparente, da cui emergano anche eventuali passività sommerse al sistema delle partecipate"*.

Per quanto concerne specificatamente Roma Capitale, si fa presente che, con riferimento alle misure di contenimento della spesa, nella relazione predisposta dall'ente locale alla fine mandato del mandato politico della precedente Amministrazione, vengono richiamate le seguenti delibere aventi ad oggetto il contenimento della spesa per compensi agli organi di amministrazione e di controllo

delle società, disciplina del cumulo tra incarichi nonché l'individuazione di tetti massimi per i compensi:

- Delibera di Giunta Capitolina n. 134 del 20.04.11;
- Delibera di Giunta Capitolina n. 158 dell'11.05.11;
- Delibera di Giunta Capitolina n. 313 del 16.09.11;
- Delibera di Giunta Capitolina n. 70 del 16.03.12;
- Delibera di Giunta Capitolina n. 114 del 18.04.12.

Inoltre, con riferimento alle spese per consulenze, missioni ed autovetture di servizio la Deliberazione di Giunta Capitolina n. 70 del 16.03.12 ha assoggettato le società partecipate alle medesime regole vigenti per Roma Capitale.

Deve anche segnalarsi che, con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 77 del 15.12.11, è stata disposta l'approvazione degli statuti tipo per le società strumentali *in house* di Roma Capitale, introducendo, tra l'altro, la necessità di predisporre per ciascuna società un Piano Strategico Operativo, la nomina del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili e il rafforzamento della collegialità dell'organo amministrativo mediante limitazioni alla possibilità di delega dei poteri.

Tanto premesso, si procede ad un esame della situazione delle società interamente partecipate da Roma Capitale, con maggior dettaglio per le due principali, ovvero ATAC e AMA, precisando che l'analisi, necessariamente non esaustiva, viene svolta sulla base dei dati di bilancio disponibili nonché della documentazione fornita dai competenti uffici di Roma Capitale, che hanno provveduto, ove possibile, ad acquisire i dati dalle società.

Pare il caso di precisare che, alla data di predisposizione della presente relazione, solo tre società (Zètema, Aequa Roma e Servizi Azionisti per Roma) risultano avere fornito i dati richiesti relativamente al personale ed ai compensi corrisposti agli organi, mentre per le altre si è dovuto far riferimento ai dati di bilancio. Inoltre, in alcuni casi dei quali si darà menzione, i dati trasmessi non sono coincidenti da quelli riportati nei bilanci.

2.2 ATAC S.p.A.

La società ATAC S.p.A., costituita con deliberazione del Consiglio Comunale del 2 agosto 2000, n. 173, gestisce il trasporto pubblico locale per la città di Roma sulla base di un affidamento diretto del servizio, ed è società interamente partecipata da Roma Capitale.

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in quanto svolge attività di servizio pubblico locale a rilevanza economica.

In via preliminare, si fa presente che in data 14 settembre 2005 sono state adottate tre significative delibere da parte del Comune di Roma. Le delibere in questione, tutte con scadenza individuata al 31 dicembre 2011, sono le Delibera della Giunta Comunale nn. 474, 475 e 477/2005, recanti tutte quale oggetto la "Approvazione del Contratto di Servizio tra il Comune di Roma, Met.Ro. S.p.A. ed ATAC S.p.A., per la gestione dei servizi di trasporto pubblico locale di metropolitana per il periodo 2005 - 2011, in attuazione della Convenzione - quadro tra Comune di Roma, ATAC S.p.A., Trambus S.p.A. e Met.Ro. S.p.A., approvata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 1009 del 22 dicembre 2004".

Successivamente, in data 24 novembre 2011, con Delibera n. 373 della Giunta Comunale, l'ente ha proceduto alla "Proroga dei Contratti di Servizio tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A. per i servizi di trasporto pubblico locale e mobilità privata sino al 31 marzo 2012", prima di dar luogo, con la delibera n. 35 del 3 febbraio 2012, ad una nuova "Proroga dei Contratti di Servizio tra Roma Capitale ed ATAC S.p.A. per i servizi di trasporto pubblico locale e mobilità privata sino al 31 dicembre 2012".

Per effetto, poi, della Delibera della Giunta Capitolina n. 353 del 12.12.12, si è proceduto ad un aggiornamento del corrispettivo dovuto ad ATAC per i contratti di servizio di cui alle precedenti Delibere della Giunta Comunale nn. 474, 475 e 477/2005 per l'annualità 2012 ed alla proroga fino al 31 luglio 2013 dei relativi contratti di servizio.

Infine, con la Delibera della Giunta Capitolina n. 314 del 29.07.13, i precedenti contratti di servizio, già prorogati fino al 31 luglio 2013, sono stati ulteriormente prorogati fino al 31 dicembre 2013.

In tal modo, dunque, l'originario contratto di servizio, con cui è stato previsto l'affidamento del servizio del trasporto pubblico locale in favore di ATAC per il periodo 2005 – 2011, è stato prorogato fino al 31 dicembre 2013, sostanzialmente alle medesime condizioni.

E' inoltre il caso di segnalare un'operazione di particolare interesse che ha inciso sulla situazione patrimoniale della società, consistente nell'accollo da parte di Roma Capitale di un contratto di mutuo sottoscritto da ATAC con Cassa Depositi e Prestiti, in quanto ha prodotto effetti anche in materia di patto di stabilità, come verrà specificato nel successivo paragrafo 3.2.

La Delibera del Consiglio Comunale n. 173/2000 ha previsto la trasformazione dell'Azienda Speciale ATAC in due società per azioni, ovvero ATAC S.p.A. (con funzioni di pianificazione, programmazione, gestione del patrimonio, monitoraggio sulla qualità, promozione del trasporto pubblico locale, *marketing* e vendita dei titoli di viaggio con relativa gestione dei ricavi da traffico) e Trambus S.p.A. (con funzioni di gestione del traffico ferroviario).

Sulla base di tale delibera, è stato affidata ad ATAC S.p.A. la proprietà del materiale rotabile necessario allo svolgimento del servizio di superficie nonché degli impianti, dei fabbricati, dei terreni, delle infrastrutture e di tutti gli altri beni necessari alla produzione del servizio di TPL. Con le successive Delibere nn. 126 e 127/2004 si è optato, nell'ambito di una revisione dell'assetto del comparto trasporto pubblico locale, per una separazione societaria tra proprietà e gestione del patrimonio strumentale ed erogazione del servizio di trasporto pubblico locale, procedendo anche all'affidamento diretto dei servizi, ai sensi della versione all'epoca vigente dell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000.

Al fine di meglio realizzare tale separazione di competenze, con la Delibera di Consiglio Comunale n. 186 dell'1.08.05, ha autorizzato ATAC S.p.A. a costituire una

società interamente controllata, denominata "ATAC Patrimonio", cui veniva conferito il ramo d'azienda costituito dal patrimonio immobiliare, prevedendo, ai fini della gestione e valorizzazione dello stesso e per favorire la ristrutturazione del debito della società, che venisse contratto un finanziamento con Cassa Depositi e Prestiti.

In data 13 ottobre 2005 ATAC S.p.A. ha sottoscritto un contratto di finanziamento con Cassa Depositi e Prestiti per complessivi 160 milioni di euro (ripartiti in due tranches da 76 e 84 milioni di euro), esclusivamente al fine di supportare, come indicato all'articolo 2 del contratto di finanziamento, la realizzazione del Piano Pluriennale 2005 - 2011 approvato dal Consiglio Comunale di Roma che, secondo quanto previsto dall'art. 11 del medesimo contratto, risultava sostanzialmente garante dell'operazione.

Tale operazione era altresì legata ad un'operazione, prevista nel Piano Industriale, di "spin off immobiliare" con previsione di utilizzo di una società interamente controllata da ATAC S.p.A. cui conferire il ramo d'azienda contenente il patrimonio immobiliare di ATAC, costituito da infrastrutture funzionali alla manutenzione e al ricovero di materiale rotabile. Alla costituenda società ATAC Patrimonio S.r.l. è stata, pertanto, affidata l'attività di valorizzazione e sfruttamento del predetto patrimonio.

Successivamente, al fine di rivedere l'assetto del sistema delle partecipazioni detenute dal Comune di Roma, è stata adottata la Delibera di Consiglio Comunale n. 36 del 30.03.09, con cui è stata disposta, tra l'altro, la fusione per incorporazione di Trambus S.p.A. e Met.RO S.p.A. in ATAC S.p.A., previa integrale cessione delle azioni delle società incorporande.

La medesima delibera, inoltre, nel disporre la riduzione delle partecipazioni detenute dalle società coinvolte nel progetto di riordino, ha autorizzato anche la ricollocazione di ATAC Patrimonio S.r.l. sotto il controllo del Comune di Roma, mediante attribuzione dell'intera partecipazione societaria ad una nuova società del patrimonio denominata "Roma Patrimonio S.r.l."

Tale operazione è stata realizzata, appunto, attraverso la costituzione di “Roma Patrimonio S.r.l.”, avvenuta mediante scissione parziale proporzionale di parte del patrimonio di ATAC S.p.A., comprensivo, tra l’altro, del “progetto parcheggi” e del contratto di finanziamento con la Cassa Depositi e Prestiti sottoscritto in data 13 ottobre 2005. Pertanto, nella società Roma Patrimonio S.r.l. è stata conferita l’intera partecipazione di ATAC Patrimonio S.r.l..

Inoltre, sempre nel corso del 2009, il Comune di Roma, nel proseguire il processo di riassetto organizzativo e societario del trasporto pubblico locale, ha deliberato la costituzione di una società a responsabilità limitata, interamente controllata dal Comune, denominata “Roma Servizi per la Mobilità”, mediante scissione parziale, ai sensi dell’art. 2506 del Codice civile, di un ramo d’azienda precedentemente compreso in ATAC. Tale società ha per oggetto la pianificazione, supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità privata e pubblica, merci, logistica, sostenibile e ciclabile.

Con successiva Delibera dell’Assemblea Capitolina n. 38 del 22.06.11, è stata disposta la liquidazione della Roma Patrimonio S.r.l.. Per effetto delle operazioni fin qui descritte, si è venuta a determinare una riduzione della garanzia patrimoniale di ATAC S.p.A. ciò anche in considerazione del trasferimento alla Società Roma Patrimonio S.r.l. della partecipazione già detenuta da ATAC S.p.A. in ATAC Patrimonio.

Peraltro, nel corso dell’esercizio 2010, ATAC S.p.A. ha fatto registrare una perdita per € 319.109.625,00 che ha fatto ricadere la società nell’ambito di quanto contemplato dall’articolo 2446 del Codice civile, con necessità di intervento da parte del socio al fine di scongiurare la configurazione della fattispecie contemplata dal successivo articolo 2447 dello stesso Codice civile che richiederebbe, in tal caso, una ricapitalizzazione della società.

In ogni caso, come si avrà modo di vedere, il Socio Unico Roma Capitale è intervenuto, nel corso del 2011, con una duplice operazione diretta a realizzare un aumento del patrimonio netto di ATAC. In particolare, è stato previsto un

conferimento in natura di n. 47 treni e la contestuale ricostruzione della capacità patrimoniale di ATAC trasferendo nuovamente nella società la partecipazione in ATAC Patrimonio.

Per realizzare compiutamente tale ultimo aspetto Roma Capitale ha acquisito nuovamente la proprietà diretta di Roma Patrimonio S.r.l., rendendo, dunque, necessaria la liquidazione della stessa. A tal fine, Roma Capitale ha manifestato al nominando liquidatore la propria disponibilità ad accollarsi e comunque garantire tutte le passività della società in liquidazione, ivi incluso, il contratto di finanziamento con Cassa Depositi e Prestiti stipulato il 13 ottobre 2005.

Tale operazione ha consentito, in buona sostanza, di consolidare il capitale di ATAC, che è risultato altresì sgravato dal contratto di finanziamento e dai relativi oneri, di cui si è fatta carico Roma Capitale con il proprio intervento.

Conseguentemente, con la Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 72 del 30.11.11, Roma Capitale ha deliberato l'accollo del contratto di finanziamento, del quale risultava, come detto, già garante ai sensi dell'articolo 11 del relativo contratto di finanziamento, optando per l'estinzione anticipata dello stesso. Ciò anche in considerazione del possibile elevato impatto degli oneri finanziari e dei relativi riflessi sulla spesa corrente e sul patto di stabilità.

Tale operazione è stata finanziata con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed ha consentito l'estinzione anticipata del contratto di finanziamento sottoscritto da ATAC il 13 ottobre 2005.

L'operazione dunque, complessivamente, ha determinato la fuoriuscita da ATAC S.p.A. di *asset* patrimoniali, ivi compreso il contratto di finanziamento sottoscritto nell'anno 2005 con Cassa Depositi e Prestiti, con passaggio degli stessi, prima nella Società ATAC Patrimonio, integralmente controllata da ATAC, e successivamente nella società Roma Patrimonio, controllata da Roma Capitale, per tornare, infine, nuovamente in capo ad ATAC S.p.A. sgravati, però, del contratto con Cassa Depositi e Prestiti che è restato invece a carico di Roma Capitale. Gli effetti di tale operazione sul rispetto del Patto di stabilità saranno esaminate successivamente al paragrafo 3.2.

Fondamentalmente, tale operazione ha determinato un miglioramento della situazione di ATAC S.p.A., a fronte di un peggioramento di quella del socio azionista che, per effetto dell'accollo, si è ritrovato a dover sostenere i costi per l'estinzione anticipata del finanziamento.

Inoltre, è il caso di segnalare che, sulla base dei dati contabili, alla contrazione del mutuo da parte di ATAC non sembrano essere seguiti concreti incrementi delle immobilizzazioni, sebbene il finanziamento, pari a complessivi 160 milioni di euro, sarebbe dovuto servire, come già evidenziato, a supportare la realizzazione del Piano di investimenti pluriennale 2005 – 2011, approvato sia dal Consiglio di Amministrazione dell'ATAC che dal Consiglio del Comune di Roma.

Dopo tale premessa, si procede all'esame dell'andamento della società nel periodo attenzionato.

I bilanci di ATAC S.p.A. nel periodo 2008 – 2012

Con riferimento ai bilanci ATAC relativi al periodo 2008 – 2012 si fa presente che, come evidenziato dalla relazione di fine mandato della precedente amministrazione, *“per quanto riguarda le variazioni intercorse tra il 2008 ed il 2012 le stesse non risultano immediatamente confrontabili in quanto ascrivibili alla modifica dell'area di consolidamento del Gruppo nell'anno 2009 che ha comportato il deconsolidamento di tre società controllate al 31.12.2008 (ATAC Patrimonio s.r.l., ATAC Parcheggi s.r.l. e Transel s.r.l.) e il consolidamento di altre tre società che risultano controllate al 31.12.2009 (OGR Roma s.r.l., Trambus open S.p.A. e TAAS S.c.a.r.l.)..”*. Di seguito si riportano in sintesi i dati relativi ai risultati conseguiti dall'intero gruppo ATAC che possono essere rappresentati come segue.

Gruppo ATAC risultati bilancio consolidato periodo 2008 - 2012					
Conto Economico	2008	2009	2010	2011	2012
Utile o perdita di esercizio	-50.797.505	-92.141.836	-319.544.426	-172.559.178	-157.379.732
<i>di cui gruppo Atac</i>	<i>-50.797.505</i>	<i>-91.425.118</i>	<i>-319.166.606</i>	<i>-172.098.230</i>	<i>-156.493.692</i>
<i>di cui terzi</i>	<i>0</i>	<i>-716.718</i>	<i>-377.820</i>	<i>-460.948</i>	<i>-886.040</i>
Stato Patrimoniale	2008	2009	2010	2011	2012
Patrimonio netto	602.181.411	293.676.191	-20.355.596	570.109.900	415.596.067
Patrimonio netto Quota gruppo ATAC	602.181.411	291.384.445	-20.669.837	570.256.607	416.350.793
Utile o perdita di esercizio quota terzi	0	-716.718	-377.820	-460.948	-886.040
Capitale e riserve quota terzi	0	3.008.464	692.061	314.241	131.314
Totale a pareggio Attivo e passivo	1.725.618.127	2.238.634.389	1.987.656.283	2.526.924.843	2.392.743.225

Per quanto concerne il conto economico della società ATAC S.p.A., i dati sono riepilogati nella seguente tabella.

ATAC S.p.A. Conto economico in sintesi					
	2008	2009	2010	2011	2012
Totale Valore della produzione	531.791.497	1.129.567.151	1.049.186.481	1.023.985.972	1.051.557.514
Totale Costi della produzione	585.707.087	1.216.434.672	1.356.703.558	1.173.948.754	1.183.295.591
Differenza	-53.915.590	-86.867.521	-307.517.077	-149.962.782	-131.738.077
Proventi e oneri finanziari	-21.965.593	18.231.475	-4.423.898	-13.864.020	-18.573.272
a) altri proventi finanziari	13.771.868	35.814.875	6.405.147	4.427.591	3.916.035
b) interessi passivi ed altri oneri finanziari	35.737.461	17.583.400	10.829.045	18.291.611	22.489.307
Rettifiche di valore di attività finanziarie	0	-1.156.853	-1.142.498	-1.334.935	-78.000
a) Rivalutazioni	0	0	0	0	0
b) Svalutazioni	0	-1.156.853	-1.142.498	-1.334.935	-78.000
Proventi e oneri straordinari	-6.940.227	-5.677.915	9.447.085	2.439.439	10.832.649
a) Proventi straordinari	3.089.937	34.662.527	9.794.518	21.596.568	12.741.163
b) Oneri straordinari	10.030.164	40.340.442	347.433	19.157.129	1.908.514
Risultato prima delle imposte	-82.821.410	-75.470.814	-303.636.388	-162.722.298	-139.556.700
Imposte	0	-15.690.864	-15.473.237	-16.520.203	-17.170.530
Utile o perdita di esercizio	-82.821.410	-91.161.678	-319.109.625	-179.242.501	-156.727.230

Dalla tabella precedente è possibile rilevare che nel periodo 2008 – 2012 la società ha costantemente prodotto perdite. In particolare, nel corso del 2010, è stata conseguita la perdita più rilevante, pari ad € 319.109.625,00. Pare il caso di sottolineare che, volendo estendere l'indagine anche a precedenti esercizi dal 2004 al 2007, si registrano ulteriori significativi dati da cui si evince che per individuare un risultato positivo di esercizio occorre risalire all'anno 2005, come rilevabile dalla tabella seguente.

	2004	2005	2006	2007
Risultato di esercizio	-128.093.470	498.960	-123.244.230	-93.971.010
Patrimonio netto	594.931.010	681.682.186	632.982.785	570.372.556
<i>di cui Capitale sociale</i>	<i>331.923.693</i>	<i>550.518.240</i>	<i>550.518.240</i>	<i>550.518.240</i>
<i>Altre Riserve</i>	<i>495.086.247</i>	<i>362.743.914</i>	<i>514.482.339</i>	<i>545.843.117</i>
Perdite accumulate	-103.985.460	-232.078.928	-308.773.564	-432.017.791
Utile o perdite di esercizio	-128.093.470	498.960	-123.244.230	-93.971.010

Riepilogando, ATAC ha prodotto dal 2004 al 2012 esclusivamente perdite, ad eccezione dell'anno 2005. In tale periodo le perdite medie registrate sono state pari a circa 130 milioni di euro. Anche l'anno 2013 si avvia a chiudersi con una consistente perdita di esercizio, stimata in circa 151 milioni di euro in sede di approvazione del bilancio di previsione di Roma Capitale per l'esercizio 2013.

Le perdite conseguite da ATAC S.p.A. hanno determinato rilevanti effetti sulla situazione patrimoniale della società, come emerge dalla tabella che di seguito si

riporta, e dal cui esame risulta una sostanziale riduzione del capitale sociale nel periodo considerato, con conseguente significativo decremento del patrimonio netto di ATAC S.p.A., che passa da € 578.016.293 ad € 408.932.848, con un dato negativo nell'anno 2010 nel corso del quale, tra l'altro, si registrano perdite portate a nuovo per € 701.240.251. Inoltre si rammenta che Roma Capitale è intervenuta nel corso dell'anno 2011 accollandosi il contratto di finanziamento che ATAC aveva stipulato con Cassa Depositi e Prestiti nel corso dell'anno 2005, ponendo in essere, in tal modo,

Atac S.p.A					
Stato Patrimoniale in sintesi	2008	2009	2010	2011	2012
Attivo					
Immobilizzazioni	1.176.351.327	871.817.816	799.720.031	1.409.549.205	1.315.816.743
Immobilizzazioni immateriali	62.985.219	81.546.430	78.249.518	62.296.909	46.760.255
Immobilizzazioni materiali	694.662.223	697.735.449	630.828.971	845.482.906	767.895.481
Immobilizzazioni finanziarie	418.703.885	92.535.937	90.641.542	501.769.390	501.161.007
Attivo Circolante	532.009.686	1.356.980.961	1.189.859.557	1.106.488.267	1.075.021.222
Rimanenze	4.018.168	66.583.266	70.834.341	79.600.033	73.914.871
Crediti	510.211.196	1.267.074.421	1.112.109.172	967.408.328	969.167.841
Disponibilità liquide	17.780.322	23.323.274	6.916.044	59.479.906	31.938.510
Ratei e Risconti	731.794	6.184.348	4.088.538	2.874.148	5.056.514
Totale Attivo	1.709.092.807	2.234.983.125	1.993.668.126	2.518.911.620	2.395.894.479
Passivo					
Patrimonio netto	578.016.293	291.439.788	-20.669.837	563.108.707	408.932.848
Capitale Sociale	550.518.240	300.518.240	300.518.240	290.700.000	290.700.000
Riserva Legale	29.403	29.403	29.403	0	0
Altre riserve	637.547.223	692.132.395	699.132.396	451.651.208	274.996.078
Utili e perdite portate a nuovo	-527.257.163	-610.078.572	-701.240.251	0	0
Utili e perdite di esercizio	-82.821.410	-91.161.678	-319.109.625	-179.242.501	-156.763.230
Fondi Rischi ed oneri	62.684.190	91.651.435	116.700.307	95.159.409	94.307.419
Trattamento fine lavoro subord.	17.158.809	194.841.194	176.328.179	160.021.496	145.986.307
Debiti	871.450.588	1.470.112.497	1.555.312.562	1.554.867.798	1.612.173.048
Ratei e Risconti	179.782.927	186.938.211	165.996.915	145.754.210	134.494.857
Totale Passivo	1.709.092.807	2.234.983.125	1.993.668.126	2.518.911.620	2.395.894.479

una sostanziale ricapitalizzazione della società.

Più dettagliatamente, si evidenzia che, sempre nel corso dell'anno 2011, secondo quanto riportato nella nota integrativa al bilancio, risultano effettuati versamenti in conto futuro aumento di capitale da parte di Roma Capitale per complessivi € 26.800.000, destinati al finanziamento del piano degli investimenti del trasporto pubblico locale e che hanno incrementato la voce "altre riserve". Inoltre, sempre nel medesimo anno, in considerazione di quanto previsto dal Piano Industriale 2011 –

2015, sono state realizzate due significative operazioni che hanno previsto, da un lato, la ricapitalizzazione di ATAC, attraverso il conferimento della partecipazione al 100% in ATAC Patrimonio del valore di € 454.560.000, al netto del finanziamento ricevuto dalla Cassa Depositi e Prestiti di cui si è fatto carico Roma Capitale, e, dall'altro lato, il conferimento di 47 treni da parte di Roma Capitale per un valore di 290,7 milioni di euro.

Più dettagliatamente, nell'anno 2011, come si legge nella nota integrativa, si riscontra una perdita per € 179.242.501, mentre le perdite portate a nuovo ammontano nello stesso esercizio a complessivi € 1.020.349.876 (di cui € 701.240.251 per precedenti perdite portate a nuovo ed € 319.109.625 relativi alla perdita di esercizio del 2010).

In buona sostanza, nel corso dell'assemblea straordinaria del 22 luglio 2011 il socio unico Roma Capitale ha deliberato di ripianare le perdite con i seguenti interventi:

- € 699.132.296 mediante impiego dell'intero importo delle altre riserve;
- € 29.043 mediante impiego dell'intero importo della riserva legale;
- € 300.518.240 mediante azzeramento del capitale sociale;
- per la parte eccedente il patrimonio, pari ad € 20.699.837, mediante conferimento in natura del valore complessivo di € 290.700.000 di cui € 283.320.344 per 47 treni CAF e la parte rimanente per annessi ricambi.

Con il valore residuo di tale conferimento pari ad € 270.030.163 è stato ricostruito il capitale sociale pari ad € 100.000.000 ed il restante importo di € 170.030.163 è stato imputato ad altre riserve.

Nella stessa occasione, il socio Roma Capitale ha anche deliberato il conferimento, da assegnare ad altre riserve del Patrimonio netto, della partecipazione di Roma Capitale in ATAC Patrimonio S.r.l., unitamente ad una passività assegnata a Roma Capitale dalla liquidanda Roma Patrimonio nei confronti di ATAC per € 5.822.311.

Nel corso dell'assemblea straordinaria del 5 agosto 2011, inoltre, il socio Roma Capitale ha deliberato di conferire ad ATAC la partecipazione in ATAC Patrimonio S.r.l. per un importo di € 454.560.000, imputati per € 190.700.000 ad ulteriore aumento del capitale sociale e per € 26.800.000 alle altre riserve.

Infine, il socio unico ha anche deliberato il trasferimento ad ATAC di un debito per conguagli nei confronti della stessa ATAC pari ad € 3.216.644 ed imputata ad altre riserve. Come si è già segnalato, inoltre, nel corso dello stesso esercizio Roma Capitale si è accollata il contratto di finanziamento sottoscritto da ATAC con Cassa Depositi e Prestiti nell'anno 2005 contribuendo, di fatto, a ricapitalizzare il bilancio della società.

Sulla base di tali dati è possibile provare ad esaminare nel dettaglio la situazione partendo dai ricavi e proventi con particolare riferimento alla loro incidenza percentuale sul totale complessivo. Al riguardo, emerge che oltre il 70% dei ricavi è generato da ricavi da vendite e da prestazioni, mentre la restante parte deriva quasi integralmente da altri contributi e proventi e si aggira intorno al 20%. Nell'ambito di tale ultima percentuale si evidenziano contributi in conto esercizio, che subiscono un notevole incremento tra il 2008 e il 2009, assestandosi, poi, poco sotto il 50%. Con riferimento ai ricavi da vendite e da prestazioni dell'anno 2012 rispetto al 2011 i dati assoluti sono rappresentati nella nota integrativa come segue e denotano un incremento della loro incidenza percentuale sul totale dei ricavi.

ATAC S.p.A. Valore delle vendite e delle prestazioni			
Voci in Dettaglio	2012	2011	differenza
Ricavi da contratto di servizio - Roma Capitale	453.405.960	430.792.058	22.613.902
Ricavi da contratto di servizio - Regione Lazio	91.878.917	91.878.917	0
Ricavi da vendita dei titoli di viaggio	249.981.569	222.291.487	27.690.082
Ricavi da Parcheggi	30.017.058	32.035.299	-2.018.241
Ricavi da servizi Scuola bus e disabili	13.826.713	21.191.969	-7.365.256
Ricavi da copertura di costi sociali	25.531.871	33.201.694	-7.669.823
Altro	237.883	60.716	177.167
Totale valore delle vendite e delle prestazioni	864.879.971	831.452.140	33.427.831
Totale ricavi	1.051.557.514	1.023.985.972	27.571.542
Incidenza % vendite e prestazioni su tot. Ricavi	82,25%	81,20%	

Con riferimento agli altri ricavi e proventi, dalla medesima nota integrativa riferita all'anno 2012 emergono i seguenti dati, da cui è possibile evincere l'incidenza dei rimborsi relativi ai contratti nazionali di lavoro.

ATAC S.p.A. Altri ricavi			
Dettaglio voci	2012	2011	differenza
Proventi da pubblicità	15.259.887	15.628.908	-369.021
Contributi Pubblici	20.116.455	20.977.322	-860.867
Ricavi da prestazioni conto terzi	3.076.854	2.689.349	387.505
Proventi immobiliari	2.365.172	2.241.311	123.861
Rimborsi CCNL	84.390.755	85.652.822	-1.262.067
Rimborso per integrazione tariffaria	7.393.390	6.666.764	726.626
Altri rimborsi	23.199.712	13.506.502	9.693.210
Proventi vari	22.041.479	32.186.084	-10.144.605
Totale Altri Ricavi	177.843.704	179.549.062	-1.705.358
Totale Ricavi	1.051.557.514	1.023.985.972	27.571.542
Incidenza percentuale altri ricavi su tot. Ricavi	16,91%	17,53%	

Riepilogando l'incidenza in termini percentuali delle voci relative ai Ricavi e proventi ed estendendo l'analisi all'intero periodo considerato si riportano i seguenti dati.

Atac S.p.A					
Conto Economico - Ricavi e proventi in percentuale	2008	2009	2010	2011	2012
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	77,13%	78,72%	81,37%	81,20%	82,25%
Altri ricavi e proventi	23,37%	20,00%	17,07%	17,53%	16,91%
di cui per rimborsi diversi	71,70%	38,02%	35,29%	40,62%	41,24%
per contributi in c/ esercizio	9,04%	48,54%	48,01%	47,70%	47,45%
per contributi in c/ impianti	19,26%	13,44%	16,70%	11,68%	11,31%
Totale percentuale su totale ricavi e proventi	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Per quanto concerne le dinamiche relative ai costi, è possibile rappresentare, sulla base dei dati di bilancio, l'incidenza, in termini percentuali, delle varie voci nel periodo 2008 – 2012 sul totale dei costi sostenuti nel corso dell'esercizio di riferimento. Dai dati di seguito evidenziati emerge che le maggiori voci di costo sono riconducibili alle spese di personale. Altre voci rilevanti sono quelle relative ai costi per servizi e, in minor misura, per gli ammortamenti.

Conto economico - Costi della produzione in percentuale	2008	2009	2010	2011	2012
6 Costi per materie prime di consumo etc.	0,84%	7,21%	7,40%	8,19%	9,00%
7 Costi per servizi	63,26%	28,23%	21,62%	21,39%	20,18%
8 Costi per godimento di beni di terzi	2,68%	1,70%	1,52%	3,19%	2,97%
9 Costi per il personale	12,18%	47,40%	41,73%	47,58%	46,54%
<i>di cui a) salari e stipendi</i>	8,64%	34,21%	30,06%	33,90%	33,18%
<i>b) oneri sociali</i>	2,32%	9,55%	8,47%	9,74%	9,61%
<i>c) Trattamento fine rapporto</i>	0,69%	2,67%	2,46%	2,88%	2,71%
<i>d) Altri oneri</i>	0,54%	0,97%	0,75%	1,06%	1,04%
10 Ammortamenti e svalutazioni	18,10%	12,55%	24,06%	17,94%	18,67%
<i>a) Ammortamento delle immobilizzazioni immateriali</i>	0,00%	1,62%	1,74%	2,01%	1,70%
<i>b) Ammortamento delle immobilizzazioni materiali</i>	18,10%	8,21%	7,29%	8,03%	8,14%
<i>c) Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	0,00%	1,17%	0,39%	0,28%	0,80%
<i>d) Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante</i>	0,00%	1,54%	14,64%	7,63%	8,03%
11 Variazioni delle rimanenze	-0,22%	0,10%	-0,27	-0,10%	0,67%
12 Accantonamenti per rischi	1,97%	0,61%	2,86%	0,53%	0,45%
13 Altri accantonamenti	0,15%	0,92%	0,23%	0,07%	0,37%
14 Oneri diversi di gestione	1,04%	1,28%	0,85%	1,21%	1,15%
Totale costi di produzione	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

In considerazione, dunque, dei rilevanti costi di personale, si è proceduto ad una sintetica verifica dei dati aggregati relativi personale in servizio ed ai conseguenti costi sulla base di quanto riportato nei bilanci e nelle relative note integrative.

L'evoluzione dei costi del personale, fermo restando la costante anomalia del dato relativo al 2008, può essere rappresentata nei seguenti termini.

ATAC S.p.A. costi per personale	2008	2009	2010	2011	2012
Costi per il personale	71.359.223	576.598.178	566.150.342	558.617.441	550.715.875
<i>di cui a) salari e stipendi</i>	50.592.674	416.151.180	407.792.481	397.975.516	392.650.073
<i>b) oneri sociali</i>	13.580.221	116.142.895	114.874.850	114.356.182	113.700.436
<i>c) Trattamento fine rapporto</i>	4.035.290	32.506.813	33.372.135	33.828.585	32.091.525
<i>d) Altri oneri</i>	3.151.038	11.797.290	10.110.876	12.457.158	12.273.841

Partendo da tali dati si è proceduto ad esaminare i dati indicati in tabella relativamente all'organico in servizio presso ATAC nel periodo considerato.

Da tale analisi è emersa una certa rigidità di tale voce di costo, nell'ambito della gestione di una struttura nella quale figura un rilevante numero di incarichi dirigenziali che risultano, nel corso del 2012, in numero di 82 e che avevano raggiunto quota 97 nel 2010.

La presenza di un elevato numero di dirigenti e di personale amministrativo fa emergere la particolare ampiezza e complessità della struttura che, in considerazione

anche dei risultati conseguiti, richiede, presumibilmente, qualche opportuno ripensamento al fine di orientare la stessa verso un maggiore efficientamento che possa anche assicurare un più puntuale raggiungimento degli obiettivi individuati dagli organi di *governance*.

Personale in servizio presso Atac periodo 2008 - 2012					
Qualifica ricoperta	2008	2009	2010	2011	2012
Dirigenti	37	94	97	90	82
Quadri	92	241	248	228	205
Impiegati	796	1.914	1.771	1.651	1.557
Operai autisti e altre categorie	737	10.708	10.450	10.243	10.038
Valore di rettifica	1				
Totale	1.663	12.957	12.566	12.212	11.882
Costi sostenuti per personale	71.359.224	576.598.178	566.150.343	558.617.441	550.715.875
Costo totale della produzione	505.707.087	1.216.434.672	1.356.703.558	1.173.948.754	1.183.295.591
Incidenza percentuale su costi	14,11%	47,40%	41,73%	47,58%	46,54%
Movimentazione personale	2008	2009	2010	2011	2012
Personale in servizio al 1/1	1651	1.663	12.957	12.566	12.212
Assunzioni	36	12.043	60	65	16
<i>di cui per incorporazione</i>		11.198			
Valore di Rettifica	1				
Altre assunzioni		845			
Cessazioni	25	749	451	419	346
Differenza	11	11.294	-391	-354	-330
Personale in servizio al 31/12	1.663	12.957	12.566	12.212	11.882

Con riferimento all'attribuzione di incarichi per prestazioni e consulenze professionali, si rappresenta il seguente andamento, da cui emerge un significativo picco dei costi nell'anno 2009 e un incremento degli stessi costi nel corso del 2012 rispetto agli ultimi due anni.

ATAC S.p.A. - Prestazioni e consulenze professionali					
	2008	2009	2010	2011	2012
Prestazioni e consulenze professionali	9.613.161	20.036.801	9.593.001	9.287.126	10.330.752

Con riferimento agli importi corrisposti ai componenti del Consiglio di Amministrazione e al Direttore Generale, tenuto conto dei limiti previsti dalla

normativa vigente, si riportano, per quanto concerne ATAC, i dati elaborati sulla base di quanto riportato nella relazione al bilancio.

Consiglio di Amministrazione	2008	2009	2010	2011	2012
Presidente	239.328	127.095	93.170	83.175	76.992
Riferimento Indennità Sindaco	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02
Differenza	157.321	45.088	11.163	1.168	-5.015
Amministratore Delegato	572.193	351.678	356.072	323.798	377.515
Componente	25.000	25.000	33.199	33.400	30.000
Componente	25.000	25.000	33.199	33.400	30.000
Componente	25.000	25.000	33.199	32.322	27.000
Riferimento Indennità Sindaco	70.291,73	70.291,73	70.291,73	70.291,73	70.291,73
Direttore Generale	280.533	334.633	0	319.040	0

Per quanto concerne la situazione dei crediti e debiti di ATAC S.p.A. si riportano i seguenti dati estrapolati dai bilanci oggetto di esame. Relativamente ai crediti si evince un rilevante incremento di crediti verso clienti che, al netto del fondo svalutazione crediti, passano da € 28.613.356 del 2008 ad € 41.054.677 del 2012. In particolare, si registra un significativo aumento di tale voce a partire dal 2010. Anche i crediti verso controllanti, sempre al netto del fondo svalutazione crediti, subiscono un notevole incremento nel periodo considerato, passando da € 355.838.079 del 2008 ad € 481.293.696 del 2012, raggiungendo una punta di € 684.999.758 nel 2010. Parte dei crediti sono riferiti alla Gestione Commissariale. Nella tabella seguente viene riepilogato l'andamento di tali voci nel periodo 2008 – 2012.

Crediti	2008	2009	2010	2011	2012
Totale crediti	510.211.196	1.267.074.421	1.112.109.172	967.408.328	969.167.841
1 Crediti verso clienti	28.613.356	27.632.045	28.062.428	38.256.357	41.054.677
2 Crediti verso controllate	9.920.415	7.039.604	11.396.080	15.442.788	15.073.105
3 Crediti verso collegate		2.403			
4 Verso controllanti	355.838.079	642.302.627	684.999.758	557.612.831	481.293.696
<i>a) di cui gestione ordinaria</i>	0	338.140.706	471.552.836	356.625.667	297.552.448
<i>b) gestione Commissariale</i>	0	254.161.920	250.289.513	248.717.398	245.544.952
4 bis Crediti tributari	30.445.961	41.544.334	29.868.879	29.875.132	40.026.963

Con riferimento ai debiti, invece, si registra l'andamento riportato nella tabella che segue, dalla quale si evince un rilevante aumento, nel periodo considerato, delle voci relative ai debiti verso banche, verso fornitori e per altri debiti.

Debiti	2008	2009	2010	2011	2012
Totale debiti	871.450.588	1.470.112.495	1.555.312.560	1.554.867.798	1.612.173.048
Debiti verso banche	191.744.108	397.283.021	395.850.865	294.418.869	324.309.290
Acconti	2.528.555	11.971.761	12.887.054	12.600.788	10.890.217
Debiti verso fornitori	565.739.486	274.070.376	289.802.290	374.705.672	387.133.187
Debiti verso imprese controllate	20.577.439	2.439.462	9.943.255	14.003.933	19.447.855
Debiti verso imprese collegate	0	294.715	714.832	1.063.733	1.229.805
Debiti verso controllante	20.113.315	558.332.337	564.456.894	559.137.372	533.196.187
<i>a) di cui gestione ordinaria</i>	<i>0</i>	<i>59.666.295</i>	<i>65.790.852</i>	<i>60.471.330</i>	<i>63.357.525</i>
<i>b) di cui gestione commissariale</i>	<i>0</i>	<i>498.666.042</i>	<i>498.666.042</i>	<i>498.666.042</i>	<i>469.838.662</i>
Debiti tributari	29.515.822	63.132.258	79.829.271	64.310.497	69.047.585
Debiti verso Istituti di Previdenza	5.077.915	29.606.051	28.178.097	27.261.220	32.409.511
Altri debiti	36.153.948	132.982.514	173.650.002	207.365.714	234.509.411

In particolare, per gli aspetti di interesse ai fini della presente analisi, si pongono a confronto i crediti e debiti verso il controllante da cui emerge, negli ultimi due anni, una prevalenza dei debiti che, peraltro, cresce sensibilmente a partire dal 2012. Si fa presente che parte dei crediti e debiti sono riferiti, come indicato nelle tabelle precedenti, alla Gestione Commissariale.

Confronto crediti e debiti di ATAC verso il controllante					
Crediti e debiti verso controllante	2008	2009	2010	2011	2012
Crediti verso controllante	355.838.079	642.302.627	684.999.758	557.612.831	481.293.696
Debiti verso controllante	20.113.315	558.332.337	564.456.894	559.137.372	533.196.187
Differenza	335.724.764	83.970.290	120.542.864	-1.524.541	-51.902.491

A tal proposito, fermo restando il mancato adempimento dell'obbligo di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, si evidenzia che i crediti e debiti verso il controllante risultanti dalle scritture contabili della società ATAC, secondo la riconciliazione concernente l'anno 2012, avviata nel 2013 da Roma Capitale ed attualmente in corso di ultimazione, risultano essere, al netto dei debiti verso la gestione commissariale, rispettivamente pari ad € 297.375.512,22 e ad €

209.422.957,36 con una differenza in favore delle partite creditorie pari ad € 87.952.554,86.

Dal punto di vista di Roma Capitale, invece, risulterebbero posizioni debitorie di ATAC verso Roma Capitale per € 63.354.525,39 a fronte di residui attivi di Roma Capitale verso ATAC per € 82.519.096,86 con una differenza di € 19.164.571,47. La somma algebrica delle risultanze fa emergere uno scostamento netto per € 68.787.983,39, che deve essere considerato parziale e necessita di ulteriori accertamenti.

In conclusione, dunque, la situazione di ATAC S.p.A. appare particolarmente allarmante, in considerazione dei costanti risultati negativi conseguiti e dell'assenza di concreti riscontri alle azioni di razionalizzazione e contenimento della spesa programmate.

La necessità di garantire alla città un servizio indispensabile quale quello fornito da ATAC, che con ogni probabilità verrà prorogato anche per il prossimo futuro, lascia presagire, con ogni probabilità, che Roma Capitale dovrà intervenire nuovamente in futuro, come già fatto in passato, per ricapitalizzare la società, con le conseguenti ricadute sul bilancio dell'ente.

2.3 AMA S.p.A.

La società AMA S.p.A., costituita con deliberazione del Consiglio Comunale n. 141 del 2.08.00, è una società partecipata al 100% da Roma Capitale che opera nella gestione integrata dei servizi ambientali. La citata Delibera n. 141/2000 ha previsto la trasformazione dell'Azienda Speciale in Società per Azioni, ai sensi dell'art. 17, commi 51 e seguenti, della Legge n. 127/1997.

AMA opera sulla base di un primo contratto di servizio relativo al periodo 2003 - 2005, di cui alla Delibera della Giunta Comunale n. 33 del 28.01.04, con scadenza al 31 dicembre 2005. Successivamente, per effetto di proroghe intervenute, il contratto è stato prolungato e modificato più volte. Da ultimo è intervenuta la Delibera di Giunta Capitolina n. 148 del 21.12.12, con cui si è prorogato il servizio di cui alla Delibera n.

33/2004 sino al 31 dicembre 2013, che era già stato prorogato con Delibera n. 97/2011 (per tutto l'anno 2012).

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in quanto svolge attività di servizio pubblico locale a rilevanza economica.

La società, tra l'altro, risulta anche affidataria delle attività riguardanti l'applicazione, la gestione e la riscossione della tariffa rifiuti urbani. Al riguardo, deve anche evidenziarsi che, in base a quanto previsto dalla sentenza della Corte Costituzionale del 24 luglio 2009, n. 238, è stata acclarata la natura tributaria del prelievo ed individuato il Comune come soggetto attivo del prelievo tariffario.

A tal fine, si rammenta che la tariffa è approvata dall'ente locale, anche in relazione al piano finanziario degli interventi che il soggetto gestore è tenuto a presentare annualmente. Il piano finanziario contenente il costo complessivo del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani viene determinato sulla base dei costi di gestione consuntivati per l'anno precedente e tenendo conto degli obiettivi di miglioramento della produttività e della qualità del servizio offerto.

A tale scopo, si fa presente che i piani finanziari deliberati dal Consiglio Comunale nel 2010 e dall'Assemblea Capitolina negli anni successivi, presentano i seguenti dati, con indicazione della ripartizione del complessivo importo tra utenza domestica e non domestica.

Importo del Piano Finanziario	2010	2011	2012
Costo complessivo del servizio	630.000.000,00	708.181.731,40	719.181.731,00
Ripartizione della tariffa ed estremi della delibera	Del. 57/2010 c.c.	Del. 48/2011 a.c.	Del. 35/2012 a.c.
Tariffa per utenza domestica (dato complessivo)	275.000.000,00	309.000.000,00	314.000.000,00
Tariffa per utenza non domestica (dato complessivo)	355.000.000,00	399.000.000,00	405.000.000,00

Per l'anno 2013 il piano finanziario è in corso di predisposizione, pur essendo stato prorogato il contratto di servizio in favore di AMA. Tanto premesso, si fa presente che il gruppo facente capo ad AMA S.p.A., in ragione delle quote di partecipazione possedute in società ed imprese controllate e collegate, può essere rappresentato come segue.

Gruppo AMA		
Partecipata 100% Roma Capitale		
Società controllate da AMA e quota percentuale di partecipazione		
Amasoluzioni integrate	100%	
Servizi ambientali gruppo AMA s.r.l.	87,50%	In liquidazione
Consorzio Alimentana	50,00%	in liquidazione
Roma Multiservizi S.p.A.	51,00%	
Società Collegate ad AMA e quota percentuale di partecipazione		
EP sistemi S.p.A.	40,00%	
ECOMED s.r.l.	50,00%	
CO.RI.SE Consorzio Riciclaggio e scarti s.r.l.	50,00%	in liquidazione
Consorzio Ecologico Massimetta	67,00%	
Fiumicino Servizi S.p.A.	29,60%	
Insieme per Roma	33,33%	
Fondazione Amici del Teatro Brancaccio	38,00%	in liquidazione
Marco Polo S.p.A.	34,23%	
Cisterna Ambiente	29,00%	
G.E.A. s.r.l.	100%	
Altre imprese partecipate da AMA e quota percentuale di partecipazione		
Centro Sviluppo Materiali S.p.A.	5,00%	
Società per il Polo tecnico industriale Romano S.p.A.	0,08%	
Consel Consorzio Elis	100%	
ACEA S.p.A.	0,02%	
Le Assicurazioni di Roma	9,00%	
C.I.C. Consorzio Italiano Compostatori	5 quote	

Per quanto riguarda AMA S.p.A., deve segnalarsi che, con Delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 3.12.08, il socio azionista ha proceduto al ripiano delle perdite e alla ricostruzione del capitale sociale e che, con Delibera del Consiglio Comunale del n. 81 del 5.08.10, si è dato luogo ad un aumento del capitale sociale di AMA.

Inoltre, con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 20 dell'8.11.10 è stato autorizzato il trasferimento ad AMA delle azioni detenute in Roma Multiservizi S.p.A., pari al 15% del capitale sociale.

I bilanci di AMA dal 2008 al 2012 in sintesi

Per quanto riguarda i bilanci della società AMA, si fa presente che, relativamente al conto economico, fatta eccezione per la rilevante perdita subita nel 2008, negli esercizi successivi si registrano utili di esercizio che, peraltro, risultano favoriti dal sistema tariffario, che deve garantire, in ogni caso, la copertura dei costi del servizio da sostenere. Inoltre, devono tenersi in considerazione gli interventi del socio azionista effettuati nel corso degli anni 2008 e 2010.

A.M.A. S.p.A.

Conto economico in sintesi	2008	2009	2010	2011	2012
Valore della produzione	645.926.785	688.308.263	728.457.555	745.582.633	752.438.966
Costi della produzione	851.696.152	630.157.694	713.595.292	700.283.807	743.314.642
Differenza	-205.769.367	58.150.569	14.862.263	45.298.826	9.124.324
Proventi e oneri finanziari					
<i>Proventi da partecipazioni</i>	2.527.434	1.136.571	1.306.237	3.620.337	2.727.118
<i>a) da imprese controllate</i>	0				
<i>b) da imprese collegate</i>	2.500.000	1.107.500	1.306.237	3.588.037	2.717.827
<i>c) da altre</i>	27434	29071	0	32.300	9.291
Altri Proventi finanziari	1.162.058	1.644.616	190.641	202.321	219.158
<i>a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni</i>	30.511	124.552	30.893	42.670	95.670
<i>b) da titoli iscritti nell'attivo circolante</i>	0	0	0		
<i>c) proventi diversi dai precedenti</i>	1131547	1.520.064	159.748	159.651	123.488
<i>Interessi ed altri oneri finanziari</i>	-48.487.546	-25.662.225	-22.302.066	-26.974.753	-28.711.253
<i>Utili e perdite su cambi</i>	0	0	0	0	0
Totale proventi e oneri finanziari	-44.798.054	-22.881.038	-20.805.188	-23.152.095	-25.764.977
Rettifiche di valore di attività finanziarie	-746.182	0	-54.055	0	-306.000
a) Svalutazioni	0	0	0	0	0
di partecipazioni	0	0		0	-306.000
Proventi e oneri straordinari	3.898.578	1.547.524	49.955.141	14.231.410	56.526.286
<i>Proventi straordinari</i>	3.898.578	1.547.524	49.955.141	14.231.410	56.526.286
<i>Oneri</i>	-2.970.414	-2.352.319	-4.158.454	-3.001.365	-12.977.059
<i>a) Minisvalenze da alienazioni</i>	-479.837	-16124	0	-327.768	0
<i>b) sopravvenienze passive e insussistenze attive</i>	-2.490.577	-2.336.195	-4.158.454	-2.673.597	-12.977.059
Totale proventi e oneri straordinari	928.164	-804.795	45.796.687	11.230.045	43.549.227
Risultato prima delle imposte delle imposte	-250.385.439	34.464.736	39.799.707	33.376.776	26.602.574
Imposte correnti	15.792.319	33.031.844	46.283.828	38.501.367	33.833.065
imposte differite	-9.180.981	344465	-8.099.746	-6.896.240	-9.566.910
Totale imposte sul reddito	6.611.338	33.376.309	38.184.082	31.605.127	24.266.155
Utile o perdita	-256.996.777	1.088.427	1.615.625	1.771.649	2.336.419

Con riferimento allo stato patrimoniale, che viene di seguito sinteticamente rappresentato, è il caso di evidenziare che dal bilancio approvato per l'esercizio 2007 risultava un capitale sociale pari ad € 70.000.000 e che la perdita di esercizio era pari ad € 35.818.192. Tale perdita ha comportato, in ragione anche delle perdite pregresse, una diminuzione del patrimonio netto che è risultato, a fine esercizio, pari ad € 25.276.765. In tal modo veniva a configurarsi la fattispecie contemplata dall'articolo 2446 del codice civile.

In data 19 settembre 2008, il Consiglio di Amministrazione della società ha proceduto all'approvazione del bilancio d'esercizio infrannuale alla data del 28 aprile 2008, dal quale emergeva un'ulteriore perdita, limitatamente a quel periodo, per € 17.000.000 con conseguente ulteriore riduzione del patrimonio netto, il quale scendeva pertanto ad € 8.200.000, confermando la persistenza delle difficoltà già riscontrate alla fine dell'esercizio 2007.

Conseguentemente, in data 6 novembre 2007, il Consiglio di Amministrazione di AMA ha constatato che il dato relativo alla perdita infrannuale ad aprile 2008 era confermato ed ulteriormente incrementato per € 24.000.848 al 30 settembre 2008, comportando una riduzione del Patrimonio netto ad € 1.275.916.

Tenuto conto di quanto sopra rappresentato, è stata convocata un'assemblea straordinaria dei soci per procedere alla copertura delle perdite esistenti al 30 settembre 2008, prevedendo la riduzione del capitale sociale per € 68.724.084 e contestualmente un aumento dello stesso fino ad € 63.023.916.

Con Delibera del Consiglio Comunale n. 65 del 3.12.08, quindi, il Comune di Roma ha proceduto alla sottoscrizione del capitale sociale per € 61.748.000, come previsto dal Piano di rientro dall'indebitamento pregresso di cui all'articolo 78 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008, presentato dalla Gestione Commissariale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 30 settembre 2008.

Nelle more di una ricognizione delle partite creditorie vantate anche del gruppo Ama, si chiudeva intanto l'esercizio 2008, con cui si conseguiva una rilevante perdita per AMA pari ad € 256.996.777, mentre il bilancio consolidato del gruppo evidenziava una perdita pari ad € 254.369.108.

In considerazione di tali fatti, è stata avviata dal competente Dipartimento XV un'istruttoria che culminava in una nota informativa con cui si comunicava che la società, avvalendosi della facoltà prevista dall'articolo 15 del D.L. n. 185/2008, intendeva procedere alla rivalutazione degli immobili iscritti in bilancio nell'anno 2007 e destinati ad essere utilizzati in modo diretto nello svolgimento dell'attività caratteristica e, a tale scopo, affidava il compito ad un perito incaricato, che consegnava le proprie conclusioni in data 12 maggio 2009.

Sulla base degli esiti della citata perizia, gli Amministratori hanno rivalutato i terreni ed i fabbricati per un importo complessivo di € 470.306.918, pari al 95% del valore indicato nella predetta perizia. In tal modo è stata iscritta in bilancio una riserva del patrimonio netto denominata "Riserva di rivalutazione" pari ad € 343.180.273, considerata in sospensione di imposta. Inoltre, si è proceduto ad una revisione dei

crediti iscritti nell'attivo circolante, che ha portato alla costituzione di una posta di accantonamento del fondo svalutazione verso clienti Ta.Ri. per € 233.632.432. Tale operazione è stata compiuta dagli Amministratori che dichiarano di aver potuto procedere all'accantonamento in questione *“sulla base di novità sostanziali rispetto all'anno precedente”* tali da consentire una migliore valutazione delle poste di bilancio.

Gli stessi Amministratori, peraltro, nella loro relazione attribuiscono le ragioni della cospicua perdita conseguita al peso delle svalutazioni dei crediti, al saldo della gestione finanziaria nonché all'incidenza delle imposte di esercizio.

In definitiva, gli Amministratori hanno proceduto alla copertura della perdita di esercizio utilizzando la riserva per perdite provvisorie per € 24.000.848 e per la restante parte di € 232.995.929, utilizzando la riserva di rivalutazione iscritta nel patrimonio netto quale risultante dal processo di rivalutazione degli immobili. Tale complessa operazione è stata giudicata conforme alle norme dalla società di revisione Ernst Young, che si è espressa in ordine al bilancio consolidato. In ogni caso, il Collegio Sindacale, nel condividere tale operazione, ha comunque ritenuto opportuno fornire talune puntualizzazioni in merito.

Successivamente, nel corso del 2011, si è verificato un ulteriore significativo incremento delle immobilizzazioni per effetto del conferimento da parte di Roma Capitale, con decorrenza dal 21 ottobre 2011, del complesso edilizio denominato *“Centro Carni”* (rif. Delibera del Consiglio Comunale del 5 agosto 2010, n. 81 e Delibera di Giunta Comunale del 20 aprile 2011, n. 353) e, con decorrenza 6 luglio 2001, della quota del 15% della società *“Roma Multiservizi S.p.A.”*.

Conseguentemente, sempre nell'anno 2011, si è registrato un incremento del patrimonio netto, a seguito dell'aumento del capitale correlato ai conferimenti patrimoniali e all'utile di esercizio conseguito. In particolare, il patrimonio netto nel corso dell'anno 2011 si incrementa di € 121.195.451, passando da € 176.506.003 ad € 297.701.454 ed evidenziando, nel corso del medesimo esercizio, un utile pari ad € 1.771.649.

Il predetto incremento è riconducibile, tra l'altro, ad un duplice intervento del socio azionista, come approvato nel corso dell'Assemblea del 6 luglio 2011 e dell'Assemblea straordinaria del 21 ottobre 2011, per importi pari, rispettivamente, ad € 3.200.000 (conferimento quota Roma Multiservizi S.p.A.) ed € 116.213.000 (conferimento Centro Carni).

Le operazioni del 2008 e del 2011 hanno, dunque, notevolmente inciso sui bilanci, che devono dunque essere letti avendo ben presente tali interventi.

AMA S.p.A.					
Stato Patrimoniale in sintesi	2008	2009	2010	2011	2012
Attivo					
Immobilizzazioni	697.343.152	691.309.168	680.185.133	781.679.241	762.234.109
Immobilizzazioni immateriali	16.476.410	18.308.553	18.734.652	18.997.243	18.269.076
Immobilizzazioni materiali	647.437.765	656.984.219	645.489.265	743.233.274	724.643.600
Immobilizzazioni finanziarie	33.428.977	16.016.396	15.961.216	19.448.724	19.321.433
Attivo Circolante	842.496.907	1.051.759.887	1.024.958.841	1.047.383.813	1.027.818.161
Rimanenze	8.339.556	10.219.152	9.564.196	9.908.171	9.496.226
Crediti	816.596.689	963.786.118	976.141.420	960.210.299	938.631.971
Attività finanziarie non imm.	3.828.704	3.718.490	3.718.490	3.718.490	3.718.490
Disponibilità liquide	13.731.958	74.036.127	35.534.735	73.546.853	75.971.474
Rateri e Risconti attivi	3.174.965	3.371.547	3.189.985	3.277.491	3.330.720
Totale Attivo	1.543.015.024	1.746.440.602	1.708.333.959	1.832.340.545	1.793.382.990
Passivo					
Patrimonio Netto	173.208.361	174.890.378	176.506.003	297.701.454	300.037.873
Capitale Sociale	63.023.916	63.023.916	63.023.916	182.436.916	182.436.916
Riserve varie	367.181.222	110.778.035	111.866.462	113.492.889	115.264.538
Utili portati a nuovo					
Utile di Esercizio	-256.996.777	1.088.427	1.615.625	1.771.649	2.336.419
Fondi rischi ed oneri	36.753.074	38.608.191	30.647.154	31.298.851	38.200.421
Trattamento fine lavoro subordinato	83.780.229	86.799.444	85.594.459	83.583.198	81.950.478
Debiti	1.207.111.689	1.404.657.434	1.370.652.217	1.376.348.250	1.330.631.878
Ratei e risconti passivi	42.161.691	41.485.155	44.934.126	43.408.792	42.562.340
Totale Passivo	1.543.015.024	1.746.440.602	1.708.333.959	1.832.340.545	1.793.382.990

Per quanto concerne i costi sostenuti in termini percentuali, nel periodo 2008 – 2012 si evidenzia la rilevante incidenza dei costi per il personale che, a partire dal 2009, si aggira mediamente intorno al 45%. Per circa il 30% pesano i costi per servizi. Di seguito si riportano in termini percentuali i valori delle singole voci di costo.

Conto economico - Costi della produzione in percentuale	2008	2009	2010	2011	2012
6 Costi per materie prime di consumo etc.	2,34%	4,68%	4,39%	4,71%	4,73%
7 Costi per servizi	28,63%	33,00%	30,98%	31,55%	30,77%
8 Costi per godimento di beni di terzi	1,19%	2,18%	2,67%	3,63%	4,25%
9 Costi per il personale	28,70%	46,76%	44,57%	46,64%	44,09%
a) salari e stipendi	19,87%	31,73%	29,70%	31,30%	30,41%
b) oneri sociali	7,01%	11,55%	10,56%	11,18%	10,98%
c) Trattamento fine rapporto	1,52%	2,18%	2,15%	2,41%	2,23%
d) Altri costi	0,30%	1,30%	2,15%	1,75%	0,48%
10 Ammortamenti e svalutazioni	34,26%	10,66%	10,99%	9,11%	10,79%
a) Ammortamento su immobilizzazioni immateriali	1,00%	1,40%	1,20%	1,30%	1,42%
b) Ammortamento su immobilizzazioni materiali	3,26%	5,52%	5,21%	5,60%	5,37%
c) Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	0,09%	0,19%	0,31%	0,09%	0,08%
d) Svalutazione crediti comprese in attivo circolante e liq.	29,91%	3,56%	4,27%	2,10%	3,92%
11 Variazioni delle rimanenze	0,03%	-0,02%	0,09%	0,03%	0,06%
12 Accantonamenti per rischi	3,17%	1,96%	0,71%	0,39%	1,36%
14 Oneri diversi di gestione	1,68%	0,78%	5,60%	3,94%	3,95%
Totale costi di produzione	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Con riferimento al personale in servizio, si fa presente che, secondo quanto riportato nella nota integrativa al bilancio, alla fine del dicembre 2011 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa per la stabilizzazione di tutto il personale precario in servizio nelle aziende del gruppo alla data del 31 dicembre 2011 e che, con decorrenza 1 marzo 2012, sono state stabilizzate 249 unità di personale.

Va rappresentato che nessuna norma di legge ha consentito la stabilizzazione del personale precario utilizzato dalle società pubbliche.

Inoltre, la nota integrativa al bilancio 2012 evidenzia che, con decorrenza novembre 2012, AMA ha *“proceduto, in virtù di specifici accordi sindacali, alla trasformazione dei contratti di lavoro di circa n. 1.500 unità con prestazioni di lavoro part time in rapporti di lavoro full time, con un considerevole aumento delle ore di lavoro ordinario disponibili sui servizi istituzionali per far fronte all'implementazione del progetto della raccolta differenziata nel corso dell'esercizio e nel corso del 2013”*.

Nella tabella seguente sono riepilogate le variazioni intervenute nella consistenza del personale, che evidenzia come nel periodo 2008 – 2012 il numero dei dipendenti sia cresciuto di ben 1.644 unità.

Personale in servizio AMA		2008	2009	2010	2011	2012
Personale all'1/1		6.728	6.322	7.200	7.840	7.865
Assunzioni			489			
Stabilizzazioni						248
Altro			515			18
Totale assunti			1.004	777	236	266
Cessazioni						165
Altre cessazioni						
Totale cessazioni			126	137	211	165
Differenza tra assunzioni e cessazioni		406	878	640	25	101
Personale in servizio al 31/12		6.322	7.200	7.840	7.865	7.966
Personale in servizio per qualifica		2008	2009	2010	2011	2012
Dirigenti		31	33	31	27	26
Quadri		38	48	52	53	55
Impiegati		736	830	822	930	967
Operai		5.517	6.289	6.935	6.855	6.918
Totale personale in servizio		6.322	7.200	7.840	7.865	7.966
Costo del personale		244.412.924	294.700.000	318.000.000	326.600.000	327.800.000

Occorre segnalare che, secondo quanto riportato nelle note integrative ai bilanci, nel 2011 risultano stabilizzate 190 risorse di cui 54 operai, 135 impiegati e 1 quadro, mentre da novembre 2012 sono state effettuate 1500 stabilizzazioni, a vario titolo, di personale. I costi del personale sono individuati come segue e presentano un andamento crescente nel corso degli anni considerati.

AMA - Costi del personale					
	2008	2009	2010	2011	2012
Salari e stipendi	169.232.048	199.955.740	211.965.673	219.204.838	226.026.918
Oneri sociali	59.724.811	72.772.860	75.344.029	78.266.254	81.579.482
Trattamento Fine Rapporto	12.927.187	13.753.135	15.340.191	16.855.376	16.609.379
Altri Costi di personale	2.528.879	8.184.599	15.369.378	12.255.067	3.544.518
Totale costi del Personale	244.412.925	294.666.334	318.019.271	326.581.535	327.760.297

Gli interventi in materia di personale, con particolare riferimento alle stabilizzazioni cui si è fatto cenno e per le quali andrebbero effettuati opportuni puntuali riscontri, non sono in linea con le indicazioni fornite dalla vigente normativa e determinano un incremento dei costi di personale.

Per quanto riguarda i compensi degli organi di Amministrazione e controllo, sempre ricostruiti dalle note integrative, si riporta la seguente tabella.

AMA S.p.A.					
Compensi per organi di Amministrazione e di controllo	2008	2009	2010	2011	2012
Consiglio di Amministrazione	183.701	172.008	172.008	219.120	160.028
Amministratore delegato	425.809	380.100	380.100	478.264	256.350
Totale Consiglio di Amministrazione e Amministratore Delegato	609.510	552.108	552.108	697.384	416.378
Direttore Generale					12.290
Compenso CDA e Direttore Generale	609.510	552.108	552.108	697.384	428.668
Colegio Sindacale	210.642	165.387	162.989	266.310	131.250

Più dettagliatamente, i compensi percepiti dal Consiglio di Amministrazione nel periodo in esame sono riportati nella tabella che segue.

Consiglio di Amministrazione	2008	2009	2010	2011	2012
Presidente	94.131	82.008	82.008	132.889,00	79.000,00
Riferimento indennità Sindaco	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02
Differenza	12.123,98	0,98	0,98	50.881,98	-3.007,02
Amministratore Delegato	403.709	380.100	380.100	478.263,50	286.359,63
Componente	30.000	30.000	30.000	28.951,37	27.000,00
Componente	30.000	30.000	30.000	28.951,37	27.000,00
Componente	30.000	30.000	30.000	28.951,37	27.000,00
Riferimento indennità Sindaco	70.192,73	70.192,73	70.192,73	70.192,73	70.192,73
Direttore Generale	0	0	0	0	0

Relativamente ai crediti e debiti della società è possibile, riprendendo i dati di bilancio, riepilgarli come segue.

AMA S.p.A					
Crediti	2008	2009	2010	2011	2012
Crediti verso clienti	541.670.132	650.231.859	464.347.922	349.172.030	282.441.640
Crediti verso imprese controllate	16.081.840	13.972.384	12.838.338	13.700.043	5.452.859
Crediti verso imprese collegate	15.488.827	30.651.597	3.955.759	2.367.736	1.052.445
Crediti verso controllante	182.698.994	217.132.379	433.239.931	522.555.479	549.590.614
Crediti tributari	14.008.160	7.274.350	5.746.485	6.943.848	27.112.582
Crediti tributari entro 12 mesi	14.008.160	7.274.350	5.746.485	6.943.848	9.063.875
Crediti tributari oltre 12 mesi	0	0	0	0	18.048.707
Imposte anticipate	41.000.000	41.276.109	49.235.992	56.425.145	65.955.525
Verso altri	5.648.736	3.247.440	6.776.993	9.046.018	7.026.306
Totale crediti	830.604.849	971.060.468	981.887.905	967.154.147	965.744.553

AMA S.p.A					
Debiti	2008	2009	2010	2011	2012
Debiti verso banche	549.932.985	607.619.852	620.975.558	663.991.860	669.373.042
a) entro 12 mesi	491.600.555	193.125.101	220.130.828	269.927.368	312.034.333
b) oltre 12 mesi	58.332.430	414.494.751	400.844.730	394.064.492	357.338.709
Debiti verso altri finanziatori	223.007	6.915.104	21.429	0	0
a) entro 12 mesi	109.529	6.915.104	21.429	0	0
b) oltre 12 mesi	113.478				
Acconti	2.879.587	2.890.840	2.879.587	2.879.587	2.783.751
Debiti verso fornitori	304.443.869	350.239.890	331.249.299	310.929.470	236.398.479
Debiti verso controllate	41.558.796	1.764.108	10.731.123	12.587.432	10.568.289
Debiti verso collegate	34.665.953	476.446.846	20.131.607	16.191.193	3.134.065
Debiti verso controllante	153.912.995	218.955.038	220.292.886	220.142.142	229.284.965
a) entro 12 mesi	153.912.995	218.955.038	220.292.886	220.142.142	229.284.965
b) oltre 12 mesi		0		0	0
Debiti tributari	54.342.952	79.163.088	69.182.687	29.545.800	46.383.835
Debiti verso Istituti di Previdenza	16.675.401	20.393.016	19.296.203	20.186.994	20.551.544
Altri debiti	48.476.144	69.071.652	75.891.838	99.893.772	112.153.906
Totale debiti	1.207.111.689	1.833.459.434	1.370.652.217	1.376.348.250	1.330.631.876

Dal confronto complessivo dei dati emerge una significativa prevalenza delle partite debitorie caratterizzate, in particolar modo, dalle voci relative ai debiti verso i fornitori e verso il controllante. Si registra, tra l'altro, un crescente indebitamento verso le banche, che nel corso del 2012 si attesta ad € 699.372.342, di cui € 312.034.333 entro i 12 mesi. Tale elemento evidenzia una carenza di liquidità che potrebbe esporre la società a significativi rischi in ordine al mantenimento degli impegni presi, in particolare nel breve periodo. Per quanto concerne i crediti, risultano iscritti in bilancio crediti verso il controllante per € 549.590.614, nonché crediti verso clienti per € 282.441.640.

Con riferimento ai rapporti con il controllante e con le società collegate si può rappresentare la situazione come segue.

AMA S.p.A.					
	2008	2009	2010	2011	2012
crediti verso controllante	182.698.994	217.132.379	433.239.931	522.555.479	549.590.614
debiti verso controllante	153.912.995	218.955.038	220.292.886	220.142.142	229.284.965
Differenza	28.785.999	-1.822.659	212.947.045	302.413.337	320.305.649

Dai dati in questione risulta una prevalenza di crediti rispetto ai debiti verso il controllante per € 320.305.649, riguardo al quale andrebbe comunque effettuata una verifica nell'ambito dell'attività di riconciliazione prevista dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012.

Nel complesso, dunque, la situazione di AMA, pur presentando risultati sostanzialmente positivi nel corso del periodo esaminato, non può considerarsi del tutto rassicurante, tenuto conto che la società beneficia di un meccanismo di costruzione delle tariffe che garantisce, in larga parte, la copertura dei relativi costi.

Specifici rischi derivano dalla possibile inesigibilità dei crediti antecedenti all'anno 2010, in quanto, come già evidenziato in precedenza, la sostituzione della TARSU con la TARI non sembra consentire di scaricare in tariffa nel futuro gli oneri derivanti dalla mancata riscossione dei crediti, e dalle differenze contabili che potranno emergere a seguito dell'attività di riconciliazione dei crediti e dei debiti con Roma Capitale. Si segnala, infine, l'elevata mole di contenzioso in essere.

2.4 Aequa Roma S.p.A.

La Aequa Roma è una società strumentale *in house* totalmente partecipata da Roma Capitale, che ha come obiettivo il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente di accertamento, controllo e contrasto all'evasione delle entrate tributarie ed extratributarie.

In particolare, la società ha per oggetto la gestione dei servizi inerenti le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate e delle attività connesse, complementari, accessorie ed ausiliarie indirizzate al supporto delle attività della gestione tributaria, extratributaria e patrimoniale di Roma Capitale. Tale attività

riguarda anche attività di accertamento, riscossione e liquidazione di entrate tributarie ed extratributarie non direttamente gestite.

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in quanto si occupa di attività di accertamento dei tributi e di altre entrate comunali nonché delle entrate relative ai servizi di igiene ambientali e che offre all'Amministrazione Capitolina servizi strumentali, ai sensi dell'art. 13 del D.L. n. 223/2006. E' stata ritenuta strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali di accertamento, controllo e contrasto all'evasione delle entrate tributarie ed extratributarie, anche alla luce delle nuove possibilità previste dal D.L. n. 78/2010 in materia di compartecipazione dei Comuni all'accertamento tributario e contributivo.

Al riguardo, non può, comunque, ignorarsi l'assenza in capo alla società in questione di un vero e proprio potere coattivo che la stessa possa far valere nei confronti del contribuente, in quanto non è iscritta all'albo dei soggetti abilitati alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, di cui al Decreto del Ministero delle Finanze n. 289/2000.

La Società, precedentemente denominata "Roma Entrate" ha assunto la nuova denominazione di Aequa Roma, con Delibera del Consiglio Comunale n. 78/2010 ed ha sottoscritto un nuovo contratto di servizio in data 13 giugno 2012. Pare opportuno ricordare che nel 2012 è stato anche rinnovato il contratto di servizio con AMA, che regola su base triennale l'affidamento ad Aequa Roma dell'attività di contrasto all'evasione totale e parziale della Ta.Ri..

L'attività della società in questione, dunque, ruota attorno a tre contratti di servizio stipulati con il Dipartimento delle risorse economiche di Roma Capitale, con il Dipartimento delle attività produttive di Roma Capitale e con AMA S.p.A..

Secondo quanto riportato nella relazione al bilancio 2012, i due contratti principali con il Dipartimento delle risorse economiche e con AMA S.p.A. costituiscono oltre il 90% dei ricavi complessivi derivanti dalla gestione caratteristica

dell'azienda e sono stati stipulati nel 2012, con durata triennale e scadenza il 31 dicembre 2014, mentre il terzo contratto con il Dipartimento delle attività produttive è scaduto nel febbraio 2013 e sono state avviate le procedure per il rinnovo.

Bilanci 2009 – 2012 (nel 2009 la denominazione era “Roma Entrate”)

I dati dello stato patrimoniale i dati sono rappresentati nella tabella che segue.

Aequa Roma S.p.A				
Stato Patrimoniale				
Attivo	2009	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	172.552	0	14.002	101.612
<i>di cui immobilizzazioni finanziarie verso altri</i>	<i>172.552</i>	<i>0</i>	<i>14.002</i>	<i>101.612</i>
Attivo Circolante	39.115.310	54.068.314	51.589.413	50.269.051
<i>di cui Rimanenze e Lavori in corso su ordinazione</i>	<i>4.216.034</i>	<i>4.370.513</i>	<i>3.880.225</i>	<i>3.991.271</i>
<i>Crediti verso clienti</i>	<i>113.011</i>	<i>36.381</i>	<i>98.281</i>	<i>234.208</i>
<i>Crediti verso Controllanti</i>	<i>18.079.935</i>	<i>30.252.638</i>	<i>28.949.372</i>	<i>26.812.428</i>
<i>Crediti tributari</i>			<i>0</i>	<i>712.950</i>
<i>Imposte anticipate</i>	<i>59.654</i>	<i>139.865</i>	<i>117.493</i>	<i>111.437</i>
<i>Crediti verso altri</i>	<i>15.974.162</i>	<i>17.115.158</i>	<i>17.848.816</i>	<i>16.185.158</i>
<i>Disponibilità bancarie e postali</i>	<i>671.889</i>	<i>2.152.402</i>	<i>693.355</i>	<i>2.220.784</i>
<i>Valori in cassa</i>	<i>625</i>	<i>1.357</i>	<i>1.871</i>	<i>815</i>
Ratei e Risconti	86.055	76.672	84.548	158.908
Totale Attivo	39.373.917	54.144.986	51.687.963	50.529.571
Passivo	2009	2010	2011	2012
Patrimonio netto	4.883.820	11.886.515	11.911.411	11.921.319
<i>di cui Capitale Sociale</i>	<i>4.500.000</i>	<i>9.343.416</i>	<i>9.343.416</i>	<i>9.343.416</i>
<i>Riserva legale</i>	<i>22.896</i>	<i>22.896</i>	<i>30.860</i>	<i>32105</i>
<i>Altre riserve</i>		<i>1.932.900</i>	<i>1.932.901</i>	<i>1.932.901</i>
<i>Utili e perdite portate a nuovo</i>	<i>428.023</i>	<i>428.023</i>	<i>579.339</i>	<i>602.989</i>
<i>utile di esercizio</i>	<i>-67.099</i>	<i>159.280</i>	<i>24.895</i>	<i>9.908</i>
Fondo Rischi ed Oneri	1.931.591	2.281.013	2.813.488	4.303.255
Trattamento fine Rapporto lavoro subordinato	781.708	788.795	52.704	24.658
Debiti	31.776.798	39.188.663	36.910.360	34.280.339
<i>di cui verso banche</i>	<i>20.009.996</i>	<i>27.604.096</i>	<i>22.315.634</i>	<i>20.923.052</i>
<i>Verso fornitori</i>	<i>4.649.591</i>	<i>4.199.685</i>	<i>4.860.803</i>	<i>4.060.550</i>
<i>debiti tributari</i>	<i>3.256.467</i>	<i>3.863.187</i>	<i>5.457.277</i>	<i>4.708.994</i>
<i>Verso Istituti di previdenza e sicurezza soc.</i>	<i>647.718</i>	<i>37.798</i>	<i>303.274</i>	<i>579.178</i>
<i>Altri debiti</i>	<i>3.213.026</i>	<i>3.483.897</i>	<i>3.973.372</i>	<i>4.008.565</i>
Ratei e Risconti			0	0
Totale Passivo	39.373.917	54.144.986	51.687.963	50.529.571

La società “Aequa Roma”, costituita nel 2010 e precedentemente denominata “Roma Entrate” presenta un capitale sociale, nell’esercizio 2012, pari ad € 9.343.416 ed un patrimonio netto pari ad € 9.343.416. Con riferimento al conto economico si riportano i seguenti dati.

Aequa Roma S.p.A				
Conto Economico	2009	2010	2011	2012
Valore della Produzione	18.864.764	19.670.700	22.261.167	21.117.685
Costi della Produzione	16.567.448	17.909.880	18.879.110	19.509.779
Differenza valore e costi della produzione	2.297.316	1.760.820	3.382.057	1.607.906
Proventi e oneri finanziari	-1.013.021	-842.973	-1.369.226	-1.625.013
Rettifiche			0	0
Proventi e oneri straordinari	-770.253	407.943	-4.706	725.814
Risultato prima delle imposte	514.042	1.325.790	2.008.125	708.707
Imposte di esercizio	-581.141	-1.166.510	-1.983.230	-698.799
Utile di esercizio	-67.099	159.280	24.895	9.908

I risultati relativi agli esercizi considerati non mostrano particolari problemi, se non si considera il 2009, anno in cui la Società operava come “Roma Entrate”. Gli utili di esercizio conseguiti risultano, tuttavia, costantemente in diminuzione, passando dagli € 159.280 del 2010 agli € 9.908 del 2012.

Non bisogna tuttavia dimenticare che la società in questione riveste carattere strumentale ed opera esclusivamente nei confronti di Roma Capitale o delle sue partecipate e che pertanto gli eventuali utili conseguiti risultano avere speculari effetti opposti sull'unico beneficiario del servizio che è, appunto, il socio azionista Roma Capitale.

Le spese del personale nel periodo considerato presentano un andamento crescente, secondo quanto riportato nei rispettivi bilanci, e sono articolate come segue.

Spese di personale (dettaglio da bilanci)				
	2009	2010	2011	2012
Costi del personale	11.854.461	12.266.063	12.766.554	13.808.165
<i>Salari e stipendi</i>	8.581.762	9.111.808	10.337.744	10.434.491
<i>Oneri sociali</i>	2.580.864	2.428.531	1.706.251	2.605.480
<i>TFR</i>	691.835	725.724	722.559	768.194
<i>Trattamento di quiescenza</i>	0	0	0	0
<i>Altri costi</i>	0	0	0	0

La movimentazione de personale in servizio, sulla base dei dati forniti dalla Società con nota n. 0000179 del 9.01.14, è riepilogata nella tabella seguente.

Aequa Roma S.p.A. Personale in servizio 2008 - 2012					
	2008	2009	2010	2011	2012
Personale in servizio all'1/1	323	325	324	321	324
Assunzioni	9	0	5	13	4
Cessazioni	7	1	8	6	4
Differenza	2	-1	-3	7	0
Personale in servizio al 31/12	325	324	321	328	324
Costi del personale	11.865.873	11.854.461	12.266.063	12.766.554	13.808.165

Nella medesima nota è stato anche indicato il personale in servizio nel periodo considerato, distinto per qualifica, come da tabella seguente.

Aequa Roma S.p.A. Personale in servizio distinto per qualifica					
	2008	2009	2010	2011	2012
Dirigenti	3	3	3	5	5
Quadri	11	11	12	15	17
impiegati	311	310	306	308	302
Operai, autisti e altre categorie	0	0	0	0	n.d.
Valori di rettifica	0	0	0	0	n.d.
Totale	325	324	321	328	324

Dall'esame dei dati di bilancio figurano i seguenti costi per consulenze, che, da un'analisi necessariamente non approfondita, non appaiono in linea con le recenti disposizioni in materia di riduzione e razionalizzazione della spesa in questione.

Aequa Roma - Consulenze				
	2009	2010	2011	2012
Prestazioni professionali e consulenze	1.074.423	981.908	1.129.559	928.817

I compensi per gli organi di Amministrazione e di controllo sono individuati, relativamente all'ultimo triennio, come segue.

	2010	2011	2012
Consiglio di Amministrazione	243.923	243.370	182.489
<i>di cui per Amministratore Delegato</i>	102.047	120.781	94.000
<i>Collegio Sindacale</i>	78.182	48.689	36.466

Più nel dettaglio, tenuto conto che la società ha sostituito dal 2010 Roma Entrate, risultano percepiti dal Consiglio di Amministrazione i seguenti importi.

Compensi Consiglio di Amministrazione Aequa Roma			
Consiglio di Amministrazione	2010	2011	2012
Presidente	101.922	90.869	69.717
Indennità Sindaco (rif. 70%)	82.007,02	82.007,02	82.007,02
differenza	19.914,98	8.861,98	-12.290,02
Amministratore Delegato	102.002	120.781	94.000
Componente	20.000	20.049	18.771
Componente	20.000	20.049	0
Indennità Sindaco (rif. 60%)	70.192,73	70.192,73	70.192,73
Direttore Generale	0	0	0

E' il caso di segnalare che, secondo quanto riportato nella tabella relativa ai compensi degli organi societari, risulta che il Dott. Marco Fabio Rinforzi ha ricoperto la qualifica di Amministratore Delegato per l'intero esercizio 2011 e contestualmente quello di Presidente del Consiglio di Amministrazione, fino al 2 agosto 2011, prima di essere sostituito dal Dott. Alessandro Clemente. Sempre nel 2011 il Dott. Rinforzi, a partire dal 12 settembre 2011, dopo avere abbandonato la qualifica di Presidente del Consiglio di Amministrazione ed in costanza di carica di Amministratore Delegato, figura in organico in qualità di Dirigente.

Pertanto nel corso del 2011 sono stati erogati compensi da parte di Aequa Roma al Dott. Marco Fabio Rinforzi per complessivi € 239.919 che nel 2012 diventano € 282.000. Di seguito si riepilogano i compensi erogati al Dott. Rinforzi.

Occorrerà verificare, attraverso un esame della documentazione di supporto, la compatibilità dei predetti incarichi, così come di quelli che verranno successivamente indicati, con il rispetto della vigente normativa in tema di limitazione ai compensi e, in generale, di incompatibilità.

Compensi dott. Marco Fabio Rinforzi per incarichi ricoperti anni 2011 e 2012				
Qualifica	Anno 2011		Anno 2012	
	Periodo	Compenso	Periodo	Compenso
Presidente	1/1 - 2/8	61.820	non in car.	0
Amministratore Delegato	1/1 - 31/12	120.781	1/1 - 31/12	94.000
Dirigente	12/9 - 31/12	57.318	1/1 - 31/12	188.000
Totale		239.919		282.000

Inoltre, si evidenzia che nel corso dell'anno 2011 risultano conferiti incarichi di consulenza a due componenti del Consiglio di Amministrazione. Al Dott. Antonio Xerry De Caro, componente del Consiglio di Amministrazione della società dall'1 gennaio 2011 al 2 agosto 2011, è stato attribuito un incarico di consulenza per il contrasto all'evasione, per € 7.500 (periodo 1 gennaio 2011 – 31 maggio 2011), mentre al Dott. Antonio Martinoli, componente del Consiglio di Amministrazione per l'intero esercizio, è stato conferito un incarico di consulenza su in materia di contenzioso tributario per € 10.400 (periodo 1 gennaio 2011 – 31 maggio 2011). Nella tabella seguente vengono riepilogati i compensi corrisposti a tali soggetti.

Consulenze attribuite a componenti del Consiglio di Amministrazione 2011					
Incarico	Componente CdA		Consulenze		Percepito
Nominativo	Importo percepito	periodo	importo percepito	periodo	Totale
Antonio Xerry De Caro	11.780	1/1 - 2/8	7.500	1/1 - 31/5	19.280
Antonio Martinoli	19.940	1/1/- 31/12	10.400	1/1 - 31/5	30.340
Motivazioni per l'attribuzione degli incarichi di consulenza ai Componenti del C.d.A.					
La consulenza al Cons. De Caro è motivata con riferimento alla lotta all'evasione					
La consulenza al Cons. Martinoli è motivata con riferimento al contenzioso tributario					

Per quanto concerne la riconciliazione prevista dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, la stessa risulta avviata ma non ancora completata.

In conclusione la società in esame effettua attività strumentale per Roma Capitale e per AMA finalizzata alla lotta all'evasione tributaria, senza comunque essere dotata di un reale potere coercitivo nei confronti dei contribuenti inadempienti.

La società ha una gestione sostanzialmente in equilibrio, presentando comunque un andamento crescente delle spese per il personale. Molte perplessità desta il rapporto con gli amministratori, che andrebbe approfondito per evidenziate eventuali incompatibilità ed il rispetto dei limiti in materia di compensi erogabili.

2.5 Risorse per Roma S.p.A.

La società Risorse per Roma S.p.A., costituita il 6 marzo 1995 e totalmente partecipata da Roma Capitale, ha come oggetto l'acquisizione, recupero ed alienazione

di aree e beni patrimoniali della città di Roma e accertamento e riscossione del condono edilizio.

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in ragione del fatto che la stessa persegue la finalità dello sviluppo urbano e della pianificazione territoriale. Più puntualmente, la società si occupa di recupero, valorizzazione, trasformazione, alienazione e gestione di arredi e di beni patrimoniali nonché di recupero, riqualificazione ambientale, sviluppo integrato di aree e comparti della città di Roma.

Inoltre, redige studi di fattibilità, progetti per la gestione, valorizzazione e compravendita di beni immobiliari e per la valutazione di mercato dei canoni delle concessioni o locazioni attive e passive, oltre che di progettazione, direzioni lavori, studi di fattibilità tecnici, valutazioni di congruità tecnico economica e di studi di impatto ambientale, cessione e trasferimento di tecnologie.

Si occupa, altresì, di predisporre studi e progetti urbanistici e di pianificazione urbana e territoriale.

Con la citata Delibera n. 77 del 15 dicembre 2011 l'Assemblea Capitolina ha peraltro autorizzato la sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale che è stato portato da € 1.700.000 ad € 2.000.000, oltre a talune modifiche statutarie. Infatti, si fa presente che in data 22 dicembre 2011 è stato deliberato un aumento del capitale sociale per € 300.000, offerto in opzione al socio unico, il quale ha provveduto alla sottoscrizione in data 13 gennaio 2012 ed al versamento in data 27 gennaio 2012.

Deve, tuttavia rilevarsi che nel corso del 2010 il capitale sociale era passato da € 7.150.000 ad € 1.700.000, in considerazione del fatto che l'assemblea dei soci, in sede di approvazione del bilancio 2010, aveva deliberato la copertura integrale delle perdite degli esercizi precedenti, che ammontavano ad € 5.570.003. Il 6 gennaio 2012, il Dipartimento Partecipazione e controllo di Roma Capitale ha preso atto del cambio di denominazione da "Risorse R.p.R. S.p.A" in "Risorse per Roma S.p.A."

La Società risulta composta da una struttura particolarmente articolata ovvero, secondo quanto riportato sul sito *web* della società, da *“una Direzione Corporate, che sovrintende alle funzioni strumentali aziendali, in una Direzione Risorse Umane che concorre alla definizione delle politiche di gestione, amministrazione e sviluppo del personale e in due Unità di Business, la Divisione Risorse Territorio e la Divisione Risorse Servizi”*. Si fa presente che nel corso della seduta del 19 gennaio 2012 il Consiglio di Amministrazione di Risorse per Roma S.p.A. ha costituito un patrimonio, ai sensi dell'articolo 2447-bis, comma 1, del Codice civile denominato *“Roma City Investment”* destinato in via esclusiva alla promozione e alla crescita del sistema territoriale di Roma nonché all'attrazione degli investimenti necessari per la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana.

In tal modo risultano, dunque, effettuati nuovi affidamenti alla società rispetto a quelli originariamente previsti.

Bilanci 2009 – 2012

La situazione Patrimoniale di Risorse per Roma, nel periodo 2009 – 2012 risulta caratterizzata, come già evidenziato, da taluni importanti interventi sul patrimonio netto.

Pare evidente che l'operazione di copertura di perdite degli esercizi precedenti già descritta si è concretizzata non già in interventi diretti alla razionalizzazione ed al contenimento dei costi, ma in un ulteriore apporto di risorse a carico del socio azionista che dunque, di fatto, ha dovuto sopportare ulteriori oneri.

Il tutto senza considerare che nel 2012 è stata creata anche Roma City Investment che è l'Agenzia di Roma Capitale per la realizzazione del Piano Strategico di Sviluppo (PSS), frutto del partenariato fra Risorse per Roma S.p.A. e Zètema Progetto Cultura S.r.l., con cui, ai sensi dell'articolo 2447-bis del codice civile, si è dedicato un patrimonio destinandolo esclusivamente alla promozione degli investimenti nella città di Roma avvalendosi, secondo quanto riportato sul sito *web*, delle *“competenze e dell'esperienza di un team di professionisti, che condividono le proprie conoscenze specialistiche, dedicandole alla crescita di Roma Capitale”*.

Nel conto economico, fatta eccezione per il risultato fortemente negativo del 2009 gli altri risultati sono di segno positivo. Tanto premesso, si riportano i seguenti dati riepilogativi con riferimento ai bilanci 2009 - 2012.

Risorse per Roma S.p.A.				
Stato Patrimoniale				
Attivo	2009	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	1.049.284	1.106.776	1.489.503	1.310.837
<i>di cui Imm. Immateriali</i>	739.220	686.283	665.569	578.602
<i>imm. Materiali</i>	286.921	402.515	805.956	714.257
<i>immobil. finanziarie</i>	23.143	17.978	17.978	17.978
Attivo Circolante	44.473.679	52.926.685	60.776.438	60.869.780
Rimanenze	18.839.750	28.202.301	19.353.329	18.149.483
<i>Crediti verso clienti</i>	5.484.059	5.022.541	4.459.239	3.423.181
<i>Crediti verso controllanti</i>	18.041.813	17.330.945	35.606.012	38.038.159
<i>Crediti tributari</i>	482.596	51.102	98.095	218.164
<i>Crediti verso altri</i>	481.675	570.316	311.541	154.755
<i>Partecipazioni in collegate</i>	393.800	393.800	393.800	393.800
<i>Depositi bancari e postali</i>	748.087	1.335.509	550.641	486.198
<i>Denaro e altri valori in cassa</i>	1.899	20.171	3.781	6.040
Ratei e Risconti	88.147	176.766	189.315	177.060
Totale Attivo	45.611.110	54.210.227	62.455.256	62.357.677
Passivo	2009	2010	2011	2012
Patrimonio Netto	1.580.253	1.749.481	2.022.143	2.636.151
Capitale Sociale	7.150.000	7.150.000	1.700.000	2.000.000
Riserva legale			49.481	63.114
Altre riserve	256	256	0	259.030
Utile (perdite di esercizio portate a nuovo)	-738.400	-5.570.003	0	0
Utile (perdita) di esercizio	-4.831.603	169.228	272.664	314.007
Arrotondamenti			-2	0
Fondo Rischi e oneri	1.026.060	1.304.986	1.779.869	2.246.000
Trattamento Fine Rapporto	1.614.899	1.281.525	1.566.928	1.566.308
Debiti	41.269.898	49.464.539	57.086.316	55.592.006
<i>di cui Debiti verso banche</i>	8.564.538	13.612.131	18.286.858	16.563.488
<i>Debiti verso fornitori</i>	9.495.888	12.924.612	11.589.046	11.341.218
<i>Debiti verso collegate</i>	0		0	1.281.880
<i>Debiti verso controllanti</i>	15.696.897	15.696.897	15.303.553	15.303.553
<i>Debiti tributari</i>	3.806.252	3.567.159	6.755.932	6.530.160
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	996.975	1.396.600	1.898.897	2.059.739
<i>Altri debiti</i>	2.709.348	2.267.140	3.252.030	2.511.968
Ratei e Risconti	120.000	409.696	0	317.212
Totale Passivo	45.611.110	54.210.227	62.455.256	62.357.677

Per quanto riguarda il conto economico si evidenziano, nel medesimo periodo, i seguenti risultati.

Risorse per Roma S.p.a				
Conto Economico	2009	2010	2011	2012
Valore della Produzione	17.128.641	26.436.388	41.431.902	46.118.181
Costi della Produzione	22.619.612	25.159.906	38.602.137	43.103.132
Differenza valore e costi della produzione	-5.490.971	1.276.482	2.829.765	3.015.049
Proventi e oneri finanziari	-564.013	-443.066	-926.981	-1.078.303
Rettifiche	0	0	0	0
Proventi e oneri straordinari	1.496.706	-19.610	-339.404	-248.197
Risultato prima delle imposte	-4.558.278	813.806	1.563.380	1.688.549
Imposte di esercizio	273.325	644.578	1.290.716	1.374.542
Utile di esercizio	-4.831.603	169.228	272.664	314.007

La composizione dell'organico della società nel periodo 2009 – 2012 risulta essere la seguente.

Organico in servizio presso Risorse per Roma (tempo indeterminato + determinato)				
Composizione Organico	2009	2010	2011	2012
Dirigenti	11	10	12	16
Quadri	61	81	84	93
Impiegati	197	474	469	567
Operai	2	0	0	0
Totale	271	565	565	676

Dal prospetto si evidenzia una crescita nel periodo considerato del personale in servizio. Ciò non appare in linea con le recenti disposizioni in materia di contenimento della spesa del personale nelle pubbliche amministrazioni, tenuto conto che tale obbligo è da considerarsi, sulla base dei recenti orientamenti normativi e giurisprudenziali, un principio da estendere anche alle società *in house* per le quali, infatti, è stato introdotto il consolidamento dei dati del personale con l'ente locale, al fine del rispetto dei vincoli imposti dalle disposizioni in materia. Tra il 2011 ed il 2012, in particolare, si registrano 4 dirigenti in più, 9 quadri in più e ben 98 ulteriori impiegati, per un incremento complessivo di 111 unità.

I costi sostenuti per il personale della società, secondo quanto riportato nei bilanci sono i seguenti.

Risorse per Roma S.p.A.	2009	2010	2011	2012
Costi personale	12.507.101	14.696.790	24.867.132	28.952.183
<i>Salari e stipendi</i>	8.853.818	10.777.693	19.169.900	21.452.966
<i>Oneri sociali</i>	2.987.173	3.130.826	4.301.220	5.947.622
<i>TFR</i>	666.110	788.271	1.396.012	1.543.562
<i>Trattamento di quiescenza</i>	0	0	0	0
<i>Altri costi</i>	0	0	0	8.033

Per quanto concerne le consulenze professionali si fa presente che le stesse hanno evidenziato il seguente andamento.

Risorse per Roma S.p.A.	2009	2010	2011	2012
<i>Consulenze Professionali</i>	4.885.561	4.595.123	6.906.529	4.932.890

In ordine, invece, ai compensi per incarichi ad organi di amministrazione e di controllo figurano i seguenti complessivi importi.

Risorse per Roma	2009	2010	2011	2012
<i>Compensi Organi di Amminis. e controllo</i>	163.442	178.665	161.495	162.163

Infine, si riportano i principali dati concernenti la situazione dei crediti e debiti della società.

Situazione Crediti	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso clienti</i>	5.484.059	5.022.541	4.459.239	3.423.181
<i>Crediti verso controllanti</i>	18.041.813	17.330.945	35.606.012	38.038.159
<i>Crediti tributari</i>	482.596	51.102	98.095	218.164
<i>Crediti verso altri</i>	481.675	570.316	311.541	154.755
Totale voci crediti	24.490.143	22.974.904	40.474.887	41.834.259
Situazione Debiti				
<i>Debiti verso banche</i>	8.564.538	13.612.131	18.286.858	16.563.488
<i>Debiti verso fornitori</i>	9.495.888	12.924.612	11.589.046	11.341.218
<i>Debiti verso collegate</i>	0		0	1.281.880
<i>Debiti verso controllanti</i>	15.696.897	15.696.897	15.303.553	15.303.553
<i>Debiti tributari</i>	3.806.252	3.567.159	6.755.932	6.530.160
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	996.975	1.396.600	1.898.897	2.059.739
<i>Altri debiti</i>	2.709.348	2.267.140	3.252.030	2.511.968
Totale voci debiti	41.269.898	49.464.539	57.086.316	55.592.006
Differenza	-16.779.755	-26.489.635	-16.611.429	-13.757.747

Dal dato sopra rappresentato emergono rilevanti crediti verso controllanti, soprattutto negli ultimi due anni, ed una situazione debitoria abbastanza significativa ed articolata, in cui si evidenziano debiti verso banche per € 16.563.488 e verso

fornitori per € 11.341.218, oltre a debiti verso il controllante per € 15.303.553. Nel complesso i rapporti verso il controllante fanno emergere il seguente dato.

Crediti e Debiti verso controllante				
	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso controllanti</i>	18.041.813	17.330.945	35.606.012	38.038.159
<i>Debiti verso Controllanti</i>	15.696.897	15.696.897	15.303.553	15.303.553
Differenza	2.344.916	1.634.048	20.302.459	22.734.606

Per quanto concerne gli adempimenti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, non ultimati entro i termini previsti dalla norma, si fa presente che risultano allo stato significativi scostamenti che necessitano di essere riconciliati. In particolare, in base ai dati trasmessi, esisterebbero crediti non riconosciuti da parte di Roma Capitale per € 1.417.444,17 che, se confermati, ammonterebbero ad oltre un terzo del capitale sociale.

In conclusione, dunque, anche Risorse per Roma presenta la medesima situazione già evidenziata per Aequa Roma. Essendo Roma capitale l'unica beneficiaria dei servizi della società in questione, ogni risultato positivo conseguito dalla società non può che avere un corrispondente e speculare effetto negativo sul bilancio dell'azionista.

La struttura della società appare particolarmente complessa e dall'esame dei bilanci emerge la presenza di rilevanti spese per consulenze. Ciò denota un segnale delle possibili difficoltà della società nell'esercitare le attività ad essa attribuite. Infine, si registra un rilevante incremento dei costi del personale, determinati da un aumento dell'organico che non sembra essere in linea con le disposizioni vigenti in materia di personale in servizio presso le società partecipate dagli enti locali.

2.6 Roma Metropolitane S.p.A.

Roma Metropolitane è stata costituita nel giugno 2004 ed è partecipata al 100% da Roma Capitale. La società in questione svolge funzioni di stazione appaltante e

responsabile del procedimento per la realizzazione, prolungamento ed ammodernamento delle linee metropolitane della città di Roma.

Più puntualmente, si occupa *“dello svolgimento, regolato per i rapporti con l'Ente proprietario da apposite Convenzioni e/o contratti e/o disciplinari in genere, di tutte le funzioni, comprese a titolo meramente esemplificativo quelle di progettista, autorità espropriante, stazione appaltante, responsabile del procedimento, alta sorveglianza o direzione dei lavori, connesse alla realizzazione, ampliamento, prolungamento e ammodernamento di tutte le linee metropolitane della città di Roma; dei corridoi della mobilità in generale e in particolare dei corridoi Eur - Tor de' Cenci, Laurentino – Tor Pagnotta – Trigoria e Anagnina – Tor Vergata; dei sistemi innovativi di trasporto, inclusi i trasporti a fune, nonché di ogni altro intervento concernente il trasporto pubblico in sede propria da realizzarsi nel territorio della città di Roma e delle relative opere connesse e/o complementari”* (articolo 4 dello Statuto).

Il capitale sociale è stato portato nell'anno 2012 ad € 2.500.000, in virtù di un aumento gratuito di € 1.500.000 effettuato mediante l'utilizzo di riserve disponibili, deliberato dall'Assemblea dei soci in data 13 aprile 2012.

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in quanto ritenuta strettamente necessaria per le finalità di organizzazione, funzionamento, ampliamento ed ammodernamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità.

Bilanci 2009 - 2012

L'esame della situazione patrimoniale relativa al periodo 2009 – 2012, oltre al già segnalato incremento del capitale sociale tra il 2011 ed il 2012, evidenzia il notevole decremento delle immobilizzazioni finanziarie tra il 2011 ed il 2012, riconducibile per € 167.000.000 alla scadenza di un prestito obbligazionario sottoscritto con il Monte dei Paschi di Siena e al conseguente rimborso sul conto

corrente ordinario delle somme versate che, conseguentemente, determinano, nello stesso anno, un notevole incremento delle disponibilità liquide.

Nel dettaglio si riportano i dati dello stato patrimoniale nel periodo 2009 - 2012, che evidenziano, tra l'altro, rilevanti crediti vantati dalla società nei confronti della controllante.

Roma Metropolitane				
Roma Metropolitane S.p.A.	Stato Patrimoniale			
Attivo	2009	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	168.234.344	167.725.123	167.527.125	274.654
<i>di cui Imm. Immateriali</i>	322.834	152.802	103.889	54.419
<i>imm. Materiali</i>	911.010	571.821	419.736	219.735
<i>immobil. finanziarie</i>	167.000.500	167.000.500	167.003.500	500
Attivo Circolante	520.662.538	552.499.027	441.291.811	637.423.839
Rimanenze	126.289.547	214.409.662	190.296.935	186.038.369
<i>Crediti verso clienti</i>	48.000	48.000	0	0
<i>Crediti verso controllanti</i>	90.146.231	130.465.543	171.803.059	265.797.148
<i>Crediti tributari</i>	8.044.083	9.229.611	17.240.448	19.661.268
<i>Imposte anticipate</i>		29.552	4.719	4.719
<i>Crediti verso altri</i>	20.057	117.588	42.901	818.342
<i>Partecipazioni in collegate</i>		0	0	0
<i>Depositi bancari e postali e cassa</i>	296.114.620	198.199.071	61.903.749	165.103.993
Ratei e Risconti	143.549	150.963	136.205	289.517
Totale Attivo	689.040.431	720.375.113	608.955.141	637.988.010
Passivo				
Patrimonio Netto	7.096.731	7.672.151	8.077.987	9.757.161
Capitale Sociale	1.000.000	1.000.000	1.000.000	2.500.000
Riserva legale	200.000	200.000	200.000	200.000
Altre riserve	4.671.856	5.896.731	6.472.151	5.377.987
Utile (perdite di esercizio portate a nuovo)				
Utile (perdita) di esercizio	1.224.875	575.420	405.836	1.679.174
Fondo Rischi e oneri	0	91.014	0	0
Trattamento Fine Rapporto	545.436	523.117	485.898	467.186
Debiti	681.351.127	712.042.523	600.379.456	627.753.505
<i>di cui Debiti verso banche</i>				
<i>Acconti</i>	455.022.211	445.117.154	357.790.833	357.556.526
<i>Debiti verso fornitori</i>	213.510.655	250.027.417	221.277.945	240.288.236
<i>Debiti verso collegate</i>				
<i>Debiti verso controllanti</i>	1.083.168	1.073.867	1.022.531	2.366.536
<i>Debiti tributari</i>	9.780.172	13.100.567	17.126.171	25.002.232
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	743.194	715.922	783.424	694.908
<i>Altri debiti</i>	1.211.727	2.007.596	2.378.552	1.845.067
Ratei e Risconti	47.137	46.308	11.800	10.158
Totale Passivo	689.040.431	720.375.113	608.955.141	637.988.010

L'andamento del conto economico nel medesimo periodo è riportato nella tabella seguente.

Conto Economico	Roma Metropolitane			
	2009	2010	2011	2012
Valore della Produzione	429.248.870	527.534.965	446.079.766	327.717.218
Costi della Produzione	428.580.582	526.727.185	445.216.169	326.555.546
Differenza valore e costi della produzione	668.288	807.780	863.597	1.161.672
Proventi e oneri finanziari	1.720.240	834.675	462.630	770.886
Rettifiche	0			
Proventi e oneri straordinari	346	-7.795	-1.343	677.518
Risultato prima delle imposte	2.388.874	1.634.660	1.324.884	2.610.076
Imposte di esercizio	1.163.999	1.059.240	919.048	930.902
Utile di esercizio	1.224.875	575.420	405.836	1.679.174

Dal conto economico si evince che la società ha realizzato utili in tutto il periodo considerato. All'interno dei costi, un andamento sostanzialmente stabile hanno fatto registrare le spese di personale.

Con nota n. 176 del 10.01.14 la società Roma Metropolitane, con riferimento ai dati di personale ha trasmesso il seguente riepilogo:

Roma Metropolitane Personale in servizio					
Qualifica	2008	2009	2010	2011	2012
Dirigenti	15	14	13	12	11
Quadri	44	50	49	49	50
Impiegati	127	123	127	126	128
Operai, autisti ecc.	0	0	0		0
Totale	186	187	189	187	189
Costi del Personale	12.562.337	13.400.230	13.646.844	13.863.540	13.442.435

Roma Metropolitane -Movimentazione Personale					
	2008	2009	2010	2011	2012
Personale in servizio all'1/1	179	186	187	189	187
Assunzioni	14	6	7	4	5
<i>di cui per stabilizzazioni</i>	9	9	1	5	2
Cessazioni	7	5	5	6	3
Differenza	7	1	2	-2	2
Personale in servizio al 31/12	186	187	189	187	189

Si evidenzia che dalla tabella sopra indicata emergono stabilizzazioni per tutto il periodo considerato.

La società ha sostenuto nel periodo esaminato costi per consulenze e indagini così ripartiti.

Consulenze, Patrocini, Indagini e rilievi	3.906.953	7.877.524	1.493.137	1.133.638
<i>Indagini e Rilievi</i>	115.371	82.860	38.500	0
<i>Patrocinio Legale</i>			607.014	378.560
<i>Consulenze tecniche, legali e fiscali</i>	1.622.850	1.822.565	847.623	755.078
<i>Commissioni e Collegi Arbitrali</i>		162.813		
<i>Prestazioni specialistiche di terzi su commessa</i>	2.168.732	5.809.286		

Con la citata nota n. 176 del 10.01.13 la Società Roma Metropolitane ha trasmesso, con riferimento alle consulenze i dati riportati nella seguente tabella.

Roma Metropolitane dati dichiarati per Consulenze					
	2008	2009	2010	2011	2012
Costi per consulenze	1.281.905	1.274.257	1.506.653	847.623	755.078

L'esame dei dati riportati nel sito *web* della società relativi ai compensi corrisposti a soggetti terzi per la partecipazione a commissioni varie ha evidenziato la presenza tra i beneficiari di dirigenti in servizio presso Roma Capitale.

In particolare, figura tra i componenti della Commissione di accordo bonario, l'Avv. Andrea Magnanelli, attuale Avvocato Capo di Roma Capitale, che nel solo anno 2013 avrebbe percepito la somma di € 53.659,14. La natura di società *in house* di Roma Metropolitane non sembrerebbe consentire la corresponsione di simili compensi.

I dati pubblicati sul sito *web* si riferiscono solo all'anno 2013, per cui è possibile che anche in altri anni siano stati corrisposti compensi ai dipendenti di Roma Capitale.

Con riferimento ai compensi individuati per organi di amministrazione e controllo si riportano di seguito i relativi importi.

Metropolitane Roma	2009	2010	2011	2012
Organi Amministrativi e di controllo	362.498	331.642	584.148	241.608
<i>Cariche sociali e oneri accessori</i>	334.213	331.642	280.567	200.008
<i>Organismi di vigilanza</i>	28.285		48.763	41.600
<i>Commissario Straordinario Sistema Metrop.</i>			254.818	0

Più dettagliatamente si riportano i seguenti dati relativi ai compensi percepiti dai componenti del Consiglio di Amministrazione relativamente al periodo 2009 – 2012.

Roma Metropolitane				
Consiglio di Amministrazione	2009	2010	2011	2012
Presidente	121.842	121.842	121.842	61.787
Indennità Sindaco (70%)	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02
Differenza	39.834,98	39.834,98	39.834,98	-20.220,02
Amministratore Delegato	122.427	122.427	26.648	0
Componente	25.000	25.000	25.000	11.580
Componente				11.580
Indennità Sindaco(60%)	70.192,73	70.192,73	70.192,73	70.192,73
Direttore Generale	0	0	0	8.798

Come si può rilevare, i compensi sono stati particolarmente elevati nel triennio 2009 – 2011 e si sono ridimensionati solo a partire dal 2012.

Per quanto riguarda, invece, i crediti e debiti, si riportano i seguenti dati.

	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso clienti</i>	48.000	48.000	0	0
<i>Crediti verso controllanti</i>	90.146.231	130.465.543	171.803.059	265.797.148
<i>Crediti tributari</i>	8.044.083	9.229.611	17.240.448	19.661.268
<i>Imposte anticipate</i>		29.552	4.719	4.719
<i>Crediti verso altri</i>	20.057	117.588	42.901	818.342
Totale Crediti	98.258.371	139.860.742	189.086.408	286.276.758
<i>Debiti verso fornitori</i>	213.510.655	250.027.417	221.277.945	240.288.236
<i>Debiti verso collegate</i>				
<i>Debiti verso controllanti</i>	1.083.168	1.073.867	1.022.531	2.366.536
<i>Debiti tributari</i>	9.780.172	13.100.567	17.126.171	25.002.232
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	743.194	715.922	783.424	694.908
<i>Altri debiti</i>	1.211.727	2.007.596	2.378.552	1.845.067
Totale Debiti	12.818.261	16.897.952	21.310.678	29.908.743
Differenza	85.440.110	122.962.790	167.775.730	256.368.015

Si segnala, in particolare, il rilevante ammontare dei crediti verso controllanti e il notevole importo relativo ai debiti verso fornitori che, nel 2012, ammontano ad € 240.288.236. Si tratta di lavori relativi alle linee della Metropolitana di Roma, ivi inclusa la linea C, i cui lavori sono in corso.

Per quanto concerne i crediti e debiti verso il controllante si riportano i seguenti dati.

Crediti e debiti verso Controllante				
	2009	2010	2011	2012
Crediti verso Controllante	90.146.231	130.465.543	171.803.059	265.797.148
Debiti verso Controllante	1.083.168	1.073.867	1.022.531	2.366.536
Differenza	89.063.063	129.391.676	170.780.528	263.430.612

Si segnala che i debiti verso controllanti dell'anno 2012 sono per € 1.788.496 esigibili entro l'anno successivo e per € 578.038 oltre l'anno successivo e si riferiscono interamente ad interessi su Contributi Linea C ex art. 7 del D.L. n. 159/2007. Con riferimento ai crediti, invece, sono tutti riferiti a lavori relativi alle linee Metropolitane già esistenti ed a quelle in corso di costruzione, tra cui le linee C e D.

Per quanto riguarda gli adempimenti relativi alla circolarizzazione dei debiti e crediti tra il controllante e la società, si fa presente che dalle scritture contabili di Roma Metropolitane, sulla base delle ricostruzioni effettuate dai competenti uffici di Roma Capitale, risulta, ad oggi, una riconciliazione solo parziale che necessita, anche in questo caso, di ulteriori approfondimenti.

Complessivamente, la società sembra non presentare particolari elementi di criticità. Si segnala anche in questo caso, che i compensi degli organi di Amministrazione hanno subito una significativa riduzione solo a partire dall'anno 2012, mentre per il triennio precedente risultavano superiori ai parametri previsti dalla vigente normativa. Infine, in assenza di una compiuta circolarizzazione dei crediti e debiti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, non è possibile rilevare eventuali rischi dovuti alla mancata coincidenza dei saldi contabili.

2.7 Roma Servizi per la Mobilità S.r.l.

Roma Servizi per la Mobilità S.r.l. è stata costituita nell'anno 2009, con decorrenza dall'1 gennaio 2010, mediante scissione parziale di un ramo d'azienda compreso in ATAC S.p.A.. Tale operazione è stata posta in essere con Deliberazioni del Consiglio Comunale n. 36 del 20.03.09 e della Giunta Comunale n. 244 del 29.07.09.

La costituzione della società, dunque, è avvenuta nell'ambito del riordino organizzativo e societario del Trasporto Pubblico Locale e contestualmente alla fusione per incorporazione, in ATAC S.p.A., di Trambus S.p.A. e Met.RO S.p.A., previa cessione integrale delle azioni detenute dal Comune di Roma nelle società incorporande.

L'attività di Roma Servizi per la Mobilità ha come oggetto la pianificazione, la supervisione, coordinamento e controllo dei processi inerenti la mobilità privata e pubblica, merci, logistica, sostenibile e ciclabile. Tra i suoi compiti rientra anche quello di supporto all'Amministrazione del Comune di Roma per la predisposizione e la gestione dei contratti di servizio con i relativi gestori, società affidatarie dei servizi di trasporto pubblico locale nonché nella pianificazione e progettazione di reti, infrastrutture e servizi o la realizzazione di interventi sulle strutture di mobilità in superficie. Inoltre interviene nel campo della progettazione e realizzazione di sistemi di mobilità integrativi (quali piste ciclabili, *car sharing*, ecc.), interventi connessi al miglioramento della qualità dell'aria e alla riduzione delle emissioni di gas, attività di rilascio di permessi di circolazione e di sosta (anche ZTL), nella ricerca di *partnership* nazionali e internazionali per progetti innovativi nel settore della mobilità, oltre ad ulteriori compiti.

Deve anche segnalarsi che a partire dal 2010 e per gli anni a seguire sono state avviate le trattative per la cessione di ramo d'azienda da ATAC S.p.A. alla società per la mobilità della "Semaforica Gic" che ha avuto effetti sia sul conto economico che sull'attivo e passivo dello Stato Patrimoniale. La stessa nota integrativa al bilancio 2012 non manca di sottolineare che " *Con riferimento agli scostamenti con l'esercizio 2011 si evidenzia che il consuntivo 2012 è fortemente influenzato dalla gestione economica del ramo di azienda "Semaforica G.I.C.", acquisito da ATAC S.p.A. l'1/1/2012*".

La partecipazione nella società rientra tra quelle di cui è previsto il mantenimento, in base alla citata Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, in quanto ritenuta strettamente necessaria per le finalità di organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità. Per quanto concerne la situazione patrimoniale, si riportano i seguenti dati riepilogativi del triennio 2010 – 2012.

Roma Servizi per la mobilità S.r.l.			
Attivo	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	992.231	1.141.422	1.367.852
<i>di cui Imm. Immateriali</i>	139.362	284.334	425.002
<i>Imm. Materiali</i>	852.869	857.088	942.850
<i>Immobil. finanziarie</i>	0	0	0
Attivo Circolante	57.277.909	68.946.494	72.302.367
Rimanenze		0	0
Crediti verso clienti	10.322.677	9.255.225	7.746.759
Crediti verso controllanti	37.150.907	53.285.628	56.564.689
Crediti tributari	359.309	1.399.641	654.749
Imposte anticipate		1.501.280	2.287.938
Crediti verso altri	1.745.620	1.573.770	3.220.179
Partecipazioni in collegate	0	0	0
Depositi bancari e postali e cassa	7.699.396	1.930.950	1.828.053
Ratel e Risconti	397.112	529.186	650.911
Totale Attivo	58.667.252	70.617.102	74.321.130
Passivo			
Patrimonio Netto	19.489.988	21.167.601	22.764.340
Capitale Sociale	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Riserva legale		28.096	111.977
Riserva Straordinaria		533.821	2.127.553
Altre riserve	8.928.071	8.928.071	8.928.071
Utile (perdite di esercizio portate a nuovo)			
Utile (perdita) di esercizio	561.917	1.677.613	1.596.739
Fondo Rischi e oneri	1.039.325	2.503.508	2.260.208
Trattamento Fine Rapporto	2.307.775	2.267.861	2.085.477
Debiti	34.979.257	44.032.065	46.604.659
<i>di cui Debiti verso banche</i>		1702	6.121
Acconti		60.530	79.651
Debiti verso fornitori	11.206.423	16.426.665	22.194.122
Debiti verso collegate			
Debiti verso controllanti	12.971.190	16.788.338	13.930.620
Debiti tributari	7.956.464	8.017.107	7.169.343
Debiti verso Istituti previd.	723.879	758.477	808.702
Altri debiti	2.121.301	1.979.246	2.416.100
Ratel e Risconti	850.907	646.067	606.446
Totale Passivo	58.667.252	70.617.102	74.321.130
Conti d'ordine	992.567	2.262.085	3.822.060

Come si può rilevare, nel periodo esaminato sono cresciuti in maniera significativa i crediti verso la controllante e, parallelamente, i debiti verso i fornitori.

Questo fenomeno evidenzia come la società incontri qualche difficoltà a rispettare i propri impegni a seguito del mancato trasferimento di risorse da parte della controllante.

Relativamente, invece, al conto economico i dati sono riepilogati nella tabella seguente.

Roma Servizi per la mobilità			
Conto Economico	2010	2011	2012
Valore della Produzione	40.877.474	39.055.738	46.043.500
Costi della Produzione	37.477.892	38.964.787	44.954.510
Differenza valore e costi della produzione	3.399.582	90.951	1.088.990
Proventi e oneri finanziari	45.429	216.440	414.282
Rettifiche			
Proventi e oneri straordinari	71.253	1.969.825	807.769
Risultato prima delle imposte	3.516.264	2.277.216	2.311.041
Imposte di esercizio	2.954.347	599.603	714.302
Utile di esercizio	561.917	1.677.613	1.596.739

La società, come rilevabile, nel corso della sua esistenza ha conseguito esclusivamente utili. Dall'esame del conto economico risultano costi crescenti per il personale, come riepilogato nella tabella seguente.

Roma Servizi per la mobilità	2010	2011	2012
Costi personale	15.941.685	16.457.742	18.092.732
<i>Salari e stipendi</i>	11.112.682	11.808.147	13.321.668
<i>Oneri sociali</i>	3.085.862	3.306.277	3.643.051
<i>TFR</i>	778.955	823.304	911.505
<i>Trattamento di quiescenza</i>	964.186	520.014	216.508
<i>Altri costi</i>	0	0	0
Ulteriori Costi personale (in costi per servizi)	640.520	346.317	25.400
<i>Retribuzione lavoratori a progetto</i>	640.520	346.317	25.400
Totale Costi	16.582.205	16.804.059	18.118.132

Si fa presente che con delibera n. 35/2010 del Consiglio di Amministrazione è stato approvato il piano assunzioni per l'anno 2011 e che la composizione dell'organico nel periodo considerato è il seguente.

Roma Servizi per la mobilità			
Composizione Organico	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
Dirigenti	11	11	11
Quadri	37	51	49
Giornalisti	11	11	11
Impiegati	92	79	109
Operai	170	194	169
Totale	321	346	349

Al riguardo, si fa presente che l'incremento del personale e dei relativi costi non appaiono in linea con le recenti disposizioni che sono orientate verso un contenimento della spesa pubblica, ivi compresa quella delle società integralmente partecipate da enti locali.

Con riferimento alla spesa per consulenze, nel triennio risultano contabilizzati i seguenti costi.

Roma Servizi per la mobilità			
	2010	2011	2012
Consulenze, Patrocini, Indagini e rilievi	2.730.315	5.226.221	11.941.232
<i>Prestazioni e consulenze tecniche</i>	2.730.315	5.226.221	11.941.232

Per quanto concerne i costi per organi amministrativi e di controllo si riportano di seguito i compensi previsti nel triennio, che risultano anche in questo caso in aumento e non allineati alle disposizioni normative in materia di contenimento dei costi per organi societari, anche di società che risultano affidatarie senza gara di servizi pubblici.

Roma Servizi per la mobilità			
Compensi Organi	2010	2011	2012
Organi Amministrativi e di controllo	521.841	710.552	728.728
<i>Compensi Consiglio di Amministrazione</i>	466.739	625.161	628.310
<i>Organo di controllo - Collegio sindacale</i>	55.102	85.391	100.418

Più dettagliatamente si riportano i seguenti dati relativi ai compensi percepiti dai componenti del Consiglio di Amministrazione relativamente al periodo 2009 – 2012.

Roma Servizi per la mobilità			
Consiglio di Amministrazione	2010	2011	2012
Presidente	196.739,00	267.552,00	269.928,00
Indennità Sindaco (70%)	82.007,02	82.007,02	82.007,02
Differenza	114.731,98	185.544,98	187.920,98
Amministratore Delegato	250.000,00	337.559,00	338.382,00
Componente	20.000,00	20.000,00	20.000,00
Indennità Sindaco (60%)	70.192,73	70.192,73	70.192,73
Direttore Generale			

Dai dati sopra riportati si evidenzia una crescita dei compensi percepiti dall'intero Consiglio di Amministrazione, con importi crescenti per il Presidente e l'Amministratore Delegato, anche significativamente superiori rispetto ai parametri di riferimento.

Gli importi impegnati a carico del bilancio di Roma Capitale, sia per contratti di servizio che per altri servizi, e quelli effettivamente erogati sulla base delle quietanze di pagamento, vengono riepilogati nella tabella seguente.

Roma Servizi per la mobilità							
				Impegnato	Impegnato	Quietanzato	Quietanzato
				C.d.s.	altri serv.	C.d.s.	altri serv.
2009	impegnato	861.530,88	2009		861.530,88		856.595,38
2009	quietanzato	856.595,38					
2009	differenza	4.935,50					
2010	impegnato	29.159.569,24	2010	25.055.303,17	4.104.266,07	23.488.581,49	2.164.423,29
2010	quietanzato	25.653.004,78					
2010	differenza	3.506.564,46					
2011	impegnato	28.835.866,22	2011	26.405.045,67	2.430.820,55	23.668.568,49	484.237,36
2011	quietanzato	24.152.805,85					
2011	differenza	4.683.060,37					
2012	impegnato	34.655.339,77	2012	31.839.814,29	2.815.525,48	28.967.959,78	132.778,79
2012	quietanzato	29.100.738,57					
2012	differenza	5.554.601,20	Totale	83.300.163,13	10.212.142,98	76.125.109,76	3.638.034,82
Totale	Impegnato	93.512.306,11					
Totale	quietanzato	79.763.144,58					
Totale	differenza	13.749.161,53					

Da essa è possibile rilevare che, sebbene la società abbia sempre prodotto utili, ha fatto gravare sulla controllante oneri sempre crescenti, che sono passati dai circa 29 milioni di euro del 2010 ai circa 34 milioni di euro del 2012, con un incremento del 18,85%.

E' inoltre possibile rilevare, come già accennato in precedenza, che Roma Capitale ha corrisposto alla società solo parte delle somme impegnate, con una differenza di circa 13 milioni.

Quanto ai rapporti finanziari con la controllante, nella tabella seguente vengono riepilogati i debiti ed i crediti riportati nei bilanci.

	Roma Servizi per la mobilità		
	2010	2011	2012
Crediti verso controllante	37.150.907	53.285.628	56.564.689
Debiti verso controllante	12.971.190	16.788.338	13.930.620
Differenza	24.179.717	36.497.290	42.634.069

Con riferimento agli adempimenti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, si fa presente che, sulla base dell'analisi avviata dai competenti uffici dell'ente locale, risulterebbero posizioni creditorie della società non riconosciute per € 12.661.781,11 (allegato n. 34), che, qualora confermate, inciderebbero in maniera sostanziale sul bilancio.

In conclusione, l'esame dei bilanci della Roma Servizi per la Mobilità non sembra presentare particolari criticità, avendo prodotto sempre utili nel periodo esaminato. Va però evidenziato che, qualora fossero confermati i risultati parziali dell'attività di riconciliazione, dovrebbero essere cancellati crediti di importo tale da azzerare le riserve del patrimonio netto e che metterebbero in forte dubbio l'effettiva produzione di utili da parte della società.

Quanto alle spese sostenute, è da segnalare un rilevante incremento delle spese di personale e la corresponsione di compensi agli organi superiori rispetto a quelli normativamente fissati.

Pare anche opportuno segnalare che il rilevante ricorso ad attività di consulenze, patrocini, ecc., denotano una certa tendenza verso l'esternalizzazione dei servizi, con conseguenti maggiori oneri, e non sembrano in linea con le disposizioni vigenti.

2.8 Servizi Azionisti Roma S.r.l.

La società Servizi Azionisti Roma S.r.l., costituita in data 14 ottobre 2005, opera con funzioni di supporto al Dipartimento XV nelle sue funzioni istituzionali, non solo di direzione e coordinamento, ma anche di analisi, di monitoraggio e comunicazione circa le società direttamente e indirettamente partecipate dal Comune di Roma.

La società costituisce emanazione organica del Comune di Roma ed ha per oggetto lo svolgimento di attività e servizi strumentali all'esercizio di funzioni istituzionali del Comune di Roma nei confronti delle società controllate e partecipate dallo stesso.

Tale attività è esercitata sulla base di un apposito contratto di servizio con il Comune di Roma (oggi Roma Capitale) che risulta essere unico ed esclusivo beneficiario di tali prestazioni. La società in questione, infatti, non può assumere interessenze e partecipazioni in altre società.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 153 del 29.12.10 è stato approvato il contratto di servizio con la società per gli esercizi 2011 – 2013, confermando, nelle premesse, il ruolo strumentale esercitato dalla stessa all'esercizio di funzioni istituzionali del Dipartimento XV – Direzione Coordinamento del “Gruppo Comune di Roma” e per le Politiche economiche e di Sviluppo, ora Dipartimento Partecipazione e Controllo Gruppo Roma Capitale – Sviluppo Economico Locale.

Per quanto concerne, invece, il corrispettivo stabilito nel precedente contratto del 16 settembre 2010, è stato ritenuto congruo, rispetto agli obiettivi dell'attività come sopra determinati, un importo pari ad € 529.024,00 (IVA 20% inclusa). Tale importo è stato sostanzialmente confermato anche per il 2011 e per il 2012 in occasione dell'approvazione del nuovo contratto, specificando, nella stessa Delibera n. 153 del 29.12.10, che *“all'impegno per l'annualità 2013 nonché alla liquidazione della spesa relativa al presente Contratto di Servizio si provvederà mediante apposite determinazioni dirigenziali del Dipartimento Partecipazioni e Controllo Gruppo Roma Capitale – Sviluppo Economico Locale sulla base di fatture corredate dell'attestazione della regolare esecuzione delle attività oggetto del contratto”*.

Conseguentemente nella delibera sopra richiamata si individua una spesa per euro 1.557.072,00 (IVA 20% inclusa) che viene fatta gravare sugli stanziamenti previsti per il centro di costo ICG Titolo 1 - Intervento 03 - articolo 1 SAR distribuita come segue:

-2011 € 519.024,00 (impegno 3110003947)

-2012 € 519.024,00 (impegno 3120001606)

-2013 € 519.024,00.

Per l'anno 2013 la stessa deliberazione precisa che l'efficacia del contratto resta subordinata all'impegno delle relative risorse finanziarie.

Il contratto di servizio, prevede, nell'ambito dell'attività di assistenza al citato Dipartimento, lo svolgimento delle seguenti macroattività:

- a) analisi economiche, patrimoniali e finanziarie dei Report infrannuali;
- b) analisi economiche, patrimoniali e finanziarie dei bilanci;
- c) analisi economiche, patrimoniali e finanziarie dei preconsuntivi e *budget* contenuti nelle Relazioni Previsionali Aziendali;
- d) assistenza continuativa alle ulteriori attività del Dipartimento, con particolare riguardo alle funzioni orizzontali di indirizzo e verifica dei risultati del gruppo;
- e) studio ed analisi di tematiche di diritto societario, fiscali, prassi contabile, giurisprudenza amministrativo contabile, da rendersi attraverso la predisposizione di circolari trimestrali.

Per tali attività, secondo quanto previsto dall'articolo 5 del contratto di servizio, l'affidatario si impegna formalmente a garantire *"l'utilizzo di risorse umane adeguate per numero e livello professionale"*.

Lo stesso articolo 5 declina le singole attività precedentemente indicate fornendo, in molti casi, puntuali termini di scadenza per la presentazione all'affidante della documentazione attestante l'espletamento dei compiti richiesti.

L'articolo 7 del contratto di servizio stabilisce che, per quanto concerne i punti a), b), c) ed e), il corrispettivo spettante all'affidatario, è fissato in un importo fisso ed onnicomprensivo di € 368.120,00, più IVA al 20%, con liquidazione in quattro *tranches*, mentre con riferimento al punto d) il compenso è fissato complessivamente in € 64.000,00, più IVA al 20%, da corrispondersi il 31 dicembre di ogni anno, *"successivamente alla presentazione di un report da parte dell'Affidatario nel quale si attestino le attività svolte e le risorse impiegate, nonché la loro conformità alle richieste dell'Affidante"*.

Deve anche evidenziarsi che l'articolo 8 prevede, al comma 2, che, coerentemente con le prescrizioni di cui all'articolo 18 del D.L. n. 112/2008, convertito nella Legge n. 133/2008, l'affidatario possa servirsi di professionalità esterne qualificate, individuate all'esito di selezioni pubbliche per lo svolgimento di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle individuate dalle lettere a), b), c) e d). Tali prestazioni formeranno oggetto di eventuale apposito contratto.

Le prestazioni svolte dal personale in servizio (che dovrebbe avere rilevanti competenze professionali in ragione delle attività che è chiamato a svolgere) sono riconducibili ad una sostanziale attività di assistenza, ricerca, consulenza e studio in materia di diritto d'impresa, diritto fiscale, economia aziendale, contabilità, servizi pubblici locali con particolare riguardo alle normative di settore. Con riferimento alle valutazioni in ordine al raggiungimento degli obiettivi da parte della società è stato chiesto di esaminare la documentazione relativa all'anno 2012, che però non è pervenuta agli scriventi in tempo utile.

In particolare, secondo quanto riportato nel documento allegato alla Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77/2011, le predette attività sono dirette a fornire assistenza nei seguenti campi:

- a) nelle procedure di costituzione dei nuovi soggetti giuridici, in quelle di trasformazione ed eventuali dismissioni di società appartenenti al Gruppo Comune di Roma;
- b) nella valutazione e nel monitoraggio dei piani strategico industriali e di investimento presentati dalle singole società;
- c) nell'analisi e valutazione delle relazioni previsionali aziendali presentate dalle singole società;
- d) nell'analisi e nella valutazione della reportistica sull'andamento economico, finanziario e patrimoniale delle aziende appartenenti al "Gruppo";
- e) nella verifica della sostenibilità economica e finanziaria, rispetto ai bilanci aziendali, dei contratti di servizio;
- f) nell'analisi di bilancio.

Inoltre, la società può compiere, in attuazione delle decisioni e/o degli indirizzi impartiti dai componenti organi del Comune di Roma, ogni attività strumentale per il perseguimento dell'oggetto sociale.

A tal proposito, si fa presente che la società, come risulta dalla relazione 2012, ha portato a termine, in tale anno, alcuni lavori di durata ultrannuale, quali il progetto "*Know man, Knowledge Network Management in Technology Parks*" nonché l'incarico relativo al c.d. "*Progetto holding*".

L'ex Dipartimento XV di Roma Capitale si configura, dunque, l'unico cliente della società in questione che, come si vede, svolge un'attività sostanziale di studio e supporto ai competenti uffici.

La Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77 del 12.12.11 evidenzia che la società in questione è ritenuta strettamente necessaria per le finalità istituzionali relative al controllo del patrimonio mobiliare di Roma Capitale (partecipazioni azionarie) e allo sviluppo economico e sociale, con particolare riferimento al settore produttivo locale.

L'affidamento all'esterno di una simile attività, tuttavia, non appare del tutto condivisibile, tenuto conto che Roma Capitale già dispone di un Dipartimento avente tali competenze e che la costituzione di una società con funzioni di studio e di supporto allo stesso non appare particolarmente vantaggiosa, ben potendosi ricondurre quelle attività all'interno dello stesso Dipartimento.

Tanto premesso, di seguito si rappresentano i dati dello stato patrimoniale che la società Servizi Azionisti Roma presenta nel periodo 2009 – 2012.

Servizi Azionisti Roma				
Attivo	2009	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	18.559	8.187	6.061	41.449
<i>di cui Imm. Immateriali</i>	6.690	0	0	35.390
<i>imm. Materiali</i>	11.869	8.187	6.061	6.059
<i>immobil. finanziarie</i>	0	0	0	0
Attivo Circolante	492.865	837.593	1.016.523	799.172
Rimanenze	0	191.213	138.875	0
<i>Crediti verso clienti</i>			0	0
<i>Crediti verso controllanti</i>	342.328	344.171	602.152	578.185
<i>Crediti tributari</i>	2.669	7.382	57.676	42.379
<i>Imposte anticipate</i>	22		50	18.379
<i>Crediti verso altri</i>	160	1.726	0	0
<i>Arrotondamenti</i>	0	1	0	0
<i>Depositi bancari e postali e cassa</i>	147.686	293.100	217.770	160.229
Ratei e Risconti	71.543	1.187	220	909
Totale Attivo	582.967	846.967	1.022.804	841.530
Passivo				
Patrimonio Netto	336.292	397.433	418.255	434.070
Capitale Sociale	300.000	300.000	300.000	300.000
Riserva legale	1.385	2.288	5.345	6.386
Riserva Straordinaria	16.855	34.004	92.088	111.869
<i>Arrotondamenti</i>		-1	0	1
Utile (perdite di esercizio portate a nuovo)				
Utile (perdita) di esercizio	18.052	61.142	20.822	15.814
Fondo Rischi e oneri	0	0	0	8.350
Trattamento Fine Rapporto	6.744	515	4.176	13.999
Debiti	243.468	447.831	582.218	358.663
<i>di cui Debiti verso banche</i>				0
<i>Acconti alla controllante</i>	1.071	216.460	228.941	1.071
<i>Debiti verso fornitori</i>	146.429	93.041	248.564	163.941
<i>Arrotondamenti</i>				1
<i>Debiti verso controllanti</i>		16.113	38.412	38.412
<i>Debiti tributari</i>	86.310	96.883	55.184	88.922
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	9.608	6.204	6.390	5.421
<i>Altri debiti</i>	50	19.130	4.727	60.895
Ratei e Risconti	17.463	1.188	18.155	26.448
Totale Passivo	603.967	846.967	1.022.804	841.530

Per quanto concerne il conto economico, si riportano di seguito i risultati conseguiti negli esercizi considerati.

Servizi Azionisti Roma				
Conto Economico	2009	2010	2011	2012
Valore della Produzione	1.109.164	684.172	751.535	563.384
Costi della Produzione	1.048.947	568.837	721.384	498.515
Differenza valore e costi della produzione	60.217	115.335	30.151	64.869
Proventi e oneri finanziari	-682	433	1.806	1.326
Rettifiche	0	0	0	0
Proventi e oneri straordinari	0	1	2.992	-43.418
Risultato prima delle imposte	59.535	115.769	34.949	22.777
Imposte di esercizio	41.047	54.627	14.127	6.963
Utile di esercizio	18.488	61.142	20.822	15.814

La società ha realizzato utili in tutto il periodo considerato, ma non deve dimenticarsi che Roma Capitale, per il tramite del Dipartimento che si occupa delle partecipazioni, è l'unico cliente che si avvale del supporto della Società Azionisti Roma.

L'esame dei costi sostenuti dalla società evidenzia l'elevato ricorso a servizi forniti da terzi per lo svolgimento delle attività affidate. Raffrontando i ricavi con i costi per servizi è infatti possibile rilevare che ad un incremento dei primi corrisponde un incremento anche dei secondi. Il valore della produzione nell'anno 2011 è stato pari ad € 751.536, scendendo nell'anno 2012 ad € 563.384, mentre i costi per servizi nell'anno 2011 sono stati pari ad € 578.644, scendendo nell'anno 2012 ad € 284.696.

Oltre alla correlazione tra le due voci, è possibile rilevare che i costi per servizi ammontano al 77% del valore della produzione nell'anno 2011 ed al 50% nell'anno 2012, chiaro sintomo della impossibilità della società di realizzare i servizi affidati esclusivamente con le proprie risorse di personale.

Un simile evento rende difficilmente comprensibili il perché Roma Capitale affidi lo svolgimento di compiti ad un soggetto non attrezzato per tale finalità, compiti che, peraltro, rientrano nelle competenze affidate all'ex Dipartimento XV.

I costi sostenuti per il personale nel periodo 2009 – 2012, rilevati dai dati di bilancio, sono riportati nella tabella seguente e denotano un incremento nel periodo considerato non in linea con le disposizioni di contenimento della relativa spesa posti in capo alla controllante.

Servizi Azionisti Roma				
	2009	2010	2011	2012
Costi personale	112.354	46.636	121.746	197.975
<i>Salari e stipendi</i>	82.482	33.863	83.956	132.643
<i>Oneri sociali</i>	24.226	9.965	32.768	55.944
<i>TFR</i>	5.646	2.808	5.022	9.388

Relativamente all'organico in servizio, si riportano i dati del periodo 2009 – 2012, che evidenziano la presenza di un rilevante numero di collaboratori a progetto, ulteriore testimonianza del fatto che l'organico della società non appare in grado di svolgere i servizi affidati.

Servizi Azionisti Roma				
Composizione Organico	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
<i>Dirigenti</i>	0	0	0	0
<i>Quadri</i>	0	0	0	0
Collaboratori a progetto	8	4	2	3
<i>Impiegati</i>	3	1	3	3
<i>Operai</i>	5	1	2	2
Totale	16	6	7	8

Non risultano dal bilancio spese per consulenze, avendo fatto ricorso a servizi di terzi, come prima rappresentato, mentre con riferimento agli organi di amministrazione e controllo i compensi sono determinati nella misura complessivamente di seguito indicata.

Servizi Azionisti Roma				
Organi Amministrativi e di controllo	2009	2010	2011	2012
<i>Compensi Amministratore Unico</i>	70.293	71.532	126.234	126.234
<i>Organo di controllo - Collegio sindacale</i>	13.407	17.319	13.904	14.000

Dal prospetto emerge che la Società azionisti per Roma si avvale di un Amministratore unico, il cui compenso risulta crescente e superiore ai limiti previsti dalla vigente normativa.

Su richiesta degli scriventi, sono stati trasmessi dati non concordanti con quelli riportati in bilancio. In particolare, secondo quanto dichiarato dalla Società Servizi Azionisti per Roma, con nota n. 1 del 9.01.14, risulterebbero i seguenti costi complessivi nel periodo in esame.

	2008	2009	2010	2011	2012
Dirigente	0	0	0	1	1
Quadri	0	0	0	0	0
Impiegati	4	3	1	3	3
Operai	0	0	0	0	0
Totale	4	3	1	4	4
Costi	63.892	112.354	46.636	121.746	198.425

La nota trasmessa dalla Società Servizi Azionisti per Roma puntualizza che i contratti di lavoro degli impiegati dal 2008 al 2010 erano a tempo determinato, mentre dal 2011 sono stati trasformati in contratti a tempo indeterminato. Inoltre, il contratto di lavoro con il dirigente è a tempo determinato ed è cessato il 31 luglio 2013.

Per quanto concerne la movimentazione del personale, nella citata nota n. 1 del 9.01.14 sono riportati i seguenti dati.

Servizi Azionisti Roma (Movimentazione personale)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Personale in servizio all'1/1	0	4	3	1	4
Assunzioni	4	0	1	3	0
<i>di cui per stabilizzazioni</i>	0	0	0	2	0
Cessazioni	0	1	3	0	0
Differenza	4	-1	-2	3	0
Personale in servizio al 31/12	4	3	1	4	4

Per quanto concerne i crediti e debiti si riportano i seguenti dati.

	Servizi Azionisti Roma			
	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso clienti</i>	0	0	0	0
<i>Crediti verso controllanti</i>	342.328	344.171	602.152	578.185
<i>Crediti tributari</i>	2.669	7.382	57.676	42.379
<i>Imposte anticipate</i>	22	0	50	18.379
<i>Crediti verso altri</i>	160	1.726	0	0
Totale crediti	345.179	353.279	659.878	638.943
<i>Debiti verso banche</i>	0	0	0	0
<i>Acconti alla controllante</i>	1.071	216.460	228.941	1.071
<i>Debiti verso fornitori</i>	146.429	93.041	248.564	163.941
<i>Arrotondamenti</i>	0	0	0	1
<i>Debiti verso controllanti</i>	0	16.113	38.412	38.412
<i>Debiti tributari</i>	86.310	96.883	55.184	88.922
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	9.608	6.204	6.390	5.421
<i>Altri debiti</i>	50	19.130	4.727	60.895
Totale debiti	243.468	447.831	582.218	358.663
Differenza	101.711	-94.552	77.660	280.280

Ponendo a confronto esclusivamente i crediti e i debiti verso il controllante si evidenziano i seguenti dati.

	Servizi Azionisti Roma			
	2009	2010	2011	2012
Crediti verso controllante	342.328	344.171	602.152	578.185
Debiti verso controllante	0	16.113	38.412	38.412
Differenza	342.328	328.058	563.740	539.773

Per quanto riguarda gli adempimenti previsti dall'articolo 6, comma 4 del D.L. n. 95/2012, si fa presente che dalla riconciliazione avviata dagli Uffici di Roma Capitale emerge che i dati contabili dell'ente e della società risultano perfettamente coerenti, assicurando la completa concordanza degli importi individuati.

In conclusione, la società in questione svolge funzioni di supporto all'esercizio delle attività del Dipartimento di Roma Capitale che si occupa delle società partecipate, sebbene non appaia essere strutturata per svolgere un simile servizio, come testimoniato dall'abbondante ricorso a servizi di terzi ed a collaboratori a progetto.

Inoltre si fa presente che le attività esercitate da Società Azionisti per Roma sono riconducibili ad attività di ricerca, studio e monitoraggio svolte al servizio di Roma

Capitale e che potrebbero essere ricondotte, in molti casi, all'interno del competente Dipartimento dell'ente, con conseguente risparmio di spesa e razionalizzazione di costi che peraltro, nel caso del personale, presentano una tendenza all'aumento.

Come rappresentato per analoghe società, pare il caso di evidenziare, infatti, che, essendo il Dipartimento di Roma Capitale l'unica beneficiaria dei servizi della società in esame, i risultati eventualmente positivi conseguiti dalla società trovano specularmente corrispondenza in oneri a carico del socio azionista.

Deve anche evidenziarsi che l'attività della società si configura fondamentalmente per essere concentrata su monitoraggio, reportistica, studi e ricerca che richiedono alte e specifiche professionalità. A tal proposito, si fa presente che, nonostante le richieste effettuate dagli scriventi, non è stato possibile reperire, in tempo utile, la documentazione attestante per l'anno 2012 il conseguimento dei risultati che hanno formato oggetto di valutazione da parte del Dipartimento.

2.9 Zètema Progetto Cultura S.r.l.

Zètema Progetto Cultura è stata creata nel 1998 da ACEA S.p.A., Civita Servizi S.p.A. e Costa Etudianment S.p.A., con la missione di realizzare una gestione ottimale del patrimonio storico, artistico, archeologico, dei servizi turistici e degli eventi culturali. Successivamente, nell'anno 2005, il Comune di Roma ha acquisito l'intero capitale sociale.

Con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 69 del 14.11.11 è stato autorizzato il mantenimento della partecipazione nella società in questione. Con tali provvedimenti Roma Capitale ha ritenuto la società Zètema Progetto Cultura strettamente necessaria per il perseguimento delle finalità dell'ente. Nella medesima occasione si è anche modificato lo Statuto della società, eliminando la previsione della possibilità di organizzare eventi per conto terzi e di praticare attività di *merchandising*.

La Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77 del 12.12.11 evidenzia che la società in questione è ritenuta strettamente necessaria per le finalità istituzionali legate al concorso alla valorizzazione dei beni storici ed artistici di Roma Capitale.

Lo stato patrimoniale della società Zetema Progetto Cultura presenta nel periodo 2009 – 2012 i seguenti dati.

Zetema Progetto Cultura s.r.l				
Attivo	2009	2010	2011	2012
Immobilizzazioni	3.817.172	3.744.744	5.338.735	5.489.168
di cui Imm. Immateriali	1.052.216	1.138.479	2.451.996	2.691.094
Imm. Materiali	2.764.956	2.606.265	2.886.739	2.798.074
immobil. finanziarie	0	0	0	0
Attivo Circolante	22.465.114	30.406.481	37.394.019	37.462.409
Rimanenze	1.151.721	1.142.553	1.213.677	1.256.622
Crediti verso clienti	3.495.511	5.470.755	8.493.977	8.426.921
Crediti verso controllanti	16.552.261	21.556.691	25.440.615	23.664.231
Crediti tributari	1.212	39.817	28.427	1.573.265
Imposte anticipate			1.247.868	1.674.674
Crediti verso altri	910.011	1.591.684	0	0
Depositi bancari e postali e cassa	354.398	604.981	969.455	866.696
Ratei e Risconti	607.057	577.479	1.054.482	1.480.312
Totale Attivo	26.889.343	34.728.704	43.787.236	44.431.889
Passivo				
Patrimonio Netto	2.851.659	2.867.197	2.893.639	4.008.690
Capitale Sociale	2.822.250	2.822.250	2.822.250	2.822.250
Riserva legale	41.844	42.570	43.347	44.669
Arrotondamenti	-2	-1	0	-1
Utile (perdite di esercizio portate a nuovo)	-26.952	-131.59	1.601	26.721
Utile (perdita) di esercizio	14.519	15.537	26.441	1.115.051
Fondo Rischi e oneri	0	0	0	0
Trattamento Fine Rapporto	3613809	3.530.286	3.617.435	3.533.810
Debiti	19.605.362	27.318.256	36.785.428	36.752.467
di cui Debiti verso banche	3.304.614	6.374.067	7.648.809	9.738.336
Accanti	0	0	0	0
Debiti verso fornitori	11.592.737	14.293.453	21.570.370	18.001.268
Debiti verso controllanti	0	0	0	0
Debiti tributari	2.951.210	4.000.819	3.292.538	3.532.412
Debiti verso Istituti previd.	1.300.427	1.537.173	1.755.829	1.789.368
Altri debiti	456.374	1.112.744	2.517.882	3.691.083
Ratei e Risconti	818.513	1.012.695	1.392.115	136.922
Totale Passivo	26.889.343	34.728.434	44.688.617	44.431.889

Per quanto concerne, invece, il conto economico si riportano i seguenti dati riassuntivi da cui emergono utili di esercizio in tutto il periodo considerato. In particolare, deve notarsi il considerevole importo dell'utile conseguito nell'anno 2012 rispetto agli anni precedenti, pari ad € 1.115.051.

L'utile realizzato nel 2012 è dovuto, secondo quanto riportato nella Delibera n. 161 del 19.04.13, anche "... all'iscrizione del credito di imposte arretrate per la richiesta di rimborso IRES per gli anni 2007 – 2011 dovuto alla maggiore deducibilità dell'IRAP sul lavoro dipendente stabilita dal D.L. n. 201/2011 pari ad euro 1.085.277,00".

Zetelma Progetto Cultura				
Conto Economico	2009	2010	2011	2012
Valore della Produzione	59.165.875	65.145.737	81.448.349	77.132.464
Costi della Produzione	57.889.371	63.645.902	79.474.529	75.485.155
Differenza valore e costi della produzione	1.276.504	1.499.835	1.973.820	1.647.309
Proventi e oneri finanziari	- 106.895	-90.211	-230.202	-435.832
Rettifiche	0	0	0	0
Proventi e oneri straordinari	85.876	-15.057	-246.621	890.850
Risultato prima delle imposte	1.255.485	1.394.567	1.496.997	2.102.327
Imposte di esercizio	1.240.966	1.379.030	1.470.556	987.276
Utile di esercizio	14.519	15.537	26.441	1.115.051

Per quanto concerne gli importi impegnati da Roma Capitale, sia a titolo di contratto di servizio che di altri servizi, e quelli effettivamente erogati, si riportano i seguenti dati.

Zetema Cultura							
				Impegnato		Quietanzato	
				C.d.s.	altri serv.	C.d.s.	altri serv.
2009	impegnato	41.282.234,62	2009	34.640.601,45	6.641.633,17	34.630.671,23	6.604.234,34
2009	quietanzato	41.234.905,57					
2009	differenza	47.329,05					
2010	impegnato	47.795.635,54	2010	35.542.791,97	12.252.843,57	35.542.791,85	10.204.142,40
2010	quietanzato	45.746.934,25					
2010	differenza	2.048.701,29					
2011	impegnato	55.940.933,71	2011	36.931.368,87	19.009.564,84	36.925.917,13	14.379.195,71
2011	quietanzato	51.305.112,84					
2011	differenza	4.635.820,87					
2012	impegnato	61.350.392,21	2012	49.935.784,58	11.414.607,63	46.565.071,66	7.078.110,58
2012	quietanzato	53.643.182,24					
2012	differenza	7.707.209,97	Totale	157.050.546,87	49.318.649,21	153.664.451,87	38.265.683,03
Totale	impegnato	206.369.196,08					
Totale	quietanzato	191.930.134,90					
Totale	differenza	14.439.061,18					

Dai dati sopra riportati emergono complessivamente impegni per € 206.369.196,08, di cui € 157.050.546,87 riconducibili al contratto di servizio ed € 49.318.649,21 per altri servizi. Gli importi complessivamente erogati sono pari ad € 191.930.134,90 con una differenza di € 14.439.061,18.

Va inoltre rilevato come l'onere a carico di Roma Capitale per i servizi forniti dalla società sia progressivamente aumentato nel corso del periodo esaminato, passando da circa 41 milioni di euro dell'anno 2009 a circa 61 milioni di euro nell'anno 2012, con un incremento del 48,61%.

Dal conto economico emergono i costi per il personale sostenuti nel periodo 2009 – 2012, che vengono riepilogati nella tabella seguente, e mostrano un andamento crescente non in linea con le disposizioni di contenimento della specifica spesa poste in capo a Roma Capitale.

Zetema Progetto Cultura				
Costi Personale	2009	2010	2011	2012
Totale Costi Personale	27.838.020	28.684.468	31.320.751	31.451.580
<i>Salari e stipendi</i>	20.366.417	20.971.185	22.803.662	22.974.937
<i>Oneri sociali</i>	6.170.234	6.304.368	7.019.340	6.937.127
<i>TFR</i>	1.285.734	1.393.861	1.494.908	1.539.020

La struttura risulta è divisa in 5 differenti aree e presenta nel periodo considerato un organico di personale crescente, così come di seguito riportato.

Zetema Progetto Cultura				
Composizione Organico	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012
<i>Dirigenti</i>	8	8	14	15
Quadri	18	20	16	16
Impiegati	455	512	511	541
Operai	323	306	300	327
Totale tempo indeterminato (A)	804	846	841	899
Altre categorie				
Tempo determinato		66	77	52
Collaboratori a progetto		70	91	17
Altro		0	0	0
Totale altre categorie (B)	0	136	168	69
Totale complessivo (A+B)	804	982	1.009	968

Rispetto ai dati sopra riportati la società Zetema, con nota n. 494 del 23.12.13 ha trasmesso i seguenti dati sul personale.

Zètema Progetto Cultura (Personale in servizio)					
Qualifica ricoperta	2008	2009	2010	2011	2012
Dirigenti	7	8	8	14	15
Quadri	19	18	20	16	16
Impiegati	482	455	564	511	541
Operai, autisti ecc.	333	323	320	377	379
Totale	841	804	912	918	951
Costi sostenuti	25.564.628	27.837.750	28.684.468	31.320.391	31.451.580

Nella nota Zètema per il 2009 viene indicato un totale errato di 864

Nella tabella sono escluse le collaborazioni a progetto.

Operai, autisti ecc. comprendono il personale a tempo determinato

La società non fornisce personale in servizio all'1/1. Pertanto è stato inserito il personale in servizio al 31 dicembre dell'anno precedente

Con la medesima nota è stato altresì inviato un prospetto recante la movimentazione del personale nel periodo 2008 – 2012 che risulta la seguente.

Zètema Progetto Cultura (Movimentazione personale 2008 - 2012)					
	2008	2009	2010	2011	2012
Personale in servizio all'1/1	740	841	864	912	918
Assunzioni	102	43	120	103	71
Cessazioni	1	20	72	97	38
Differenza	101	23	48	6	33
Personale in servizio al 31/12	841	864	912	918	951
Dal personale in servizio sono escluse le collaborazioni a progetto					
Operai, autisti e altre categorie includono anche il personale a tempo determinato					
La società non fornisce il personale in servizio al 1/1 per cui si è indicato quello all'1/1 del l'anno precedente					

Dalla tabella emergono assunzioni in numero sempre maggiori rispetto alle cessazioni, con conseguente incremento del personale in servizio per tutto il periodo, come confermato dai costi di personale in crescita.

Con riferimento alle consulenze ed alle collaborazioni, in base a quanto riportato nei bilanci, sono stati contabilizzati i seguenti importi.

Consulenze e collaborazioni	Zetema Progetto Cultura			
	2009	2010	2011	2012
Totale consulenze e collaborazioni	3.192.784	3.368.252	4.073.252	3.841.217
<i>Prestazioni e consulenze tecniche</i>	1.394.417	1.437.714	1.149.792	1.412.531
<i>Collaborazioni</i>	1.798.367	1.930.538	2.923.460	2.428.686

I compensi spettanti agli organi di amministrazione e controllo sono riepilogati come segue.

Zetema Progetto Cultura				
Compensi per organi di amministrazione e controllo	2009	2010	2011	2012
Totale compensi per organi di amministrazione e controllo	519.959	353.728	443.390	443.390
Compensi Organi di Amministrazione	486.411	318.816	397.140	397.140
Organo di controllo - Collegio sindacale	33.548	34.912	46.250	46.250

Più dettagliatamente per quanto concerne i compensi percepiti dagli amministratori nel periodo 2009 – 2012 si riportano i seguenti dati.

Zetema Cultura				
Consiglio di Amministrazione	2009	2010	2011	2012
Presidente	210.878,60	105.439,60	67.036,00	67.036,00
Indennità sindaco (70%)	82.007,02	82.007,02	82.007,02	82.007,02
Differenza	128.871,58	23.432,58	- 14.971,02	- 14.971,02
Amministratore Delegato	229.050,20	166.894,00	267.104,00	276.104,00
Consigliere	15.494,00	15.494,00	18.000,00	18.000,00
Consigliere	15.494,00	15.494,00	18.000,00	18.000,00
Consigliere	15.494,00	15.494,00	18.000,00	18.000,00
Indennità Sindaco (60%)	70.192,73	70.192,73	70.192,73	70.192,73

Per quanto concerne le principali voci relative a crediti e debiti, si riportano i seguenti dati, dai quali emerge, tra l'altro, un considerevole importo relativo ai debiti verso fornitori, pari ad € 18.001.268, oltre a crediti verso il controllante per € 23.664.231, mentre nessun debito verso il medesimo risulta contabilizzato.

Zetema Progetto Cultura				
	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso clienti</i>	3.495.511	5.470.755	8.493.977	8.426.921
<i>Crediti verso controllanti</i>	16.552.261	21.556.691	25.440.615	23.664.231
<i>Crediti tributari</i>	1.212	39.817	28.427	1.573.265
<i>Imposte anticipate</i>	0	0	1.247.868	1.674.674
<i>Crediti verso altri</i>	910.011	1.591.684	0	0
Totale Crediti	20.958.995	28.658.947	35.210.887	35.339.091
<i>Debiti verso banche</i>	3.304.614	6.374.067	7.648.809	9.738.336
<i>Acconti</i>	0	0	0	0
<i>Debiti verso fornitori</i>	11.592.737	14.293.453	21.570.370	18.001.268
<i>Debiti verso controllanti</i>	0	0	0	0
<i>Debiti tributari</i>	2.951.210	4.000.819	3.292.538	3.532.412
<i>Debiti verso Istituti previd.</i>	1.300.427	1.537.173	1.755.829	1.789.368
<i>Altri debiti</i>	456.374	1.112.744	2.517.882	3.691.083
Totale Debiti	19.605.362	27.318.256	36.785.428	36.752.467
Differenza	1.353.633	1.340.691	-1.574.541	-1.413.376

Ponendo, poi, l'attenzione sui rapporti con il controllante si riportano i seguenti dati.

	Zetema Progetto Cultura			
	2009	2010	2011	2012
<i>Crediti verso controllanti</i>	16.552.261	21.556.691	25.440.615	23.664.231
<i>Debiti verso controllanti</i>	0	0	9	0
Differenza	16.552.261	21.556.691	25.440.606	23.664.231

Per quanto concerne gli adempimenti di cui all'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012, si fa presente che l'analisi avviata dagli Uffici di Roma Capitale non è avvenuta ad una riconciliazione definitiva, rendendosi necessari ulteriori riscontri ed approfondimenti.

In conclusione, la società Zetema Progetto Cultura si caratterizza per una struttura particolarmente complessa ed articolata che, comunque, ha conseguito utili nel periodo considerato. Anche in questo caso, devono evidenziarsi, tuttavia, andamenti crescenti per i costi del personale ed elevati costi, benché decrescenti, per la *governance* e, particolarmente, per le consulenze.

Va inoltre evidenziato il crescente onere sostenuto da parte di Roma Capitale per i servizi forniti dalla società, oltre ad i possibili rischi derivanti dall'eventuale mancata coincidenza dei saldi creditori della società con i saldi debitori dell'ente.

2.10 Le Aziende Speciali di Roma Capitale

Oltre alle società partecipate in precedenza esaminate, sono presenti due aziende speciali integralmente partecipate da Roma Capitale, ovvero Palaexpò e Farmacap. Quanto alla prima, i dati di bilancio non mostrano particolari criticità, fatta eccezione per un incremento del personale in servizio.

Più interessante, per le specifiche finalità della presente relazione, appare l'esame dell'andamento della Farmacap.

Farmacap

L'Azienda Farmacosanitaria Capitolina denominata "Farmacap" è stata costituita nell'anno 1997 e si configura come Azienda Speciale a vocazione sociale recante le caratteristiche di ente strumentale affidatario del servizio farmaceutico.

Con Delibera della Giunta Comunale n. 253 del 2.05.00, è stato approvato il primo contratto di servizio il quale, all'articolo 3, rubricato "Rapporti economici finanziari", dispone che, in base all'articolo 17 dello Statuto dell'Azienda speciale, il Comune si impegna a trasferire all'Azienda un capitale di dotazione pari a L. 16.000.000.000, corrispondenti ad € 8.263.310, costituito dagli arredi, attrezzature, nonché merci oggetto dell'attività istituzionale dell'Azienda giacenti nelle farmacie e da disponibilità liquide.

Per gli altri servizi di natura umanitaria, sanitaria ed assistenziale è stabilito che, qualora non finanziabili dall'Azienda, verranno redatte apposite convenzioni in cui saranno precisate modalità di esecuzione e di finanziamento.

L'Azienda ha come oggetto la gestione diretta di n. 43 farmacie comunali (all'atto della costituzione dell'Azienda erano 29 farmacie), gli interventi di sostegno alle fasce deboli della popolazione di tipo preventivo in ambito socio sanitario con servizi di assistenza rivolti agli anziani fragili residenti nel territorio di Roma e la gestione dell'asilo "M.E. Bossi" ubicato nell'ex XIII Municipio ora IX Municipio.

Si fa presente che la situazione di Farmacap appare particolarmente complessa, in considerazione del fatto che l'ultimo bilancio approvato dal Comune di Roma risale all'anno 2009. Ciò è riconducibile sia a modifiche normative intervenute che hanno richiesto, ai sensi dell'articolo 25 del D.L. n. 1/2012, la necessità di una approvazione dei bilanci dell'azienda anche da parte del Consiglio Comunale degli Enti Locali di riferimento, cosa precedentemente non prevista, sia in ragione di talune segnalazioni formali riportate dal competente Dipartimento dell'ente, con cui sono state contestate l'iscrizione tra i crediti di interessi attivi per ritardata erogazione degli importi da parte dell'ente locale, sia relativamente a problematiche di natura contabile connesse alla valutazione delle rimanenze.

Tali circostanze hanno reso necessario una rivisitazione dei bilanci che, di fatto, non ne hanno reso possibile l'approvazione. Inoltre, le complesse vicende di cui si dirà in seguito hanno anche originato le dimissioni del Presidente del Consiglio di Amministrazione in data 29 febbraio 2012, con conseguente Commissariamento

dell'Azienda e nomina di un nuovo Direttore Generale dal 1 agosto 2012. Successivamente, è stato nominato anche il nuovo Presidente del Consiglio di Amministrazione, oltre ai componenti dello stesso Consiglio.

Secondo quanto previsto dall'art. 114 del D.Lgs. n. 267/2000, l'Azienda speciale può gestire esclusivamente servizi pubblici privi di rilevanza economica, mentre il comma 6 dello stesso articolo prevede che l'ente locale conferisce il patrimonio in dotazione, determina le finalità e gli indirizzi e approva gli atti fondamentali, verifica i risultati della gestione, provvede alla copertura dei costi sociali.

A tale scopo il Comune di Roma ha conferito alla Farmacap un capitale di dotazione adeguato, che l'Azienda si deve impegnare ad incrementare e a non destinare a finalità estranee alle attività previste nel contratto di servizio. Più puntualmente, si evidenzia come la Deliberazione del Consiglio Comunale n. 159/1999 abbia specificato che il contratto relativo alle attività relative alla gestione delle farmacie, essendo un servizio a domanda individuale, deve generare con la sua gestione le risorse necessarie al suo funzionamento.

Per quanto concerne, invece, i servizi di natura umanitaria, sanitaria ed assistenziale, qualora non siano finanziabili con risorse proprie dell'Azienda, gli stessi devono essere realizzati sulla base dei corrispettivi stabiliti d'intesa tra Comune e Farmacap, che assicurino la copertura dei costi, ivi compresi quelli generali e finanziari, nonché la remunerazione del capitale investito. Per tali servizi è stato stabilito che, qualora non finanziabili dall'azienda, verranno redatte apposite convenzioni in cui saranno precisati modalità di esecuzione e di finanziamento.

Relativamente ai bilanci, deve farsi presente che, nelle more della predisposizione di un nuovo contratto di servizio, è stato approvato il bilancio 2006, dal quale emergeva, anche su segnalazione del Collegio Sindacale, che l'incremento dei ricavi nel settore, farmaceutico, veniva, di fatto, riassorbito in misura rilevante dai costi dei servizi assistenziali e soprattutto da quelli relativi alla gestione degli asili nido. La situazione di bilancio appare ancora più complessa negli anni successivi.

Infatti, Roma Capitale non ha immediatamente approvato il bilancio 2007, che è stato approvato solo nel 2010. Con riferimento, poi, ai bilanci del 2008 e 2009, gli stessi sono stati approvati con Delibera di Giunta Capitolina n. 210/2011 fornendo agli organi di governo dell'Azienda speciale talune indicazioni di cui tenere conto nel progetto di bilancio 2010. Tali indicazioni riguardano la necessità di procedere ad una conta fisica delle rimanenze e di procedere ad uno stralcio dei crediti iscritti nei confronti di Roma Capitale per ritardato pagamento per circa € 1.300.000.

Tali indicazioni sono state solo parzialmente recepite nel progetto di bilancio 2010, che pertanto risulta, ad oggi, ancora in corso di approvazione da parte dell'ente locale. Pare anche opportuno segnalare che i nuovi organi di amministrazione hanno fornito incarico alla società di revisione Ernst & Young di effettuare una "due diligence" diretta ad individuare eventuali criticità ed interventi da porre in essere per sanare le situazioni relative ai bilanci ancora sospesi. Dall'analisi in questione emergono criticità concernenti le rimanenze del magazzino, con il conseguente adeguamento del fondo obsolescenza magazzino, e in ordine alla svalutazione dei crediti.

In definitiva, il progetto di bilancio 2010, ancora in corso di approvazione da parte di Roma Capitale, si chiuderebbe con una perdita di circa 10 milioni di euro che portano in negativo il capitale di dotazione.

Per quanto riguarda i progetti di bilancio 2011 e 2012, anch'essi non ancora approvati, gli stessi sono stati predisposti, ma non risultano trasmessi ufficialmente.

Per quanto riguarda i ricavi, nella tabella seguente vengono riepilogati i dati riferiti al periodo 2005 al 2012, fermo restando che, come detto, alcuni bilanci non risultano ancora approvati dall'ente locale.

Farmacap	Bilanci definitivi approvati					Bilanci proposti in corso di approvazione		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Descrizione								
Risult. Eserc.	97.800	6.502	55	-1.037.439	-101.031	2.066	-10.154.121	-4.576.456
Valore Prod.	50.809.718	57.704.377	58.071.078	57.137.237	66.763.125	57.335.051	55.824.476	50.722.321
di cui								
Ricavi da vendite farmacie	49.627.375	54.378.338	53.766.898	53.235.747	62.686.336	53.434.240	52.604.280	48.228.601
Ricavi Vari	19.192	1.956.338	667.500	108.637	571.108	689.477	313.210	291.664
Contributi in c/ esercizio	1.163.151	1.369.701	3.636.680	3.792.853	3.505.681	3.211.334	2.906.986	2.202.056

Dalla tabella precedente è possibile rilevare una significativa contrazione del volume d'affari dell'attività di farmacia, a cui si affianca una riduzione anche degli altri ricavi.

A partire dal 2005 si sono manifestate talune criticità riferite ai ricavi dell'azienda, che nei bilanci dell'azienda speciale vengono ricondotte essenzialmente a due elementi:

- ritardo dei pagamenti dalla Regione;
- mancato contributo del Comune per le 40 unità di lavoratori *ex* LSU i cui costi vengono interamente sopportati dall'azienda.

Va ricordato che le perdite hanno fatto scendere il capitale sociale al di sotto dei limiti previsti, facendo emergere la necessità di un intervento da parte dell'ente locale di 15 milioni di euro per ripianare le perdite pregresse, oltre alla necessità di eventuali ulteriori altri contributi per il futuro, ove non si procedesse attraverso altre misure ad un ridimensionamento della struttura.

Per quanto riguarda le criticità emerse relativamente all'incremento dei costi, il Piano Industriale 2013 - 2017, predisposto il 5 agosto 2013 con il supporto della Ernst & Young, pone l'attenzione, tra l'altro, sui costi per l'acquisto di materie prime e prodotti, che andrebbero progressivamente ridotti, tenuto conto che finora non si è proceduto, come sarebbe stato auspicabile, attraverso un sistema di forniture di medicinali centralizzato.

Ciò avrebbe consentito un significativo risparmio di spesa. Inoltre, anche il costo del personale, secondo lo studio riportato nel Piano Industriale, risulta incrementato in ragione dell'assunzione di 6 nuovi farmacisti necessari per l'apertura di 3 nuove farmacie.

Deve anche evidenziarsi che Farmacap risulta titolare di una linea di credito accordata dal Monte dei Paschi di Siena per 10,9 milioni di euro, con conseguenti oneri finanziari.

Nel complesso la situazione di Farmacap appare particolarmente complessa, come testimonia la mancata approvazione degli ultimi bilanci di esercizio. In

considerazione delle non trascurabili difficoltà sopra segnalate, pare il caso di evidenziare l'opportunità di una riflessione in ordine alla possibile apertura di ulteriori nuove farmacie, mentre andrebbe prioritariamente considerata l'ipotesi di una razionalizzazione dei costi e di un efficientamento della gestione.

2.11 Conclusioni

Prima di effettuare alcune considerazioni, occorre preliminarmente rilevare che un compiuto esame della gestione delle società partecipate non può essere effettuato solamente esaminando i dati di bilancio, ma richiederebbe una puntuale attività di verifica presso le stesse. Ciò nonostante, è comunque stato possibile rilevare elementi utili per rappresentare sinteticamente l'andamento delle stesse ed i potenziali rischi a carico della controllante.

La situazione degli organismi partecipati da Roma Capitale evidenzia diverse criticità, alcune delle quali aventi potenziali effetti negativi sui bilanci dell'ente. Oltre al potenziale rischio derivante dall'eventuale mancata coincidenza dei saldi debitori e creditori reciproci, riscontro che non è stato effettuato in sede di approvazione del rendiconto 2012, così come previsto dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 95/2012 (allegato n. 35), le principali problematiche riguardano la sistematica produzione di perdite molto considerevoli da parte di ATAC ed il crescente costo a carico di Roma Capitale per i servizi forniti dalle società partecipate.

Ambedue tali ultimi fenomeni creano tensioni sul bilancio di Roma Capitale, sia per la necessità di procedere a ricapitalizzazioni che per gli scarsi margini di riduzione degli stanziamenti, che potrebbero determinare, in presenza di strutture di costo rigide, corrispondenti perdite per le società partecipate.

E' il caso di segnalare che eventuali rinunce ai crediti vantati dall'ente nei confronti delle società, in alcuni casi, potrebbero determinare l'elusione delle disposizioni del Patto di stabilità, in quanto, nella sostanza, sarebbero equivalenti a delle ricapitalizzazioni.

Va inoltre segnalato come molte delle società esaminate abbiano incrementato la spesa per il personale, ed alcune di esse, secondo quanto riportato nelle note integrative che accompagnano i bilanci, abbiano effettuato anche stabilizzazioni di lavoratori, in violazione delle disposizioni normative in materia. Inoltre i compensi corrisposti agli organi amministrativi sembrerebbero, in molti casi, aver superato i limiti normativamente previsti¹⁰.

Altro elemento che pare opportuno evidenziare è la scarsa propensione dimostrata dall'ente nel dismettere le strutture da esso partecipate. Il legislatore nazionale, nell'intento di ridurre il numero di società partecipate dagli enti locali ed i potenziali rischi derivanti dalle stesse, anche in termini di effetti distorsivi del mercato, ha previsto, con l'art. 3, comma 27, della Legge n. 244/2007, che gli enti non potessero costituire o mantenere partecipazioni in società non strettamente necessarie per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

Roma Capitale, con Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 77 del 15.12.11, ha effettuato una ricognizione delle proprie società partecipate ed ha rilevato l'alienabilità solamente delle partecipazioni minoritarie detenute nella società Aeroporti di Roma S.p.A. (1,327%) e Centrale del Latte S.p.A. (6,7%), mentre tutte le altre società sono state ritenute strettamente necessarie al perseguimento dei propri fini istituzionali.

Va peraltro segnalato che le due partecipazioni citate figurano ancora oggi tra quelle detenute da Roma Capitale.

Senza voler sindacare le decisioni adottate dall'ente, va comunque rilevato come una simile scelta appaia decisamente "conservativa", tenuto conto di quanto in precedenza evidenziato.

¹⁰ La Magistratura contabile in più occasioni ha evidenziato che l'aggregato di spesa di personale oggetto di limitazione sia da intendere comprensivo delle società partecipate. Vedi in tal senso Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibere n. 79/2008, n. 384/2009 e n. 648/2011 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 98/2011.

La scelta di non ridurre le attività svolte tramite i propri moduli organizzativi ha come conseguenza l'estrema rigidità delle relative voci di spesa, che ha contribuito, unitamente ai restanti fenomeni descritti nella prima parte della presente relazione, ad incrementare costantemente la spesa corrente dell'ente.

CAPITOLO III

IL PATTO DI STABILITÀ

3.1 Introduzione

Roma Capitale, in base a quanto disposto dall'art. 18, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*, della Legge n. 2/2009, non è stata assoggettata al Patto di stabilità per gli anni 2008, 2009 e 2010. Il primo anno, rientrante nel periodo oggetto del presente controllo, in cui è stata assoggettata alle limitazioni previste dal Patto di stabilità è stato l'anno 2011.

Per tale ragione, verranno di seguito esaminate le modalità con cui l'ente ha garantito il raggiungimento degli obiettivi fissati.

3.2 Il rispetto del Patto di stabilità 2011

Roma Capitale, in virtù della specificità di capitale della Repubblica, ha beneficiato della possibilità prevista dall'art. 1, comma 112, della Legge n. 220/2010 di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità di conseguimento degli obiettivi previsti ai fini del Patto di stabilità.

Di seguito vengono riepilogati i dati riferiti all'anno 2011, così come riportati nella Relazione sul rendiconto della gestione redatta dal Collegio dei Revisori (allegato n. 36) ed allegata alla Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 39 del 7.08.12, con cui è stato approvato il rendiconto 2011.

SALDO FINANZIARIO 2011 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	4.671.915
SFN	Spese finali (al netto delle esclusioni normative)	4.892.351
SFIN 11	Risultato netto	-220.436
OB	Saldo obiettivo finanziario	123.542
REGV	Patto regionale verticale	33.567
REGO	Patto regionale orizzontale	16.433
COMM	Disponibilità concessa dal Commissario straordinario	300.000
OB1	Saldo obiettivo rideterminato (OB-REGV-REGO-COMM)	-226.458
OB1-SFIN11	Differenza Saldo - Obiettivo	6.022

Come rilevabile dalla tabella precedente, Roma Capitale ha rispettato gli obiettivi riferiti al Patto di stabilità con un margine di € 6.022.000.

Occorre però rilevare come nell'anno 2011, come già evidenziato al paragrafo 2.2, l'ente si sia accollato un mutuo contratto dall'ATAC per il finanziamento del piano investimenti 2005 - 2011, piano programmato ma sostanzialmente mai realizzato. Il valore residuo di tale mutuo era pari ad € 152 milioni.

Si ricorda che, in esecuzione della Delibera di Consiglio Comunale n. 36/2009, è stata costituita la società Roma Patrimonio S.r.l. mediante scissione parziale del patrimonio di ATAC S.p.A., consistente nel così detto "progetto parcheggi", nel mutuo passivo di originari € 160.000.000,00 contratto con la Cassa Depositi e Prestiti e dell'intera partecipazione detenuta in ATAC Patrimonio S.r.l.. L'intero capitale della neo costituita Roma Patrimonio S.r.l. è stato trasferito al Comune di Roma.

L'operazione di scissione, che ha portato alla costituzione di Roma Patrimonio, ha determinato una riduzione del patrimonio netto di ATAC di 249,3 milioni di euro, come riportato a pag. 70 della relazione sulla gestione allegata al bilancio 2009 di ATAC (allegato n. 37).

L'operazione è stata posta in essere con atto a rogito Notaio Marco Papi datato 21.12.09.

L'assegnazione al Comune di Roma delle azioni della Roma Patrimonio S.r.l. ha comportato la riduzione delle garanzie patrimoniali di ATAC S.p.A. che, in considerazione delle perdite d'esercizio fatte registrare nel corso dell'anno 2010, ha determinato una perdita tale da ridurre il capitale sociale al di sotto del limite previsto dall'art. 2446 del Codice civile.

Contestualmente, quindi, il Consiglio Comunale ha autorizzato il conferimento di materiale rotabile (47 treni CAF) acquistato dal Comune di Roma in ATAC e la sottoscrizione di un aumento di capitale per un pari valore, ricapitalizzando così la società. L'importo del conferimento, così come quantificato nella relazione peritale redatta dall'Arch. Alfredo Morellini, è stato pari ad € 290.700.000,00¹¹.

Con successiva Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 38 del 21-22 giugno 2011, al fine di ricostituire la posizione patrimoniale di ATAC S.p.A., è stato deliberato di trasferire nuovamente ad ATAC S.p.A. la partecipazione in ATAC Patrimonio S.r.l. che era stata trasferita a Roma Patrimonio S.r.l., deliberando contestualmente la messa in liquidazione della Roma Patrimonio S.r.l. e l'accollo da parte di Roma Capitale del mutuo in essere con la Cassa Depositi e Prestiti che era stato trasferito a quest'ultima da ATAC S.p.A. unitamente alla partecipazione in ATAC Patrimonio S.r.l..

Il patrimonio netto di ATAC Patrimonio, la cui partecipazione che viene ritrasferita ad ATAC è indicato in 454 milioni di euro nella relazione sulla gestione dell'anno 2010 di ATAC¹², mentre il mutuo passivo di 160 milioni di euro è stato accollato da Roma Capitale.

In sostanza, a distanza di circa 1 anno e mezzo dall'operazione di scissione, ATAC S.p.A. è rientrata in possesso degli *asset* positivi che aveva conferito in Roma Patrimonio S.r.l., mentre il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti è stato

¹¹ Nel bilancio ATAC 2011 il valore del conferimento dei 47 treni è indicato in € 283.320.344.

¹² Nel bilancio ATAC 2011 il valore del conferimento della partecipazione ATAC Patrimonio è indicato in € 414.560.000, al netto della distribuzione di riserve disponibili deliberata in data 23.12.11 per € 40.000.000.

oggetto di accollo da parte di Roma Capitale. Sommando alla riduzione di patrimonio di ATAC registrata nell'anno 2009, pari a 249,3 milioni di euro, l'importo del mutuo accollato da Roma Capitale, pari a 160 milioni di euro, si ottiene un risultato di 409,3 milioni di euro, sostanzialmente identico al valore di 414,5 milioni di euro dell'incremento patrimoniale netto registrato da ATAC nell'anno 2011.

Al momento in cui sono stati ritrasferiti gli *asset* positivi ad ATAC S.p.A., ovvero nel mese di giugno 2011, la società versava in una difficile situazione finanziaria, avendo prodotto nell'anno 2010 perdite per € 319.109.626,00, configurando la situazione prevista dall'art. 2447 del Codice civile.

Nella sostanza, quindi, l'accollo del mutuo da parte di Roma Capitale, con le modalità già descritte, è assimilabile ad una operazione di ricapitalizzazione.

Infatti, far uscire dal bilancio dell'ATAC attività e passività, ivi compreso il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti, per poi farvi rientrare le medesime poste patrimoniali, fatta eccezione per il mutuo, ha determinato un miglioramento della situazione patrimoniale della società che ha evitato di dover ricorrere alla ricapitalizzazione.

Il medesimo risultato si sarebbe ottenuto se Roma Capitale avesse ricapitalizzato la società, provvedendo a coprire le perdite pregresse, e la società avesse poi estinto il mutuo.

Una simile operazione ha determinato, in capo all'ente, che la spesa necessaria alla ricapitalizzazione, pari ad € 136.000.000,00, che avrebbe dovuto essere allocata al Titolo I della spesa – Oneri straordinari, sia stata invece allocata nel Titolo III – Rimborso mutui e prestiti (Voce 3010303), non essendo così rilevata ai fini del patto di stabilità.

Tenendo conto dell'onere sostenuto dall'ente per l'estinzione del mutuo contratto dall'ATAC con la Cassa Depositi e Prestiti, Roma Capitale non avrebbe rispettato gli obiettivi imposti dal Patto di stabilità per € 129.987.000, così come rilevabile dalla seguente tabella.

SALDO FINANZIARIO 2011 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	4.671.915
SFN	Spese finali dichiarate (al netto delle esclusioni normative)	4.892.351
	Oneri estinzione mutuo	136.000
SFN	Spese finali rettifiche (al netto delle esclusioni normative)	5.028.351
SFIN.11	Risultato netto	-356.436
OB	Saldo obiettivo finanziario	123.542
REGV	Patto regionale verticale	33.567
REGO	Patto regionale orizzontale	16.433
COMM	Disponibilità concessa dal Commissario straordinario	300.000
OB1	Saldo obiettivo rideterminato (OB-REGV-REGO-COMM)	-226.458
OB1-SFIN11	Differenza Saldo – Obiettivo	-129.978

La Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n. 5/2012, ha specificato che *“In generale, si configura una fattispecie elusiva del patto di stabilità interno ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. ... L’elusione delle regole del patto di stabilità interno realizzata attraverso l’utilizzo dello strumento societario, si configura, ad esempio, quando spese valide ai fini del patto sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell’ente per trovare evidenza in quello delle società da esso partecipate e create con l’evidente fine di aggirare i vincoli del patto medesimo”*.

In questo caso l’ente non ha posto al di fuori del proprio bilancio delle spese rilevanti ai fini del Patto di stabilità, ma, attraverso il passaggio di cespiti tra le società partecipate, ha qualificato l’operazione di ricapitalizzazione come un’operazione di estinzione anticipata di un mutuo, non rilevante ai fini del Patto di stabilità. Non è possibile per gli scriventi formulare valutazioni in merito alla eventuale intenzionalità degli effetti elusivi prodottisi.

Va segnalato che nell’anno 2011 tale operazione non è l’unica avente effetti elusivi delle norme in tema di patto di stabilità. Dalla lettura della nota integrativa al bilancio 2011 è possibile infatti rilevare che parte del valore di conferimento dei treni CAF, per € 20.669.837, è stata utilizzata per coprire le perdite pregresse. La

contabilizzazione di tale importo come onere straordinario, da solo, avrebbe determinato il superamento dei limiti imposti dal Patto di stabilità.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'operazione di ricapitalizzazione di ATAC vanno infatti segnalate ulteriori criticità, consistenti nella copertura di perdite mediante l'utilizzo di versamenti in conto futuro aumento capitale sociale.

In relazione a tale fattispecie, va evidenziato che utilizzare somme versate alla società per poter incrementare in futuro il capitale sociale per la copertura di perdite pregresse, comporta che una spesa inizialmente qualificata come investimento (aumento del capitale sociale) sia invece configurabile come una spesa corrente (oneri straordinari per il ripiano perdite).

Dalla lettura dei bilanci di ATAC degli anni 2009 e 2010 è possibile rilevare l'effettuazione di versamenti in conto futuro aumento del capitale sociale per complessivi € 72.648.986 (di cui € 65.648.986 nel 2009 ed € 7.000.000 nel 2010), che sono stati contabilizzati nella voce "Altre riserve".

Le "Altre riserve", che all'1.01.11 erano pari ad € 692.014.771, sono state integralmente utilizzate nell'anno 2011 per coprire le perdite pregresse, come rilevabile dalla nota integrativa al bilancio ATAC dell'anno 2011.

Tale operazione, oltre a generare distorsioni sul bilancio di Roma Capitale, in quanto ha qualificato come spesa d'investimento una spesa corrente, nel caso in cui il pagamento delle somme ed il loro utilizzo per la copertura delle perdite avvenga in anni differenti, può avere effetti elusivi del Patto di stabilità.

Va segnalato che anche nell'anno 2011 Roma Capitale ha effettuato versamenti in conto futuro aumento capitale sociale, che hanno incrementato la voce "Altre riserve" per € 26.800.000 (totale "Altre riserve" al 31.12.11 € 451.651.208). Parte delle "Altre riserve", per un importo di € 179.242.501, sono state utilizzate nell'anno 2012 per coprire le perdite di esercizio 2011, come rilevabile dalle note integrative ai bilanci.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 165 del 24.04.13, con la quale è stato approvato il bilancio di esercizio 2012, una ulteriore quota delle “Altre riserve”, pari ad € 156.763.230, è stata utilizzata per coprire la perdita di esercizio 2012.

La sistematicità con cui ATAC produce perdite e la loro copertura mediante l'utilizzo delle riserve disponibili evidenzia che i versamenti in futuro aumento capitale sociale, nella sostanza, siano qualificabili come versamenti per coperture perdite.

3.3 Il rispetto del Patto di stabilità 2012

Come detto in precedenza, Roma Capitale, in virtù della specificità di Capitale della Repubblica, ha fissato gli obiettivi relativi al Patto di stabilità per l'anno 2012, così come previsto dall'art. 31, comma 22, della Legge n. 183/2011. Di seguito vengono riepilogati i dati riferiti all'anno 2012, così come riportati nella certificazione trasmessa alla Ragioneria Generale dello Stato (allegato n. 38).

SALDO FINANZIARIO 2012 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	6.075.141
SFN	Spese finali (al netto delle esclusioni normative)	6.098.990
SFIN 11	Risultato netto	-23.849
OB	Saldo obiettivo finanziario	-27.665
OB1-SFIN11	Differenza Saldo – Obiettivo	3.816

Come rilevabile dalla tabella precedente, Roma Capitale ha rispettato gli obiettivi riferiti al Patto di stabilità con un margine di € 3.816.000.

Va però rilevato che nell'anno 2012 l'ente ha prodotto un volume di debiti fuori bilancio significativamente più elevato rispetto al periodo precedente (2009 – 2011), principalmente imputabile al mancato stanziamento nel bilancio di previsione di somme sufficienti a far fronte ai servizi ordinari dell'ente, come già rilevato nel paragrafo 1.5.3. A titolo di esempio, si segnala che i debiti fuori bilancio per utenze

elettriche ed idriche sono passati dai 10 milioni di euro circa dell'anno 2011 ai 42 milioni di euro circa dell'anno 2012.

Analogamente, i debiti fuori bilancio riferiti a spese per servizi di accoglienza minori non accompagnati per l'emergenza Nord Africa sono passate da € 3.740.901,25 dell'anno 2011 ad € 12.832.794,82. Si tratta di servizi richiesti, di cui l'ente era a conoscenza alla chiusura dell'esercizio.

Se fossero state correttamente rilevate tali poste nei documenti contabili, Roma Capitale non avrebbe rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2012.

La Ragioneria Generale dello Stato, nella citata circolare n. 5/2012, ha specificato che *"... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non previste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto"*. Il comportamento tenuto dall'ente è identico a quello stigmatizzato.

Nello stesso senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 410/2013. I Magistrati contabili hanno rilevato *"... il mancato rispetto del Patto di stabilità interno ... atteso il mancato impegno nell'anno 2011 di spese correnti ..."*.

3.4 Conclusioni

Roma Capitale ha dichiarato di aver rispettato gli obiettivi imposti dal Patto di stabilità per le annualità 2011 e 2012. Il rispetto degli obiettivi è stato però ottenuto grazie ad operazioni potenzialmente qualificabili come elusive, così come indicato dalla Ragioneria Generale dello Stato e dalla Corte dei conti.

Particolarmente pericolose dal punto di vista della finanza pubblica appaiono quelle operazioni che, mediante l'utilizzo di istituti giuridici di per sé legittimi, consentono l'elusione degli obblighi imposti. Tra tale tipologia di operazioni potrebbe

rientrare, a parere degli scriventi, l'operazione di accollo del mutuo contratto da ATAC concretizzatasi nell'anno 2011, così come l'utilizzo di versamenti in conto futuro capitale sociale per la copertura di perdite.

Sicuramente elusiva appare invece la mancata qualificazione come spesa corrente, oneri straordinari della gestione, la quota del conferimento dei treni CAF che è stata utilizzata per la copertura delle perdite di esercizio, pari ad € 20.669.837, avvenuta nell'anno 2011, e la mancata contabilizzazione di oneri di competenza prevedibili nell'anno 2012, che hanno generato debiti fuori bilancio.

In sostanza, appaiono elusive quelle operazioni che, a fronte della produzione di perdite da parte delle società e della conseguente necessità di ricapitalizzazione, non evidenziano nella contabilità dell'ente il relativo onere straordinario. A titolo di esempio, rientrano tra tali tipologie di operazioni il conferimento di cespiti patrimoniali o di crediti e l'utilizzo del relativo valore per la copertura di perdite, l'accollo di debito da parte dell'ente, la rinuncia al credito vantato dall'ente nei confronti della società, l'effettuazione di versamenti in conto futuro aumento di capitale, ecc..

Dall'esame della documentazione amministrativa dell'ente è stata rilevata un'altra operazione avviata da Roma Capitale che ha effetti potenzialmente elusivi delle disposizioni in tema di Patto di stabilità, rispetto alla quale non vi è evidenza nei documenti programmatori di bilancio. Si tratta dell'operazione denominata "Campidoglio 2".

L'operazione "Campidoglio 2"

Con Delibera di Consiglio Comunale n. 106/2005 l'ente ha approvato un progetto volto alla razionalizzazione dell'ubicazione delle sedi di Roma Capitale, denominato "Campidoglio 2".

In considerazione della scarsità di risorse finanziarie, è stata successivamente approvata, in data 20.07.09, una memoria di Giunta che prevedeva la rimodulazione dello studio di fattibilità attraverso il ricorso a capitale privato.

La Giunta Capitolina, con Delibera n. 368 del 15.12.11, ha approvato lo studio di fattibilità dell'operazione, il cui quadro economico prevedeva un importo complessivo dell'intervento di € 193.000.000,00, comprensivo di importo dei lavori a base d'asta, oneri di sicurezza, arredi, traslochi, progettazione, imprevisti, ecc. (allegato n. 39).

Nell'atto non è presente alcun riferimento alla convenienza economica dell'operazione rispetto alle altre alternative possibili per la realizzazione dell'opera, *in primis* la realizzazione diretta mediante procedura di appalto di lavori, servizi e forniture. L'unico dato economico che viene indicato riguarda il possibile risparmio di 45 milioni di euro annui che si otterrebbe rilasciando gli immobili locali dall'ente.

Con successiva Determina n. 1412 del 16.11.2011 del Dipartimento del Patrimonio è stata bandita la gara per la scelta del contraente, senza che venisse assunto alcun impegno finanziario, e con Determina n. 831 del 9.11.12 del Dipartimento Patrimonio è stata effettuata l'aggiudicazione provvisoria alla Astaldi S.p.A., unica concorrente ammessa alla procedura di gara.

L'offerta presentata dalla Astaldi S.p.A. prevede una riduzione del periodo di concessione a 25 anni, la riduzione del canone annuo previsto a € 14.990.000,00 e la riduzione della percentuale di aggiornamento ISTAT al 66,090%. Nell'offerta presentata l'importo complessivo dell'intervento è quantificato in € 144.950.000,00 (allegato n. 40).

Con Determina n. 254 del 5.04.13 del Dipartimento Patrimonio è avvenuta l'aggiudicazione definitiva, con quantificazione del costo complessivo a carico dell'ente per il periodo di durata contrattuale pari ad € 374.750.000,00, oltre IVA e aggiornamento ISTAT.

L'ente ha effettuato una previsione dell'onere complessivo del contratto, tenendo conto dell'IVA e della rivalutazione applicabile in base all'indice ISTAT di gennaio 2013, che porta l'onere per l'ente ad un totale di € 516.345.381,10 (allegato n. 41). Effettuando un raffronto tra quanto l'ente paga a titolo di rata, al netto della quota del 6,25% riferita ai servizi previsti nel contratto, sarebbe stato possibile contrarre un

mutuo a rata fissa per la durata di 25 anni al tasso del 7,25% (allegato n. 42) risparmiando comunque qualcosa rispetto alla rata da pagare alla Astaldi S.p.A..

E' evidente come l'ente sia in grado di ottenere, con ogni probabilità, stante le attuali condizioni di mercato, un tasso molto più favorevole del 7,25%, risparmiando ulteriori somme, senza tenere conto che la rata da pagare alla Astaldi S.p.A. è oggetto di rivalutazione.

Tanto premesso, si rappresenta che l'effettuazione di un giudizio di convenienza sull'operazione potrà essere effettuato solamente dopo che la stessa sarà posta in essere. Quanto in precedenza rappresentato è volto semplicemente a segnalare l'assenza negli atti ufficiali adottati di una esaustiva valutazione dell'operazione in termini economici, le cui conseguenze potranno essere eventualmente valutate dai competenti organi giurisdizionali¹³.

In questa sede verrà esaminata l'operazione dal punto di vista della qualificazione giuridica e della conseguente rappresentazione nel bilancio dell'ente.

Va preliminarmente rilevato che nella documentazione amministrativa dell'ente è riportato che la somma da corrispondere al concessionario Astaldi S.p.A. consiste in un canone di disponibilità, per cui è opportuno esaminare tale istituto dal punto di vista giuridico.

L'art. 44 (rubricato "Contratto di disponibilità) del D.L. n. 1/2012, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2012, ha introdotto la menzionata figura negoziale, a tal fine novellando il D.Lgs. n. 163/2006.

Il nuovo comma 15-bis dell'art. 3 definisce il contratto di disponibilità come "*il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la*

¹³ La Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, nella delibera n. 49/2011, ha specificato che "*Una questione rilevante per le amministrazioni pubbliche consiste nell'obbligo di operare una valutazione di convenienza prima di procedere all'adozione del leasing finanziario. In particolare devono essere considerati alternativamente il ricorso al contratto di mutuo o al finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti ...*".

costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti".

Nel successivo comma 15-ter dell'art. 3, il contratto di disponibilità è stato inserito tra le operazioni di partenariato pubblico-privato.

L'art. 44 del D.L. n. 1/2012 aggiunge, al D.Lgs. n. 163/2006, il nuovo art. 160-ter, mediante il quale viene fissata la disciplina del contratto *de quo*, stabilendo che l'affidatario sia: "retribuito con i seguenti corrispettivi, soggetti ad adeguamento monetario secondo le previsioni del contratto:

a) *un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3;*

b) *l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;*

c) *un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.*

L'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice".

La sottoscrizione di contratti di disponibilità da parte delle pubbliche amministrazioni è stata oggetto di esame da parte della Magistratura contabile in più occasioni, in particolare per quanto riguarda la possibile elusione delle disposizioni in tema di Patto di stabilità conseguenti alla conclusione di simili operazioni.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nella delibera n. 432/2012, ha specificato che *“La stipulazione di un contratto di disponibilità non costituisce indebitamento in quanto, come accennato, è la stessa disciplina legislativa a prevedere che i rischi di costruzione e di disponibilità siano a carico della parte privata. In capo all'affidatario grava pienamente il rischio di costruzione, tanto che lo stesso assume a suo carico anche i rischi connessi alla progettazione e alle eventuali varianti in corso d'opera, nonché alla mancata o ritardata approvazione delle stesse da parte delle autorità competenti. Allo stesso modo, il rischio di disponibilità è accollato alla parte privata, la quale deve garantire la “messa a disposizione” del bene, assicurando la costante fruibilità dell'opera, alla quale è strettamente correlato il canone di utilizzazione [...]”*.

Il contratto di disponibilità, peraltro, pur non dando luogo in astratto ad una forma di indebitamento, potrebbe prestarsi ad un utilizzo a fini elusivi del patto di stabilità interno.

Pertanto occorre che il regolamento negoziale, concretamente predisposto, sia rispettoso della disciplina dettata dal legislatore, in particolare per quanto concerne i rischi di costruzione e di disponibilità. Nel caso in cui, infatti, l'operazione si allontanasse dal tipo legale, accollando all'amministrazione parte dei citati rischi, la stessa avrebbe il solo nome di contratto di disponibilità, ma non la sostanza, dovendo di conseguenza essere considerata elusiva. L'ente locale, infatti, finirebbe per ottenere la disponibilità di un immobile, mediante un'operazione non rappresentata nelle scritture contabili come indebitamento, pur in assenza di una decisiva assunzione di rischi da parte dell'affidatario”.

Dello stesso tenore è quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 439/2012, ovvero *“... che solo*

nell'ipotesi in cui, applicando rigorosamente il criterio del riparto dei rischi tra soggetto pubblico e privato (nei termini indicati al punto che precede del presente parere), il contratto di disponibilità non costituisca in concreto una forma di indebitamento è possibile escludere l'iscrizione in bilancio del canone di disponibilità quale spesa di investimento”.

Sulla base dei criteri dettati da Eurostat in tema di contratti di partenariato pubblico privato (PPP), la presenza di clausole di fine contratto che prevedano l'automatico passaggio dell'opera in proprietà all'ente o un prezzo di riscatto inferiore al valore di mercato al momento dell'esercizio della relativa opzione, sono esemplificative della qualificazione dell'operazione quale *on balance*, ovvero non rientrante tra quelle di PPP, come ricordato nella pronuncia della Magistratura contabile da ultimo richiamata.

Dopo questa necessaria premessa, si può passare all'esame della “Convenzione di concessione tra Roma Capitale e la società di progetto”, presentata in sede di offerta dalla Astaldi S.p.A. (allegato n. 43).

Tale documento prevede il passaggio automatico all'ente del complesso al termine del periodo di concessione, senza che debba essere nemmeno corrisposto un prezzo di riscatto. Già la presenza di una simile clausola esclude la possibilità di qualificare l'operazione tra quelle di PPP. E' inoltre previsto che in caso di risoluzione del contratto, sia per cause imputabili al concedente che per cause imputabili al concessionario, il concedente sia tenuto a versare al concessionario il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, più ogni altro onere che ha dovuto sopportare (art. 34, comma 3, e art. 35, comma 6).

E' inoltre possibile rilevare come il rischio di costruzione non sia posto esclusivamente in capo al soggetto privato, in quanto diverse clausole contrattuali prevedono la possibilità di ripartizione dei maggiori costi tra le parti (art. 23.1, art. 23.2, comma 2, art. 24, comma 5, art. 25, commi 4 e 7, e art. 26, comma 1).

Infine, anche il rischio di disponibilità non è trasferito esclusivamente in capo al concessionario, essendo prevista una limitazione agli interventi di manutenzione che è

obbligato ad effettuare (art. 29), la previsione di un meccanismo di revisione dei prezzi dei servizi di cui si approvvigiona il concessionario (art. 30.3) e la previsione di penali di importo esiguo (art. 32 e pagg. 92 e segg.).

In base agli elementi rilevati in precedenza, qualora l'ente decidesse di portare a compimento l'operazione, indipendentemente dalla convenienza economica della stessa, dovrà essere considerata *on balance*. Per cui, l'immobile realizzato dovrà essere contabilizzato come spesa in conto capitale, finanziata con una specifica posta di entrata appostata al Titolo V – Accensione di prestiti.

CAPITOLO IV

LA SPESA PER IL PERSONALE

4.1 Le disposizioni concernenti la limitazione della spesa per il personale

Nel corso degli anni, le leggi finanziarie hanno previsto il contenimento delle spese di personale, fissando precise disposizioni applicabili agli enti locali. In questa sede si procederà a verificare il rispetto di tali disposizioni negli anni oggetto di controllo.

4.1.1 La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)

L'art. 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007 ha previsto che gli enti locali dovessero ridurre le spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.

In merito all'applicazione di tale disposizione, la Corte dei conti ha avuto modo di chiarire che *“Sussiste indubbiamente un obbligo degli enti sottoposti al patto di stabilità di operare nel 2007 la riduzione delle spese del personale e ciò al fine del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno. La riduzione va attuata attraverso il contenimento delle assunzioni e della spesa per la contrattazione ed attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative. In tal senso il comma 557 è norma cogente e l'Amministrazione non dispone di discrezionalità quanto all'an”*¹⁴. Non solo, ma *“il parametro di riferimento cui commisurare la riduzione*

¹⁴ Le citazioni sono tratte da Corte dei conti – sez. controllo Umbria, deliberazione n. 8/2007. Si veda anche Corte dei conti - sez. contr. Veneto, deliberazioni n. 11/2007 e n. 12/2007.

della spesa nel 2007, in assenza di un'esplicita indicazione legislativa in tale senso, è costituito dalla spesa per il personale dell'esercizio più vicino e cioè il 2006 “.

Negli esercizi successivi, la spesa doveva ridursi ulteriormente rispetto a quella fatta registrare nell'anno precedente, così come specificato dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con delibera n. 2/2010.

In merito alla possibilità di derogare all'obbligo di riduzione della spesa di personale, l'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007 ha previsto che eventuali deroghe alla disciplina in questione, ai sensi dell'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno 2007, devono comunque assicurare le seguenti ulteriori condizioni:

- a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Si evidenzia come l'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001 preveda che “... *gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate”.*

L'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010, ha riscritto l'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, facendo venir meno la possibilità di derogare all'obbligo di contenimento della spesa, introdotta dall'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007. È stato, inoltre, introdotto l'art. 1, comma 557-ter, il quale prevede, per gli enti inadempienti, l'estensione del divieto di assumere

personale a qualsiasi titolo, previsto dall'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare il rispetto dell'obbligo imposto, esaminando, per gli anni 2008 - 2012, i dati contenuti nelle relazioni predisposte dal Collegio dei Revisori e trasmesse alla Corte dei conti e quanto indicato dal Dipartimento Risorse Umane. Per tali anni, infatti, non è stato fornito alcun ulteriore documento da parte dell'ente relativo alla verifica dell'obbligo di contenimento della spesa di personale.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'andamento della spesa di personale rilevabile dalla documentazione fornita.

	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa di personale	1.193.140.140	1.216.042.942	1.219.261.848	1.189.626.715	1.170.667.622
Componenti escluse	183.242.068	210.315.857	200.509.528	196.473.506	199.071.531
Spese soggetta a limite	1.009.898.072	1.005.727.085	1.018.752.320	993.153.209	971.596.091

Come rilevabile dalla tabella precedente, in base ai dati forniti l'ente ha rispettato l'obbligo di contenimento delle spese di personale. Relativamente all'anno 2010, in cui è rilevabile un incremento rispetto all'anno 2009, l'ente ha riferito che si tratta di un incremento solo apparente, in quanto in precedenza non era stata considerata integralmente la spesa di personale.

4.2 Il personale con qualifica non dirigenziale

In questa sede verrà verificato il rispetto delle disposizioni in tema di contrattazione integrativa riferite al personale del comparto.

4.2.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL dell'1.04.99, sostanzialmente confermato dal CCNL del 22.01.04, una serie di risorse finanziarie,

destinate all'incentivazione del personale (cd. risorse decentrate), sono disciplinate dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I CCNL prevedono un contratto decentrato integrativo di durata quadriennale, specificando che l'utilizzo delle risorse decentrate sia invece determinato in sede di contrattazione decentrata con cadenza annuale (art. 5 CCNL dell'1.04.99).

La procedura per la stipula si articola nei seguenti passaggi fondamentali:

- a) contrattazione decentrata con cadenza annuale finalizzata alla redazione di un'ipotesi di accordo;
- b) trasmissione dell'ipotesi di accordo entro 5 giorni al Collegio dei Revisori, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria, affinché il collegio effettui il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio;
- c) autorizzazione dell'organo di governo (Giunta comunale) alla sottoscrizione definitiva del contratto.
- d) trasmissione del testo contrattuale all'ARAN entro 5 giorni dalla sottoscrizione, con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Presso Roma Capitale, nel periodo oggetto della presente verifica ispettiva, sono state applicate le disposizioni contenute nei CCDI indicati nel successivo paragrafo 4.2.4.

4.2.2 Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività

Le risorse decentrate, destinate all'incentivazione del personale, compongono l'apposito fondo per l'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

Gli scriventi hanno chiesto di fornire gli atti relativi alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio, ricevendo in risposta una serie di documenti riguardanti

accordi sindacali nei quali sono riportati prospetti relativi alla quantificazione del fondo.

Sono stati esibiti il Verbale di accordo del 18.12.08 (allegato n. 44), nel quale è riportata la quantificazione del fondo relativo all'anno 2008, la pre intesa di accordo decentrato del 3.12.10 (allegato n. 45), in allegato al quale sono presenti i prospetti di quantificazione del fondo relativi all'anno 2009 ed all'anno 2010, la Determina n. 3160 del 29.12.11 (allegato n. 46), a cui è allegata la quantificazione del fondo per l'anno 2011, e la Determina n. 3119 del 14.12.12 (allegato n. 47), a cui è allegata la quantificazione del fondo per l'anno 2012.

Di seguito esporremo i dati relativi al fondo del comune ispezionato dell'ultimo quinquennio, elaborati sulla base della documentazione esibita agli scriventi.

Risorse stabili	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.14, c.4	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. a)	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. g)	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. h)	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. j)	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52
CCNL 5.10.01 art. 4, c.1	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79
CCNL 5.10.01 art. 4, c.2	5.391.126,92	7.392.529,40	8.253.656,69	10.068.209,23	10.933.992,90
CCNL 22.1.04 art. 32, c.1	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01
CCNL 22.1.04 art. 32, c.2	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10
CCNL 22.1.04 art. 32, c.7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84
Dir. Cong. 14 CCNL 22.1.04		5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12
CCNL 9.5.06 art. 4, c.1	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58
CCNL 11.4.08 art. 8, c.2	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24
Totale stabili	76.331.059,13	84.806.324,57	85.667.451,86	87.482.004,40	88.347.788,07
Risorse variabili	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. e)	2.005.121,75	1.002.500,00			
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. k)	30.950.020,00				
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. m)		500.000,00			
CCNL 1.4.99 art.15, c.2	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02
CCNL 1.4.99 art.15, c.5 (variabile)	63.017.246,20	62.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20
CCNL 9.5.06 art. 4, c.3	4.462.437,81				
CCNL 11.4.08 art. 8, c.4	6.652.845,37				
Risorse non spese anno preced.	17.811.409,66	4.007.408,30			
Progetti/produtt. anni precedenti		42.345.293,18			
Art. 53, c.7, D.Lgs. 165/01		22.075,33			
D.Lgs. 20/2007	357.031,26	595.052,10	472.933,62		
Totale variabili	131.504.724,07	117.138.187,13	79.138.791,84	78.665.858,22	78.665.858,22
Totale fondo	207.835.783,20	201.944.511,70	164.806.243,70	166.147.862,62	167.013.646,29
				Riduz. art. 9, c. 2-bis, DL 78/2010	4.456.263,92
				Totale fondo utilizzabile	161.691.598,70
					159.949.936,00

Si specifica che nella voce "CCNL 1.4.99 art. 15, c.5 (variabile)" dell'anno 2008 sono state inserite anche le risorse che l'ente ha inserito nel fondo per il

“finanziamento della produttività - obiettivo di particolare valore strategico destinata a tutti gli uffici del personale”, pari ad € 600.000,00.

Nei paragrafi successivi verrà effettuata un’analisi puntuale delle singole voci per gli anni 2008 - 2012, per verificare se la loro quantificazione sia in linea con il dettato contrattuale.

4.2.3 L’analisi delle diverse componenti del fondo

Una volta ricostruite le varie componenti che hanno concorso alla formazione dei fondi relativi agli anni 2008 - 2012, gli scriventi hanno provveduto a verificare che la loro quantificazione ed il loro inserimento risultasse in linea con la normativa contrattuale che disciplina la materia.

I risultati del riscontro eseguito sono esposti nei seguenti sottoparagrafi, nei quali si darà conto, in particolare, delle irregolarità riscontrate.

4.2.3.1 Incremento del fondo ex art. 15, comma 5, del CCNL dell’1.04.99

La norma citata prevede la possibilità per gli enti locali di integrare le disponibilità del fondo in caso di *“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche”*.

Dalla norma deriva che, in caso di incremento della dotazione organica, si può procedere ad un aumento stabile del fondo, proporzionato all’incremento delle posizioni previste nella dotazione organica stessa.

In caso di attivazione di nuovi servizi e di accrescimento di quelli esistenti, l’incremento è invece subordinato ad una serie di condizioni, che ovviamente variano a seconda delle situazioni organizzative locali, del contenuto dei regolamenti degli uffici e servizi, della complessità e del numero delle strutture.

Roma Capitale ha utilizzato la disposizione contrattuale per incrementare la parte variabile del fondo. Un simile incremento poteva essere disposto solamente a seguito dell'attivazione di nuovi servizi o dell'accrescimento del livello di servizio di quelli esistenti.

L'ARAN, sollecitata da un ente ad intervenire sul punto, ha chiarito¹⁵ quali presupposti debbano ricorrere affinché la norma possa legittimamente trovare applicazione, presupposti da verificare in maniera rigorosa.

L'incremento delle risorse decentrate variabili ex art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 (*rectius*: art. 31, comma 3, CCNL del 22.01.04) è pertanto subordinato al ricorrere delle seguenti condizioni:

- **Prima condizione** - più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi: occorre, in altre parole, che l'investimento sull'organizzazione sia realizzato in funzione di ("per incentivare") un *miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile*: più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità;
- **Seconda condizione** - non generici miglioramenti dei servizi ma concreti risultati: occorre cioè dire, concretamente, quale fatto "*verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento*" è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio (ad es.: minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento);
- **Terza condizione** - risultati verificabili attraverso *standard*, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza: per poter dire (a consuntivo) che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati strumenti di verifica e controllo;

¹⁵ Parere 31.13 in data 28 settembre 2004

- **Quarta condizione** – risultati difficili per il cui conseguimento ha svolto un ruolo attivo e determinante il personale interno: deve trattarsi di risultati “sfidanti”, importanti, ad alta visibilità interna ed esterna;
- **Quinta condizione** - risorse quantificate secondo criteri trasparenti (cioè esplicitati nella relazione tecnico-finanziaria) e ragionevoli (cioè basati su di un percorso logico e sufficientemente argomentato);
- **Sesta condizione** – risorse rese disponibili solo **a consuntivo**, dopo avere accertato i risultati: è evidente che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di aver accertato l’effettivo conseguimento degli stessi. E’ necessario pertanto che le risorse ex art. 15, comma 5, siano sottoposte a condizione (in tal senso, occorre prevedere una specifica clausola nel contratto decentrato). La condizione consiste precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. ***La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo*** e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato;
- **Settima condizione:** risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG.

Nella stessa sede l’ARAN ha colto l’occasione per chiarire che *“le risorse aggiuntive “variabili” di cui all’art. 15, comma 5, non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l’ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.*

E’ necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l’investimento sull’organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l’esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti

con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard”.

Presso Roma Capitale, la parte variabile del fondo è stata incrementata per tutto il periodo 2008 - 2012, senza che dalla documentazione esaminata sia possibile rilevare quali siano stati i presupposti che hanno legittimato tale incremento.

Come specificato in precedenza, la possibilità di incrementare la parte variabile del fondo è legata all’attivazione di nuovi servizi o all’incremento dei servizi esistenti. Se non vengono preventivamente indicate le attività da realizzare ed i livelli di servizio da raggiungere, gli incrementi del fondo debbono essere considerati illegittimi.

Le risorse in questione non possono, in ogni caso, essere confermate negli anni successivi.

L’ARAN ha poi specificato che tali somme possono essere utilizzate esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività. L’impossibilità di utilizzare tali risorse per finanziare compensi legati alla presenza in servizio o a particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa è stata confermata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, con sentenza n. 1808/2011.

I prospetti di costituzione del fondo per gli anni 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, come detto, non fanno alcun cenno alle ragioni che hanno determinato l’inserimento nel fondo delle risorse in esame, anche perché solo in due casi (anni 2011 e 2012) è stata fornita la determina con cui è stato costituito il fondo, mentre per tutti gli altri anni è stato possibile rilevare l’entità del fondo dai prospetti allegati agli accordi decentrati sottoscritti.

Per tale motivo, le notizie relative alle ragioni che hanno determinato gli incrementi sono state ricercate nella restante documentazione consegnata.

Un primo elemento utile a rilevare l’illegittimità degli incrementi operati è rinvenibile nel verbale d’intesa relativo alla sottoscrizione del CCDI per l’anno 2007 del 26.07.07 (allegato n. 48). In tale documento è infatti indicato che tra le risorse di cui all’art. 15, comma 5 riorganizzazione (vedi la tabella presente nel documento)

“sono comprese le risorse derivanti dall'accordo sull'ordinamento della Polizia municipale del 2003 pari a € 4.918.460,00 (PEO C3-C4; ind. serv. esterno; ind. manut. uniforme)”.

Considerato che le risorse di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 possono essere legittimamente utilizzate esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività, non potevano essere destinate risorse al finanziamento di altri istituti quali, ad esempio, la progressione orizzontale, la turnazione, il rischio, il disagio, la reperibilità o altre indennità variamente denominate.

Diversamente opinando, si realizzerebbe una forma di finanziamento atipica (per di più, a carico del bilancio) di compensi retributivi accessori che nulla hanno a che vedere con quella *“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”* alla quale la norma, con dettato inequivoco, condiziona la possibilità di appostare risorse aggiuntive nel fondo.

Inoltre, appare del tutto evidente come l'ente abbia stabilizzato tali risorse, in aperta violazione di quanto affermato dall'ARAN ed in precedenza indicato, stravolgendo la natura stessa delle risorse, che da variabili sono state stabilizzate.

L'evidenza che le somme inserite nel fondo ai sensi dell'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 sono servite per finanziare istituti diversi dalla produttività è chiaramente rinvenibile anche da altri documenti esaminati.

Nell'accordo del 18.12.08 (allegato n. 49) è indicato che nel fondo sono state inserite le *“... seguenti risorse aggiuntive:*

- *incremento (€ 2.850.000,00) delle risorse volte a finanziare il nuovo art.11 dell'Ordinamento del personale del Corpo della Polizia Municipale di cui agli accordi sindacali 2003 e 2008;*
- *incremento (€ 958.027,40) delle risorse volte a finanziare le retribuzioni previste per i funzionari incaricati di posizione organizzativa di cui all'art. 8, c. 1, lett. c) del CCNL 31.3.1999 (P.O. di staff già istituite e conferite)”*;

Tali voci trovano puntuale rispondenza in analoghi importi presenti, nel prospetto di costituzione del fondo, alla voce art. 15, comma 5, CCNL 1.04.99 (1.850.000,00,

1.000.000,00 e 958.027,40). Appare del tutto evidente come non si tratti del finanziamento di produttività.

Inoltre, esaminando congiuntamente gli accordi relativi agli anni 2009 e 2010 (vedi accordo del 3.12.10, allegato n. 45) è possibile rilevare un incremento della voce “Art. 15, comma 5 CCNL 1.4.99” di 10.000.000,00, che passa da € 62.417.246,20 del 2009 ad € 72.417.246,20 del 2010. Dal lato degli impieghi è possibile rilevare che gli istituti finanziati sono rimasti sostanzialmente gli stessi, per importi analoghi all’anno precedente. Le maggiori risorse sono servite pertanto per sostituire quelle di cui all’art. 15, comma 1, lett. m) ed e), del CCNL dell’1.04.99, relativamente alle quali non esistevano più i presupposti per il loro utilizzo, ed i residui di precedenti annualità, che essendo stati spesi nell’anno 2009 non esistevano più nell’anno 2010.

Quanto accaduto nell’anno 2010 dimostra in maniera inequivocabile che presso l’ente l’utilizzo dell’art. 15, comma 5, del CCNL dell’1.04.99 è stato finalizzato ad incrementare liberamente il fondo e, di conseguenza, il trattamento economico dei dipendenti, a prescindere dall’esistenza dei rigidi presupposti previsti dai contratti collettivi nazionali.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme inserite nel fondo nel corso del periodo esaminato in applicazione della disposizione in questione e quelle destinate al finanziamento di progetti di produttività. La differenza tra i due importi rappresenta un indebito incremento del fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.15, c.5 (variabile)	63.374.277,46	62.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20
Produttività per progetti	1.218.178,70	745.052,10	622.933,62		
Differenza	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20

Si specifica che i progetti di produttività riportati nella tabella precedente si riferiscono alle seguenti voci:

- anno 2008 - “Produttività – obiettivo strategico di particolare valore strategico destinata a tutti gli uffici del personale” per € 600.000,00, “Produttività

D.Lgs. n. 30/2007 – Servizi anagrafici” per € 357.031,26 e “Produttività (Ragioneria mod. 730 + Incentivazione per cuochi” per € 261.147,44, per un totale di € 1.218.178,70;

-anno 2009 – “Produttività (Ragioneria mod. 730)” per € 150.000,00 e “D.Lgs. 30/2007” per € 595.052,10, per un totale di € 745.052,10;

-anno 2010 – “Produttività (Ragioneria mod. 730)” per € 150.000,00 e “Iscrizione anagrafica” per € 472.933,62, per un totale di € 622.933,62.

Relativamente agli anni 2011 e 2012, la mancata definizione di accordi sull'utilizzo delle risorse del fondo non consente di individuare l'eventuale destinazione di risorse al finanziamento di specifici progetti di produttività.

Si tratta di tutti gli impieghi del fondo di parte variabile qualificabili, *prima facie*, quali specifici progetti di produttività. Si precisa che non sono stati considerati quali progetti di produttività finanziati con le risorse di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 quelli previsti negli accordi relativi all'anno 2008, in quanto l'istituto è stato finanziato con risorse residue riferite alle annualità 2006 e 2007, come chiaramente rilevabile dall'accordo del 2.12.08 (allegato n. 50).

In conclusione, gli incrementi del fondo, disposti in applicazione dell'art. 15, comma 5 (parte variabile), del CCNL dell'1.04.99, per la parte non destinata a progetti di produttività, risultano illegittimi.

Occorre poi segnalare che le disposizioni contrattuali specificano che per le risorse in questione deve essere individuata “... *la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio*”.

Lo stesso art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/01 specifica che “... *gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa ... nel rispetto dei vincoli di bilancio ...*”. L'effettiva disponibilità di risorse rappresenta il presupposto necessario per procedere all'incremento del fondo, qualificandosi come

un principio incontrastato presso la Magistratura contabile, come ricordato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con delibera n. 596/2010¹⁶.

La situazione finanziaria dell'ente, così come in precedenza ricostruita, non evidenziava risorse disponibili per essere destinate all'incentivazione del personale. Si ricorda infatti come nell'anno 2008 Roma Capitale si stata salvata dal *default* solamente grazie all'intervento straordinario dello Stato, che si è accollato una mole enorme di debiti, quantificabile in oltre 15 miliardi di euro.

Negli anni successivi la situazione non appare essere migliorata significativamente, tanto che nell'anno 2013, a seguito del cambio di amministrazione, è stata evidenziata l'impossibilità per l'ente di predisporre un bilancio di previsione in pareggio.

Tale stato di fatto ha portato ad ulteriori interventi straordinari da parte dello Stato per sostenere finanziariamente l'ente, come evidenziato nei capitoli precedenti, ma non ha comportato alcuna contrazione dell'ammontare di risorse illegittimamente destinate all'incentivazione del personale, tanto che nell'anno 2013 le somme corrisposte al personale hanno già superato, al momento della presente ispezione, l'importo del fondo al netto della componente di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99.

Anche nell'anno 2013, pertanto, l'ente ha proseguito, pur in assenza di un formale provvedimento di costituzione del fondo, a destinare illegittimamente somme all'incentivazione del personale.

Nella seguente tabella vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo nel periodo esaminato, non finalizzate al finanziamento di specifici progetti di produttività.

¹⁶ Vedi in tal senso anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera 280/2012 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera 29/2012.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 1.4.99 art.15, c.5	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	340.457.097,84

4.2.3.2 Gli incrementi del fondo ex art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06

L'art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06 prevede che *“Gli enti locali ... dal 31.12.05 ed a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.01.04”*.

La previsione contrattuale indicata ricalca quella dell'art. 8, comma 3, del CCNL dell'11.04.08, in cui è previsto che gli enti *“... possono incrementare, a decorrere dal 31.12.07 ed a valere per l'anno 2008, le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.01.04”*.

Sulle corrette modalità applicative dell'art. 8 del CCNL dell'11.04.08 ha avuto modo di pronunciarsi l'ARAN¹⁷, la quale ha precisato *“quanto segue:*

- *in base all'art. 8, comma 3, del CCNL dell'11.4.2008, gli enti locali ... possono incrementare le risorse decentrate di natura variabile, di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004 ... pure in presenza dei presupposti finanziari richiesti dalla clausola contrattuale, ogni decisione in ordine all'an stesso ed al quantum dell'incremento è rimessa alle autonome valutazioni di ciascun ente che, a tal fine, terrà conto sia della propria complessiva situazione economico-finanziaria, sia della propria effettiva capacità di spesa. Trattandosi di un incremento delle risorse variabili, in coerenza con la natura di queste risorse, le conseguenti risorse possono essere utilizzate, nell'ambito della contrattazione decentrata integrativa, solo per l'anno 2008, ed esclusivamente per il finanziamento di istituti e compensi aventi analogo carattere di variabilità. Pertanto, tali risorse non possono essere confermate ed essere consolidate negli anni successivi”*.

¹⁷ Risposta a quesito del 26.05.08

Presso Roma Capitale, l'incremento di cui all'art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06 è stato applicato anche nell'anno 2008, mentre poteva essere applicato solamente nell'anno 2006.

Nella seguente tabella vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 9.5.06 art. 4, c.2	4.462.437,81				

4.2.3.3 Le risorse ex articolo 15, comma 1, lettera k), del CCNL dell'01.04.99

La norma consente di inserire nel fondo le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale. In tale categoria rientrano, principalmente, le somme derivanti dall'applicazione dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 163/06 (compensi incentivanti la progettazione interna), i compensi ai legali dell'ente, i compensi derivanti dalla riscossione dell'ICI ed i compensi per l'istruttoria delle pratiche di condono edilizio.

L'ente ha inserito nel fondo le risorse in questione solamente nell'anno 2008, sebbene sia stata rilevata dai cedoloni riepilogativi stipendiali la corresponsione degli incentivi anche negli altri anni. Un simile comportamento appare contrario alle disposizioni che prevedono la possibilità di erogare risorse ai dipendenti esclusivamente nei limiti previsti dai contratti collettivi. Considerato che la retribuzione del dipendente è composta dal trattamento tabellare e da quello accessorio, è necessario che queste ultime risorse siano corrisposte a valere sul relativo fondo.

Non far transitare tali risorse per il fondo non consente alla contrattazione integrativa di disciplinare compiutamente i riflessi sulla retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa, con possibile concretizzazione di un danno erariale, come rilevato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, nella sentenza n. 1006/2011.

Senza prescindere da tale irregolarità, la corretta erogazione degli incentivi in questione verrà esaminata nei successivi paragrafi relativi all'utilizzo delle risorse del fondo.

4.2.3.4 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato che il valore del fondo per il trattamento accessorio del personale di Roma Capitale ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto avere in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative.

Ciò è dipeso dalla mancanza dei presupposti per poter disporre alcuni incrementi e dalla non corretta interpretazione di alcune clausole dei contratti collettivi. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 1.4.99 art.15, c.5	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	340.457.097,84
CCNL 9.5.06 art. 4, c.2	4.462.437,81					4.462.437,81
Totale	66.618.536,57	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	344.919.535,65

4.2.4 L'utilizzo delle risorse del fondo

L'art. 17 del CCNL dell'1.04.99 disciplina gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevedendo che le risorse possano essere utilizzate per le seguenti finalità:

- erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi (c. 2, lett. a);
- costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica all'interno della categoria (c. 2, lett. b);
- costituire il fondo per corrispondere la retribuzione di posizione e di risultato ai soggetti incaricati di posizione organizzativa (c. 2, lett. c);
- pagare le varie indennità (c. 2, lett. d);

- compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie A, B e C (c. 2, lett. e);
- compensare l'esercizio di compiti che comportino specifiche responsabilità (c. 2, lett. f);
- incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alle risorse di cui all'art. 15, c. 1, lett. k) (c. 2, lett. g).

Presso l'ente ispezionato, il CCDI di parte normativa tutt'ora vigente è quello sottoscritto in data 18.10.05, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 512 del 5.10.05 (allegato n. 51), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 627 del 4.10.05.

Tale accordo è stato integrato, limitatamente all'art. 165 – Buono pasto, dall'accordo del 29.03.06, sottoscritto a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 121 del 22.03.06 (allegato n. 52), che non risulta essere stato sottoposto all'esame del Collegio dei Revisori.

L'art. 65 del D.Lgs. n. 150/2009 ha previsto l'obbligo per gli enti di adeguare i propri contratti decentrati alle disposizioni contenute nel medesimo decreto. Successivamente al 31.12.12, in caso di mancato adeguamento, la disposizione richiamata ha previsto che i contratti sottoscritti cessassero la loro efficacia.

Presso Roma Capitale non è stato sottoscritto un nuovo contratto conforme alle disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009, ciò nonostante l'ente ha continuato ad applicare il contenuto di un accordo la cui efficacia è cessata *ope legis* al 31.12.12.

Relativamente all'utilizzo delle risorse del fondo nel periodo oggetto di esame, va preliminarmente rilevato come siano stati esibiti i verbali relativi all'accordo sulla quantificazione delle risorse del fondo. La quantificazione del fondo è un adempimento che deve essere posto in essere dall'amministrazione e non è oggetto di contrattazione, non essendo inserita tra le materie oggetto di contrattazione indicate dall'art. 4 del CCNL dell'1.04.99.

Tanto premesso, il CCDI relativo all'utilizzo del fondo per l'anno 2008 è stato sottoscritto solamente in data 22.10.09 (allegato n. 53), a seguito di autorizzazione

conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 318 del 21.10.09 (allegato n. 54), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 1045 del 12.10.09 (allegato n. 55).

Il CCDI relativo all'utilizzo del fondo per l'anno 2009 è stato sottoscritto, unitamente a quello per l'anno 2010, solamente in data 23.12.10 (allegato n. 56), a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 118 del 22.12.10 (allegato n. 57), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 143 del 13.12.10 (allegato n. 58).

Relativamente agli anni 2011 e 2012 non è stata fornita prova della sottoscrizione di alcun accordo. Per l'anno 2011, l'unico documento in cui viene indicato l'utilizzo delle risorse del fondo è la Determina n. 3160 del 29.12.11 (allegato n. 46), in cui è indicato a preconsuntivo l'utilizzo delle risorse per voci aggregate.

Per l'anno 2012, l'utilizzo delle risorse è riportato nel Verbale di accordo del 17.05.13 (allegato n. 59).

In tali anni, pertanto, l'utilizzo delle risorse è avvenuto in assenza di uno specifico accordo, così come avvenuto per l'anno 2013 appena concluso.

Quanto al controllo operato dal Collegio dei Revisori, lo stesso è consistito esclusivamente nell'accertarsi che la Ragioneria abbia attestato la disponibilità in bilancio di somme sufficienti a fornire copertura agli accordi sottoscritti, senza esaminare nel merito gli accordi stessi.

I contratti collettivi nazionali di lavoro per i dirigenti e per il personale dei livelli utilizzano (rispettivamente all'art. 4, comma 3, del CCNL del 22.02.06 per la dirigenza ed all'art. 4, comma 3, del CCNL del 22.01.20 per il personale del comparto) la medesima formula nell'imporre all'organo di controllo interno (il Collegio dei Revisori) l'obbligo di certificare le conclusioni cui sono giunte le delegazioni trattanti.

Il riscontro da operarsi a cura dell'organo di revisione è, innanzitutto, una verifica sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio, ma un'interpretazione di carattere sistematico induce a propendere

che il riscontro debba estendersi alla coerenza delle clausole contrattuali contenute negli accordi decentrati con quelle dei contratti collettivi nazionali.

L'art. 239, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 267/2000, nell'elencare i compiti del Collegio dei Revisori, chiarisce, infatti, che esso esercita la *“vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale”*.

Nello stesso senso, infine, si muove anche la giurisprudenza contabile. Esempio è la sentenza della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, n. 457/2008, nella quale sono stati condannati i componenti dell'organo di revisione sulla base della considerazione per cui *“sarebbe in piena contraddizione con il ruolo di garanzia intestato dalla legge ai revisori ... se essi potessero burocraticamente ... assolverlo – specie laddove, come nel caso di specie, assuma ex lege una inequivoca valenza certativa – senza dover verificare la coerenza fra CCDI e CCNL di riferimento, anche sotto il profilo della corrispondenza, ancorché a livello di aggregati, fra gli importi previsti per le singole causali e le regole giuridiche da applicare per la quantificazione di queste ultime”*.

Tale sentenza è stata sostanzialmente confermata a seguito di impugnativa, dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 853/2010.

Nella tabella seguente sono riepilogati gli utilizzi delle risorse del fondo rilevati dalla documentazione in precedenza citata.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. a)	19.029.588,36	42.255.357,74	622.933,62		
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. b)	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96		45.313.845,97
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. c)	6.069.308,15	6.062.486,69	6.062.486,69		6.297.928,89
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. d)	12.154.792,39	11.736.996,12	13.919.283,52		8.869.918,88
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. e)	39.949.025,68	39.829.914,32	39.881.684,99		41.396.114,04
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. f) e i)	20.587.703,41	25.454.813,24	24.976.106,95		38.288.791,35
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. g)	30.950.020,00				
CCNL 22/1/04 art. 33	11.823.333,99	13.019.930,02	13.080.079,62		12.681.052,61
Totale	191.046.008,10	185.787.468,07	153.439.704,35		152.847.651,74

Si precisa che nella voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. f) ed i) sono state inserite anche le somme destinate a finanziare l'indennità ex art. 11 per gli incarichi di P.M..

Inoltre, nell'anno 2009, nella voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. a) sono state inserite tutte le somme rendicontate per progetti di produttività, anche riferite ad anni precedenti, in modo da seguire la medesima impostazione del prospetto predisposto dall'ente.

Come rilevabile, le somme destinate a finanziare specifiche attività e prestazioni correlate all'utilizzazione delle somme di cui all'art. 15, comma 1, lett. k) (art. 17, comma 2, lett. g) non sono più transitate per il fondo a decorrere dall'anno 2009.

Relativamente all'anno 2011 non è stato fornito un prospetto che consentisse di ripartire puntualmente le risorse del fondo in relazione ai singoli istituti finanziati, per cui tali dati non sono stati riportati nella tabella.

Gli accordi sottoscritti hanno previsto che, laddove si fossero realizzate economie, le stesse sarebbero state utilizzate per finanziare la produttività collettiva.

In questa sede si procederà ad esaminare le modalità di utilizzo delle somme destinate al trattamento accessorio dei dipendenti dell'ente.

4.2.4.1 I compensi per incentivare la produttività

L'articolo 17, comma 2, lettera a), del CCNL dell'1.04.99 prevede che le risorse del fondo vengano utilizzate per *“erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione”*. La disciplina è poi dettagliata nell'articolo 18, che è stato novellato dall'articolo 37 del CCNL del 22.01.04.

Va quindi rilevato come la distribuzione delle somme a titolo di produttività non possa essere effettuata in maniera generalizzata, ma debba essere selettiva e correlata

ad effettivi livelli di produttività e di miglioramento dei servizi, misurabili e accertati dal sistema permanente di valutazione.

Un'attribuzione generalizzata dei compensi per produttività, ora espressamente vietata dal nuovo testo dell'articolo 18, comma 4, non era meno illegittima prima della novella del 2004.

Come ha notato l'ARAN¹⁸ *“l'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999 precisa che le risorse di cui all'art. 15 dello stesso CCNL sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e che i compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi sono correlati "al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31.3.1999". Ove i compensi incentivanti fossero invece automaticamente collegati all'effettuazione dei rientri pomeridiani e all'utilizzo dei videoterminali (attività dovute ed "ordinarie" che da sole non determinano effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia degli enti), sarebbero distribuiti non in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema di valutazione, ma a pioggia”*.

Va richiamata l'attenzione sul fatto che simili erogazioni “a pioggia” costituiscono fonte di responsabilità patrimoniale, come efficacemente chiarito dalla Corte dei conti, Sezione della Campania, con la decisione n. 50 del 26.06.00 e con la decisione n. 79 del 25.01.01.

Più di recente, il tema dell'erogazione dei compensi per produttività è stato affrontato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con la sentenza n. 1018/2012, nella quale ha sottolineato l'illegittimità delle erogazioni in caso di mancanza *“... dell'indicazione degli obiettivi raggiunti; - dell'indicazione degli effettivi incrementi della produttività e del miglioramento quali-quantitativo dei*

¹⁸ Parere ARAN 499-17C1 della Raccolta sistematica.

servizi, stante la mancanza di parametri anticipatamente stabiliti, rispetto ai quali definire la normale prestazione lavorativa e, conseguentemente, collegare il premio di produttività al superamento di tali indicatori; - della certificazione di raggiungimento degli obiettivi da parte del Nucleo di Valutazione e/o Servizio di controllo interno; - dei riferimenti ai c.d. "piani di lavoro" e/o "programmi" utili ai fini del raffronto tra lavoro ordinario ed aggiuntivo; - delle relazioni finali sul raggiungimento dei risultati dai responsabili dei servizi. Né a diversa conclusione può pervenirsi con riferimento alle determine n. 112/2007 e n. 4/2008 che, pur se corredate dalla descrizione dei piani di lavoro e dei progetti da realizzare, sono comunque prive di una seria e documentata verifica e certificazione a consuntivo sui risultati conseguiti.

Ne consegue, stante la grave superficialità mostrata nella circostanza, la responsabilità per colpa grave dei convenuti, firmatari dei provvedimenti ...”.

Anche, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, con la sentenza n. 221/2013, nello stigmatizzare le procedure di quantificazione delle somme corrisposte ai dipendenti impegnati in progetti di produttività, ha ribadito che “... l'erogazione del compenso incentivante ai partecipanti dei distinti progetti, disattendendo lo spirito dell'art. 17, co. 1 e 2, lett. a) del C.C.N.L., non ha tenuto conto delle valutazioni correlate al c.d. merito individuale e collettivo, nonché al risultato conseguito, ma appare essersi orientata – ed inadeguatamente adagiata - su ben altri parametri valutativi costituiti dalla mera presenza in servizio o dal grado di responsabilità (elargizione alle posizioni organizzative) e, in qualche caso, addirittura piegata alla logica della distribuzione c.d. “a pioggia” e generalizzata sulla base di meri automatismi, anziché selettiva come invece richiesta e prevista espressamente dall'art. 37 del CCNL 22/1/2004 (ex art. 18 del CCNL del 1999), oppure, in alcuni casi del tutto svincolata dall'apprezzamento del risultato e del rendimento, frustrando la finalità teleologicamente orientata ad un serio e tangibile incremento della produttività.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare che analoghe censure di illegittimità impingono l'azione amministrativa svolta in concreto sotto i seguenti profili:

si presentano generalmente del tutto scarse e lacunose le attestazioni finali rese dagli stessi Dirigenti dei settori interessati dal progetto-obiettivo, in molti casi ridotte a mere affermazioni di stile”.

Presso Roma Capitale, è stato rilevato il finanziamento di progetti di produttività e la corresponsione di somme a titolo di produttività collettiva. Di seguito esamineremo le due fattispecie.

Il progetto di produttività D.Lgs. n. 30/2007

L'esame dei progetti di produttività ha riguardato quello finanziato con le risorse di cui al D.Lgs. n. 30/2007. Si tratta di somme trasferite dal Ministero dell'interno in base al numero di cittadini comunitari che ha richiesto l'iscrizione nelle liste anagrafiche.

Per verificare se i progetti di produttività attivati con tali risorse hanno rispettato le regole che disciplinano l'istituto, in precedenza descritte, è stata esaminata la Determina n. 80 del 5.12.11 del Dipartimento Risorse Tecnologiche (allegato n. 60).

In tale documento è stabilito “di liquidare agli ufficiali di Anagrafe in servizio presso la I U.O. Anagrafe e Stato Civile dell'ex Dipartimento XIII sotto elencati hanno assicurato un apporto individuale pienamente positivo allo svolgimento dell'attività di cui sopra la somma di € 17.000,00 ripartita in parti uguali in rapporto al periodo di lavoro con possesso delle delega di ufficiale di anagrafe ed in proporzione alla percentuale di lavoro part time, effettuato nell'anno 2008”.

Appare evidente come, a fronte di una valutazione genericamente positiva resa in forma cumulativa per tutto il personale, la concreta ripartizione delle somme sia avvenuta esclusivamente in base alla presenza in servizio. Ciò trova conferma nel fatto che la maggior parte dei dipendenti ha percepito la medesima somma di € 139,05.

Del tutto analogo è il contenuto della Determina n. 81 del 5.12.11, con cui è stata liquidata la somma di € 15.000,00.

I compensi in questione sono stati oggetto di liquidazione anche da parte dei singoli Municipi e, a titolo di esempio, è stata esaminata la Determina n. 2735 del 22.12.11 del Municipio Roma IX (allegato n. 61).

In tale documento è indicato *“che il Responsabile del Servizio Demografico, titolare della P.O. “Servizi Demografici – Attività di notificazione” ha evidenziato l’opportunità di ripartire la somma assegnata in parti uguali ai dipendenti coinvolti nell’attuazione degli adempimenti di cui sopra e individuati nelle note sopra richiamate, ritenendo che l’impegno richiesto per gli adempimenti sia stato reso in proporzioni uguali dagli stessi”*.

Anche in questo appare evidente l’erogazione “a pioggia” delle somme, testimoniata dal fatto che, relativamente all’anno 2008, tutti i dipendenti hanno percepito la medesima somma di € 947,00.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme riferite al progetto in esame, illegittimamente liquidate in base a criteri “a pioggia”, comprensive di oneri riflessi ed IRAP. Le somme sono ripartite per anno di liquidazione.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Progetto D.Lgs. 30/2007				36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17

La produttività collettiva e individuale

Come accennato in precedenza in sede di esame delle destinazioni del fondo, negli anni 2008 e 2009 Roma Capitale ha destinato le risorse non utilizzate negli anni precedenti al finanziamento della produttività. Gli scriventi hanno richiesto all’ente di esaminare le modalità con cui si era proceduto alla liquidazione delle somme.

Produttività collettiva anno 2008

Relativamente alla produttività 2008, è stata consegnata la nota prot. 102161 del 5.12.08 del Dipartimento I – Politiche delle Risorse Umane (allegato n. 62), la quale indicava che entro il 10.12.08 i Direttori dei Dipartimenti, degli Uffici extradipartimentali e dei Municipi avrebbero dovuto individuare *“... gli obiettivi per l’Unità Organizzativa tra quelli già assegnati nella DPO del Dirigente cui correlare gli incentivi di produttività per i dipendenti in servizio”*.

Entro il successivo 31.05.09 i medesimi soggetti avrebbero dovuto accertare il raggiungimento degli obiettivi ed autorizzare la liquidazione degli incentivi di produttività.

In merito alla definizione degli obiettivi, nella nota era indicato che *“L’obiettivo/i deve:*

- essere caratterizzato da un inequivocabile parametro di misurazione in modo da consentire tre possibili risultati: obiettivo raggiunto pienamente; obiettivo raggiunto parzialmente; obiettivo non raggiunto;*
- rappresentare un adeguato “indicatore” dell’attività assegnata alla intera unità organizzativa anche al fine di misurare correttamente l’apporto individuale diretto o indiretto del singolo dipendente”.*

Le istruzioni operative fornite agli uffici ricalcano le indicazioni dettate dall’ARAN in materia di definizione degli obiettivi di produttività, per cui sono stati esaminati alcuni progetti per verificarne la effettiva rispondenza alle indicazioni fornite, selezionati direttamente dall’ente ed i cui atti sono stati trasmessi agli scriventi.

E’ stata esaminata la Determina n. 4356 del 15.12.08 del Dipartimento V (allegato n. 63) dalla quale è stato possibile rilevare la pressoché totale assenza di “inequivocabili parametri di misurazione” tali da rappresentare un “adeguato indicatore dell’attività assegnata”.

Le attività da svolgere, infatti, non sono mai state quantificate preventivamente in termini numerici. Prendendo ad esempio l’obiettivo 1 dell’U.O. Minori e famiglie, che prevedeva la creazione di un archivio telematico del servizio Roxanne – centri anti violenza, è indicato che si sarebbero dovute studiare le modalità di ricerca dei dati riferiti a ogni percorso utente, si sarebbero dovuti studiare i campi da inserire in ogni tabella, le relazioni tra tabelle, le *query* ed i *report*, si sarebbero dovuti creare maschere e *report* per ottenere dati e statistiche e si sarebbero dovuti inserire i dati in archivio. Appare evidente la totale assenza di parametri quantitativi che potessero misurare la quantità di lavoro svolto in maniera oggettiva.

Anche il secondo obiettivo, creazione di un archivio unico, appare ben poco dettagliato. Si sarebbero dovuti definire gli incarichi per settore, individuare i locali ed i responsabili, sciogliere le criticità, individuare la procedura di fascicolazione ed avviare l'archivio. Anche in questo caso, manca del tutto un obiettivo numerico quantificabile che consente di valutare l'entità del lavoro svolto.

Dalla lettura della Determina n. 2111 del 29.05.09 del Dipartimento V (allegato n. 64), con cui è stato valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi in precedenza descritti, è possibile rilevare che come "indicatore di attività" viene riportato il numero di 745 schede inserite per il progetto Roxanne e di 1365 fascicoli per l'archivio unico.

La individuazione della quantità di pratiche da lavorare solamente a consuntivo consente, ovviamente, di raggiungere l'obiettivo senza alcun problema. Va però rilevato che le indicazioni fornite in merito alla definizione degli obiettivi, in linea con le interpretazioni ARAN, prevedevano la **preventiva** individuazione del parametro di misurazione.

Le medesime considerazioni possono essere estese anche agli obiettivi individuati per altri uffici dell'ente. E' stata esaminata la Determina n. 3170 del 15.12.08 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 65), nella quale è indicato l'obiettivo 1 – Detrazioni stipendiali anni 2007/2008 relativamente al personale amministrativo, che prevede l'individuazione dei dipendenti che hanno fruito di congedi parentali ed il calcolo delle decurtazioni stipendiali conseguenti, la individuazione dei dipendenti che hanno fruito di istituti che comportano la riduzione delle ferie ed il calcolo dei giorni da detrarre, la individuazione dei dipendenti che hanno fruito di congedi di malattia per i figli ed il calcolo delle relative detrazioni, ecc..

Appare evidente come si tratti di attività del tutto ordinarie, la cui mancata effettuazione ha conseguenze di natura erariale, per cui ben difficilmente potevano rientrare in un progetto di produttività. Inoltre, come nei casi in precedenza esaminati, manca del tutto un'individuazione preventiva del volume di pratiche da lavorare per il raggiungimento dell'obiettivo.

Egualemente del tutto ordinari e privi di individuazione preventiva del volume delle attività da svolgere sono gli obiettivi relativi alla lotta all'abusivismo commerciale. L'obiettivo, infatti, è l'avvio di procedimento di cessazione attività o di rimozione OSP abusive o insegne a seguito di rapporti della P.M. pervenuti per tutto il 2008.

Anche in questo caso, dalla lettura della Determina n. 1042 del 29.05.09 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 66), con cui è stato valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi in precedenza descritti, è possibile rilevare che le detrazioni per congedi parentali hanno riguardato 9 dipendenti, quelle per giorni di ferie 14 dipendenti e quelle per congedi malattia figlio 4 dipendenti. E' significativo che nella tabella sia presente, accanto alla colonna "effettuate", la colonna "da effettuare", che in tutti i casi riporta un valore pari a zero.

Appare evidente, come nel caso precedente, la mancanza di un preventiva individuazione di un parametro di misurazione.

Tutti gli obiettivi esaminati a campione sono stati raggiunti al 100%, cosa peraltro ben comprensibile data l'assenza di parametri obiettivi che potevano comportare il rischio di mancato raggiungimento degli stessi.

Per esaminare le modalità con cui sono state quantificate le somme corrisposte ai dipendenti, è stata esaminata la Determina n. 3410 del 7.09.09 del Dipartimento V (allegato n. 67), in allegato alla quale è presente la lista dei dipendenti e la somma corrisposta a ciascuno.

Da tale atto si può rilevare come manchi del tutto una valutazione della prestazione individuale di ciascun dipendente, non essendo nemmeno prevista nella tabella una simile informazione, e che le somme corrisposte ai dipendenti siano del tutto identiche a parità di categoria di inquadramento. Su 228 dipendenti, solo 15 dipendenti non hanno percepito somme perché hanno superato il limite di assenze previsto, mentre nessuno è stato escluso a seguito di valutazione negativa.

E' stata esaminata anche la Determina n. 1712 del 6.10.09 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 68). Così come per l'atto precedente, nelle tabelle non è

prevista la valutazione individuale dei dipendenti e le somme corrisposte sono le medesime a parità di categoria di inquadramento. Su 515 dipendenti, solo 57 dipendenti non hanno percepito somme, di questi 53 perché hanno superato il limite di assenze previsto e 4 per aver percepito altri incentivi, mentre nessuno è stato escluso a seguito di valutazione negativa.

Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività anno 2008 – 2009, finanziata con i residui fondi anni 2006 – 2007, sono state pari ad € 17.688.887,10.

Produttività collettiva anno 2009

Le modalità con cui è stata effettuata l'erogazione delle somme riferite alla produttività 2009 sono sostanzialmente simili a quelle dell'anno precedente. Le disposizioni agli uffici in merito alle modalità di definizione degli obiettivi e di valutazione delle prestazioni sono state fornite con la nota prot. 94692 del 28.10.09 del Dipartimento Risorse Umane (allegato n. 69).

In tale documento è richiamato che *“... le risorse ... sono utilizzate anche per erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo e/o individuale, in modo selettivo”*.

Quanto agli obiettivi, è indicato che *“Elemento fondamentale sarà costituito dagli obiettivi che vengono posti a cardine delle azioni e delle attività. I progetti dovranno essere completati entro il 15 dicembre 2009”*, mentre, riguardo la valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi, è riportato che *“Alla scadenza del termine di realizzazione del piano delle attività, è compito del Direttore Apicale procedere alla valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi e del correlato apporto individuale garantito da ciascun dipendente ...”*.

Prima di esaminare gli atti specifici, va rilevato come il tempo per porre in essere le attività progettuali sia stato estremamente esiguo. Il 28 ottobre sono state fornite le indicazioni operative, in base alle quali dovevano essere individuate le attività da porre in essere, che dovevano essere già completate il 15 dicembre. Tra programmazione

delle attività, assegnazione degli obiettivi e svolgimento delle attività, il tempo disponibile era di 48 giorni.

Leggendo la Determina n. 90 del 19.04.10 del Dipartimento Comunicazione Istituzionale (allegato n. 70) è possibile rilevare che “... *con determinazione dirigenziale n. 421 del 24.11.2009 sono stati approvati ... i progetti di produttività delle UU.OO. dell'ex Dipartimento XVII ...*”, inoltre “... *che i progetti hanno avuto inizio in data 1 novembre 2009 e si sono conclusi in data 15 dicembre 2009 ...*” ed infine “... *che ... con le note di seguito indicate sono state trasmesse le relazioni conclusive dei singoli progetti, da cui si evince il raggiungimento degli obiettivi programmati entro i termini previsti:*

U.O. Semplificazione e Innovazione tecnologica: GE 10053 del 06.11.2009 a firma del dirigente Carolina Cirillo

U.O. Analisi di impatto della regolamentazione: GE 10049 del 06.11.2009 a firma del dirigente Luigi di Gregorio

U.O. Comunicazione Istituzionale: GE 9981 del 05.11.2009 a firma del dirigente Paola Conti”.

Dal contenuto della determina appare evidente come nella realtà i progetti di produttività, invece di essere utilizzati per remunerare una maggiore attività lavorativa da parte dei dipendenti rispetto a quella ordinariamente svolta, siano stati appositamente costruiti per ripartire somme a fronte dello svolgimento dell'ordinaria attività lavorativa.

Non si spiega diversamente come abbiano fatto gli uffici a realizzare dei progetti che non erano stati ancora approvati (approvazione del 24 novembre e conclusione dei progetti il 6 novembre) o che comunque erano riferiti ad attività ordinarie già in essere e che di fatto erano già state pressoché interamente realizzate (inizio del progetto l'1 novembre e conclusione il 6 novembre, peraltro l'1 novembre era domenica e ben difficilmente si sarebbe potuto iniziare l'attività in tale data).

Un simile comportamento è chiaramente elusivo delle disposizioni in tema di produttività, in quanto non è possibile prevedere dei compensi per attività già svolte,

essendo l'ordinaria attività, posta in essere senza che venisse prospettato un incentivo in caso di raggiungimento di uno specifico obiettivo, già remunerata con l'ordinaria retribuzione, come evidenziato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 287/2010.

Quanto alla effettiva valutazione delle prestazioni individuali, è stata fornita, a titolo di esempio, la Determina n. 1405 del 24.06.10 del Municipio IX (allegato n. 71) dalla quale è possibile rilevare che le uniche cause di esclusione dei dipendenti sono state l'aver effettuato presenze in misura inferiore al 60% o l'aver percepito altre tipologie di incentivi.

Nessuno tra le centinaia di dipendenti a cui sono state liquidate nel somme risulta essere stato escluso per aver fornito prestazioni insufficienti, così come non vi è stata alcuna differenziazione tra le somme percepite dai dipendenti, a parità di categoria di inquadramento e di orario di servizio (*part time* o *full time*).

Appare evidente come anche in questo caso l'erogazione delle somme sia avvenuta "a pioggia", tenendo conto solamente di parametri automatici quali la presenza in servizio e la categoria di inquadramento. Peraltro ciò è testimoniato dal fatto che nelle tabelle allegate agli atti non è nemmeno presente una colonna relativa alla valutazione ottenuta dai dipendenti.

Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività anno 2009, finanziate con i residui fondi anni precedenti, sono state pari ad € 15.145.355,37.

Produttività di particolare valore strategico - Ufficio personale anno 2010

Nell'anno 2010 l'ente ha posto in essere un progetto rivolto all'ufficio del personale, finalizzato all'aggiornamento ed alla verifica dei dati contenuti negli applicativi informatici in uso.

Leggendo la nota del Dipartimento Risorse Umane prot. n. GB/15390 del 18.02.10 (allegato n. 72) è possibile rilevare che *"Ai fini della liquidazione degli incentivi, i Direttori preposti alle strutture dovranno adottare una determinazione dirigenziale che prenda atto del conseguimento degli obiettivi fissati e certifichi l'apporto individuale dei dipendenti che vi hanno partecipato ... Per la valutazione*

dell'apporto individuale di ciascun dipendente al raggiungimento degli obiettivi sopra descritti e per la determinazione dei compensi individuali si farà riferimento ai consueti criteri e parametri retributivi utilizzati per altri progetti di produttività ...".

Anche in questo caso è stato possibile rilevare dalla documentazione fornita che gli unici elementi presi in considerazione per la liquidazione delle somme al personale sono stati la categoria di inquadramento e la presenza in servizio, mancando qualsiasi valutazione dell'apporto individuale di ciascun dipendente al raggiungimento dell'obiettivo della struttura.

Ciò appare evidente dalla lettura della Determina n. 779 del 14.06.11 (allegato n. 73), la cui attestazione in allegato A, dopo aver indicato i nominativi dei dipendenti coinvolti, specifica che *"Ogni aderente al progetto ha garantito la propria presenza non inferiore al 60% delle giornate di lavoro nel periodo di realizzazione degli obiettivi"*. Unico elemento di valutazione è stato, pertanto, la presenza in servizio.

In altri casi, come per la Relazione conclusiva del progetto, nota prot. n. 36977 del 28.06.11 (allegato n. 74), la valutazione è ridotta a clausole di stile, potendosi leggere *"Si ritiene pertanto che, in virtù della partecipazione di tutto il personale coinvolto, già indicato in precedenza, che ha mostrato un adeguato e pieno apporto individuale al raggiungimento degli obiettivi prefissati, l'Ufficio sia stato in grado di perseguire le finalità proprie del presente progetto di produttività"*.

Appare evidente che anche in questo caso le somme sono state distribuite "a pioggia", tenendo conto esclusivamente della categoria di inquadramento e della presenza in servizio. Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività di particolare valore strategico sono state pari ad € 576.694,09.

Produttività B7 – C5 – D6 anni 2011 e 2012

Nell'accordo del 23.12.10, oltre a prevedere una progressione economica per tutti i dipendenti che avevano maturato un anno di servizio nella categoria di inquadramento, è stato previsto che *"Per valorizzare le professionalità e l'esperienza acquisita dai dipendenti che alla data del 31/03/2007 erano già collocati nella posizione economica B7/C5/D6, vengono attivati, con decorrenza 1/12/2010, specifici*

progetti annuali di produttività ... i dipendenti interessati percepiranno un compenso pari a Euro 375,00 per la posizione B7, Euro 400,00 per posizione C5 ed Euro 850,00 per la posizione D6 ...”.

Così come formulato, parrebbe che i progetti di produttività “riservati” siano stati previsti per distribuire un beneficio economico ulteriore a coloro che non potevano più beneficiare della progressione orizzontale in quanto avevano già raggiunto la posizione economica massima prevista per ciascuna categoria.

Il Dipartimento Risorse Umane, con nota prot. 369217 dell’1.12.11 (allegato n. 75), ha indicato che *“I progetti relativi all’anno 2011 dovranno essere attribuiti entro il 05.12.2011 e avranno scadenza il 30.01.2012; quelli relativi all’annualità 2012 decorreranno dal 01.02.2012 e termineranno il 31.12.2012”*, quanto alla prestazione individuale, è riportato che *“Le cause di esclusione dal compenso di produttività sono quelle previste in via generale dall’art. 229 del CCDI (“l’aver riportato una valutazione inferiore a 66 punti” e “l’aver lavorato un numero di giornate inferiore a 110”)*”.

Esaminando gli atti con cui sono state liquidate le somme al personale che sono stati forniti a titolo di esempio, quali la Determina n. 414 del 18.04.12 del Capo di Gabinetto (allegato n. 76) e la Determina n. 495 del 5.04.12 del Municipio Roma XI (allegato n. 77), è rilevabile come nelle tabelle sia presente solamente l’indicazione della percentuale di orario di lavoro del dipendente (colonna % 1, dove 100% è *full time*) e dei giorni di presenza, mentre non è mai riportata la valutazione della prestazione del singolo dipendente.

Anche in questo caso, sebbene fosse stata teoricamente prevista l’assegnazione di una valutazione individuale, della stessa non vi è traccia negli atti esaminati. Come nei casi precedenti, le uniche esclusioni sono state conseguenza del superamento del limite di assenze previste. Occorre comunque segnalare come sia del tutto inadeguato un sistema di valutazione che non prevede alcuna differenziazione tra la somma corrisposta a chi ottiene una valutazione di 66 e chi ottiene una valutazione di 100.

Le medesime considerazioni sono estensibili ai progetti riferiti all'anno 2012. Dall'esame della Determina n. 431 del 30.05.13 del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa e per l'acquisto di beni e servizi (allegato n. 78) e della Determina n. CH/1385/2013 dell'8.06.13 del Municipio Roma VI (allegato n. 79), fornite dall'ente a titolo di esempio, si può rilevare che nella ripartizione delle somme si è tenuto conto esclusivamente della presenza in servizio.

Nelle tabelle allegate agli atti manca qualsiasi riferimento alla valutazione individuale, ma sono presenti generiche frasi di stile riferite alla generalità dei dipendenti, quali “... *ha certificato il positivo apporto individuale dei dipendenti possessori dei requisiti per partecipare alla produttività ...*” (Determina 431/2013) o “... *si rappresenta che i sottoelencati dipendenti ... hanno partecipato, con il loro apporto individuale, in modo positivo al raggiungimento degli obiettivi previsti nel progetto*” (Determina CH/1385/2013).

Appare evidente che anche in questo caso le somme sono state distribuite “a pioggia”, tenendo conto esclusivamente della categoria di inquadramento e della presenza in servizio, al solo scopo di erogare maggiori somme in via generalizzata al personale che non poteva più beneficiare delle progressioni orizzontali. Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività B7 – C5 – D6 sono state pari ad € 859.330,29 per l'anno 2011 (corrisposte nell'anno 2012) e ad € 711.247,08 per l'anno 2012 (corrisposte nell'anno 2013).

Conclusioni

L'esame della documentazione fornita ha consentito di rilevare come le somme corrisposte a titolo di produttività per la partecipazione a progetti siano state quantificate sulla base di parametri automatici, determinando un'erogazione “a pioggia” delle risorse.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme erogate irregolarmente nel periodo esaminato, suddivise per anno di pagamento, così come individuate in base al controllo effettuato.

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Prod. D.Lgs. 30/2007			36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17
Prod. Collettiva 2008	17.688.887,10					17.688.887,10
Prod. Collettiva 2009		15.145.355,37				15.145.355,37
Prod. Valore Strategico			576.694,09			576.694,09
Prod. B7-C5-D6				859.330,29	711.247,08	1.570.577,37

Nel periodo esaminato, complessivamente, le somme illegittimamente corrisposte a titolo di produttività, per applicazione di criteri “a pioggia”, ammontano ad € 35.735.579,10.

4.2.4.2 Le progressioni economiche orizzontali

Il CCNL del 31.03.99 disciplina l'istituto della progressione all'interno della categoria (progressione economica orizzontale) agli articoli 5 e 13.

L'art. 6, inoltre, impone agli enti di adottare metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica.

L'istituto in questione dovrebbe avere un carattere fortemente premiante, poiché permette alle amministrazioni di procedere all'attribuzione di progressioni economiche ai propri dipendenti, all'interno delle categorie di appartenenza, grazie a procedure selettive di carattere meritocratico, i cui criteri di massima sono individuati dall'art. 5 del CCNL del 31.03.99.

La contrattazione decentrata di livello locale deve specificare ed adattare questi criteri alla concreta realtà dell'ente e deve determinare le modalità, la scansione e le risorse da destinare alla progressione.

Si segnala che le modalità con cui effettuare le progressioni sono state ribadite dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con delibera n. 589/2010, e, da ultimo, dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la

Calabria, con delibera n. 407/2011, rifacendosi a quanto indicato dall'ARAN in precedenti pareri¹⁹.

In particolare, in tali pronunciamenti è evidenziato che il periodo di valutazione delle prestazioni posto a base per l'attribuzione del beneficio deve necessariamente essere successivo alla sottoscrizione del contratto decentrato con cui è stato stabilito di utilizzare l'istituto. Solo in tal modo, infatti, i dipendenti si sarebbero potuti impegnare per ottenere la progressione, cosa impossibile da fare se la valutazione riguardava periodi precedenti.

Roma Capitale ha utilizzato l'istituto in questione più volte nel periodo 2000 - 2010. La prima progressione orizzontale è stata realizzata in base a quanto previsto all'art. 24 del contratto decentrato integrativo del 31.07.00.

Nell'accordo è specificato che non avrebbe potuto ottenere la progressione orizzontale chi non avesse maturato il requisito di due anni di inquadramento nella posizione economica di appartenenza alla data dell'1.01.00 e chi avesse riportato sanzioni disciplinari definitive superiori alla censura. Inoltre, è stato fissato un punteggio minimo da conseguire di 50 punti su 100.

Con Determina n. 4234 del 14.12.00 (allegato n. 80) è stata attribuita la progressione orizzontale a 21.349 dipendenti, escludendo dalla stessa solamente 91 dipendenti che avevano riportato sanzioni disciplinari superiori alla censura e, in via provvisoria, 20 dipendenti destinatari di sospensioni cautelari.

Nessun dipendente risulta essere stato escluso per aver conseguito una valutazione inferiore a quella minima prevista e la progressione è stata attribuita con effetto retroattivo.

La seconda progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 1931 del 6.10.05 (allegato n. 81), in base a quanto indicato nella pre intesa di CCDI sottoscritta in data 29.07.05, che, facendo seguito a quanto indicato nei verbali di intesa

¹⁹ Vedi parere 399-5F4.

dell'11.05.05 e del 20.07.05, ha previsto, per tutto il personale in servizio che avesse conseguito un anno di anzianità nella categoria di inquadramento nel periodo 1.07.04 – 1.06.05, la progressione economica all'interno della categoria con decorrenza 1.07.04.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 50/100 e coloro che fossero stati destinatari di sospensioni cautelari.

Quest'ultima procedura appare irregolare sotto molteplici aspetti. In primo luogo, come rilevabile dall'atto richiamato, nessun dipendenti risulta essere stato escluso per aver ricevuto un punteggio insufficiente (dal conto annuale 2005 le progressioni effettuate risultano essere pari a 25.325), in secondo luogo, la progressione è stata attribuita con effetto retroattivo, ed in conclusione, la progressione è stata attribuita anche prima che venisse sottoscritto il contratto decentrato che la prevedeva, sottoscrizione avvenuta solo in data 18.10.05.

Va inoltre rilevato come nell'atto non venga fatto alcun riferimento alla valutazione conseguita, né tantomeno viene citata l'effettiva realizzazione di un processo valutativo.

La terza progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 1882 del 5.10.07 (allegato n. 82), in base a quanto indicato nel CCDI sottoscritto in data 20.09.07, che ha previsto, per tutto il personale in servizio che avesse conseguito un anno di anzianità nella categoria di inquadramento alla data del 31.12.06, la progressione economica all'interno della categoria con decorrenza giuridica 1.01.07 ed economica 1.04.07.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 40 punti nel fattore esperienza acquisita, di 6 punti nel fattore valutazione della prestazione e di 10 punti nel fattore titoli culturali e formativi.

In merito alla specifica procedura, l'ente non né stato in grado di fornire dati puntuali relativi ai soggetti esclusi. In particolare, dalla lettura dell'atto esaminato non è stato possibile rilevare alcun dipendente che sia stato escluso per aver conseguito un punteggio insufficiente in uno dei tre parametri di valutazione, né è stato possibile rilevare l'eventuale presenza di esclusi da altri documenti.

Gli unici dati rilevabili sono contenuti nel conto annuale dell'anno 2007, da cui risultano effettuate 18.606 progressioni orizzontali. Per dare un'idea del numero dei beneficiari sul totale dei dipendenti, si rappresenta che dal conto annuale 2006 è rilevabile che alla data del 31.12.06 erano presenti 19.150 dipendenti del comparto che non avessero già raggiunto la posizione economica massima all'interno della categoria.

Va segnalato che il raffronto delle due cifre è meramente indicativo, in quanto non è detto che tutti i 19.150 dipendenti fossero ancora in servizio o che avessero i requisiti per partecipare alla selezione. A titolo di esempio, si segnala che nell'anno 2007 hanno ottenuto la progressione verticale 26 dipendenti, che quindi non avrebbero potuto beneficiare dell'istituto, così come non potevano partecipare alla progressione i 452 dipendenti assunti nel corso dell'anno 2006 (dati tabella 6 conto annuale 2006).

Tenendo conto di tali dati, anche nell'anno 2007 sembrerebbero aver ottenuto la progressione tutti i soggetti che potevano parteciparvi, peraltro con effetto retroattivo.

La quarta progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 2032 del 4.10.10 (allegato n. 83), in base a quanto indicato nel CCDI sottoscritto in data 22.10.09, a coloro che avessero maturato 24 mesi di inquadramento nella posizione economica di inquadramento alla data del 30.11.08, ed ha avuto decorrenza 1.12.08.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 40 punti nel fattore esperienza acquisita, di 6 punti nel fattore valutazione della prestazione e di 10 punti nel fattore titoli culturali e formativi, oltre coloro che avessero riportato nel biennio precedente provvedimenti disciplinari definitivi superiori alla censura.

Anche in questo caso, in merito alla specifica procedura, l'ente non né stato in grado di fornire dati puntuali relativi ai soggetti esclusi. In particolare, dalla lettura dell'atto esaminato non è stato possibile rilevare alcun dipendente che sia stato escluso per aver conseguito un punteggio insufficiente in uno dei tre parametri di valutazione, né è stato possibile rilevare l'eventuale presenza di esclusi da altri documenti.

Gli unici dati rilevabili sono contenuti nel conto annuale dell'anno 2010, da cui risultano effettuate 15.017 progressioni orizzontali. Per dare un'idea del numero dei beneficiari sul totale dei dipendenti, si rappresenta che dal conto annuale 2008 è rilevabile come alla data del 31.12.08 fossero presenti 15.524 dipendenti del comparto che non avessero già raggiunto la posizione economica massima all'interno della categoria.

Va segnalato che il raffronto delle due cifre è meramente indicativo, in quanto non è detto che tutti i 15.524 dipendenti fossero ancora in servizio o che avessero i requisiti per partecipare alla selezione. A titolo di esempio, si segnala che nell'anno 2007 sono stati assunti 990 dipendenti che avevano quindi il requisito di anzianità previsto (dati tabella 6 conto annuale 2007).

Tenendo conto di tali dati, anche nell'anno 2010 sembrerebbero aver ottenuto la progressione tutti i soggetti che potevano parteciparvi, ancora una volta con effetto retroattivo.

La quinta progressione orizzontale, relativamente alla quale non è stata fornita la determina di attribuzione, ha visto quali beneficiari 14.712 soggetti. Agli scriventi è stata fornita una scheda riepilogativa (allegato n. 84), nella quale è stato evidenziato che il numero dei partecipanti alla procedura è stato di 14.813 unità, dei quali, come detto, 14.712 hanno beneficiato della progressione.

Potevano ottenere la progressione coloro che avevano, alla data dell'1.12.09, due anni di inquadramento nella posizione economica di appartenenza, che non avevano riportato alcun provvedimento disciplinare superiore alla censura nel biennio precedente e che ottenevano una valutazione non inferiore a 44 punti su un massimo di 100 nei tre macrofattori individuati (il punteggio minimo ottenibile era di 29 punti).

La progressione sarebbe stata assegnata anche a quei dipendenti che, fermo restando gli altri requisiti, avessero conseguito i 24 mesi di inquadramento entro il 31.12.10.

Gli esclusi sono stati solamente 101 e, dall'elenco fornito dall'ente, è emerso che solo 15 di essi non ne hanno beneficiato per non aver ricevuto l'attribuzione di un punteggio. Anche questa progressione è stata attribuita con effetto retroattivo.

Da quanto esposto, appare evidente come le progressioni orizzontali siano sempre state attribuite a tutti i potenziali beneficiari a prescindere dai risultati della valutazione ottenuta, non rispettando la finalità premiale dell'istituto.

Le prime 4 procedure non hanno visto l'esclusione di alcun soggetto per aver conseguito un punteggio insufficiente, facendo registrare pertanto, in base ai dati che si è riusciti a ricostruire, 80.297 valutazioni positive e zero valutazioni negative. L'ultima procedura, in base ai dati acquisiti e fatta salva l'eventuale attribuzione successiva di un punteggio tale da consentire l'attribuzione della progressione o la presenza di cause di esclusione che non avrebbero comunque consentito ai soggetti esclusi di partecipare alla procedura, ha fatto registrare 14.712 valutazioni positive e 15 valutazioni negative.

Nel complesso delle cinque procedure, le valutazioni positive sono state quindi pari a 95.009, a fronte di 15 valutazioni negative, con una percentuale di valutazioni positive pari al 99,98%.

Il numero elevatissimo di valutazioni positive è frutto anche dei criteri ben poco selettivi posti alla base delle stesse. Prendendo ad esempio la prima procedura di progressione, va rilevato che il punteggio minimo di 50 punti era pressoché impossibile da non raggiungere.

L'art. 24 del CCDI del 31.07.00 prevedeva infatti che venissero attribuiti 40 punti in presenza di un'anzianità di servizio compresa tra 2 e 10 anni, dove 2 anni era il minimo per poter partecipare alla procedura, e 10 punti a coloro che avessero almeno terminato la scuola dell'obbligo. In sostanza bastava aver terminato la scuola dell'obbligo per ottenere la progressione, anche se la valutazione della prestazione fosse stata pari a zero.

Anche relativamente alla seconda procedura, così come indicato dall'art. 31 del CCDI del 18.10.05, appariva alquanto agevole conseguire il punteggio minimo di 50. Anche in questo caso, infatti, venivano attribuiti 40 punti in presenza di un'anzianità di

servizio compresa tra 1 e 10 anni, dove 1 anno era il minimo per poter partecipare alla procedura, e 10 punti a coloro che avessero almeno terminato la scuola dell'obbligo. Inoltre per la valutazione delle prestazioni il punteggio minimo previsto era di 5. In sostanza, anche in questo caso bastava aver terminato la scuola dell'obbligo per ottenere la progressione, in quanto anche se la valutazione della prestazione fosse il minimo ottenibile, il punteggio sarebbe comunque stato pari almeno a 55.

Lo stesso vale per la terza e la quarta procedura, in cui il punteggio minimo nel fattore esperienza acquisita era automaticamente raggiunto da tutti i soggetti che potevano partecipare alle stesse, così come bastava aver completato la scuola dell'obbligo per ottenere il punteggio minimo richiesto nel fattore titoli culturali e formativi. Quanto alla valutazione, era sufficiente ottenere un punteggio di 6/10, quando il minimo punteggio ottenibile era comunque di 5/10.

Appare del tutto evidente come non possa essere definito meritocratico un sistema che porti alla premiazione della pressoché totalità del personale e che prevedeva comunque il passaggio alla posizione economica superiore in presenza di requisiti talmente bassi da essere pressoché automaticamente ottenibili da tutti i potenziali beneficiari dell'istituto. A tal proposito, è il caso di segnalare che il requisito dell'aver completato la scuola dell'obbligo è considerato raggiunto anche da coloro che hanno conseguito la licenza elementare anteriormente al 1962.

Inoltre, come già evidenziato, le progressioni sono state attribuite con effetto retroattivo, in chiara violazione dell'effetto premiale dell'istituto, così come indicato dai pronunciamenti della Magistratura contabile in precedenza richiamati.

In riferimento alle somme erogate per le progressioni orizzontali effettuate in assenza di una effettiva selezione avente finalità premiale, chi scrive ritiene estensibili le censure avanzate dalla Corte dei conti, sezione Campania, nella sentenza n. 79 del 25.01.01, relative alla distribuzione a pioggia della produttività ed illustrate nel paragrafo precedente riguardante tale fattispecie.

In particolare l'affermazione della Corte che le risorse del fondo sono "*... a destinazione vincolata e ... l'erogazione dei compensi è disciplinata rigorosamente da*

norme inderogabili, le quali ne fissano i presupposti e si pongono quindi come precetti assoluti e cogenti, a tutela della finanza pubblica nel suo complesso e di quella specifica degli enti titolari delle risorse de quibus. La violazione di queste norme comporta ipso iure una lesione ingiusta a danno dell'ente locale, il quale si vede privato dell'utilitas che avrebbe dovuto conseguire attraverso le risorse in questione".

Destinare risorse finalizzate a remunerare i soggetti più meritevoli a tutto il personale indistintamente, viola il precetto normativo e determina una lesione ingiusta per l'ente locale, con l'aggravante che i dipendenti conservano il diritto a percepire tali somme anche per il futuro, essendo la progressione economica orizzontale definitiva.

Anche quando sono state utilizzate delle procedure di valutazione, essendo stati valutati positivamente tutti i soggetti che potevano partecipare alle progressioni orizzontali, anche tenendo conto del basso punteggio minimo richiesto, si è comunque determinato l'accesso generalizzato alla posizione economica superiore.

Tale comportamento è chiaramente elusivo del dettato contrattuale, come indicato anche dall'ARAN²⁰, per cui *"le progressioni economiche "concesse" indistintamente a tutto il personale in servizio sono in contrasto con la disciplina dell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999 che invece presuppone una selezione del personale basata esclusivamente su indicatori meritocratici. Le clausole in tal senso inserite nei contratti decentrati possono essere viziate di nullità"*.

Le progressioni, inoltre, sono state sempre attribuite con effetto retroattivo, privando l'ente dell'utilità consistente nel maggiore impegno lavorativo che il dipendente avrebbe potuto porre in essere per ottenere il beneficio.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme corrisposte nel periodo esaminato a titolo di progressione economica orizzontale, così come rilevate dai prospetti di destinazione delle risorse del fondo. Relativamente all'anno 2011,

²⁰Parere ARAN 399-5D3 della Raccolta sistematica.

l'importo indicato è quello di preconsuntivo rilevato dalla Determina n. 3160 del 29.12.11.

Si specifica che tali importi non tengono conto del costo delle progressioni orizzontali posto a carico del bilancio, non rilevabile dai documenti forniti.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Progressioni orizzontali	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96	47.757.737,37	45.313.845,97	245.878.918,36

4.2.4.3 Le risorse destinate al finanziamento delle alte professionalità

L'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04 ha previsto la destinazione di specifiche risorse alla costituzione di un fondo destinato alla remunerazione degli incarichi di alta professionalità.

L'ARAN, in sede di prima applicazione della normativa, aveva affermato il principio²¹ per cui il suddetto incremento (0,20%) non deve essere ricompreso né tra le risorse decentrate stabili né tra quelle variabili (non sono, infatti, citate nei commi 2 e 3 dell'art. 31), aggiungendo subito dopo che, ove l'ente non intenda istituire posizioni di responsabilità di alta professionalità, la predetta percentuale dello 0,20% non può comunque essere destinata ad altre finalità, ma dovrà, al più, essere accantonata. Tutto ciò fino ad una nuova e diversa disciplina contrattuale.

La questione verteva più precisamente sulla possibilità di utilizzare liberamente le risorse in questione, ad esempio per il finanziamento della produttività, nell'ipotesi in cui l'ente non ritenesse di istituire le alte professionalità.

In materia è successivamente intervenuta, fornendo un prezioso ausilio interpretativo, la dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL del 9.05.06, la quale ha previsto che *“gli incrementi delle risorse decentrate derivanti dalla corretta applicazione dell'art. 32, comma 2 e 7, in relazione alle finalità da quest'ultimo*

²¹ Parere 10.6 in data 23.04.2004

stabilite, del CCNL del 22.1.2004 sono confermati e restano definitivamente acquisiti nelle disponibilità per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività”.

Tale intervento conferma le interpretazioni più restrittive, nel senso dell'impossibilità di utilizzare liberamente le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04.

Sulle stesse grava dunque un preciso vincolo di destinazione (valorizzazione delle alte professionalità e null'altro). Non si spiegherebbe, altrimenti, l'inciso “*in relazione alle finalità da quest'ultimo stabilite*” che la dichiarazione congiunta utilizza nel richiamare il comma 7.

Gli scriventi hanno chiesto all'ente se fossero stati affidati incarichi di alta professionalità finanziati con le risorse del fondo, ricevendo risposta negativa.

Presso Roma Capitale, le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04 sono state inserite nel fondo, senza però che venissero destinate alle specifiche finalità. In sede di rendicontazione, tali risorse sono confluite nei residui non utilizzati, che negli anni successivi hanno finanziato istituti contrattuali diversi da quello previsto.

In sostanza, le risorse destinabili al finanziamento delle alte professionalità sono state utilizzate per finanziare altri istituti, violando le previsioni contrattuali²².

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente destinate ad altre finalità, in contrasto con le disposizioni contrattuali.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 22.01.04 art. 32, c. 7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	4.547.139,36

²² Sul punto, risulta fondamentale anche la lettura dell'art. 7, comma 1, lett. e), del CCNL 31.7.2009, che conferma inconfutabilmente quanto sin qui esposto.

4.2.4.4 I compensi a carattere indennitario

I contratti collettivi individuano i compensi a carattere indennitario erogabili ai dipendenti degli enti. La materia è infatti assoggettata ad un principio di rigida tipicità (ricavabile dagli articoli 2, commi 2 e 3, e 45 del D.Lgs. n. 165/2001) in base al quale è fatto divieto agli enti locali di attribuire al proprio personale indennità o emolumenti di vario genere, diversi da quelli specificamente previsti, *in primis* dalla contrattazione nazionale e, in seconda battuta, da eventuali disposizioni di carattere legislativo.

L'art. 4, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 specifica chiaramente che *“I contratti collettivi decentrati integrativi non possono essere in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportare oneri non previsti rispetto a quanto indicato nel comma 1, salvo quanto previsto dall'art. 15, comma 5, e dall'art. 16. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate”*.

Gli scriventi hanno esaminato i cedoloni stipendiali forniti dall'ufficio personale ed i contratti decentrati integrativi sottoscritti, individuando una serie di compensi non previsti dai contratti collettivi nazionali o da specifiche norme, che vengono esaminati di seguito.

Le indennità atipiche corrisposte al personale

L'art. 155 del CCDI del 18.10.05 prevede per il personale della Polizia Municipale uno specifico compenso, non contemplato dai contratti collettivi nazionali, da corrispondere in caso dell'effettuazione di servizio esterno. Tale indennità è pari ad € 4,00 giornalieri per il personale di categoria C.

I successivi artt. 156 e 157 prevedono l'indennità di manutenzione uniforme e l'indennità per l'articolazione oraria “seminotte”. Ambedue tali fattispecie non sono contemplate dalla contrattazione collettiva e sono pertanto illegittimi.

La prima consiste in una somma di € 1,20 giornalieri e sostituisce la parimenti illegittima indennità di vestiario corrisposta in precedenza. A riprova della illegittimità di una simile erogazione si riporta quanto indicato dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale d'appello, nella sentenza n. 141/2004, riguardante la materia pensionistica.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Ind. servizio esterno	2.158.424,16	2.085.067,32	2.042.978,00	1.982.241,89	1.827.764,08	1.456.409,21	11.552.884,66
Ind. seminotte	196.506,00	203.640,00	204.294,00	267.560,00	395.117,00	322.632,50	1.589.749,50
Ind. man. Unif. PM	1.470.771,60	1.500.928,80	1.521.332,40	1.531.832,40	1.473.186,00	1.173.159,60	8.671.210,80
Ind. man. uniforme	15.801,00	10.694,00	913,00	0	0	0	27.408,00
Ind. man. vestiario	304.794,40	285.593,91	262.568,30	203.649,07	176.322,21	132.597,45	1.365.525,34

L'indennità di disagio

La misura dell'indennità di disagio non è fissata dalla legge, ma il suo importo, come chiarito dall'ARAN nel parere 499-1712, non può superare quello contrattualmente previsto per l'indennità di rischio (30 euro mensili).

Tale limitazione appare del tutto logica, considerato che l'indennità di rischio viene corrisposta ai soggetti che svolgono attività che comportino l'esposizione a rischi per la salute, mentre quella di disagio viene corrisposta a chi svolge attività lavorative con modalità che risultano più scomode rispetto all'ordinario. Per semplificare il concetto, si potrebbe dire che non appare ragionevole retribuire in misura maggiore chi subisce un "fastidio" rispetto a chi si espone ad un "pericolo".

In molti casi, la misura dell'indennità di disagio prevista presso l'ente ispezionato è superiore a quella indicata dall'ARAN.

A titolo di esempio, si rileva che gli artt. 158 e 159 del CCDI del 18.10.05 prevedono la corresponsione in favore del personale educativo scolastico di indennità ben superiori all'importo previsto per l'indennità di rischio (€ 6,19 giornalieri + € 20,00 settimanali, con riduzione a € 3,72 giornalieri + € 8,00 settimanali per il turno antimeridiano della scuola dell'infanzia).

Oltre al problema dell'importo dell'indennità di disagio corrisposta, difficilmente comprensibile appare la qualificazione dell'attività svolta come disagiata. Se l'attività svolta dal personale educativo avesse avuto connotazioni tali da creare il presupposto per l'erogazione di somme specifiche, il compito di prevedere tale compenso sarebbe spettato ai contratti collettivi nazionali di lavoro.

In tale pronunciamento, rilevando la natura non retributiva di un simile compenso, i Magistrati contabili affermano che *“In estrema sintesi la circostanza che l’indennità in parola non sia prevista dalla legge o dagli Accordi Nazionali di lavoro, viene in rilievo unicamente ai fini di escluderla dal computo della base pensionabile, ma non anche per dedurre l’illegittima corresponsione attuata, in fattispecie, in forza di atti deliberativi dell’Ente locale, insindacabili in questa sede”*.

La seconda prevede la corresponsione di un compenso ulteriore di € 6,00 giornalieri in favore del personale che presta servizio nella fascia oraria 15:48 – 23:00 o 16:48 – 24:00. Si precisa che l’art. 22 del CCNL del 14.09.00 prevede la corresponsione della maggiorazione oraria per turno notturno solamente qualora il servizio sia svolto tra le 22:00 e le 06:00, mentre non prevede nessuna maggiorazione per servizi svolti al di fuori di tale fascia oraria (salvo la maggiorazione oraria del 10% prevista per il personale turnista).

Indennità simili a quella per manutenzione uniforme sono previste anche per dipendenti impiegati in altre attività. L’art. 189 del medesimo CCDI prevede la corresponsione di un’indennità di € 1,00 giornaliero per gli operatori del nucleo decoro urbano e per gli operatori comunali della viabilità.

Come accennato in precedenza, i contratti decentrati non possono contenere clausole non previste dai contratti collettivi nazionali, per cui simili compensi sono illegittimi.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme corrisposte al personale a tale titolo, di cui al codice stipendiale 1503 – Indennità servizio esterno, 1509 – Indennità articolazione oraria seminotte, 1539 – Indennità manutenzione uniforme P.M., 1541 – Indennità manutenzione uniforme e 1542 – Indennità manutenzione vestiario, come rilevate dai cedoloni riepilogativi stipendiali. Per l’anno 2013 i dati si riferiscono al periodo gennaio – ottobre.

Analogamente, l'art. 186 del CCDI del 18.10.05 ha previsto l'incremento delle indennità già erogate in base alle previsioni degli artt. 34 e 35 del CCDI del 31.07.00. L'art. 35, in particolare, prevede che *"In relazione alle funzioni svolte dal personale appartenente alla categoria D non incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative nonché in relazione ad una diversa e più flessibile articolazione della propria attività lavorativa viene prevista inoltre una indennità quantificata nella misura di Lire 2.500.000 annui pro-capite legata alla effettiva presenza in servizio e all'effettuazione delle diverse articolazioni orarie"*.

Si tratta di un'indennità al personale di categoria D ulteriore rispetto a quella di specifiche responsabilità, non prevista dai contratti collettivi ed i cui presupposti vengono indicati in maniera del tutto generica. In sostanza si tratta di un incremento della retribuzione spettante in violazione alle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro.

Quanto all'art. 34, prevede la corresponsione di un'indennità di disagio legata all'organizzazione dell'orario di lavoro secondo tipologie in uso presso l'ente. Si tratta delle tipologie di orario indicate nella Delibera di Giunta Comunale n. 4160 del 21.12.95 (allegato n. 85).

Con tale documento, oltre a definire 6 possibili orari di lavoro da applicare ai dipendenti, è stata prevista la corresponsione di un compenso nel caso in cui l'attività lavorativa venga svolta di sabato o con rientro pomeridiano.

Quanto alla possibilità di corrispondere l'indennità di disagio a coloro che devono garantire l'apertura degli uffici anche di sabato, gli scriventi ritengono tale disposizione non palesemente irragionevole.

Discorso diverso deve essere fatto per i rientri pomeridiani. Lo svolgimento dell'attività lavorativa su 5 giorni settimanali rappresenta l'ordinaria modalità applicata presso qualsiasi pubblica amministrazione, per cui è assolutamente irragionevole prevedere in tale caso la corresponsione di un compenso, sia di natura atipica che a titolo di disagio.

L'illegittimità di un simile comportamento è stata rilevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con la sentenza n. 59/2010. In tale pronunciamento i Magistrati contabili specificano che *“Devesi, infatti, ritenere che tale previsione configuri per l'Ente un vero pregiudizio economico, perché non giustificato da un aggravio straordinario nello svolgimento di una attività del dipendente obiettivamente disagiata (cfr. legge 165/2001 art. 45), ma solo correlato alla nuova conformazione dell'orario di lavoro settimanale articolato su cinque giorni anziché sei (c.d. settimana corta) e, quindi, a una modificazione generalizzata dell'orario ordinario di lavoro durante la settimana, prevedendo due rientri pomeridiani in sostituzione della prestazione lavorativa del sabato, al pari di ciò che è accaduto nella quasi totalità delle pubbliche amministrazioni. L'attribuzione di un beneficio siffatto configura un ingiustificato vantaggio economico non previsto da alcuna altra disposizione contrattuale nazionale e stride con lo stesso concetto di “indennità” che presuppone appunto una straordinarietà o rispetto all'orario ordinario o una specificità rispetto all'attività lavorativa”*.

Tutte le indennità corrisposte per l'applicazione delle tipologie di orario dalla numero 3 alla numero 6 sono pertanto illegittime.

Ulteriori fattispecie che danno luogo alla corresponsione dell'indennità di disagio sono previste dai seguenti articoli del CCDI del 18.10.05:

- art. 187 – per la flessibilità nell'orario di entrata, € 5,00 giornalieri;
- art. 188 – per l'attività di sportello al pubblico, € 1,00 per ora di lavoro;
- art. 189 – per gli operatori del Nucleo decoro urbano, € 4,00 giornalieri;
- art. 190 – per gli ispettori annonari, € 4,00 giornalieri.

Tali compensi, relativamente ai quali, a parere degli scriventi, sembrerebbero esistere i presupposti per la corresponsione dell'indennità di disagio, prevedono comunque una remunerazione superiore rispetto a quella massima indicata dall'ARAN nel parere in precedenza richiamato.

Per quantificare puntualmente le somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite di 30 euro mensili è necessario effettuare una puntuale ricostruzione delle

giornate di presenza del personale, non compatibile con i tempi della presente ispezione.

In questa sede vengono riepilogate le somme corrisposte al personale educativo (cod. 1543 – Art. oraria giorn. ISI/EAN, cod. 1560 – Art. oraria pers. scolastico e cod. 1561 – Ind. disagio giornaliera), al personale della categoria D non destinatario di incarichi di posizione organizzativa e per l’articolazione oraria (cod. 1504 – Ind. dis. art. oraria PM, cod. 1580 – Art. oraria festiva, cod. 1582 – Art. oraria notturna, cod. 1592 – Art. oraria tipo 3, cod. 1594 – Art. oraria tipo 4, cod. 1596 – Art. oraria pomer. e cod. 1591 – Art. oraria DGC 4160) che, a parere degli scriventi, non potevano essere ragionevolmente previsti.

Si precisa che l’articolazione oraria festiva e notturna (codici 1580 e 1582) è stata corrisposta in aggiunta alla maggiorazione oraria per turnazione notturna o festiva prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro (codici stipendiali 1522 – Magg. orario fest. o nott. e 1524 - Magg. orario nott. fest.).

A tal proposito si segnala come l’art. 22, comma 5, del CCNL del 14.09.00 preveda chiaramente che *“Al personale turnista è corrisposta una indennità che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell’orario di lavoro”*.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Art. or.gior. ISI/EAN	6.956.430,51	7.110.341,30	7.427.130,96	7.553.308,34	7.647.561,92	6.096.631,29	42.791.404,32
Art. oraria pers. scol.	815.675,58	740.225,31	650.277,18	402.931,58	324.413,01	230.645,38	3.164.168,04
Ind. disagio giorn.	3.607.007,77	3.645.937,80	3.665.735,09	3.642.829,81	3.611.951,88	2.899.605,00	21.073.067,35
Ind. dis. art. oraria PM	4.877.619,96	4.637.343,97	4.711.263,17	4.370.544,74	3.926.538,10	3.158.964,94	25.682.274,88
Art. oraria festiva	3.197.148,85	3.286.744,81	3.256.706,73	3.233.514,64	3.157.013,46	2.608.711,05	18.739.839,54
Art. oraria notturna	4.633.781,46	4.557.022,87	4.671.078,70	9.129.208,26	7.523.904,07	6.200.287,72	36.715.283,08
Art. oraria tipo 3	8.058.847,65	7.949.200,46	8.093.419,87	7.486.806,40	7.812.832,65	5.777.514,77	45.178.621,80
Art. oraria tipo 4	440.167,13	389.883,19	344.864,51	277.458,70	223.940,72	147.727,98	1.824.042,23
Art. oraria pomer.	112.147,90	95.534,69	85.100,22	81.894,31	79.020,42	56.091,50	509.789,04
Art. oraria DGC 4160				1.179.188,35	1.087.331,42	2.099.308,72	4.365.828,49

Si precisa che i dati riferiti all'anno 2013 riguardano solamente il periodo gennaio – ottobre.

L'indennità di responsabilità

La possibilità di corrispondere l'indennità di specifiche responsabilità è sancita dall'art. 17, comma 2, lett. f) del CCNL dell'1.04.99, la cui misura è stata elevata ad un massimo di € 2.500,00 annui dall'art. 7, comma 1, del CCNL del 9.05.06.

In merito alle modalità applicative dell'istituto l'ARAN, nell'orientamento applicativo RAL 1564, ha specificato che *"... sulla base dell'ampia previsione contrattuale, non è possibile fornire in materia una indicazione completa e precisa, avente carattere di generalità, delle diverse casistiche che possono essere ricondotte alla disciplina del citato art.17, comma 2, lett. f), del CCNL dell'1.4.1999. Quello che è certo è che il compenso previsto dalla clausola contrattuale non può essere riconosciuto indiscriminatamente ai lavoratori, in base alla categoria o al profilo di appartenenza, né essere legato al solo svolgimento dei compiti e delle mansioni ordinariamente previste nell'ambito del profilo posseduto dal lavoratore. Infatti, esso deve essere soprattutto una utile occasione per premiare chi è maggiormente esposto con la propria attività ad una specifica responsabilità. Deve trattarsi, pertanto, di incarichi aventi un certo "spessore", con contenuti sicuramente significativi e qualificanti, per giustificare, secondo criteri di logica e ragionevolezza, un importo della relativa indennità superiore a quello previsto per gli incarichi connessi alle qualifiche di ufficiale di stato civile ed anagrafe ecc., in relazione alle specifiche responsabilità che comportano il riconoscimento del compenso massimo di € 300 (art.17, comma 2, lett. i) del CCNL dell'1.4.1999, introdotto dall'art.36, comma 2, del CCNL del 22.1.2004). Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un "responsabile di procedimento complesso", ai sensi della legge 241/1990, oppure di altri "incarichi" formalmente affidati dai dirigenti o dai competenti responsabili dei servizi, che impongono la assunzione di una qualche e diretta responsabilità di iniziativa e di risultato (svolgimento di specifici compiti che comportano responsabilità di gruppo o di procedimento), ecc. Non si ritiene, pertanto, sufficiente la sussistenza di una*

responsabilità di procedimento semplice per giustificare il riconoscimento del compenso di cui si tratta”.

Presso Roma Capitale è stata rilevata la corresponsione di un notevole numero di indennità di specifiche responsabilità. Già l'art. 35 del CCDI del 31.07.00 aveva previsto la corresponsione dell'indennità di specifiche responsabilità al personale della categoria D che non fosse destinatario di incarichi di posizione organizzativa, senza che la stessa fosse correlata all'affidamento di specifici incarichi.

Nel CCDI del 22.10.09, relativo all'utilizzo del fondo anno 2008, è stato stabilito che i residui di risorse non utilizzati sarebbero stati impiegati, fra l'altro, per la *“messa a regime dell'indennità correlata agli incarichi di specifica responsabilità del personale di categoria D nell'importo massimo di € 2.500,00 ... esclusi i responsabili di coordinamento di sezione della P.M. e gli incaricati di posizione organizzativa”.*

Anche quest'altra disposizione sembra confermare che a tutti i dipendenti di categoria D sia stata corrisposta l'indennità in questione, indipendentemente dall'assegnazione di specifiche responsabilità.

Ancor più censurabile appare la corresponsione della specifica indennità al personale della Polizia Municipale. Il regolamento sull'ordinamento professionale del personale del Corpo di Polizia Municipale di Roma, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 256 dell'8.08.08, ha previsto, all'art. 11 (allegato n. 86), la corresponsione dell'indennità per incarichi di specifiche responsabilità e indennità di posizioni di lavoro nella misura riepilogata nella seguente tabella.

Posizione di lavoro	Indennità
Responsabile di singola o più attività di reparto o equivalenti	3.550,00
Responsabile di reparto o equivalenti	3.550,00 + 1.291,14
Responsabile di sezione o equivalenti	3.550,00 + 2.065,83
Responsabile del coordinamento di sezioni	12.911,42

Come rilevabile, le indennità previste sono tutte superiori all'importo massimo fissato dal contratto collettivo nazionale e sono state attribuite automaticamente a tutto il personale di categoria D, come rilevabile dall'art. 14 del medesimo regolamento.

Un discorso particolare va fatto per l'indennità di responsabile del coordinamento di sezioni, pari ad € 12.911,42 annue. L'importo è identico rispetto all'indennità di posizione prevista per i titolari di posizione organizzativa, regolamentata dall'art. 8 del CCNL del 31.03.99, ma si differenzia da questa in maniera sostanziale.

Come indicato dalla disposizione contrattuale richiamata, infatti, le posizioni organizzative sono quelle che richiedono lo svolgimento di compiti "... *con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato* ...". Proprio l'assegnazione di specifici obiettivi di risultato, al cui raggiungimento consegue la corresponsione della parte variabile della retribuzione prevista, caratterizza l'istituto. Non appare pertanto qualificabile come incarico di posizione organizzativa quello che non prevede l'assegnazione di specifici obiettivi di risultato.

Nel caso di specie, ai Responsabili del coordinamento di sezioni di PM non è stato assegnato alcun obiettivo specifico che, in caso di raggiungimento verificato da parte del Nucleo di Valutazione (adesso OIV), avrebbe portato all'erogazione della retribuzione di risultato. Per tali figure professionali non è nemmeno teoricamente prevista la corresponsione di una retribuzione di risultato.

Per le ragioni esposte, l'indennità in questione va qualificata alla stregua dell'indennità per specifiche responsabilità, soggetta pertanto al limite massimo di € 2.500,00 annui.

Gli scriventi hanno richiesto all'ufficio personale di indicare l'importo mensile corrisposto nel periodo esaminato a titolo di indennità di responsabilità ed i codici stipendiali utilizzati. In risposta sono stati forniti, a mezzo posta elettronica, i dati riepilogati nella seguente tabella (allegato n. 87). Le indennità in precedenza citate sono state oggetto di incremento a seguito della sottoscrizione del CCDI 22.10.10, con

effetto retroattivo al mese di dicembre 2008, ad eccezione di quella relativa al coordinamento di sezioni.

Indennità	Codice stipendiale	Importo fino a 11/2008	Importo da 12/2008
Resp. di singola o più attività di reparto	1119	295,83	337,49
Responsabile di reparto	1138	403,42	445,08
Responsabile di sezione	1140	467,98	509,64
Coordinatore di sezione	1126	1.075,90	1.075,90

I dati comunicati non hanno trovato riscontro con quelli dei cedoloni stipendiali. In particolare, negli anni 2008 e 2009 l'indennità di cui al cod. 1119 appare essere stata corrisposta a tutti i responsabili (per € 295,61 mensili), mentre con i codici 1513 e 1514 sono state corrisposte le integrazioni ai responsabili di reparto ed ai responsabili di sezione (rispettivamente € 107,59 ed € 172,15 mensili).

La quota illegittimamente erogata per le prime tre tipologie di incarichi negli anni 2008 e 2009 è quindi pari al 29,58%²³ di quanto corrisposto con il codice stipendiale 1119 ed all'intero importo con i codici stipendiali 1513 e 1514.

Quanto all'indennità di coordinatore di sezione, che negli anni 2008 e 2009 è stata corrisposta con il codice stipendiale 1126, la quota illegittimamente erogata è pari all'80,64%²⁴.

Nella tabella seguente sono riepilogate le quote illegittimamente erogate a titolo di indennità di responsabilità per le tipologie di incarichi indicati nella tabella precedente.

²³ L'indennità massima prevista dal CCNL è pari ad € 2.500,00, mentre quella prevista dall'ente è di € 3.550,00. La quota legittimamente erogabile è pari al 70,42% ($2.500 : 3.550 = x : 100$), per cui quella illegittimamente erogata è pari al 29,58% ($100 - 70,42$).

²⁴ L'indennità massima prevista dal CCNL è pari ad € 2.500,00, mentre quella prevista dall'ente è di € 12.911,42. La quota legittimamente erogabile è pari al 19,36% ($2.500,00 : 12.911,42 = x : 100$), per cui quella illegittimamente erogata è pari al 80,64% ($100 - 19,36$).

	2008	2009
Cod. 1119	5.887.142,69	7.800.501,17
A) Di cui quota illegittima 29,58%	1.741.416,81	2.307.338,25
B) Cod. 1513	92.854,88	192.970,92
C) Cod. 1514	240.394,24	230.475,76
Cod. 1126	618.462,58	543.391,92
D) Di cui quota illegittima 80,64%	498.728,22	438.191,24
Totale corresponsioni illegittime (A+B+C+D)	2.573.394,15	3.168.976,17

I codici comunicati dall'ente a mezzo *e-mail* sono stati utilizzati dall'anno 2010, come rilevato dai cedoloni riepilogativi stipendiali. Con il codice 1119 è stata corrisposta l'indennità di responsabilità di singola o più attività di reparto, oltre a parte degli arretrati riferiti al periodo dicembre 2008 – ottobre 2010 (€ 1.560.938,62 nell'anno 2010 ed € 447.274,15 nell'anno 2011), con il codice stipendiale 1138 è stata corrisposta l'indennità di responsabile di reparto e con codice 1140 è stata corrisposta l'indennità di responsabile di sezione.

Considerato che la quota mensile legittimamente erogabile a titolo di indennità di responsabilità è pari ad € 208,33 (2.500 : 12), nella tabella seguente viene calcolata la quota illegittimamente erogata in termini percentuali.

Codice stipendiale	Importo mensile erogabile	Importo mensile erogato	% illegitt. erogata
1119	208,33	337,49	38,27
1138	208,33	445,08	53,19
1140	208,33	509,64	59,12
1126	208,33	1.075,90	80,64

Nella tabella seguente viene quindi calcolato l'importo illegittimamente erogato, tenendo conto delle somme corrisposte risultanti dai cedoloni stipendiali. Le somme corrisposte con il codice stipendiale 1119 a titolo di arretrato negli 2010 e 2011 sono da considerarsi illegittimamente erogate per l'intero importo, in quanto le somme

considerate legittimamente erogate negli anni 2008 e 2009 raggiungevano l'importo massimo annuo contrattualmente previsto di € 2.500,00.

	2010	2011	2012	2013
Cod. 1119	4.919.599,76	5.923.906,49	6.100.187,95	5.017.671,65
A) Di cui quota illegittima 38,27%	1.882.730,83	2.267.079,01	2.334.541,93	1.920.262,94
Cod. 1119 - Arretrati	1.560.938,62	447.274,15		
B) Di cui quota illegittima 100%	1.560.938,62	447.274,15		
Cod. 1138	4.483.172,42	4.828.986,76	4.323.291,33	3.326.534,06
C) Di cui quota illegittima 53,19%	2.384.599,41	2.568.538,06	2.299.558,66	1.769.383,47
Cod. 1140	767.356,49	552.048,97	337.113,87	236.222,77
D) Di cui quota illegittima 59,12%	453.661,16	326.371,35	199.301,72	139.654,90
Cod. 1126	431.631,02	798.916,43	979.535,20	717.956,13
E) Di cui quota illegittima 80,64%	348.067,25	644.246,21	789.897,19	578.959,82
Totale corresponsioni illegittime (A+B+C+D+E)	6.629.997,27	6.253.508,78	5.623.299,49	4.408.261,13

4.2.4.5 Gli incentivi per specifiche attività: art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99

L'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99 prevede che il personale possa essere incentivato per svolgere le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k), del medesimo CCNL.

In sostanza, si tratta di somme che specifiche disposizioni legislative destinano al trattamento accessorio del personale e che transitano per il fondo al solo scopo di essere evidenziate. Difatti, le somme confluiscono al fondo e da esso vengono ripartite ai beneficiari per il medesimo importo, come se si trattasse di una partita di giro.

Si rileva come il pagamento delle stesse a carico del fondo risulti essere una mera operazione di transito, sebbene necessaria al fine del rispetto delle previsioni contrattuali, e che gli importi risultano essere dovuti anche se il fondo non evidenzia una specifica destinazione di somme a tale scopo.

I dipendenti che effettuano progettazioni o che rappresentano l'ente in sede giudiziale hanno diritto alla liquidazione dei compensi previsti dalle norme, dai contratti e dai regolamenti.

Appare pertanto scorretta la mancata previsione di tali somme tra le destinazioni del fondo, anche se la corresponsione delle stesse risulta comunque dovuta.

In questa sede verrà esaminata la corresponsione di incentivi per la progettazione e la corresponsione di incentivi per i legali dell'ente, anche se beneficiari degli stessi risultano principalmente i dirigenti dell'ente.

I compensi ai sensi dell'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006

L'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) prevede la possibilità di erogare compensi al personale impegnato in attività di progettazione.

La norma in esame, rubricata "Corrispettivi e incentivi per la progettazione", consente all'ente di erogare una somma non superiore al 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La norma in questione ricalca quanto già previsto dall'art. 18 della Legge n. 109/1994.

Tale percentuale del 2% comprende anche gli oneri riflessi a carico dell'ente (CPDEL), così come specificato dalla norma stessa.

In merito all'inclusione dell'IRAP nella percentuale innanzi citata, la Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con delibera n. 33/2010, ha risolto il contrasto interpretativo sorto tra le Sezioni regionali, specificando che la somma prevista va preliminarmente decurtata dell'IRAP, procedendo ad inserire nel fondo per il trattamento accessorio la parte restante, chiarendo, quindi, che nella percentuale del 2% va compresa anche tale imposta²⁵.

Tanto premesso, gli scriventi hanno proceduto a verificare che la percentuale di incentivo corrisposta sia conforme alle norme ed al regolamento dell'ente.

²⁵ Vedi anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Piemonte, delibera n. 16/2012.

A tal proposito, si ricorda che l'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/2008²⁶, convertito in Legge n. 133/2008, ha stabilito che dall'1.01.09 la misura dell'incentivo erogabile al personale sia ridotta allo 0,50%.

Inoltre l'art. 1, comma 10-*quater*, del D.L. n. 162/2008, convertito in Legge n. 201/2008, ha previsto che l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non potesse superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo.

Con l'abrogazione dell'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, operato dall'art. 35, comma 3, della Legge n. 183/2010, è stato ripristinato, a decorrere dal 24.11.10, l'incentivo nella misura massima del 2%.

In tema di applicabilità temporale delle disposizioni richiamate, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera n. 7/2009, ha specificato che l'incentivo va corrisposto nella misura prevista dalle norme in vigore al momento dello svolgimento dell'attività, indipendentemente dal momento della liquidazione.

In base a tale principio, per le attività svolte prima del 31.12.08, la misura dell'incentivo da corrispondere è quella prevista dal regolamento dell'ente, mentre per quelle svolte tra l'1.01.09 ed il 24.11.10 resta ferma allo 0,50%.

L'intervento interpretativo della Corte ha disatteso le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze con la Circolare n. 36 del 23.12.08.

La percentuale erogabile a titolo di incentivo per la progettazione al personale è stata fissata dal regolamento in materia, approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 725 del 25.11.03, così come modificato dalla Delibera di Giunta Comunale n. 372 del 22.07.05.

L'esame del regolamento ha evidenziato alcune irregolarità. In primo luogo, all'art. 4 è prevista la costituzione di un fondo di perequazione che deve essere utilizzato per erogare somme in favore anche di soggetti che non hanno materialmente svolto le attività oggetto di incentivazione. Una simile previsione estende

²⁶ Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 18, comma 4-*sexies*, del D.L. 185/08, convertito in Legge 2/09.

indebitamente l'ambito dei beneficiari, sottraendo somme ai legittimi destinatari dell'incentivo in questione.

In proposito, si richiama quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 351/2013, ovvero che *“Come evincibile dalla lettera del comma, la legge pone alcuni paletti per l'attribuzione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta (“criteri e modalità”) ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata.*

I punti fermi che il regolamento interno deve rispettare (sull'impossibilità da parte del regolamento di derogare a quanto previsto dalla legge o di attribuire compensi non previsti, si rimanda al parere della Sezione n. 259/2012) paiono essere i seguenti:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione *“di un'opera o un lavoro”* (non, pertanto, per un appalto di fornitura di beni o di servizi)”.

La medesima irregolarità è riscontrabile dall'esame della Tabella B1, dalla quale si può rilevare che una quota del 2% dell'incentivo previsto dalla norma deve essere distribuito tra i dipendenti che svolgono *“Attività di collaborazione non tecniche esterne”*, ovvero ai dipendenti in servizio presso la Ragioneria Generale ed il Segretariato Generale, che nulla hanno a che fare con le attività di natura tecnica.

Una ulteriore irregolarità riguarda le tipologie di lavori che danno luogo alla corresponsione degli incentivi, in quanto tra di essi sono presenti i lavori di manutenzione ordinaria (vedi Tabella A2). Al riguardo la Magistratura contabile si è

recentemente espressa escludendo la possibilità di erogare incentivi per attività di manutenzione ordinaria²⁷.

L'esame a campione delle determine di liquidazione degli incentivi ha evidenziato ulteriori irregolarità. Esaminando la Determina n. 261 del 15.02.11 (allegato n. 88) è possibile rilevare che l'IRAP sui compensi ai dipendenti, di cui alla voce "netto capitolini + netto dirigenti 75%" presente nella tabella allegata non è stata compresa nella percentuale dell'incentivo, contrariamente a quanto specificato in precedenza. Comportamento analogo è riscontrabile dall'esame della Determina n. 419 del 25.02.11.

La quantificazione delle somme illegittimamente corrisposte potrà essere effettuata solamente a seguito del puntuale riscontro di tutti gli atti di liquidazione adottati.

I compensi ai legali

L'articolo 37 del CCNL del 23.12.99, applicabile agli avvocati con qualifica di dirigente, del tutto identico all'articolo 27 del CCNL del 14.09.00, applicabile al personale delle categorie, si limita a prevedere l'erogazione "*dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933, n. 1578*", compensi che spettano al solo avvocato che abbia il patrocinio e la rappresentanza tecnica dell'ente in giudizio, come chiaramente dimostra il richiamo alla legge professionale.

L'articolo 27 del CCNL del 14.09.00 stabilisce che i compensi legali spettino in caso di pronuncia favorevole all'ente. Non è concessa la facoltà di estendere l'ambito oggettivo o soggettivo dell'incentivo in questione.

In tal senso si è espressa l'ARAN²⁸, che ha avuto modo di affermare: "*la previsione contrattuale non si presta, a nostro avviso, ad interpretazioni estensive:*

²⁷ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera n. 15/2013 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera n. 24/2013.

essa è applicabile ai soli compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente e, pertanto, non risulta applicabile né in caso di attività professionali svolte in ambito stragiudiziale né in caso di attività professionali svolte nell'ambito di un "processo" che si concluda con un atto diverso dalla sentenza favorevole all'ente".

Recentemente, la stessa ARAN è ritornata sull'argomento, specificando, nel parere RAL 1037 del 3.02.12²⁹, dopo aver richiamato la giurisprudenza in merito del Consiglio di Stato, che *"La chiara formulazione della previsione contrattuale non sembra prestarsi ad interpretazioni estensive: essa è applicabile ai soli compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente e, pertanto, non risulta applicabile né in caso di attività professionali svolte in ambito stragiudiziale né in caso di attività professionali svolte nell'ambito di un "processo" che si concluda con un atto diverso dalla sentenza favorevole all'ente".*

In materia si è espresso anche il TAR di Lecce, con sentenza n. 847/2010, nella quale ha ricordato come ai legali dipendenti degli enti locali si applichino, in virtù del richiamo effettuato nei contratti collettivi, le disposizioni relative all'Avvocatura dello Stato riportate nel R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611.

Tale norma prevede, all'art. 21, comma 2, come ricordato nella sentenza del TAR, che *"La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione".*

Il quadro normativo richiamato dall'ARAN e dai Giudici Amministrativi evidenzia in maniera univoca come presupposto per l'erogazione degli incentivi ai legali dell'ente sia la definizione del contenzioso con esito favorevole all'ente. Non è

²⁸ Parere ARAN n. 900-27A2 della Raccolta sistematica.

²⁹ Vedi in tal senso anche ARAN parere RAL 1049 del 4.02.12.

pertanto possibile procedere a liquidazioni senza che il procedimento si sia definitivamente concluso.

Presso Roma Capitale, il regolamento relativo al funzionamento dell'avvocatura comunale è stato recentemente modificato con Delibera di Giunta Capitolina n. 280 del 22.05.13.

L'art. 20 del regolamento prevede che *“Gli Avvocati dell'Avvocatura Capitolina hanno diritto alla corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di decisioni ed esiti sostanzialmente favorevoli per l'Ente, emanate in procedimenti, anche non giurisdizionali, in cui sia costituita l'Avvocatura Capitolina.*

Per decisione sostanzialmente favorevole, si intende qualsiasi provvedimento che definisca un giudizio, quale, a mero titolo di esempio, sentenze, ordinanze, decreti, lodi, verbali di conciliazione, transazioni, e che rappresenti un indubbio vantaggio per l'Ente, anche economico, rispetto alle pretese avversarie.

Per esito sostanzialmente favorevole del giudizio si intendono, altresì, anche i casi in cui il giudizio si risolva in senso positivo per l'Amministrazione, in virtù di provvedimento che dichiara l'improcedibilità, l'estinzione, la perenzione, l'inammissibilità, la rinuncia agli atti del giudizio, il difetto di giurisdizione, il difetto di competenza, il difetto di legittimazione ad agire, la carenza di interesse ed altre formule analoghe che non siano conseguenza di provvedimenti di autotutela.

I compensi di cui al presente articolo sono determinati nei limiti degli stanziamenti di bilancio secondo la normativa vigente, anche con riferimento ai criteri e parametri dettati dal Decreto del Ministro della Giustizia del 20 luglio 2012, n. 140”.

La disposizione regolamentare esaminata si presenta illegittima, in quanto estende dal punto di vista oggettivo le fattispecie che possono legittimare la corresponsione degli incentivi.

Inoltre nel regolamento non è indicata la misura degli incentivi da liquidare, essendo presente un generico richiamo al Decreto Ministeriale in materia, senza però indicare se i compensi debbono essere quantificati al valore medio, a quello minimo, o

ad altro valore diversamente quantificabile. Appare del tutto evidente come non possa essere il beneficiario a stabilire dell'entità del compenso, così come avviene attualmente presso l'ente.

Gli scriventi hanno ritenuto opportuno esaminare a campione i provvedimenti di liquidazione degli incentivi in questione, in particolare la Determina n. 5340 del 29.11.13 (allegato n. 89), immediatamente disponibile presso l'Avvocatura Capitolina.

Dall'esame di tale provvedimento e delle schede di quantificazione degli incentivi riferiti alle cause con esso liquidate è stato possibile confermare che l'incentivo liquidato è compreso tra il minimo ed il massimo previsto dalle tariffe professionali, oscillando però sensibilmente all'interno di questo *range* a seconda delle liquidazioni. In un caso, relativo al contenzioso fascicolo CO/0208139/1 (allegato n. 90), il compenso supera anche il limite massimo indicato nella tabella.

E' stata inoltre rilevata la liquidazione del compenso per l'aver presentato domanda di insinuazione nel passivo fallimentare della ditta Roffi Isabelli Franco (allegato n. 91). Non trattandosi di un contenzioso, ma di un mero adempimento amministrativo, non poteva essere liquidato alcun compenso per la specifica attività.

Va infine segnalato che le somme corrisposte ai legali che gravano sul bilancio dell'ente, ovvero quelle liquidate in caso di compensazione delle spese, rientrano nelle spese di personale soggette ai limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 (vedi nota IGOP prot. 72010 del 4.09.13, allegato n. 92) e di cui all'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, con la delibera n. 130/2013.

4.2.4.6 L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato indebiti utilizzi del fondo per la produttività del personale di Roma Capitale. Ciò è dipeso dalle modalità con cui presso l'ente sono state effettuate le erogazioni, avvenute in violazione delle norme legislative e contrattuali. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse

indebitamente erogate al personale dipendente, che possono rappresentare altrettante voci di potenziale danno per l'ente.

Si evidenzia che per alcune fattispecie, quali la corresponsione degli incentivi per attività di progettazione, per i legali dell'ente e la corresponsione dell'indennità di disagio, la quantificazione definitiva delle eventuali illegittime erogazioni potrà essere effettuata esclusivamente a seguito della verifica di ogni singolo provvedimento di liquidazione.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Prod. D.Lgs. 30/2007				36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17
Prod. Collettiva 2008		17.688.887,10					17.688.887,10
Prod. Collettiva 2009			15.145.355,37				15.145.355,37
Prod. Valore Strategico				576.694,09			576.694,09
Prod. B7-C5-D6					859.330,29	711.247,08	1.570.577,37
Progressioni orizzontali	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96	47.757.737,37	45.313.845,97		245.878.918,36
CCNL 22.1.04 art. 32, c.7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84		4.547.139,36
Ind. servizio esterno	2.158.424,16	2.085.067,32	2.042.978,00	1.982.241,89	1.827.764,08	1.456.409,21	11.552.884,66
Ind. seminotte	196.506,00	203.640,00	204.294,00	267.560,00	395.117,00	322.632,50	1.589.749,50
Ind. man. Unif. PM	1.470.771,60	1.500.928,80	1.521.332,40	1.531.832,40	1.473.186,00	1.173.159,60	8.671.210,80
Ind. man. uniforme	15.801,00	10.694,00	913,00	0	0	0	27.408,00
Ind. man. vestiario	304.794,40	285.593,91	262.568,30	203.649,07	176.322,21	132.597,45	1.365.525,34
Art. or.gior. ISI/EAN	6.956.430,51	7.110.341,30	7.427.130,96	7.553.308,34	7.647.561,92	6.096.631,29	42.791.404,32
Art. oraria pers. scol.	815.675,58	740.225,31	650.277,18	402.931,58	324.413,01	230.645,38	3.164.168,04
Ind. disagio giorn.	3.607.007,77	3.645.937,80	3.665.735,09	3.642.829,81	3.611.951,88	2.899.605,00	21.073.067,35
Ind. dis. art. oraria PM	4.877.619,96	4.637.343,97	4.711.263,17	4.370.544,74	3.926.538,10	3.158.964,94	25.682.274,88
Art. oraria festiva	3.197.148,85	3.286.744,81	3.256.706,73	3.233.514,64	3.157.013,46	2.608.711,05	18.739.839,54
Art. oraria notturna	4.633.781,46	4.557.022,87	4.671.078,70	9.129.208,26	7.523.904,07	6.200.287,72	36.715.283,08
Art. oraria tipo 3	8.058.847,65	7.949.200,46	8.093.419,87	7.486.806,40	7.812.832,65	5.777.514,77	45.178.621,80
Art. oraria tipo 4	440.167,13	389.883,19	344.864,51	277.458,70	223.940,72	147.727,98	1.824.042,23
Art. oraria pomer.	112.147,90	95.534,69	85.100,22	81.894,31	79.020,42	56.091,50	509.789,04
Art. oraria DGC 4160				1.179.188,35	1.087.331,42	2.099.308,72	4.365.828,49
Ind. responsabilità P.M.	2.573.394,15	3.168.976,17	6.629.997,27	6.253.508,78	5.623.299,49	4.408.261,13	28.657.227,70
Totale	89.900.754,24	105.920.776,48	114.746.928,57	97.104.428,78	92.881.178,26	37.516.104,55	529.398.750,79

Si ricorda che, relativamente all'anno 2013, le somme in precedenza indicate sono state corrisposte anche in assenza di qualsivoglia previsione contrattuale che ne consentisse l'erogazione. Infatti il CCDI sottoscritto in data 18.10.05 ha cessato la sua efficacia in data 31.12.12, così come previsto dall'art. 65 del D.Lgs. n. 150/2009.

In merito all'erogazione delle stesse è pertanto configurabile l'esclusiva responsabilità del personale dirigente che ne ha disposto la liquidazione.

4.2.5 Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo

Dall'esame dei cedoloni stipendiali è stato possibile rilevare che al personale dipendente sono stati erogati compensi, variamente denominati, non previsti dai contratti collettivi e non imputati a carico del fondo per il trattamento accessorio.

La corresponsione di somme al di fuori delle disponibilità del fondo rappresenta una violazione al disposto dell'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 31 del CCNL del 22.01.04. Tali erogazioni violano il principio di onnicomprensività della retribuzione.

A tal proposito, si rileva che la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, con sentenza n. 475 del 22.07.10, ha ribadito come tale principio sia pienamente operativo anche nei confronti del personale non dirigente³⁰.

Si rappresenta come sia comunque da escludere la possibilità di corrispondere specifici compensi nel caso in cui l'attività svolta non sia di competenza dell'ufficio a cui è assegnato il dipendente, ma di un altro ufficio dell'ente.

La Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, nella sentenza n. 751/2011, ha infatti rilevato che “... la giurisprudenza di questa Corte, non ha mancato di rilevare che “il principio dell'omnicomprensività della retribuzione si ricollega, più che all'ufficio ricoperto, ai fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente di cui l'impiegato o il dirigente è dipendente” (cfr. Sez. II^ Centr. App. sent. n°447/2008)””.

³⁰ In senso conforme Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 348/2012.

Va infine ricordato che l'erogazione di uno specifico compenso non può essere considerata legittima nemmeno se l'attività viene svolta al di fuori dell'orario di lavoro, in quanto in tal caso può essere corrisposto esclusivamente il compenso per lavoro straordinario³¹.

Vista la notevole mole di compensi erogati al di fuori delle disponibilità del fondo, di cui al codice 1695 dei cedoloni stipendiali, gli scriventi hanno selezionato a campione alcune determinate di liquidazione, per verificare di che tipologia di compensi si trattasse.

E' stata esaminata la Determina n. 2536 del 30.10.08 (allegato n. 93), con cui sono stati liquidati i compensi al personale dell'ente facente parte della commissione per la selezione pubblica per il reclutamento di personale a tempo determinato, per un importo di € 7.747,54. Tra i beneficiari figurano sia dirigenti che personale del comparto.

La corresponsione di un simile compenso non è prevista da alcuna norma di legge o contrattuale ed appare illegittima, così come affermato dal TAR Veneto con la sentenza n. 700/2007 e dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 577/2012.

Analoghe corresponsioni risultano essere state effettuate anche in altri periodi. A titolo di esempio si segnalano la Determina n. 138 del 29.01.09 (allegato n. 94), con cui sono stati liquidati compensi per complessivi € 284,10 al personale che ha prestato assistenza nell'ambito delle procedure di stabilizzazione, e la Determina n. 2926 del 7.12.11 (allegato n. 95), con cui sono stati corrisposti i compensi per complessivi € 4.413,60 ai componenti della commissione esaminatrice per la riqualificazione dalla categoria B alla categoria C.

E' stata esaminata la Determina n. 974 del 26.11.08 (allegato n. 96), con cui sono stati corrisposti ai dipendenti dell'ente compensi, per complessivi € 6.633,12, per la

³¹ In tal senso vedi Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 577/2012.

partecipazione ad una commissione di gara, con cui sono stati selezionati i candidati da invitare alle successive fasi della procedura concorsuale. Tra i beneficiari figurano sia dirigenti che personale del comparto.

In molteplici occasioni la Magistratura contabile si è espressa per evidenziare l'illegittima corresponsione di compensi per la partecipazione a commissioni di gara, come recentemente ribadito dalla Corte dei conti, Sezione di appello per la Sicilia, con la sentenza n. 180/2012. In tale pronunciamento è riportato che *“Come osservato dai primi giudici, lo stesso Consiglio di Stato (Sezione VI[^] 05.05.1995 n. 419) ha precisato come la commissione per lo svolgimento di gara per l'aggiudicazione di un appalto costituisca organo collegiale straordinario dell'amministrazione, alla cui formazione partecipano di norma i funzionari da essa dipendenti, nel contesto dei compiti istituzionali: agli stessi, pertanto, non è dovuto uno speciale compenso, ma deve ritenersi rientrare tale attività nell'ambito della onnicomprensività del trattamento retributivo spettante. Nello stesso senso si è espressa la Corte di Cassazione (Sezioni Unite civili 04.01.1995 n. 94), statuendo che non è ammessa la corresponsione di un compenso aggiuntivo, a titolo di lavoro autonomo, a favore di un dipendente chiamato a svolgere la propria attività in seno ad una commissione giudicatrice delle offerte di gara trattandosi di funzioni istituzionalmente attribuite al dipendente medesimo”*³².

Compensi simili sono stati corrisposti in molteplici occasioni, come, ad esempio, con la Determina n. 1046 del 28.11.08 (allegato n. 97), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 3.017,56 per la valutazione delle offerte tecniche per l'installazione di tende presso gli uffici del Dipartimento VIII, e con la Determina n. 840 del 3.05.10 (allegato n. 98), con cui sono stati corrisposti compensi per

³² In tal senso vedi anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 2882/2011 e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 568/2010.

complessivi € 9.680,00 per la valutazione delle offerte per l'affidamento dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la costruzione di alloggi di bioedilizia.

E' stata inoltre rilevata la corresponsione di specifici compensi anche per lo svolgimento di altri compiti, sempre rientranti nell'ambito delle attività ordinariamente svolte dall'ente o comunque su designazione dello stesso. Si fa riferimento, ad esempio, alla Determina n. 1436 del 30.12.08 (allegato n. 99), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 12.454,00 per l'organizzazione delle "domeniche di decoro urbano", alla Determina n. 165 del 28.01.09 (allegato n. 100), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 11.112,80 per la commissione di monitoraggio del servizio di gestione dell'illuminazione pubblica, alla Determina n. 7 del 13.01.09 (allegato n. 101), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 8.622,00 per la partecipazione alla commissione stabili pericolanti, alla Determina n. 216 del 12.01.09 (allegato n. 102), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 14.465,80 per la partecipazione ad un gruppo di lavoro, e alla Determina n. 28 del 14.01.09 (allegato n. 103), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 4.790,00 per la partecipazione alla commissione di verifica e monitoraggio delle attività da svolgere rispetto agli impegni di spesa.

Appare di tutta evidenza come simili compiti rientrino pienamente tra quelli istituzionali dell'ente.

Va infine segnalato che, con Determina n. 159 del 28.01.09 (allegato n. 104), sono stati corrisposti compensi per complessivi € 5.077,40 ai componenti della commissione di lavoro del piano sociale di zona.

In proposito, si evidenzia che l'Ufficio di Piano è istituito in base alle disposizioni della Legge n. 328 del 08.11.00 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

L'Ufficio di Piano svolge attività in favore dei soggetti residenti nei comuni dell'ambito e per il proprio finanziamento si avvale di risorse trasferite dalla Regione e dai comuni aderenti al piano.

L'Ufficio di Piano non risulta avere personalità giuridica, non ha un proprio bilancio ed un proprio patrimonio. Il soggetto giuridico che figura nei rapporti esterni è Roma Capitale, in qualità di comune capofila, o la sua articolazione territoriale appositamente individuata, ed è all'interno del proprio bilancio che sono inseriti gli appositi capitoli di spesa con cui opera l'Ufficio di Piano.

La presente premessa è necessaria a qualificare correttamente come debba essere inteso l'Ufficio di Piano, che è a tutti gli effetti parte integrante di Roma Capitale.

In tal senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione n. 32/2008, nella quale ha specificato che l'Ufficio di Piano rientra tra le *"... forme associative tra gli Enti locali, espressione di un'amministrazione per consenso"*, aventi la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi.

Con la stipula di una convenzione tra Enti locali non sorge un nuovo soggetto giuridico a cui possono imputarsi conseguenti rapporti giuridici".

Anche l'ARAN, con parere 499-15B7, ha affermato che *"... se la L.328/2000 non stabilisce espressamente che una parte dei rimborsi citati (pagati dalle ASL ai Comuni per le attività legate alla stessa legge) è destinata ad incentivare il personale, non è assolutamente possibile procedere nel senso indicato (utilizzo di parte delle somme per incentivazione del personale, ndr), perché si realizzerebbe un uso improprio di risorse pubbliche, con conseguenti responsabilità dei dirigenti e funzionari"*.

Tanto premesso, non è possibile prevedere specifici compensi per i dipendenti che fanno parte delle commissioni relative all'Ufficio di Piano.

Dopo aver evidenziato la illegittima corresponsione di compensi mediante l'utilizzo del codice stipendiale n. 1695 – Arretrato gettoni di presenza, per violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione, nella tabella successiva vengono riepilogate le somme corrisposte nel periodo 2008 – 2013 (per quest'ultimo anno i dati sono aggiornati ad ottobre).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Gettoni di presenza	3.017.553,72	2.308.709,46	1.959.848,03	1.445.557,56	1.161.128,22	937.935,62	10.830.732,61
Di cui comparto	2.569.108,96	1.955.688,12	1.856.553,77	1.384.191,60	1.065.677,60	886.746,14	9.717.966,19
Di cui dirigenza	448.444,76	353.021,34	103.294,26	61.365,96	95.450,62	51.189,48	1.112.766,42

Il rimborso spese ai tirocinanti

E' stata rilevata anche l'erogazione di così dette borse di studio ai tirocinanti dell'Avvocatura capitolina, che, per l'importo mensilmente corrisposto, appaiono rientrare nella nozione di spesa di personale³³. Simili compensi, la cui legittimità dell'erogazione è stata messa in dubbio³⁴, andavano comunque assoggettate al limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010³⁵. I dati riportati nella tabella seguente evidenziano il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione dal 2012 rispetto al 2009 (vedi paragrafo 4.6).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Compenso tirocinanti	178.200,00	170.100,00	201.100,00	217.699,00	219.541,00	154.769,00	1.141.409,00

4.3 Le progressioni verticali e le stabilizzazioni

Prima di procedere all'esame delle procedure di progressione verticale e di stabilizzazione realizzate dall'ente, è opportuno effettuare una breve ricognizione delle modifiche alla dotazione organica operate dall'ente sin dall'anno 1995.

Le modifiche alla dotazione organica ed i piani del fabbisogno

Il filo conduttore di tali provvedimenti è rinvenibile nella progressiva riduzione, se non addirittura cancellazione, delle qualifiche più basse, con un sensibile innalzamento di quelle più elevate.

Una prima operazione degna di menzione è quella prevista con Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00 (allegato n. 105), con la quale è stata prevista,

³³ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella delibera n. 125/2013.

³⁴ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibera n. 98/2012.

³⁵ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 268/2013.

fra l'altro, la riduzione di 500 posti di categoria C ed il contestuale incremento di 500 posti di categoria D, nonché la "dissolvenza della categoria A", ovvero il passaggio progressivo, "*... sia attraverso l'attuazione della concorsualità interna prevista dal Patto di Fine Mandato sia attraverso l'applicazione della progressione verticale prevista dal nuovo sistema di classificazione ...*", dei dipendenti della categoria A alla categoria B.

Gli scriventi hanno chiesto informazioni in merito a tali procedure, ottenendo in risposta una serie di atti, il cui esame ha evidenziato diverse irregolarità.

Con Determina n. 3433 del 4.10.01 (allegato n. 106) è stata approvata la graduatoria del concorso riservato ai dipendenti dell'ente per l'inquadramento nella categoria D1, bandito con Delibera di Giunta Comunale n. 3975 del 26.09.97. Dalla lettura dell'atto è possibile rilevare che la selezione si è svolta nel corso degli anni 1999 e 2000, con approvazione della graduatoria definitiva avvenuta con Determina n. 3196 del 14.09.01.

Si ricorda come i concorsi interni fossero stati espunti dall'ordinamento a far data dal 31.03.99, a seguito della previsione del passaggio alla categoria superiore mediante l'istituto della progressione verticale.

Appare evidente, pertanto, come l'ente abbia proseguito nella selezione anche se tale modalità di reclutamento non trovava più cittadinanza nell'ordinamento giuridico vigente.

Ancor più evidente appare la violazione del quadro giuridico derivante dal disposto della Determina n. 4095 del 22.11.01 (allegato n. 107), con cui è stato disposto lo scorrimento della graduatoria del citato concorso, si ricorda non più in linea con il quadro normativo vigente, che ha comportato l'inquadramento nella categoria D1 di ulteriori 197 unità di personale.

Lo stesso è accaduto con Determina n. 3662 dell'11.12.02 (allegato n. 108) con cui sono state inquadrate nella categoria D1 ulteriori 77 unità di personale, nonostante l'istituto del concorso interso fosse oramai inutilizzabile da oltre 3 anni.

Va segnalato come il reinquadramento dei dipendenti in una categoria superiore sia stato considerato illegittimo e produttivo di danno erariale dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con la sentenza n. 133/2011.

Successivamente, con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04, è stata modificata la dotazione organica, prevedendo una riduzione dei posti di categoria più bassa ed un aumento di quelli di categoria più elevata, nonché la trasformazione a tempo pieno dei posti a *part time* istituiti *ex novo* con la Delibera di Giunta Comunale n. 83 del 23.01.01. Le modifiche sono riepilogate nella seguente tabella.

Categoria	D.O. precedente	Nuova D.O.
D	6.220	6.454
C	17.362	18.030
B	7.885	6.562
Totale	31.467	31.046

La Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04 contiene anche quello che viene definito "Programma di fabbisogno di personale per il triennio 2004 – 2006". In sostanza il programma non è altro che una differenza tra i posti previsti in dotazione organica e quelli effettivamente coperti, per cui l'ente avrebbe previsto di colmare tutte le vacanze nel triennio in questione, senza specificare, peraltro, né in quale anno avrebbe dovuto effettuare le assunzioni né le modalità con cui si sarebbe reclutato tale personale (concorso pubblico, mobilità, progressioni verticali, ecc.).

Tale documento non ha subito alcuna modificazione a seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 311/2004, che ha fortemente ridotto le possibilità di procedere ad assunzioni per gli enti locali.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 502 del 7.11.07 è stata incrementata la dotazione organica dell'ente, con la previsione di ulteriori 1.042 posti di categoria C relativi ai profili di insegnante scuola dell'infanzia e educatrici asili nido.

Tra le ragioni che hanno portato all'incremento dei posti in dotazione organica è rinvenibile l'avvio di "*un programma di stabilizzazione delle lavoratrici/lavoratori*

precari del settore educativo, con le modalità e nei limiti stabiliti dalla legge finanziaria per l'anno 2007". In sostanza è stata appositamente incrementata la dotazione organica per poter operare la stabilizzazione di personale, che vedeva, quale precondizione, la presenza di posti vacanti in dotazione organica.

La previsione *ex novo* di posti in dotazione organica, a parere degli scriventi, appare elusivo dell'obbligo in precedenza richiamato.

La delibera adottata appare inoltre contrastare con i principi del D.Lgs. n. 165/2001, il quale prevede che gli enti rivedano periodicamente la propria dotazione organica con l'obiettivo di contenere la spesa del personale. L'invarianza della spesa sarebbe stata garantita solo successivamente, mediante riduzione di 1.171 posti di categoria B.

Si può leggere infatti *"Che sempre nell'ambito dell'accordo del 7 novembre 2006 è stato preso l'impegno di procedere alla riorganizzazione dei servizi ausiliari e la gestione di un percorso ad esaurimento per i profili professionali impegnati nei medesimi servizi e che tale percorso sarà definito nel quadro della procedura di evidenza pubblica relativa ai servizi resi dalla società a partecipazione comunale "Roma Multiservizi S.p.A.";*

Che, pertanto, una volta definito ed approvato il progetto di riorganizzazione dei servizi ausiliari, l'Amministrazione provvederà a modificare la vigente dotazione organica che determinerà la diminuzione di 1.171 posti di categoria B1 ... a fronte dell'incremento immediato di 1.042 posti di categoria C1 ...".

Quanto previsto desta notevoli perplessità sotto molteplici aspetti. In primo luogo, non può essere considerata un'operazione ad invarianza di spesa l'immediato incremento di dotazione organica bilanciato da una futura riduzione di altri posti previsti nella stessa.

In secondo luogo, l'invarianza della spesa a regime viene ottenuta solamente attraverso la sottoscrizione di un contratto di servizio elusivo degli obblighi di contenimento della spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, in quanto non vi è una effettiva riduzione di spesa, ma semplicemente la

evidenziazione contabile della stessa nell'Intervento 3 – Prestazioni di servizi, invece che nell'Intervento 1 – Spese di personale.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 503 del 7.11.07 è stata approvata, a stralcio, la programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2007 – 2009, con la quale è stata prevista la stabilizzazione 47 unità di categoria D, 28 unità di categoria C e 4 unità di categoria B. Nel documento è indicato solamente l'anno in cui saranno effettuate le assunzioni.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08 (allegato n. 109) è stata prevista l'istituzione di 1.005 unità di categoria C – Istruttore amministrativo e di 74 unità di categoria D – Dietista. Contestualmente sono stati cancellati 1.129 posti di categoria B (con azzeramento degli 890 posti di Operatore servizi amministrativi e informativi, riduzione di 239 posti di Operatore servizi supporto e custodia e riduzione di 8 posti di Operatore servizi educativi e sociali) e azzeramento dei 74 posti di categoria C – Dietista. I soggetti inquadrati nei profili cancellati sarebbero stati inquadrati nella categoria superiore a seguito di percorso formativo riservato.

In tale atto è contenuta l'approvazione del piano delle assunzioni 2008 – 2009, che per la prima volta indica, suddivise per anno, le figure professionali da reclutare e le modalità di reclutamento.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09 (allegato n. 110) è stata prevista la cancellazione dei posti di categoria C di profilo Ispettore annonario ed il reinquadramento dei dipendenti nella categoria D.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09 è stato integrato il piano assunzionale per gli anni 2009 – 2011, prevedendo, nell'anno 2009, l'assunzione di 293 unità di personale mediante concorso pubblico (48 di categoria D e 245 di categoria C), oltre a 393 stabilizzazioni di Istruttori di Polizia Municipale di categoria C. Negli anni 2010 e 2011 sarebbero stati assunti mediante concorso pubblico ulteriori 391 Istruttori di Polizia Municipale di categoria C (200 + 191).

Con Delibera di Giunta Comunale n. 422 del 22.12.09 è stata ulteriormente modificata la dotazione organica dell'ente ed è stato approvato il piano triennale del

fabbisogno 2010 – 2012. La nuova dotazione organica è riepilogata nella seguente tabella.

Categoria	Nuova D.O.
D	7.727
C	22.255
B	2.548
Totale	32.530

Anche in questo caso la programmazione triennale del fabbisogno prevedeva la copertura integrale dei posti vacanti, senza l'indicazione né dell'anno in cui si sarebbero effettuate le assunzioni né delle modalità con cui si sarebbe reclutato tale personale.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 115 del 17.10.10 (allegato n. 111) è stata prevista la soppressione di 30 posti di categoria C, con passaggio dei dipendenti ivi inquadrati nella categoria D. Come verrà dettagliatamente descritto in seguito, tale operazione è palesemente illegittima, in quanto le progressioni verticali sono state espunte dall'ordinamento a far data dall'1.01.10 ad opera del D.Lgs. n. 150/2009.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 135 del 22.12.10 (allegato n. 112) è stato previsto l'incremento di 150 posti della dotazione organica della categoria D, profilo Assistente sociale, con contestuale integrazione del piano del fabbisogno per il reclutamento di 157 assistenti sociali (di cui 7 già previsti in precedenza).

Come già illustrato in precedenza relativamente a casi analoghi, non appare in linea con il disposto dell'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001 un incremento della dotazione organica con conseguente aumento della spesa di personale teorica.

Quanto al piano del fabbisogno, anche in questo caso lo stesso, oltre ad apparire del tutto carente quanto a tempistica e modalità di reclutamento, così come i piani precedenti, non tiene in alcun conto dei limiti al *turnover* previsti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 197 dell'1.06.11 è stato integrato il piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo l'assunzione nell'anno 2011 di 245 unità di categoria D – Funzionario di Polizia Municipale.

Con Delibera n. 206 del 15.06.11 è stato nuovamente integrato il piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo l'assunzione nell'anno 2011 di 408 unità di personale (13 di categoria D e 395 di categoria C) in *part time* al 50%. Nell'anno 2012 si sarebbe proceduto all'assunzione di 72 unità di personale di categoria C.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 329 del 28.09.11 è stata prevista una ulteriore integrazione del piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo il reclutamento di complessivi 208 soggetti disabili.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 226 del 25.07.12 è stata modificata nuovamente la dotazione organica, prevedendo l'istituzione di 12 posti di categoria D e di 44 posti di categoria C (al netto dei cambi di profilo) e la cancellazione di 93 posti di categoria B.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 332 del 28.11.12 è stata nuovamente modificata la dotazione organica dell'ente, prevedendo la cancellazione di 12 posti di categoria D, di 80 posti di categoria B e l'istituzione di 42 posti di categoria C, oltre alla modifica di alcuni profili professionali. E' stato inoltre modificato il piano del fabbisogno, prevedendo la copertura di tutti i posti vacanti.

Con il medesimo atto è stata prevista anche la trasformazione dei rapporti *part time* inizialmente sottoscritti in attuazione della Delibera di Giunta Capitolina n. 206/2011 al 50% di 356 dipendenti di categoria C in *full time*.

Tali dipendenti avevano già visto incrementare la percentuale di *part time* al 91,67% a seguito di quanto disposto con Delibera di Giunta Capitolina n. 123 del 24.04.12.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 103 del 22.03.13 è stata prevista l'assunzione nell'anno 2013 di 152 unità di personale di varie categorie.

Con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 128 del 5.04.13, è stata nuovamente modificata la dotazione organica, istituendo 121 posti di categoria C (al netto dei cambi di profilo) e la cancellazione 59 posti di categoria D e 60 posti di categoria B.

Con Deliberazione n. 299 del 5.06.13 è stata autorizzata l'assunzione di 71 dipendenti di categoria D, la stabilizzazione di 18 dipendenti e l'assunzione di 5 soggetti attingendo alle graduatorie concorsuali della Regione Lazio.

Dopo aver illustrato le modifiche alla dotazione organica ed i principali atti relativi ai piani del fabbisogno di personale, è possibile effettuare alcune considerazioni.

In primo luogo, va rilevato come l'ente, sebbene sin dall'anno 1997 la Legge n. 449/1997 avesse previsto l'obbligo di predisporre il piano triennale del fabbisogno di personale, abbia approvato per la prima volta un documento avente tale nome solamente con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04, riferito al triennio 2004 – 2006.

Il documento citato, inoltre, non contiene gli elementi essenziali di un piano del fabbisogno. E' stato già evidenziato come si trattasse della semplicistica previsione di copertura di tutti i posti vacanti previsti in dotazione organica, senza indicare né l'anno nel quale sarebbero dovuti avvenire i reclutamenti, né le modalità con cui sarebbe stato reclutato il personale (concorso pubblico, mobilità, progressione verticale, ecc.), né la compatibilità del programma assunzionale con i vincoli di finanza pubblica.

Nella sostanza, il documento approvato, sebbene così fosse definito, non può essere qualificato come un piano triennale del fabbisogno di personale.

Relativamente al triennio 2007 – 2009 non è stato fornito alcun documento nel quale fosse contenuta la previsione triennale del fabbisogno di personale, né un simile documento è mai richiamato nella restante documentazione fornita, con la quale sono state estemporaneamente autorizzate assunzioni di personale.

Sino all'anno 2007 compreso, quindi, l'ente ha posto in essere procedure di reclutamento in assenza di una preventiva definizione di un piano triennale del fabbisogno che disciplinasse, in maniera organica e coerente le necessità di personale

dell'ente e che tenesse conto dei vincoli di finanza pubblica e del rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno, di cui si parlerà in seguito, violando così il disposto di cui all'art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

La Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08 è il primo documento che può essere definito un piano triennale del fabbisogno, sebbene lo stesso contenesse previsioni palesemente illegittime, per le ragioni che verranno di seguito specificate in sede di esame delle procedure di progressione verticale, e si riferisse esclusivamente al biennio 2008 – 2009.

Successivamente, il piano triennale del fabbisogno di personale 2010 – 2012 è stato approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 422 del 22.12.09, più volte modificato e integrato.

Tale documento, così come le successive modifiche, non riportano alcun elemento che consenta di individuare in maniera puntuale il rispetto dei limiti di finanza pubblica, in particolare per quanto riguarda i limiti al *turnover* previsti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010. Nei vari atti esaminati, infatti, è riportata la generica indicazione del rispetto di tali limiti, ma non viene esposto alcun conteggio in merito.

Dal complesso dei documenti esaminati emerge inoltre la tendenza dell'ente a cancellare posizioni di categoria inferiore per istituirne di nuove di categoria superiore, nelle quali in molti casi è stato reinquadrato il personale già in servizio. Simili operazioni, fermi restando i soggetti impiegati, hanno determinato per gli stessi un incremento retributivo, con conseguente maggiore spesa per l'ente.

Di seguito, verranno esaminate nel dettaglio le procedure di progressione verticale e di stabilizzazione.

Le progressioni verticali

Il CCNL 31 marzo 1999, all'articolo 4, disciplina l'istituto della progressione verticale nel sistema di classificazione. In applicazione di tale disposizione, gli enti disciplinano le modalità con cui effettuare le procedure selettive per la progressione verticale, finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente

superiore, nel rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 29/1993 (sostituito dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001) e nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tali categorie che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno.

Le modalità con cui effettuare le progressioni verticali sono state oggetto di diversi interventi, sia normativi che giurisprudenziali³⁶.

Va preliminarmente rilevato come le stesse possano essere effettuate esclusivamente nell'ambito delle previsioni dei piani triennali del fabbisogno, previsti dall'art. 39 della Legge n. 449/1997 e dall'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

Relativamente alle modalità di copertura dei posti vacanti in organico, in particolare quanto alla possibilità di riservare una percentuale di posti alle selezioni interne, va rilevato come la Corte Costituzionale sia più volte intervenuta a giudicare la rispondenza al precetto costituzionale delle riserve di posti.

Una prima sentenza che va citata è la n. 234/1994, con la quale è stato evidenziato come la previsione di una riserva di posti pari al 50% per il personale interno non risulti lesiva del dettato costituzionale.

Successivamente, con sentenza n. 194/2002, la Consulta ha sancito la non conformità al dettato costituzionale della previsione di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante concorso esterno nella percentuale del 30%, in quanto lesivo dei principi di parità di trattamento e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, fissati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione. Il principio della necessità di adeguato accesso dall'esterno è stato poi sancito espressamente dal citato art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001. Con la citata sentenza, inoltre, è stata stabilita la necessità di una adeguata motivazione a supporto della scelta di ricorrere a professionalità interne per la copertura dei posti vacanti.

A seguito di tale sentenza, è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato che, con parere del 4.07.02, ha fatto rilevare come la percentuale di posti da coprire

³⁶ Cfr., tra gli altri, Corte dei conti, Sezione I Appello, sentenza n. 52/2012.

mediante accesso dall'esterno debba essere non inferiore al 50%. Al fine di meglio comprendere quali siano le corrette modalità con le quali procedere alla copertura dei posti vacanti in organico, va preso a riferimento quanto affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7304 dell'11.11.04.

In tale pronuncia, il Consiglio di Stato ripropone l'*excursus* normativo e giurisprudenziale al riguardo, facendo presente come l'orientamento della Corte Costituzionale innanzi citato fosse consolidato sin dagli anni '80 (vedi Corte Cost. 7 aprile 1983, n. 81; Corte Cost. 24 marzo 1988, n. 331; Corte Cost. 13 ottobre 1988, n. 964; Corte Cost. 23 febbraio 1994, n. 51; Corte Cost. 23 luglio 1993, n. 333; Corte Cost. 10 giugno 1994, n. 234; Corte Cost. 29 dicembre 1995, n. 528; Corte Cost. 30 ottobre 1997, n. 320; Corte Cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte Cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte Cost. 29 maggio 2002, n. 294; Corte Cost. 24 luglio 2003, n. 274).

In merito alla possibilità di riservare la copertura di posti vacanti in organico riferiti ad una data posizione economica mediante progressione verticale e la copertura di posti vacanti relativi ad altre posizioni mediante accesso dall'esterno (es. D1 da coprire con progressione verticale ed assunzioni dall'esterno per la posizione C1) la medesima sentenza precisa che *“La proporzione fra posti banditi mediante concorso esterno e posti banditi mediante procedura selettiva interna va quindi verificata qualifica per qualifica, categoria per categoria e non rispetto al totale dell'organico dell'ente ... Non è quindi in questione la legittimità a certe particolari condizioni dell'istituto della c.d. progressione verticale, ma il bilanciamento erroneo fra concorsi attinenti a posti e profili professionali diversi, in modo che lo svolgimento di concorsi per la categoria B legittimasse l'amministrazione a svolgere selezioni interne per tutti i posti disponibili di categoria D, mentre si tratta di realtà diverse e fra loro irriducibili”*.

Riguardo al caso in cui il posto da coprire in relazione ad una data posizione economica sia uno solo, si ritiene che lo stesso vada coperto mediante accesso dall'esterno e non mediante progressione verticale.

A tale interpretazione si giunge dall'esame dell'art. 4 del CCNL del 31.03.99, il quale fa presente che si può far ricorso alla copertura di posti mediante la progressione verticale "... nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno". Tale consecuzione temporale evidenzia la necessità di destinare preliminarmente il contingente di posti da coprire tramite accesso dall'esterno e, solo successivamente, mediante progressione verticale. Pertanto, nel caso di un solo posto disponibile, lo stesso deve essere coperto esclusivamente mediante accesso dall'esterno. Una siffatta interpretazione trova conferma nel parere ARAN 399-4C1, presente nella Raccolta sistematica.

Da ultimo, l'art. 62 del D.Lgs. n. 150/2009 ha modificato l'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, cancellando dall'1.01.10 l'istituto delle progressioni verticali. Da tale data, non è più possibile per gli enti locali utilizzare l'istituto in questione, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera n. 10/2010.

Esaminando quanto avvenuto presso Roma Capitale, si possono rilevare diverse irregolarità riguardo alle procedure di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante progressione verticale.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04 è stata disposta la forte riduzione dei posti in organico di categoria A, con contestuale sensibile aumento di quelli di categoria B. Tale operazione ha comportato il passaggio di un gran numero di dipendenti alla categoria superiore, come evidente dalla variazione degli organici. A titolo di esempio, si evidenzia che il profilo B1 – Operatore servizi di supporto e custodia ha visto aumentare di 260 unità la dotazione organica, mentre il profilo A1 – Addetto servizi di supporto e custodia ha visto diminuire di 197 unità la dotazione organica.

Analogamente, il profilo B1 – Operaio specializzato ha visto aumentare di 181 unità la dotazione organica, mentre il profilo A1 – Operaio qualificato ha visto ridurre di 143 unità la dotazione organica. Il fatto che si tratti dei medesimi soggetti che sono passati dalla categoria A alla categoria B è confermato da quanto indicato nella nota n. 10 all'allegato A, ovvero che "*Nel corso dell'anno 2002 sono stati espletati diversi*

corsi di riqualificazione con selezione finale volti al passaggio verticale dalla ctg. A alla ctg. B, per diverse figure professionali previste "in dissolvenza" dalla Del. G.C. n. 1091/2000. Pertanto i posti vengono previsti in aggiunta in Categoria B ed in diminuzione in Categoria A".

Tale operazione era il proseguimento di quanto già disposto con Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00 (allegato n. 105), con la quale, come già detto, è stata prevista, fra l'altro, la riduzione di 500 posti di categoria C ed il contestuale incremento di 500 posti di categoria D, nonché la "dissolvenza della categoria A", ovvero il passaggio progressivo dei dipendenti della categoria A alla categoria B.

Si è già detto in precedenza come l'ente non avesse mai adottato il piano triennale del fabbisogno previsto dall'art. 39 della Legge n. 449/1997, in questa sede verrà verificato se le procedure di progressione verticale hanno rispettato il principio costituzionale di adeguato accesso dall'esterno.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le procedure di progressione verticale e le assunzioni dall'esterno effettuate dall'ente, così come rilevate dai conti annuali trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato. Si precisa che i dati si riferiscono alle posizioni di accesso delle varie categorie.

Anno	Categoria B		Categoria C		Categoria D	
	Concorsi	Progressioni	Concorsi	Progressioni	Concorsi	Progressioni
2001	202	675	1.036	212	210	2.347
2002	39	148	1.061	96	80	197
2003	140	367	48	0	27	31
2004	34	0	50	67	22	6
2005	0	0	0	0	1	0
2006	0	0	135	0	1	0
2007	17	0	65	0	0	0
2008	11	1	388	447	3	1.056
2009	6	0	675	425	70	126
2010	0	0	580	995	8	1.396
2011	1	0	378	66	13	270

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano chiaramente come l'ente nel periodo 2001 – 2003 abbia fortemente favorito la copertura dei posti vacanti di categoria B e D mediante progressione dei dipendenti già in servizio ed a scapito dei soggetti esterni, in violazione del disposto costituzionale.

Il medesimo fenomeno è riscontrabile anche nel periodo 2008 – 2011 per la categoria D, dove a fronte di 2.848 progressioni verticali sono state effettuate solamente 94 assunzioni dall'esterno. Per quanto riguarda la categoria C, si rimanda l'esame dopo che verranno trattate le procedure di stabilizzazione.

L'effettuazione di progressioni verticali in assenza di programmazione ed in violazione del principio di adeguato accesso dall'esterno è illegittimo e fonte di responsabilità erariale, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, con sentenza n. 52/2012.

Particolarmente significativo per evidenziare come esistesse presso l'ente una precisa volontà di favorire il personale interno, procedendo ad inquadramenti che hanno determinato un generalizzato incremento delle retribuzioni, è il fenomeno in precedenza descritto di cancellazione di posti in dotazione organica di categoria inferiore per crearne altri del tutto analoghi di categoria superiore. Un esempio eclatante in tal senso è quello dei Dietisti, che mantenendo i medesimi compiti (sono rimasti sempre dietisti) sono stati re inquadrati dalla categoria C alla categoria D.

A titolo esemplificativo, si fa presente che, in base alle retribuzioni previste dall'ultimo CCNL, sottoscritto in data 31.07.09, il passaggio di un dipendente dalla categoria A alla categoria B determina un incremento di retribuzione di € 930,14, che diventa di € 2.209,44 per il passaggio dalla categoria B alla C e di € 1.712,56 per il passaggio dalla categoria C alla D³⁷.

³⁷ Anche se il dipendente non era inquadrato nella posizione economica iniziale della categoria a seguito di progressioni orizzontali, il passaggio alla categoria superiore non fa diminuire il costo per l'ente, in quanto le somme percepite a titolo di progressione orizzontale rientrano nelle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio e vengono comunque spese.

Come ricordato in precedenza, l'istituto delle progressioni verticali è stato espunto dall'ordinamento, a far data dall'1.01.10, in ossequio a quanto disposto dal D.Lgs. n. 150/2009. Occorre quindi effettuare un approfondimento sulle procedure di progressione verticale che l'ente ha realizzato negli anni 2010 e 2011, anni nei quali l'istituto non esisteva più.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 10/2010, ha specificato come l'art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, il quale prevede che “... *le pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno ...*”, sia una norma di immediata applicazione che sostituiva con effetto immediato qualsiasi eventuale disposizione regolamentare contrastante, indipendentemente da quanto indicato all'art. 31 del medesimo D.Lgs. n. 150/2009.

Concludevano i Magistrati contabili specificando che “... *l'applicabilità dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50% di quelli messi a concorso, decorre dal 1 gennaio 2010*”.

A partire da tale data, quindi, non era più possibile utilizzare l'istituto. Una simile netta chiusura verso la possibilità di effettuare progressioni verticali, anche se programmate in precedenza, è stata confermata in più occasioni da parte della Magistratura contabile.

In particolare, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 41/2010, ha specificato che non era possibile effettuare progressioni verticali nemmeno se le stesse erano state inserite in un piano assunzionale approvato prima dell'emanazione del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

In senso analogo si è espressa la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con delibera n. 317/2010, nella quale ha affermato che “*In altri*

termini, coerentemente con i principi affermati dalla delibera 10/SEZAUT/2010/QMIG del 31 marzo/29 aprile 2010, della Sezione delle Autonomie, deve escludersi la validità di un atto di programmazione triennale, che, pur legittimamente adottato (perché approvata prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009), risulti inattuato alla data del 1 gennaio 2010, perché, in tale ultima ipotesi, lo ius superveniens, (che, nell'ipotesi in esame costituisce, tra l'altro, "norma di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost. e principio generale dell'ordinamento" : artt. 24 e 74 d.lgs. 150/2009) troverà applicazione piena ed assorbente"³⁸.

Non sono mancati casi in cui la Magistratura contabile si sia espressa in senso più possibilista, come ad esempio ha fatto la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con delibera n. 41/2010, nella quale ha affermato che *"vi è la possibilità di portare a compimento le progressioni verticali con riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa, a condizione che sia stato approvato prima dell'entrata in vigore del decreto n. 150 del 2009 il bando di avvio delle progressioni (non rileva, a tal fine, il mero inserimento delle selezioni in atti di programmazione)"*.

A questo punto è opportuno esaminare quanto accaduto presso Roma Capitale. Come già accennato in precedenza, con Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08, è stato approvato il piano del fabbisogno per gli anni 2008 e 2009, mentre nulla veniva stabilito per l'anno 2010.

Le variazioni al piano assunzionale approvate con Delibere di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09 e n. 370 del 25.11.09 non fanno alcuna menzione a procedure di progressione verticale da effettuarsi nell'anno 2010.

Il primo documento che indica espressamente come sia prevista la realizzazione di procedure di progressione verticale nell'anno 2010 è la Delibera di Giunta

³⁸ In senso conforme vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 78/2010.

Comunale n. 422 del 22.12.09, emessa quando oramai era ben nota l'intenzione del legislatore di cancellare l'istituto di lì a pochi giorni.

Un simile comportamento appare palesemente elusivo delle disposizioni normative richiamate e non improntato al principio di buona fede che deve caratterizzare l'operato delle amministrazioni pubbliche, in quanto, una volta emanata una norma, indipendentemente dalla entrata in vigore della stessa, devono essere evitati comportamenti strumentalmente finalizzati ad eludere il precetto normativo³⁹.

Va inoltre rilevato come la programmazione per l'anno 2010 non rispettasse nemmeno il principio di adeguato accesso dall'esterno. Quanto alla categoria D, ad esempio, a fronte di 729 progressioni, non era prevista nemmeno una assunzione tramite concorso pubblico. Veniva addirittura previsto il passaggio di 300 unità di personale di P.M. dalla categoria C alla D mediante procedura di cui all'art. 91, comma 3, del TUEL, di cui la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, nella citata delibera n. 10/2010, ne aveva rilevata la disapplicazione ad opera della contrattazione collettiva.

Tanto premesso, l'ente ha effettuato, nel periodo 2010 - 2011, ben 1.061 progressioni illegittime dalla categoria B alla C e 1.666 dalla categoria C alla D.

Una simile operazione ha determinato un maggior onere su base annua per l'ente stimabile in € 5.197.340,80 (1.061 x 2.209,44 + 1.666 x 1.712,56), al netto degli oneri a carico dell'ente.

La stabilizzazione del personale ai sensi dell'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006 e dell'art. 3, comma 90, lett. b), della Legge n. 244/2007

Il principio di adeguato accesso dall'esterno va rispettato, oltre che in fase di applicazione dell'istituto delle progressioni verticali, anche in relazione alle

³⁹ Vedi in tal senso, ad esempio, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 84/2013.

stabilizzazioni di personale effettuate in base alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006.

Più esplicitamente, con la Circolare n. 5 del 18.04.08, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ricordato che le procedure di stabilizzazione non possono prescindere dall'applicazione del principio costituzionale del prevalente accesso mediante concorso pubblico e che pertanto si può procedere alle stabilizzazioni esclusivamente se nel piano triennale del fabbisogno sono previste forme di assunzione tese a garantire tale adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire.

Il Consiglio di Stato, nella Decisione n. 6536 del 26.10.09, ha confermato che *"... sia il ricorso alla procedura di mobilità del personale, sia lo strumento della stabilizzazione non erano strumenti di assunzione a cui l'amministrazione era obbligatoriamente tenuta sulla base della legislazione vigente, ma mere facoltà che avrebbero dovuto essere esercitate nel rispetto dei limiti intrinseci della discrezionalità e nell'ottica dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sia con riguardo al principio di buon andamento, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, sia della garanzia di adeguato accesso ai posti dall'esterno mediante concorso"*.

Dall'esame dei conti annuali, è stato rilevato che l'ente ha proceduto alla stabilizzazione del personale indicato nella seguente tabella.

	2007	2008	2009	2010
B1		11	2	
B3				
C	832	1.296	547	50
D1		37	6	
D3				
Totale	832	1.344	555	50

Sommando il numero dei soggetti stabilizzati a quello di coloro che hanno beneficiato delle progressioni verticali riportato in precedenza (vedi pag. 266), emerge

che in nessuno degli anni 2007 – 2009 l'ente ha rispettato il principio di adeguato accesso dall'esterno.

Le stabilizzazioni di personale appaiono pertanto già illegittime sotto tale aspetto. Gli scriventi hanno inoltre verificato se i soggetti interessati avessero i requisiti previsti dalla norma.

L'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006 ha previsto la possibilità per gli enti locali di procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, o che avesse conseguito tale requisito temporale in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29.09.06 o che fosse stato in servizio almeno tre anni nel quinquennio antecedente alla entrata in vigore della legge.

La stessa disposizione prevedeva che potesse essere stabilizzato il personale assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge; in mancanza di tale requisito, si sarebbe potuto procedere alla stabilizzazione previo espletamento di prove selettive.

L'art. 3, comma 90, lett. b), della Legge n. 244/2007 ha esteso la possibilità di accedere alla stabilizzazione al personale assunto a tempo determinato, o legato all'ente da un rapporto di co.co.co. (con particolari modalità), che avesse conseguito il requisito di anzianità in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28.09.07.

In proposito, è stato effettuato un controllo a campione per verificare se i soggetti stabilizzati avessero conseguito il requisito di anzianità previsto dalla norma in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28.09.07, condizione essenziale per poter accedere alla procedura.

Tale riscontro ha evidenziato come la stabilizzazione di 500 unità di personale presso la Polizia Municipale, prevista inizialmente con Deliberazione di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09 (allegato n. 113), sia avvenuta in palese violazione delle norme di legge in materia.

In tale delibera è riportato il contenuto della nota prot. 74434/2009 dell'Avvocatura Comunale, che sembrerebbe indicare che il raggiungimento dei 36

mesi di servizio presso l'ente possa essere raggiunto non solo sulla base di contratti stipulati anteriormente al 28.09.07, ma anche mediante proroga degli stessi intervenuta dopo tale data.

Una simile lettura della norma è da escludere, in quanto se il legislatore avesse voluto consentire un simile operato lo avrebbe specificato. Va poi considerato che lo scopo della norma era quello di sanare la pregressa irregolare utilizzazione di personale a tempo determinato, non anche premiare future irregolarità con l'assunzione a tempo indeterminato.

A tal proposito, si richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato, Sezione VI, nell'ordinanza n. 2230/2008, ovvero che *“La stabilizzazione dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, prevista dal comma 519 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 è norma eccezionale rispetto al normale sistema vigente nel pubblico impiego, nel quale è il titolo dell'incardinazione nell'organizzazione amministrativa a determinare il tipo e la regolamentazione del rapporto. **In quanto norma eccezionale, quella ricordata è anche di stretta interpretazione, e non può, quindi, estendere la propria efficacia oltre ai casi stabiliti dal legislatore ...**”*.

Tanto premesso, gli scriventi hanno richiesto l'esibizione dei contratti sottoscritti con alcuni soggetti, per verificare se avessero conseguito il requisito di anzianità previsto dalla norma.

Un primo contingente di 393 unità è stato stabilizzato con Determina n. 2514 del 25.11.09 (allegato n. 114), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dall'1.12.09.

Appare alquanto singolare, come indicato nell'atto, che la procedura di stabilizzazione sia stata avviata con Determina n. 2513 del 25.11.09 e che *“... i dipendenti interessati, sulla base di specifico interesse, sono stati invitati a presentare domanda di stabilizzazione ...”* e che *“... l'Ufficio assunzioni ha provveduto a verificare l'effettivo possesso dei requisiti per la stabilizzazione ...”*.

Nella sola giornata del 25.11.09 sarebbe pertanto stata avviata la procedura, invitati tutti i 393 soggetti a presentare domanda di stabilizzazione, tutti e 393 i

soggetti avrebbero presentato la domanda, l'ufficio personale avrebbe verificato che tutti tali soggetti erano in possesso dei requisiti previsti dalla norma e sarebbe stato adottato il provvedimento che ne disponeva la stabilizzazione.

E' stata esaminata una posizione a campione, quella della dipendente Ali Simona, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con la dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 6.11.06 (allegato n. 115), con decorrenza dall'1.12.06 al 31.12.08, ovvero della durata di 25 mesi. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 116), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09, ed in data 30.11.09 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti antecedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08.

La dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzata.

Un secondo contingente di 35 unità è stato stabilizzato con Determina n. 2870 del 28.12.09 (allegato n. 117), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 29.12.09.

Anche in questo caso è stata esaminata una posizione a campione, quella del dipendente Bassi Giorgio, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con il dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 11.12.06 (allegato n. 118), con decorrenza dall'11.12.06 al 31.12.08, ovvero della durata di 24 mesi e 20 giorni. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 119), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09. In data 1.12.09 è stato sottoscritto un terzo contratto a tempo determinato, con

decorrenza dall'1.12.09 al 29.12.09 (allegato n. 120) ed in data 29.12.09 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti precedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08 e del nuovo contratto sottoscritto in data 1.12.09. E' il caso di segnalare che la sottoscrizione di quest'ultimo contratto, essendo intervenuta quanto il termine previsto nel contratto precedente era già scaduto (30.11.09), non può essere qualificata come proroga.

Il dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzato.

Un terzo contingente di 41 unità è stato stabilizzato con Determina n. 1040 del 21.05.10 (allegato n. 121), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 27.05.10.

Anche in questo caso è stata esaminata una posizione a campione, quella della dipendente Bartoloni Manuela, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con la dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 21.05.07 (allegato n. 122), con decorrenza dal 21.05.07 al 31.12.08, ovvero della durata di 19 mesi e 10 giorni. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 123), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09. In data 1.12.09 è stato sottoscritto un terzo contratto a tempo determinato, con decorrenza dall'1.12.09 al 30.12.10 (allegato n. 124) ed in data 3.06.10 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti precedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08 e del nuovo contratto sottoscritto in data 1.12.09. E' il caso di segnalare che la sottoscrizione di quest'ultimo contratto, essendo intervenuta quanto il termine previsto nel contratto precedente era già scaduto (30.11.09), non può essere qualificata come proroga.

La dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzata.

Un quarto ed ultimo contingente di 9 unità è stato stabilizzato con Determina n. 1565 del 22.07.10 (allegato n. 125), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 2.08.10 (8 unità) e dal 6.09.10 (1 unità).

La situazione di questi ultimi 9 soggetti è identica a quella dei 41 beneficiari della stabilizzazione di cui alla precedente Determina n. 1040 del 21.05.10.

L'esame ha evidenziato come nessuno dei 478 soggetti fosse in possesso dei requisiti previsti dalla norma, inoltre ben 85 di essi non avevano conseguito il requisito di anzianità richiesto nemmeno in base a proroghe di contratti in essere alla data del 28.09.07.

Una ulteriore irregolarità è riscontrabile in relazione alla stabilizzazione dei 50 soggetti avvenuta nell'anno 2010. A decorrere da tale anno, infatti, non era più possibile attivare procedure di stabilizzazione. L'istituto, infatti, è stato espunto dall'ordinamento ad opera del D.L. n. 78/2009, convertito dalla Legge n. 102/2009.

In particolare, l'art. 17, commi da 10 a 12, prevede che le Pubbliche Amministrazioni, per il triennio 2010-2012, possono procedere all'immissione in ruolo del personale precario con tre diverse modalità:

- 1) concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti "*non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso*". Questa procedura riguarda esclusivamente i soggetti titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbiano maturato i requisiti di cui ai citati commi 558, art. 1, della Legge n. 296/2006 e 90, art. 3, della Legge n. 244/2007;
- 2) concorsi finalizzati a "*valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata*" dal personale già assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Per tali soggetti, come si vede, il regime normativo è più rigido, non essendo previsti concorsi riservati;

3) vera e propria stabilizzazione del personale appartenente alle qualifiche di cui all'art. 16 della Legge n. 56/1987, vale a dire il personale per il quale non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo.

A decorrere dal 2010, dunque, solo per l'ultima categoria si può ancora parlare di stabilizzazione nel senso classico del termine.

Per le prime due, invece, la stessa stabilizzazione rappresenta un istituto ormai desueto, come chiarito ai massimi livelli dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 108/2011.

La Consulta, nell'esaminare una norma della Regione Calabria che prevedeva la possibilità di procedere, a domanda, alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima.

Essa, infatti, "ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10-13, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 ... che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla giurisprudenza della Corte".

Ciò nonostante, Roma Capitale ha illegittimamente stabilizzato 50 unità di personale di categoria C nell'anno 2010.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si può rilevare come le procedure di progressione verticale realizzate presso Roma Capitale non rispettino il principio di adeguato accesso dall'esterno, in violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Analoga irregolarità investe la procedura di stabilizzazione del personale precario.

Il mancato rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno, come accennato, è stato ritenuto fonte di danno erariale dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, con sentenza n. 52/2012.

L'onere per l'ente conseguente all'effettuazione delle progressioni indicate è pari alla differenza retributiva tra la posizione economica iniziale della categoria di inquadramento prima della progressione e la posizione economica acquisita a seguito della stessa.

Per quanto riguarda le stabilizzazioni, molti dei soggetti beneficiari non erano in possesso dei requisiti di anzianità di servizio previsti dalla norma.

A tal proposito, si richiama quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Calabria, nella sentenza n. 293/2012, ovvero che “... *le stabilizzazioni operate ... con la trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato ovvero di co.co.co., sono da ritenersi, ancorché supportate da una procedura sedicente selettiva, ad ogni fine ed effetto, nulle di diritto stanti gli impedimenti normativi sopra delineati essendo state operate in violazione di disposizioni imperative ...*”.

Si fa presente che la retribuzione tabellare di un dipendente di categoria C1, in base al CCNL del 31.07.09, è pari ad € 19.454,15, per cui il costo annuo a regime delle illegittime stabilizzazioni è pari ad € 9.299.083,70 (19.454,15 x 473), oltre ad oneri a carico dell'ente.

4.4 Le assunzioni di personale a tempo determinato e l'utilizzo di lavoratori interinali

L'art. 36, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che, per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario, le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Il successivo comma 2 specifica che le stesse amministrazioni possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego, tra le quali il reclutamento a tempo determinato e la somministrazione di lavoro, esclusivamente per “rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali”.

La possibilità di assumere dipendenti a tempo determinato o di utilizzare lavoratori interinali è pertanto consentita esclusivamente per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, nella delibera n. 12/2012, ha, da ultimo, ribadito che *“Nell’ambito degli obblighi generali, il cui mancato rispetto determina come conseguenza il divieto di assunzione, con contratti di lavoro sia a tempo indeterminato che flessibile, si rammentano:*

....

-L’adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all’articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni in linea con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale (art. 6 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165). Al mancato adempimento di detta disposizione consegue, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, il divieto di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette”.

Tanto premesso, gli scriventi hanno esaminato gli atti forniti relativi all’utilizzo di personale a tempo determinato e di lavoratori interinali negli ultimi anni, rilevando significative irregolarità.

Il personale a tempo determinato

Dalla lettura della Delibera di Giunta Comunale n. 550 del 5.12.07 è possibile rilevare che l’ente ha previsto di assumere 766 unità di personale a tempo determinato, quantificate in base ai fabbisogni comunicati dalle varie strutture.

Nell’atto è indicato che *“... nel periodo compreso dal dicembre 2003 ad ottobre 2007 la dotazione organica di fatto del personale non dirigente di ruolo del Comune di Roma è diminuita di circa 2.500 unità ... Che tale decremento non è stato compensato con nuove assunzioni a causa dei vincoli giuridici ed economici imposti dalle ultime leggi finanziarie ... Che per mantenere un adeguato livello quali/quantitativo dei servizi erogati, l’Amministrazione Comunale ha la necessità di avvalersi di personale a tempo determinato ...”.*

Quanto affermato evidenzia come il personale a tempo determinato servisse per far fronte alle carenze di organico e non per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali. A titolo di esempio, si segnalà come tra le figure professionali erano presenti 510 Istruttori amministrativi.

Nella restante documentazione fornita, relativa all'approvazione dei piani del fabbisogno, non viene fatto accenno all'assunzione di dipendenti a tempo determinato.

Gli scriventi hanno esaminato i conti annuali trasmessi dall'ente alla Ragioneria Generale dello Stato, rilevando l'utilizzo di lavoratori a tempo determinato come riepilogato nella seguente tabella. La spesa indicata si riferisce al dato P015 della Tabella 14.

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero dipendenti	2.824	1.895	1.648	1.758	1.931
Spesa complessiva	73.697.786	53.051.284	44.550.455	48.276.626	45.548.381

Quale conseguenza dell'irregolare utilizzo di personale a tempo determinato, così come previsto dall'art. 36, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, nella formulazione introdotta dall'art. 17, comma 26, del D.L. n. 78/2009, convertito in Legge n. 102/2009⁴⁰, non può essere corrisposta la retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno utilizzato nei propri settori tali unità di personale negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012.

Non risulta che a nessun dirigente sia stata negata l'erogazione della retribuzione di risultato.

Inoltre, in base a quanto previsto dal comma 5-*quater*, introdotto dal D.L. n. 123/2013, *"I contratti di lavoro a tempo determinato posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale"*.

⁴⁰ Previsione trasfusa nel comma 5-*quater* dal D.L. n. 123/2013.

I lavoratori interinali

Gli scriventi hanno chiesto all'ente l'esibizione degli atti relativi all'utilizzo dei lavoratori interinali, ottenendo in risposta la documentazione riferita al periodo 2012 – 2013.

Con Determina n. 1581 dell'11.07.11 (allegato n. 126) è stata bandita una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di tre soggetti presso i quali approvvigionarsi di lavoratori interinali. Nelle premesse dell'atto si può leggere che *“l'art. 36 del D.Lgs. 165/2001 prevede che per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili ...”*. Nulla è riportato nell'atto relativamente a quali fossero le esigenze temporanee ed eccezionali che rendevano necessario procedere all'indizione della procedura.

Si è quindi proceduto a verificare se l'utilizzo di tale personale fosse motivato da esigenze temporanee ed eccezionali, tenendo conto di quanto indicato nelle note di richiesta dei vari uffici.

Nella nota prot. 26130 del 15.11.11 del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa (allegato n. 127), con la quale sono stati richiesti 10 autisti, si può leggere che *“Al fine di bilanciare lo squilibrio emerso, si potrebbe ipotizzare una diversa modalità di gestione del personale che consenta al Dipartimento l'assolvimento delle esigenze dell'Amministrazione capitolina.*

Qualora, invece, si ritenga che l'attuale quadro risponda alle concrete occorrenze e non possa essere oggetto di diversa modalità di gestione, si conferma l'esigenza, più volte segnalata, di incrementare il personale adibito alla guida degli autoveicoli assegnato alla U.O. Gestione Utilities e Autoparco di 10 unità corrispondenti alle analoghe richieste di reperimento rimaste senza esito ...”.

In base a quanto scritto, l'assegnazione stessa di lavoratori conferma che le esigenze rispondano *“... alle concrete occorrenze e non possa essere oggetto di*

diversa modalità di gestione ...”, escludendo pertanto che si tratti di esigenze temporanee ed eccezionali.

Ancor più evidente appare l'irregolare utilizzo di lavoratori interinali dalla lettura nota prot. RF/2012/118660 del Capo dell'Avvocatura (allegato n. 128), nella quale si può leggere che *“... si rappresenta l'urgente necessità di richiedere nuove risorse, al fine di ovviare alla grave carenza di personale amministrativo, che si è andata accentuando a seguito di una recente, ulteriore, forte riduzione di personale. ... Per disporre di una dotazione organica minima di personale, si chiede pertanto l'urgente ed indifferibile assegnazione di almeno n. 05 unità ascritte alla Categoria C, profilo istruttore amministrativo, oppure, in alternativa, di un pari numero di Lavoratori cosiddetti somministrati, del medesimo profilo”*.

La richiesta alternativa di 5 unità di personale dipendente o di lavoratori somministrati è esemplificativa della ordinarietà delle esigenze, che non possono in alcun caso essere considerate temporanee ed eccezionali.

Anche l'esame della nota prot. 353573 del 12.10.11 del Dipartimento Politiche Abitative (allegato n. 129) conferma che il personale interinale è stato utilizzato per far fronte ad esigenze ordinarie.

Nella stessa si può leggere infatti che le esigenze che hanno determinato il ricorso a lavoratori interinali in precedenza *“... non sono venute meno poiché il Dipartimento Politiche Abitative è tutt'ora gravato di straordinari carichi di lavoro non fronteggiabili con il già esiguo personale in servizio. Basti pensare che il solo flusso ordinario documentale in entrata ed in uscita è pari ad oltre 15.000 pratiche l'anno che dovranno essere puntualmente istruite ... A ciò aggiungasi che nell'ambito delle nuove assegnazioni alle diverse strutture dell'Amministrazione Capitolina delle unità risultate idonee nella graduatoria dell'ultimo concorso bandito, sono state destinate allo scrivente Dipartimento unicamente 3 risorse, seppur con riserva di ulteriori assegnazioni future”*.

Va comunque segnalato che, a parere degli scriventi, l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato non può essere considerata una

ragione sufficiente per far ricorso alla somministrazione di lavoro. In caso contrario, verrebbe vanificata qualsiasi norma volta a contenere la spesa per il personale mediante l'imposizione di limiti assunzionali.

Alcune anomalie sono state rilevate anche in relazione all'utilizzo di lavoratori interinali per la sostituzione di dipendenti in maternità. Leggendo la nota prot. 21941 del 22.06.12 del Municipio Roma III (allegato n. 130) è possibile rilevare la richiesta di 4 lavoratori interinali per la sostituzione di dipendenti in maternità, esigenze che sarebbero durate sino al mese di aprile 2013 (1 fino a settembre 2012, 1 fino a dicembre 2012, 1 fino a febbraio 2013 ed 1 fino ad aprile 2013).

L'ente, ha sottoscritto con la Obiettivo Lavoro il contratto n. 9550081/2013 (allegato n. 131), con il quale sono stati forniti 3 lavoratori interinali per il periodo 18.02.13 - 31.07.13, ovvero quando le esigenze non sarebbero dovute più sussistere.

Quanto in precedenza indicato evidenzia chiaramente come in moltissimi casi l'ente abbia fatto ricorso all'utilizzo di lavoratori interinali per far fronte ad ordinarie esigenze di servizio, in violazione di quanto disposto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001.

E' il caso di segnalare che l'utilizzo di lavoratori interinali in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici con i quali viene reclutato il personale a tempo indeterminato, nel caso in cui tali procedure subiscano dei ritardi a causa di eventi imprevisti, potrebbe essere giustificata esclusivamente in riferimento a quelle procedure che siano state espletate tenendo conto dei vincoli assunzionali previsti dalle disposizioni di finanza pubblica.

Presso l'ente, come evidenziato in precedenza, i piani triennali del fabbisogno sono stati redatti senza tenere in alcun conto tali vincoli, rinviando al momento del reclutamento la verifica dei presupposti per procedere all'assunzione. L'aver bandito concorsi pubblici, in tal caso, non può legittimare il ricorso al lavoro flessibile.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme spese dall'ente per l'utilizzo di lavoratori interinali, così come rilevate dalla Spesa Corrente – Intervento 3, voce di bilancio 0INT.

	2008	2009	2010	2011	2012
Impegni lavoro interinale	882.561,88	1.205.757,21	398.820,00	1.364.065,14	5.329.567,54

4.5 Le assunzioni del personale di *staff* ex art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000

L'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede la possibilità per gli enti di assumere a tempo determinato personale di *staff* agli organi politici, nel rispetto dei limiti previsti dal Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

La retribuzione tabellare di tali soggetti è equiparata a quella del personale del comparto, così come anche la retribuzione accessoria, fatta salva la possibilità prevista dal comma 3 del citato art. 90 di sostituire la stessa con un unico emolumento onnicomprensivo, da attribuirsi a seguito di motivato provvedimento della Giunta Comunale.

Gli scriventi hanno esaminato a campione i provvedimenti di conferimento degli incarichi, per verificare il rispetto delle disposizioni normative, rilevando diverse irregolarità.

E' stato esaminato il contratto sottoscritto con la Dr.ssa Masini Debora in data 31.03.09, nel quale è indicato che alla stessa sarebbe stato attribuito un emolumento ex art. 90, comma 3, di un importo che sarebbe stato determinato successivamente. Leggendo la Delibera di Giunta Comunale n. 35 del 18.02.09 è possibile rilevare l'autorizzazione ad integrare il trattamento tabellare con l'emolumento da quantificare successivamente da parte dell'Assessore Ghera.

Simili irregolarità hanno riguardato anche i contratti sottoscritti nell'anno 2008 con il Dr. Alessandro Montone e con la sig.ra Caterina Riccitelli, il cui emolumento sostitutivo sarebbe stato successivamente quantificato dall'Assessore Belviso.

Analoghe irregolarità sono proseguite anche negli anni successivi, come rilevabile, ad esempio, dal contratto sottoscritto in data 20.01.11 con la sig.ra Mercuri Anna Maria.

Un simile comportamento appare illegittimo, in quanto il rinvio effettuato dalla norma ad un motivato provvedimento della Giunta Comunale ha la finalità di attestare

la congruità del compenso in relazione ai compiti assegnati. Autorizzare l'erogazione senza conoscerne l'importo ha consentito di omettere il controllo demandato dalla norma alla Giunta Comunale.

In riferimento a tutti gli incarichi esaminati a campione e conferiti nell'anno 2008, è stato rilevato che il compenso sostitutivo del trattamento accessorio si è attestato su valori pressoché pari a quelli del trattamento tabellare, raddoppiando di fatto la retribuzione.

L'esame a campione dei contratti sottoscritti nella seconda parte dell'anno 2013 ha fatto registrare le medesime irregolarità segnalate in precedenza. Leggendo il contratto sottoscritto con la sig.ra Cappon Benedetta o con la sig.ra Modafferri Mariangela in data 20.09.13 è possibile rilevare che l'importo dell'emolumento sostitutivo del salario accessorio non viene citato nella Delibera di Giunta Capitolina n. 363 del 13.09.13, con cui ne è stata autorizzata l'assunzione, come non sono indicate le motivazioni che giustificano l'attribuzione dello stesso.

Va infine segnalato che tutti i soggetti sono stati individuati *intuitu personae*, contrariamente a quanto ritenuto corretto dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, con sentenza n. 85/2012. In tale pronunciamento i Magistrati contabili affermano che, in relazione del dibattito in merito alla necessità di procedere ad una selezione *“Al riguardo effetto tranciante hanno le considerazioni della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 252 del 30 luglio 2009 , per le quali: “Il riconoscimento agli amministratori pubblici ... di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime ... dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione”*⁴¹.

Se la scelta con il criterio *intuitu personae* può essere considerata legittima per gli stretti collaboratori in possesso di particolari professionalità, la stessa modalità di

⁴¹ In tal senso vedi anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza n. 622/2004.

selezione non può essere considerata legittima per la totalità del personale di *staff* agli organi politici.

4.6 Il disposto dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010

L'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010, ha previsto che gli enti "*... possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio ... non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009*". La disposizione citata si applica anche agli enti locali dall'anno 2012, così come previsto dall'art. 4, comma 102, della Legge n. 183/2011.

Riguardo le modalità applicative, la Corte dei conti, Sezioni Riunite, con delibera n. 11/2012, ha ribadito la piena applicabilità della disposizione agli enti locali, indicando entro quali margini gli enti potessero adeguare la stessa alle proprie necessità operative.

L'art. 1, comma 6-*bis*, del D.L. n. 216/2011, convertito in Legge n. 14/2012, ha previsto che il limite in precedenza indicato fosse applicabile al personale educativo e scolastico degli enti locali ed al personale della polizia locale solamente a decorrere dall'anno 2013.

Successivamente, l'art. 4-*ter*, comma 12, del D.L. n. 16/2012, convertito in Legge n. 144/2012, ha modificato la disposizione in esame, prevedendo che "*A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009*".

In conclusione, relativamente all'anno 2012, appaiono ravvisabili due limiti distinti, uno relativo alle assunzioni di lavoratori interinali ed uno relativo ai contratti a tempo determinato e di co.co.co.. Quanto a quest'ultimo, le voci riferite al personale di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, formano una categoria separata, soggetta a limite solamente dall'anno 2013, che può essere derogato nel caso in cui il personale risulti strettamente necessario per garantire le relative funzioni, fermo restando il limite di spesa sostenuto nell'anno 2009.

Una simile interpretazione appare confermata da quanto sostenuto dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, con delibera n. 11/2012, la quale testualmente riporta che *“Stante quanto precede in ordine ai criteri applicativi della normativa esaminata, va ricordato altresì, su un piano generale, che il legislatore si è dato carico di introdurre un differimento dell'applicazione del vincolo per le situazioni ritenute più impellenti. Infatti il DL 216/2011 (conv. in legge 14/2012) all'art 1 comma 6-bis prevede che: “Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ... si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ... a decorrere dall'anno 2013”*.

Gli scriventi hanno quindi chiesto all'ente di fornire la documentazione idonea a verificare il rispetto del limite normativamente imposto, ricevendo in risposta un prospetto riepilogativo della spesa (allegato n. 132).

Da tale documento è possibile rilevare che, relativamente alla spesa per utilizzo di lavoratori interinali, il limite non è stato rispettato. A fronte di una spesa nell'anno 2009 di € 405.773,21 soggetta a limite, nell'anno 2012 si sarebbe potuto impegnare un massimo di € 202.886,61, mentre la spesa sostenuta soggetta a limite è stata pari ad € 4.174.650,25. L'ente ha quindi violato lo specifico limite per € 3.971.763,64.

Quanto al personale a tempo determinato, la situazione viene riepilogata nella seguente tabella.

	A - Spesa 2009 sogg. a limite	B - 50% spesa 2009	C - Spesa 2012	Differenza C - B
Dirigenti T.D. extra D.O.	523.907,73	261.953,87	1.212.078,50	950.124,63
Alte specializzazioni	1.853.566,26	926.783,13	1.884.171,52	957.388,39
Collaborazioni varie	373.223,46	186.611,73	184.593,76	-2.017,97
T.D. amm.vo e tecnico	7.783.902,97	3.891.951,48	3.647.392,45	-244.559,03
Staff art. 90 TUEL	3.739.562,15	1.869.781,08	4.660.424,36	2.790.643,28
Art. 110 TUEL collaboraz.	204.592,76	102.296,38	0	-102.296,38
Totale	14.478.755,33	7.239.377,67	11.588.660,59	4.349.282,92

Da quanto riportato in precedenza, nell'anno 2012 lo specifico limite è stato superato per € 4.349.282,92. Particolarmente evidente appare l'irregolare andamento di alcune voci di spesa, quali quelle riferire ai dirigenti extra dotazione organica ed al personale di *staff*, che sono addirittura aumentate rispetto all'anno 2009.

In relazione al personale educativo e sociale, sebbene l'applicazione del disposto normativo sia stato posticipato all'anno 2013, va segnalato che la spesa nell'anno 2012 è stata sensibilmente superiore a quella dell'anno 2009. Quanto al personale di polizia locale, l'azzeramento della spesa è conseguenza diretta della effettuazione delle illegittime stabilizzazioni descritte nel precedente paragrafo 4.3.

4.7 Il personale con qualifica dirigenziale

Nel presente paragrafo verrà esaminata la spesa relativa al personale con qualifica dirigenziale dell'ente.

4.7.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

Il sistema delle relazioni fra enti locali e sindacati è definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo all'Area della dirigenza del comparto Regioni - Autonomie locali, stipulato il 23 dicembre 1999, così come modificato dal CCNL del 22.02.06.

L'articolo 3 del CCNL del 23.12.99 prevede che, presso ciascun ente con almeno cinque dirigenti (art. 4, comma 4), si svolga la contrattazione collettiva integrativa per il personale con qualifica dirigenziale sulle materie definite dall'articolo 4, mentre

l'articolo 5 detta precisi termini e procedure per giungere alla stipulazione del contratto integrativo.

In data 4.08.06 è stato sottoscritto il CCDI relativo al personale dirigente, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 473 del 4.08.06. Il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole alla sottoscrizione del contratto con nota GB/111731 del 2.08.06. Non è stata fornita prova della trasmissione all'ARAN del contratto.

Successivamente, in data 23.12.10, è stato sottoscritto un nuovo contratto decentrato, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Capitolina n. 117 del 22.12.10. Il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole alla sottoscrizione del contratto con nota CO/147 del 20.12.10. Non è stata fornita prova della trasmissione all'ARAN del contratto.

Anche in relazione ai due contratti citati il Collegio dei Revisori ha inteso limitare la propria attività di controllo alla sola compatibilità degli oneri derivanti con le risorse stanziare a bilancio, senza effettuare alcun controllo sul contenuto degli stessi. In precedenza, come indicato al paragrafo 4.2.4, è stato già segnalato come gli scriventi concordino con un simile operato.

4.7.2 Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale

L'articolo 26 del CCNL del 23.12.99, non modificato, per quanto ci interessa, dal successivo CCNL del 22.02.06, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il trattamento accessorio dei dirigenti, nelle due voci che lo compongono, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato. Tali fonti di finanziamento, determinate in modo rigoroso dal contratto, affluiscono in un apposito fondo.

Presso Roma Capitale, il fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente è stato costituito nell'anno 2008 così come indicato nel verbale d'intesa del 14.02.08 (allegato n. 133). Per l'anno 2009 non è stato fornito alcun documento relativo alla costituzione del fondo.

Il fondo per l'anno 2010 non è stato costituito utilizzando uno schema che facesse riferimento al dettato contrattuale. In allegato al verbale del 17 - 18 dicembre 2010 (allegato n. 134) è infatti presente una ricostruzione del fondo che riporta solamente in maniera sommaria le varie voci che lo compongono.

Relativamente agli anni 2011 e 2012 non è stato prodotto alcun documento relativo alla costituzione del fondo, così come non è stato sottoscritto alcun accordo sull'utilizzo dello stesso.

Nella tabella successiva viene riepilogata la costituzione del fondo per il personale dirigente, così come rilevata dalla documentazione fornita.

	2008	2009	2010	2011	2012
Art.26, c.1, lett. a), CCNL 23.12.99	4.973.662,76		4.973.662,76		
Art.26, c.1, lett. d), CCNL 23.12.99	167.738,49		167.738,49		
Art.26, c.1, lett. g), CCNL 23.12.99	239.868,50		288.230,73		
Art.26, c.2, CCNL 23.12.99	161.008,54		161.008,54		
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44		12.425.196,44		
Art.23, c.1, CCNL 22.02.06	169.728,00		169.728,00		
Art.23, c.3, CCNL 22.02.06	364.011,49		364.011,49		
Art.4, c.1, CCNL 14.05.07	395.366,40		395.366,40		
Art.4, c.4, CCNL 14.05.07	210.220,80		210.220,80		
Art. 16, c.1, CCNL 22.02.10			143.758,34		
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			507.173,36		
Art. 5, c.1, CCNL 03.08.10			209.573,00		
Art. 5, c.4, CCNL 03.08.10			265.849,33		
Tempo determinato			2.385.561,55		
Posizione coperte con comandi			456.905,69		
-Posizioni non attivate			-1.412.365,50		
Totale	19.106.781,42		21.711.599,42		

Si specifica che, nel prospetto dell'ente, il totale del fondo per l'anno 2008 non coincide la somma delle singole voci per € 20,00. Il totale riportato nella tabella precedente è quello errato indicato dall'ente. Tale errore si ripete anche nel fondo 2010.

Per l'anno 2009, nel quale l'ente non ha proceduto a costituire il fondo per il trattamento accessorio, verrà tenuto in considerazione l'importo dell'ultimo fondo approvato, ovvero quello dell'anno 2008, suddiviso nelle relative voci. Anche per gli anni 2011 e 2012 si prenderà in considerazione l'importo dell'ultimo fondo approvato, ovvero quello dell'anno 2010, suddiviso nelle relative voci.

Di seguito verrà effettuata la verifica della corretta quantificazione del fondo da parte dell'ente.

4.7.2.1 L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99

La norma consente di incrementare le risorse del fondo destinato al trattamento accessorio della dirigenza *“in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi 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”*.

Tale disposizione, come agevolmente si può notare, è speculare a quella prevista dall'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 per il personale del comparto. Si rimanda, dunque, alla trattazione compiuta in quella sede per la definizione dei suoi presupposti applicativi.

La principale differenza dell'istituto applicabile al personale dirigente, rispetto a quello del comparto, è che, in caso venga dimostrato il mantenimento dei presupposti che hanno legittimato l'incremento del fondo, le somme inserite possono essere conservate all'interno dello stesso.

Va rilevato, in base ai presupposti indicati nella sezione relativa al personale non dirigente, come l'incremento di risorse sia da correlare a specifici fenomeni appositamente indicati ed il cui verificarsi deve essere analiticamente dimostrato.

La necessaria correlazione tra maggiori responsabilità, debitamente documentate, ed incrementi del fondo è stata ribadita dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con sentenza n. 714/2011.

In tale sentenza, i Giudici evidenziano quali siano i presupposti per poter correttamente utilizzare la disposizione contrattuale, specificando che *“Ancorché il concetto di “complessità” non sia normativamente agganciato a parametri obiettivi dai quali evincere la conformità e l’adeguatezza delle scelte dell’Organo di governo dell’ente in ordine sia alla decisione di riconoscere l’esistenza o la sopravvenienza di tale requisito, che giustifica gli incrementi della retribuzione di posizione dei dirigenti anche in deroga al valore massimo consentito (art. 27, comma 5, CCNL), non è ammissibile che tale discrezionalità non sia vincolata a fatti modificativi della struttura organizzativa di obiettiva riscontrabilità, fatti che l’Organo decidente deve concretamente provare. E’ sull’esistenza di tali fatti, della loro efficacia modificativa della struttura organizzativa esistente e accrescitiva dei compiti dirigenziali che si svolge il sindacato di legittimità del giudice contabile chiamato a decidere su ipotesi di danno erariale scaturito dal riconoscimento di aumenti della retribuzione di posizione non fondati sui predetti parametri.*

La mancata corrispondenza, da un lato, della motivazione deliberativa con il presupposto di una modificazione della complessità strutturale della CCIAA e, dall’altro, fra la motivazione e la sopravvenienza di un fatto che abbia concretamente accresciuto le funzioni dirigenziali conduce a riconoscere la non conformità a legge della deliberazione assunta in ordine al consequenziale aumento della retribuzione di posizione”.

Al fine di verificare se esistessero i presupposti per procedere all’incremento del fondo, gli scriventi hanno esaminato tutta la documentazione relativa alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio nel periodo 1999 - 2012.

La sottoscrizione del primo contratto decentrato presso l’ente è avvenuta in data 16.01.01. In tale documento (allegato n. 135), all’art. 12, è indicato che *“Il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti assunti con contratto a tempo indeterminato è finanziato con oneri a carico dell’Amministrazione e al netto dei contributi, dalle somme di cui alle lettere a), b), c),*

d), e), f), g), e i) del comma 1 e dalle somme di cui al comma 2 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001.

L'Amministrazione, a decorrere dal 1993, ha attivato nuovi servizi e posto in essere processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali è correlato un ampliamento delle competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza.

Le parti convengono che sussistono le condizioni per l'applicazione dei commi 3 e 5 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001... ”.

La lettura di quanto testualmente riportato evidenzia come l'ente abbia indicato in maniera del tutto generica quali siano le condizioni che hanno legittimato l'incremento del fondo ai sensi della disposizione contrattuale in esame. Inoltre non si comprende come dei processi di riorganizzazione posti in essere nell'anno 1993 abbiano potuto legittimare l'applicazione di una disposizione contrattuale sottoscritta solamente in data 23.12.99.

Considerato che i contratti collettivi entrano in vigore nel momento della loro sottoscrizione, così come previsto dall'art. 2, comma 2, dello stesso CCNL del 23.12.99⁴², solamente dei processi finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi realizzati dall'anno 2000 potevano fornire base motivazionale all'incremento del fondo, mentre nessuna rilevanza potevano avere dei fatti avvenuti addirittura 5 anni prima.

La ragione di una simile previsione appare alquanto ovvia. Le maggiori somme sono destinate ad incentivare la realizzazione di quei processi che determinano un incremento dei servizi ai cittadini, se gli stessi sono già stati realizzati, viene meno la ragione di erogare somme per remunerare attività già svolte senza che venisse prospettato un incentivo, in quanto realizzati nell'ambito delle ordinarie attività.

⁴² Art. 2, comma 2, CCNL 23.12.99: “Gli effetti giuridici decorrono dal giorno successivo alla data di stipulazione, salvo diversa prescrizione del presente contratto”.

In proposito è il caso di riportare un passaggio della citata sentenza n. 714/2011 della Corte dei conti del Lazio, dove, nel censurare l'operato dell'ente in relazione all'utilizzo dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, rileva che "... vengono assunti in motivazione a giustificazione degli ulteriori benefici economici riconosciuti alla dirigenza dell'ente **fatti inesistenti o già verificatisi in passato ...**".

Altra evidentissima anomalia del CCDI del 16.01.01 è rappresentata dalla mancata quantificazione del fondo, il cui importo non viene mai indicato, come non vengono mai indicate le voci che lo compongono.

L'unica parte del contratto decentrato in cui vengono indicati degli importi è l'art. 14, che fissa la retribuzione di posizione e di risultato delle varie fasce dirigenziali. In sostanza il contratto prima fissa quanto corrispondere e poi eleva il fondo all'importo necessario a remunerare tutti i dirigenti, qualunque sia l'importo risultante.

Appare evidente come la logica di funzionamento del fondo sia stata ribaltata. Invece di fissare retribuzioni compatibili con le risorse disponibili, si quantificano le risorse in base ai *desiderata*.

L'evidente erroneità di un simile operato è rilevabile dal disposto dell'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.99, il quale specifica che "*La retribuzione di posizione è definita, per ciascuna funzione dirigenziale, nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art.26, entro i seguenti valori annui lordi per tredici mensilità: da un minimo di L. 17.000.000 a un massimo di L. 82.000.000*".

L'effetto sulle finanze dell'ente appare evidentissimo, se si considera che il valore massimo della retribuzione di posizione previsto dal precedente CCNL del 27.02.97 era di lire 41.500.000, mentre quello previsto dal CCDI del 16.01.01 è di lire 104.000.000 per l'anno 2000, che sale a lire 128.000.000 per l'anno 2001.

E' appena il caso di sottolineare come non venga spesa una parola sul perché dall'anno 2000 all'anno 2001 le retribuzioni subiscano un incremento di oltre il 20%.

Le medesime patologie caratterizzano anche la preintesa del 5.05.06 (allegato n. 136), con il quale vengono ridotte da 7 a 5 le fasce retributive delle posizioni

dirigenziali, portando quella minima ad € 28.000,00 (+86,95% rispetto a quella minima di cui al CCDI del 16.01.01) e quella massima ad € 80.000,00 (+42,35% rispetto a quella massima di cui al CCDI del 16.01.01).

In questo caso, oltre a non essere presente alcuna quantificazione del fondo, non viene spesa nemmeno una parola, nemmeno in termini del tutto generici ed assolutamente inidonei a giustificare l'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, così come fatto nel precedente CCDI del 16.01.01, in merito alla presenza di eventuali condizioni che legittimassero l'incremento delle risorse del fondo.

La prima quantificazione del fondo viene effettuata in occasione della sottoscrizione del CCDI del 4.08.06, che mostra un totale di € 16.139.051,49, di cui ben € 10.088.355,85 riferiti alla voce 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99.

Le ragioni che vengono esposte a supporto dell'incremento sono esattamente le stesse indicate nel CCDI del 16.01.01, ovvero che *“L'Amministrazione, a decorrere dal 1993, ha attivato nuovi servizi e posto in essere processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali è correlato un ampliamento delle competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza.*

Le parti convengono che sussistono le condizioni per l'applicazione dei commi 3 e 5 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001.

Il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza ... ammonta complessivamente, per l'anno 2006, a 16.139.051,49 euro, come da tabella allegata con esclusione di cui al comma 9 del presente articolo.

Tale importo è conseguente alla valutazione delle diverse componenti del fondo medesimo ed in particolare all'individuazione di risorse aggiuntive correlate all'attivazione di nuovi servizi e al compimento di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, pari a euro 10.088.355,85”.

Appare del tutto evidente come non venga indicato, nemmeno in questo caso, alcun elemento concreto e riscontrabile che possa legittimare l'incremento del fondo. Considerato che il fondo è sostanzialmente triplicato a seguito dell'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, sarebbe stato logico aspettarsi una triplicazione del livello quantitativo e qualitativo dei servizi forniti dall'ente e della conseguente responsabilità dirigenziale.

Considerata la gravissima situazione finanziaria in cui si è trovato l'ente nell'anno 2008, che ha reso necessario l'intervento dello Stato per evitare il *default*, si può solo immaginare che cosa sarebbe successo se l'ente non avesse avuto una dirigenza di esemplare, capace e responsabile, che ha garantito servizi di prim'ordine alla cittadinanza.

Nell'anno 2007 la componente in esame è cresciuta ancora, attestandosi ad € 10.706.883,05, supportata dalla solita apodittica affermazione, contenuta nella relazione illustrativa alla ipotesi di costituzione del fondo (allegato n. 137), che *“La somma che deriva da quest'ultima norma contrattuale (art. 26, comma 3 del CCNL del 23.12.99, ndr) è stata determinata tenendo conto della attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione con correlati aumenti della prestazione, cui ha fatto riscontro un corrispettivo incremento delle risorse allocate a tal fine nei bilanci di previsione”*.

Nell'anno 2008 la componente in esame è ulteriormente cresciuta, attestandosi ad € 12.425.196,44, come rilevabile nel verbale di intesa del 14.02.08 (allegato n. 133). Nella relazione illustrativa sulla costituzione del fondo (allegato n. 138), trasmessa in data 8.10.09 al Collegio dei Revisori, in riferimento all'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.99 è indicato che *“A tal proposito, la somma che ne deriva è stata determinata tenendo conto degli sviluppi organizzativi della macrostruttura comunale e dei relativi riflessi sulle funzioni dirigenziali, anche con riguardo alla programmata attivazione di nuove strutture, quale evincibile dagli assetti organizzativi prefigurati ad inizio di ciascun esercizio annuale di riferimento”*.

Anche quest'ultima affermazione appare del tutto generica, non essendo indicato alcun elemento concreto che consenta di individuare quali fossero le nuove strutture attivate e come sia stato quantificato il conseguente incremento del fondo. Trattandosi di incrementi che erano già stati previsti nella preintesa del 14.02.08, tali modifiche dovevano essere già state apportate a tale data.

Le pochissime indicazioni riportate nel documento consentono comunque di effettuare qualche riscontro. Considerato che la componente in esame è incrementata dall'anno 2007 all'anno 2008, la logica conseguenza di quanto affermato nella relazione illustrativa è che tra l'anno 2007 e l'anno 2008 siano state attivate nuove strutture dirigenziali. Analoghi incrementi avrebbero dovuto registrarsi anche nell'anno 2007 rispetto all'anno 2006, visto l'incremento della componente registrata anche nell'anno 2007.

Va però rilevato che la dotazione organica della dirigenza è stata disciplinata con Delibera di Giunta Comunale n. 522 del 5.08.04 e non ha subito alcuna modifica sino all'approvazione del nuovo sistema di classificazione della dirigenza, avvenuto con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 194 dell'1.06.11, la quale in premessa riporta *“Premesso che la dotazione organica ed il sistema di classificazione professionale dell'Area della dirigenza dell'Amministrazione Capitolina sono disciplinati dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 522 del 5 agosto 2004”*.

Negli anni 2007 e 2008 non è vi è stato quindi alcun incremento della dotazione organica, sebbene sia stata rivista la macrostruttura comunale, con attivazione di nuove strutture dirigenziali e contestuale cancellazione di altre (se la dotazione organica complessiva è rimasta invariata, all'istituzione di una struttura doveva necessariamente corrispondere la cancellazione di un'altra posizione).

Una prima modifica è avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 22 del 30.01.08, con cui è stata prevista l'istituzione di 19 unità organizzative presso i Municipi e l'assunzione di 42 dirigenti per coprire strutture comunque già esistenti presso l'ente.

Una seconda riorganizzazione è avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 261 del 7.08.09, senza comunque che sia stato aumentato il numero di posizioni dirigenziali. La rideterminazione della dotazione organica della dirigenza, come detto, è avvenuta solamente con Delibera di Giunta Capitolina n. 194 dell'1.06.11.

L'esame della documentazione esibita ha consentito di rilevare riferimenti del tutto generici ad ipotetici incrementi del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, rispetto ai quali non è possibile effettuare alcuna verifica.

Quando l'incremento del fondo si è verificato nel medesimo anno in cui sono avvenute delle modifiche organizzative, le somme messe a disposizione appaiono comunque esorbitanti, in quanto risultano addirittura superiori a quelle che sarebbero servite nel caso in cui ci fosse stato un incremento di dotazione organica. In realtà le modifiche apportate non hanno aumentato il numero complessivo delle posizioni dirigenziali previste presso l'ente.

Per le ragioni esposte, non appare giustificata presso l'ente l'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, stante l'assoluta mancanza di precisi riferimenti ad incrementi dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi offerti dall'ente, considerato anche che tali modifiche sono avvenute ben prima che fosse approvata la disposizione contrattuale.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'incremento del fondo che, a parere degli scriventi, appare ingiustificato.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	62.125.982,20

Per concludere, analogamente a quanto previsto per il personale del comparto, le disposizioni contrattuali specificano che, in riferimento alle risorse necessarie a sostenere i maggiori oneri, gli enti “... ne individuano la copertura nell'ambito delle capacità di bilancio”.

Lo stesso art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/2001 specifica che “... gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa ...

nel rispetto dei vincoli di bilancio ...”. L’effettiva disponibilità di risorse rappresenta il presupposto necessario per procedere all’incremento del fondo, qualificandosi come un principio incontrastato presso la Magistratura contabile, come ricordato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la già citata delibera n. 596/2010.

La situazione finanziaria dell’ente, così come in precedenza ricostruita, non evidenzia risorse disponibili per essere destinate all’incentivazione del personale. Appare assolutamente singolare che nell’anno 2008, in cui lo Stato si è accollato il debito del Comune di Roma, l’ente abbia incrementato di 1,7 milioni di euro il fondo in applicazione della disposizione in esame.

Al fine di evidenziare gli effetti degli incrementi sulla retribuzione accessoria dei dirigenti, nella tabella seguente vengono messi a raffronto i dati dei conti annuali relativi al numero dei dirigenti in servizio (Tabella 1) con il totale della retribuzione accessoria del personale dirigente a tempo indeterminato.

Anno	Numero dirigenti	Retribuzione accessoria	Retrib. accessoria media
2001	283	12.916.391	45.640,96
2002	268	10.896.674	40.659,23
2003	263	12.712.021	48.334,68
2004	258	12.465.449	48.315,69
2005	251	15.997.867	63.736,52
2006	269	21.912.184	81.457,93
2007	277	19.160.448	69.171,29
2008	276	19.885.534	72.049,04
2009	267	18.773.536	70.312,87
2010	250	22.370.588	89.482,35
2011	232	21.792.617	93.933,69
2012	233	20.668.813	88.707,35

Anche tenendo conto dei fattori che possono determinare variazione sul complesso delle somme rientranti nella definizione di retribuzione accessoria, quali, *in primis*, la corresponsione di arretrati, appare in tutta la sua evidenza l’enorme

incremento della retribuzione accessoria nel periodo indicato, cresciuta di circa il 94%. Occorre inoltre considerare che l'anno 2001 la retribuzione accessoria aveva già subito un enorme incremento rispetto agli anni precedenti, a seguito della sottoscrizione del CCDI del 16.01.01.

Nell'anno 1999 la retribuzione accessoria media percepita da un dirigente a tempo indeterminato, in base ai dati del conto annuale, era pari ad € 19.634. Dal 1999 al 2001 l'incremento della retribuzione accessoria media è stato pari al 132%, mentre dal 1999 al 2012 l'incremento è stato del 352%. Tenendo conto della riduzione prevista dal CCNL del 12.02.02, di cui si parlerà successivamente, tali incrementi percentuali sono pari, rispettivamente, al 180% ed al 445%.

Questi dati mostrano in tutta la sua evidenza come la sottoscrizione del CCDI del 16.01.01 sia stato il primo passo per accrescere a dismisura le retribuzioni del personale dirigente, anche in senza l'indicazione di precisi fatti gestionali che potevano legittimare, seppur parzialmente, l'utilizzo della disposizione contrattuale oggetto di esame in questa sede.

4.7.2.2 Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari

Tutti i contratti collettivi sottoscritti nel periodo 1999 - 2010 prevedono incrementi del fondo proporzionali al monte salari. Particolare importanza riveste, quindi, la corretta quantificazione delle voci che lo compongono.

L'ARAN, in sede di risposta ad uno specifico quesito, ha chiarito⁴³ che *“il monte salari”, espressione utilizzata in tutti i Contratti collettivi per la quantificazione delle risorse da destinare al fondo per i trattamenti accessori, ha una valenza generale e si riferisce a tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento, rilevate dai dati inviati da ciascun Ente, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30*

⁴³ Parere 499-15A1, in “Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali e orientamenti applicativi ARAN”, su www.aranagenzia.it.

marzo 2001, n. 165, in sede di rilevazione del conto annuale, e con riferimento ai compensi corrisposti al personale destinatario del CCNL in servizio in tale anno. Tali somme ricomprendono quelle corrisposte a titolo di trattamento economico sia principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori a carico dell'amministrazione e con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive prestazioni lavorative. Non costituiscono, pertanto, base di calcolo per la determinazione del "monte salari", oltre che le voci relative agli assegni per il nucleo familiare, anche, ad esempio, le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività ricreative, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo ecc."

Il parere dell'ARAN è stato, infine, pedissequamente recepito nella Dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL dell'11.04.08 (comparto), la quale aggiunge, tra le voci da escludere dal calcolo del monte salari, anche *"gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti"*.

La quantificazione del monte salari della dirigenza non differisce in maniera significativa rispetto al calcolo effettuato per il comparto, fatta eccezione della mancata inclusione nello stesso delle somme corrisposte ai dirigenti a tempo determinato. L'art. 1, comma 1, del CCNL del 23.12.99 specifica infatti che il contratto si applica a tutti i dirigenti dell'ente *"... con rapporto di lavoro a tempo indeterminato"*.

Gli scriventi hanno acquisito i conti annuali del periodo 2001 - 2011, al fine di verificare la corretta quantificazione degli incrementi del fondo. Si fa presente che il controllo è stato effettuato solo per il periodo successivo al parere ARAN in precedenza citato.

Art. 23, comma 3, del CCNL del 22.02.06

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari all'1,66% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2001. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2001, convertiti in euro.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	8.776.812
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	12.916.391
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	-1.727.019
Totale monte salari	553.594.480
1,66% monte salari	331.438,65

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 364.011,49, superiore di € 32.572,84 all'importo consentito.

Art. 4, comma 4, del CCNL del 14.05.07

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,89% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2003. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2003.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	10.576.069
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	12.712.021
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	39.263
Totale monte salari	23.248.827
0,89% monte salari	206.914,56

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 210.220,80, superiore di € 3.306,24 all'importo consentito.

Art. 16, comma 4, del CCNL del 22.02.10

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari all'1,78% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2005. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2005.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	9.422.471
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	15.997.867
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	1.451.185
Totale monte salari	23.969.153
1,78% monte salari	426.650,92

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 507.173,36, superiore di € 80.522,44 all'importo consentito.

Art. 5, comma 4, del CCNL del 3.08.10

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,73% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2007. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2007.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	12.355.552
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	19.160.448
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	450.034
Totale monte salari	31.065.966
0,73% monte salari	226.781,55

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 265.849,33, superiore di € 39.067,78 all'importo consentito.

Riepilogo

Nella tabella successiva vengono riepilogati gli indebiti incrementi conseguenti alla errata quantificazione del monte salari.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art. 23, c.3, CCNL 22.02.06	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	162.864,20
Art. 4, c.4, CCNL 14.05.07	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	16.531,20
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			80.522,44	80.522,44	80.522,44	241.567,32
Art. 5, c.4, CCNL 3.08.10			39.067,78	39.067,78	39.067,78	117.203,34

4.7.2.3 La riduzione di cui all'art. 1 del CCNL del 12.02.02

L'art, 1, comma 3, del CCNL del 12.02.02 ha previsto l'incremento dello stipendio tabellare del personale dirigente a decorrere dall'1.09.01, da finanziare, per una quota pari ad € 3.356,97, mediante una "... corrispondente riduzione dei valori della retribuzione di posizione attribuiti ad ogni funzione dirigenziale, secondo le previsioni dell'ordinamento organizzativo degli enti" (lettera e).

L'esame del prospetto di costituzione del fondo non ha evidenziato l'applicazione di tale riduzione, sebbene la retribuzione di posizione corrisposta ai dirigenti abbia subito la riduzione nel corso dell'anno 2002.

Questo comporta necessariamente che tale riduzione è stata compensata da un successivo aumento di risorse, del quale, parimenti, non vi è traccia nel prospetto di costituzione del fondo e che non trova conforto in alcuna disposizione contenuta nei CCNL.

Considerato che nell'anno 2001 erano in servizio 283 dirigenti a tempo indeterminato, così come rilevato dal conto annuale, il fondo avrebbe dovuto essere ridotto di € 950.022,51 (3.356,97 x 283) sin dall'anno 2002.

Presso Roma Capitale, la riduzione in questione non è stata operata, o comunque è stata successivamente compensata con un non meglio specificato incremento, per cui nella tabella successiva vengono riepilogate le risorse indebitamente mantenute nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art. I CCNL 22.02.02	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	4.750.112,55

4.7.2.4 Le somme utilizzate per finanziare la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato e dei comandati

In sede di costituzione del fondo per l'anno 2010, l'ente ha inserito nel fondo le somme in precedenza utilizzate per corrispondere la retribuzione accessoria al personale a tempo determinato.

Tale fatto evidenzia come in precedenza la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato, anche se incaricati di posizioni dirigenziali previste in dotazione organica, non era finanziata con il fondo per il trattamento accessorio della dirigenza.

L'ARAN, con l'orientamento applicativo AII36, ha chiarito che "... è evidente che il fondo deve essere ripartito su tutte le posizioni previste nell'assetto organizzativo dell'ente e quindi anche su quelle momentaneamente prive di titolare".

Quindi, anche se una posizione è stata coperta con un dirigente a tempo determinato, le somme necessarie dovevano comunque gravare sul fondo.

A conferma di quanto affermato, l'ARAN, con l'orientamento applicativo AII40, aveva indicato che qualora una posizione dirigenziale non fosse coperta con un dirigente a tempo indeterminato ma da un dirigente a tempo determinato, le somme che dovevano servire per corrispondere il trattamento accessorio non potevano essere considerate somme risparmiate che potevano finanziare la retribuzione di risultato degli altri dirigenti, infatti *“Ciò significa che le risorse relative a posti di organico di qualifica dirigenziale coperti da un dirigente con contratto a termine sono risparmiate dall'ente e tornano a far parte delle risorse di bilancio; conseguentemente, esse possono essere utilizzate per coprire, a carico del bilancio dell'ente, gli oneri derivanti dalla stipula del contratto con il dirigente a termine”*.

Nella sostanza, sia la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo indeterminato che quella dei dirigenti a tempo determinato, che occupano posizioni previste in dotazione organica, devono gravare sul fondo.

Peraltro anche le interpretazioni più favorevoli ai dirigenti, che hanno ritenuto di non condividere quanto affermato dall'ARAN, hanno affermato come dall'anno 2008 la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato dovesse gravare sul fondo per il trattamento accessorio e non sul bilancio⁴⁴.

Per tutto il periodo oggetto della presente ispezione la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato doveva quindi gravare sul fondo, senza che potesse subire incrementi non previsti dai contratti collettivi.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo nel periodo esaminato per il finanziamento di quelle posizioni coperte con dirigenti a tempo determinato. Lo stesso discorso vale per i dirigenti in comando.

⁴⁴ Vedi in proposito Tribunale di Verona, Sezione Lavoro, sentenza n. 612/2011.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Tempo determinato			2.385.561,55	2.385.561,55	2.385.561,55	7.156.684,65
Posizioni coperte con comandi			456.905,69	456.905,69	456.905,69	1.370.717,07

Oltre ad aver indebitamente incrementato il fondo, negli anni 2008 e 2009 l'ente ha illegittimamente corrisposto il trattamento accessorio ai dirigenti a tempo determinato facendolo gravare sul bilancio. La quantificazione di tali somme, per ragioni di tempo, non è effettuabile in questa sede.

4.7.2.5 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato che il valore del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente Roma Capitale ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto avere in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative.

Ciò è dipeso dalla mancanza dei presupposti per poter operare gli incrementi previsti dai contratti collettivi. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	62.125.982,20
Art. 23, c.3, CCNL 22.02.06	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	162.864,20
Art. 4, c.4, CCNL 14.05.07	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	16.531,20
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			80.522,44	80.522,44	80.522,44	241.567,32
Art. 5, c.4, CCNL 3.08.10			39.067,78	39.067,78	39.067,78	117.203,34
Art. 1 CCNL 22.02.02	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	4.750.112,55
Tempo determinato			2.385.561,55	2.385.561,55	2.385.561,55	7.156.684,65
Posiz. coperte con comandi			456.905,69	456.905,69	456.905,69	1.370.717,07
Totale	13.411.098,03	13.411.098,03	16.373.155,49	16.373.155,49	16.373.155,49	75.941.662,53

4.7.3 Le somme spese per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato

Gli scriventi hanno visionato le somme corrisposte nel corso del periodo oggetto di esame a titolo di retribuzione di posizione e di risultato, così come riportate nei CCDI, rilevando come la retribuzione di posizione corrisposta ai singoli dirigenti sia stata superiore a quella massima prevista dall'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.99, come modificata dai successivi contratti collettivi.

La possibilità di superare l'importo massimo in precedenza indicato, così come specificato dall'art. 27, comma 5, del citato CCNL del 23.12.99, è riservata ai Comuni *"... con strutture organizzative complesse approvate con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti ..."*.

Roma Capitale ha previsto l'istituzione di strutture organizzative complesse, prevedendo però la corresponsione di retribuzioni di posizione superiori al limite massimo contrattualmente previsto anche per quelle strutture non complesse.

Va infatti rappresentato che una struttura complessa può essere considerata quella struttura sovra ordinata che ha il compito di coordinare altre strutture dirigenziali, sostanzialmente quanto avviene in quei comparti di contrattazione in cui sono previste posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia.

E' il modo in cui, dal punto di vista retributivo, è possibile riconoscere a quei dirigenti di enti di grandi dimensioni le maggiori responsabilità connesse al coordinamento di strutture complesse, anche se nel comparto Regioni ed enti locali è prevista un'unica fascia dirigenziale.

Già il CCDI del 16.01.01 ha previsto la corresponsione di una retribuzione di posizione superiore a quella massima contrattualmente prevista per 3 delle 7 fasce dirigenziali, mentre a seguito della sottoscrizione del CCDI del 4.08.06, sono state 3 su 5 le fasce per cui è stato previsto il superamento del limite contrattuale.

Una simile previsione, non appare legittima, alla luce di quanto indicato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con sentenza n. 124/2012. In tale pronunciamento è stata infatti censurata la corresponsione di una retribuzione di

posizione superiore a quella massima contrattualmente fissata se il relativo incarico non riguardava la titolarità di una struttura complessa.

Esaminando la struttura organizzativa approvata con Delibera di Giunta Capitolina n. 161 del 29.12.10, le posizioni dirigenziali sicuramente connotate da tali responsabilità appaiono essere quelle di Direttore di Dipartimento. Hanno inoltre la funzione di coordinare altre posizioni dirigenziali, anche se in numero molto più ridotto, i Direttori di Direzione. Sicuramente non rientrante in tale previsione risulta la posizione di dirigente di unità organizzative centrali e municipali, che rappresentano la posizione dirigenziale più bassa nell'organigramma dell'ente.

A causa dell'elevato numero di incarichi dirigenziali conferiti e delle modifiche alla struttura, nonché dei margini di discrezionalità utilizzabili nell'individuare le posizioni dirigenziali per cui è possibile superare il limite contrattualmente previsto per la retribuzione di posizione, non è possibile in questa sede quantificare l'eventuale danno per l'ente.

4.7.4 Il principio di onnicomprensività

L'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01 fissa il cd. principio dell'onnicomprendività della retribuzione dirigenziale, cardine del regime retributivo del personale con qualifica di dirigente.

In base a tale principio, il trattamento economico fissato dal contratto collettivo, sia nella componente fissa che in quella accessoria, *“remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti (...), nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa”*.

È fatto divieto, quindi, agli enti di appartenenza di corrispondere compensi accessori ulteriori rispetto al trattamento accessorio fissato dalle disposizioni contrattuali, che remunera ogni attività del dirigente.

A tale interpretazione restrittiva si è sempre attenuta l'ARAN, la quale, posta di fronte ad un quesito specifico, ha chiarito⁴⁵ che “l'art. 33 del CCNL del 10.04.1996 definisce chiaramente la struttura della retribuzione dei dirigenti prevedendo, oltre agli istituti dello stipendio tabellare, della R.I.A. e della indennità integrativa speciale (inclusa allo stato attuale nello stipendio tabellare in base all'art. 1, comma 2, lett. d), del CCNL 12.02.2002) solo la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

Oltre alle predette componenti della retribuzione l'attuale disciplina contrattuale consente di corrispondere ai dirigenti soltanto i seguenti due ulteriori compensi, a titolo di retribuzione di risultato:

- *Compensi professionali per gli avvocati di cui all'art. 37 del CCNL del 23.12.1999;*
- *Compensi per incentivi alla progettazione di cui all'art. 18 della legge n. 109/1994, secondo la previsione dell'art. 29 del CCNL del 23.12.1999”.*

Ad essi vanno aggiunti, in base ai CCNL dell'Area 2 del 22.02.06 e del 22.02.10:

- i diritti di rogito: art. 25 del CCNL del 22.02.06;
- gli incentivi recupero evasione ICI e incentivi per difesa dell'ente innanzi alle Commissioni Tributarie (art. 20 del CCNL del 22.02.10).

Il parere del Consiglio di Stato - Commissione Speciale Pubblico Impiego del 4 maggio 2005 (recepito nella circolare del Ministero del Welfare n. 35 del 5 settembre 2005) ha avallato definitivamente l'interpretazione più rigorosa del citato art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, che si applica anche agli enti locali quale disposizione di principio.

In relazione agli incarichi conferiti ai dirigenti, il Consiglio di Stato distingue tre tipologie di incarichi, ma ritiene che a tutti vada applicato rigorosamente il regime dell'onnicomprendività :

- incarichi conferiti in ragione dell'ufficio;

⁴⁵ Parere DB27 in data 12.04.2002 – Area: Dirigenti – Istituto: Trattamento economico.

- incarichi conferiti su designazione dell'amministrazione di servizio;
- incarichi comunque conferiti dall'amministrazione di servizio.

Poiché si tratta in tutti i casi di attività connesse in maniera più o meno diretta al rapporto organico tra il dirigente e l'amministrazione, *“l'assolvimento di simili incarichi può logicamente farsi rientrare tra le normali incombenze dei dirigenti, la remunerazione delle quali viene conseguentemente determinata tenendo presente l'esigenza di far fronte pure ai suddetti ulteriori impegni”*.

La rigorosa applicazione del regime di onnicomprensività comporta che possano essere erogati al dirigente, per tutti gli anzidetti incarichi, solo i compensi che trovino il proprio fondamento in una norma del contratto collettivo, ovvero quelli in precedenza indicati.

Nessun compenso può essere erogato nel caso in cui venga conferito l'incarico di copertura *ad interim* di una posizione dirigenziale vacante, come invece era previsto dall'art. 21 del CCDI del 4.08.06, il quale indicava che *“Ai Dirigenti titolari di posizioni ad interim sarà corrisposta la retribuzione di posizione pari al 25% di quella prevista per la medesima ...”*. Illegittima appare anche l'analoga previsione contenuta nel CCDI del 23.12.10, che consente di remunerare gli incarichi *ad interim* ricoperti al di fuori della struttura di appartenenza nella medesima misura.

L'illegittimità di una simile erogazione è stata evidenziata dall'ARAN con il parere DB 31 del 17.10.02 e recentemente confermata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con sentenza n. 375/2011.

Va infine ricordato che non possono essere remunerati, oltre a tutti i compiti conferiti dall'ente, anche quelli conferiti dalle società *in house* di Roma Capitale. Tali società, infatti, non sono altro che un modulo organizzativo dell'ente, alla stregua di qualsiasi ufficio interno allo stesso.

In tal senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 96/2013, nella quale ha indicato che *“... nelle società detenute interamente dalla mano pubblica, l'applicazione dei vincoli è in re*

ipsa, poiché detti organismi societari altro non sono che l'espressione operativa delle pubbliche amministrazioni di riferimento (bracci operativi della PA).

Ergo, l'attività prestata dal dipendente pubblico nominato, proprio per la sua pregressa investitura di pubblico funzionario, quale membro del consiglio di amministrazione della società pubblica, interamente partecipata, rappresenta una mera modalità di incarico al medesimo conferito in ragione dell'ufficio ricoperto o comunque conferito dall'amministrazione in cui si presta il servizio o su designazione della medesima; prestazione lavorativa che soggiace tout court al principio di onnicomprensività della retribuzione, a mente del quale il trattamento economico complessivo remunera tutte le funzioni e compiti attribuiti al pubblico dirigente (per rispondere al caso di specie)".

In tale fattispecie non è possibile nemmeno destinare i compensi all'incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente, per poi attribuire all'incaricato una maggiorazione della retribuzione di risultato. Nel medesimo pronunciamento, i Magistrati contabili hanno infatti rilevato che *"In carenza di specifica previsione legislativa circa la destinazione del compenso al dirigente (attualmente il compenso è disciplinato dal richiamato art. 4 commi 4 e 5 del D.L. 6 luglio 2010, n. 95), ovvero in difetto di espresso richiamo contenuto in apposita disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, il corrispettivo assembleare previsto dalla società in mano pubblica è posto ad esclusivo vantaggio del bilancio della pubblica amministrazione cui appartiene il dipendente che partecipa nel consiglio di amministrazione e riversato nel fondo di produttività, con contestuale alleggerimento degli oneri finanziari dell'amministrazione su cui grava l'onere di comporne la quantificazione, senza possibilità di eterointegrazione mediante i meccanismi non espressamente previsti dalla contrattazione collettiva, tesi ad incrementare la retribuzione di risultato".*

Di conseguenza, appare illegittimo quanto stabilito dall'art. 21 del CCDI del 4.08.06, disposizione sostanzialmente ripresa anche nel CCDI del 23.12.10.

Alla luce di tale rigorosa lettura del principio di onnicomprensività, gli scriventi hanno verificato i compensi accessori che i dirigenti di Roma Capitale hanno percepito in aggiunta all'ordinaria retribuzione di posizione e di risultato.

A tal proposito, si specifica come qualsiasi tipo di indennità, compenso o gettone di presenza, corrisposto per l'espletamento di incarichi conferiti dall'amministrazione o su designazione della stessa, violi il principio di onnicomprensività. Tra di essi rientrano quelli corrisposti per la partecipazione a commissioni tecniche, commissioni d'esame o commissioni variamente denominate, fattispecie già esaminate al precedente paragrafo 4.2.5, ed alla cui lettura si rimanda.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme illegittimamente corrisposte nel periodo esaminato attraverso il codice stipendiale 1695 – Arr. Gettoni di presenza, già indicate nel paragrafo 4.2.5, ed i codici stipendiali 1696 – Commissioni di collaudo, 1699 – Arretrati commissioni collaudo, 1155 – Retribuzione di posizione *interim*, 2044 - Arretrati Retribuzione di posizione *interim* e 4605 – XIII Retribuzione di posizione *interim*.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Cod. 1695	448.444,76	353.021,34	103.294,26	61.365,96	95.450,62	51.189,48	1.112.766,42
Cod. 1696			4.458,41	19.039,20	62.124,31	100.506,90	186.128,82
Cod. 1699				175.923,70	116.888,19	14.661,97	307.473,86
Cod. 1155	202.221,70	423.351,30	295.098,90	48.194,66	122.129,00	162.219,10	1.253.214,66
Cod. 2044	17.978,83	2.644,12	19.766,54	14.608,08		71.384,15	126.381,72
Cod. 4605	16.657,90	32.336,72	22.422,29	3.611,58	10.019,40	618,33	85.666,22
Totale	685.303,19	811.353,48	445.040,40	322.743,18	406.611,52	400.579,93	3.071.631,70

Si rammenta come al precedente paragrafo 2.6 sia stata rilevata la corresponsione di somme da parte di società *in house* a dirigenti dell'ente nell'anno 2013 che, in base a quanto in precedenza indicato, violano il principio di onnicomprensività della retribuzione.

Con ogni probabilità il caso segnalato è solo un esempio rappresentativo delle illegittime corresponsioni di somme effettuate da Roma Metropolitane e/o da altre

società partecipate dall'ente, la cui esatta quantificazione non appare effettuabile in questa sede.

4.7.5 Il conferimento degli incarichi dirigenziali

Presso l'ente ispezionato, è stato rilevato il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato in base al disposto dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000 a soggetti già alle dipendenze dell'amministrazione con la qualifica di funzionario ed a soggetti esterni.

Per ciò che riguarda la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni o a personale appartenente alla categoria D in possesso di specifiche professionalità, si rileva che l'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 ha una portata generale ed è applicabile anche agli enti locali, così come espressamente previsto all'art. 1, comma 2, del medesimo D.Lgs. n. 165/2001.

Leggendo il comma 6 dell'art. 19, è possibile evidenziare come sia previsto un limite massimo di posizioni dirigenziali da poter coprire mediante il conferimento di incarichi a soggetti in possesso di particolari requisiti professionali, fissato nel 10% delle posizioni dirigenziali di prima fascia e nell'8% delle posizioni di seconda fascia previste in dotazione organica.

L'applicabilità agli enti locali del limite in precedenza richiamato è confermata anche dall'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 9 del 15.01.10, con la quale ha rilevato l'incostituzionalità delle disposizioni normative regionali in quella sede impugnate, che prevedevano un limite sensibilmente superiore (30%).

Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 324 del 12.11.10, ha ribadito l'applicabilità agli enti locali dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

In merito alla percentuale di incarichi attribuibili dagli enti locali, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera n. 12/2011, ha ritenuto legittimo il conferimento a soggetti esterni di un numero massimo di incarichi pari all'8% dei posti previsti in dotazione organica, arrotondato all'unità inferiore, se il

primo decimale è inferiore a 5, o all'unità superiore, se il primo decimale è uguale o superiore a 5.

Tale limitazione quantitativa si applica a tutti gli incarichi dirigenziali conferiti, sia con contratto di diritto pubblico che con contratto di diritto privato, così come rilevato dalla Corte di conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, con delibera n. 357/2011 e dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 31/2012⁴⁶.

Da ultimo, l'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 141/2011, in vigore dal 22.08.11, ha previsto l'introduzione dell'art. 19, comma 6-*quater*, del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede la possibilità per gli enti locali con popolazione superiore a 250.000 abitanti, come Roma Capitale, di conferire incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 entro il limite del 10% dei posti dirigenziali previsti in dotazione organica.

Un altro aspetto rilevante riguarda la procedura con cui individuare i soggetti esterni all'amministrazione a cui conferire gli incarichi.

Già in precedenza, al paragrafo 4.6, in sede di esame delle procedure di conferimento degli incarichi di *staff*, è stata segnalata la necessità di individuare i destinatari degli incarichi a seguito di specifica selezione. Tale obbligo sussiste anche per il conferimento degli incarichi dirigenziali, a maggior ragione per gli incarichi previsti in dotazione organica.

La lettura dei provvedimenti con cui sono stati conferiti gli incarichi non ha evidenziato che l'individuazione dei destinatari sia avvenuta a seguito di una procedura selettiva. A titolo di esempio, si rimanda alla lettura della Delibera di Giunta Capitolina n. 11 del 6.10.10 (allegato n. 139), con cui è stato conferito l'incarico di Direttore di Dipartimento al Dr. Damiano Colaiacomo, o della Delibera di Giunta

⁴⁶ Tale interpretazione non è universalmente accettata, vedi in senso contrario Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 519/2011.

Comunale n. 338 del 4.11.09 (allegato n. 140), con cui è stato conferito l'incarico dirigenziale al Dr. Marco Cochi.

4.7.6 L'incarico di Direttore Esecutivo

Presso Roma Capitale, con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 142 del 7.05.09, è stato modificato il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, istituendo la figura del Direttore Esecutivo (art. 11-ter). Successivamente tale Regolamento è stato ulteriormente modificato con Delibera di Giunta Capitolina n. 161 del 29.12.10, che all'art. 13 prevede il Direttore Esecutivo.

Tale figura è del tutto atipica nel panorama degli enti locali, in quanto il D.Lgs. n. 267/2000 prevede, all'art. 108, esclusivamente la figura del Direttore Generale.

Presso Roma Capitale, a prescindere dalla denominazione attribuita, il Direttore Esecutivo è qualificabile quale dirigente di *staff*, il cui riferimento normativo è l'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000.

Il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi prevede per tale figura il compito di curare le attività di finanziamento e di sviluppo economico, i piani di investimento e di valorizzazione del patrimonio comunale ed il controllo della gestione (art. 13, comma 2), inoltre, ove il Direttore Generale non sia nominato, prevede che ne svolga alcuni compiti, quali la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, la realizzazione degli stessi e delle azioni rientranti nelle competenze gestionali dei dirigenti.

Simili compiti appaiono ben poco coerenti con la natura dell'incarico conferito. Si rileva, infatti, che molti gli stessi rientrano tra le competenze dei dirigenti dell'ente o del Direttore Generale.

Va segnalato come i dirigenti di *staff* incaricati ai sensi dell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 non possano svolgere i compiti a cui sono preposti i dirigenti dell'ente.

Il personale di *staff*, infatti, sia che venga nominato ai sensi della disposizione da ultimo citata (per gli enti in cui è prevista la dirigenza) che ai sensi dell'art. 90 del

D.Lgs. n. 267/2000, non può svolgere i compiti a cui è preposta la struttura dell'ente, così come affermato dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, nella sentenza n. 785/2012⁴⁷.

Nel corso del periodo esaminato sono stati nominati tre Direttori Esecutivi, ovvero il Dr. Antonino Turicchi, incaricato dal 25.05.09 al 6.07.11, con una retribuzione annua di € 250.000,00, il Dr. Raffaele Borriello, incaricato dal 20.07.11 sino alla scadenza del mandato sindacale, con una retribuzione annua di € 200.000,00, ed il Dr. Massimi Bartoli, incaricato dal'1.10.13 ad oggi, con una retribuzione annua di € 129.710,90.

Tali incarichi, a parere degli scriventi, si riferiscono allo svolgimento di compiti che, almeno in parte, vanno a sovrapporsi in maniera indebita con quelli propri della dirigenza dell'ente.

⁴⁷ In tal senso anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 1298/2010.

Conclusioni

Prima di illustrare in maniera sintetica i principali rilievi emersi, gli scriventi rappresentano come la fattiva collaborazione del personale dell'ente abbia permesso l'analisi delle fattispecie oggetto di esame. In alcuni casi, comunque, l'assenza di informazioni disponibili ha limitato le possibilità di approfondimento di temi specifici. Si ringrazia, pertanto, per la collaborazione fornita.

Venendo agli argomenti oggetto di indagine, l'esame effettuato ha evidenziato una serie rilevante di problematiche.

Per ciò che riguarda la situazione finanziaria, i documenti contabili esaminati espongono dati che non rappresentano in maniera veritiera la condizione in cui versa l'ente.

La presenza di debiti fuori bilancio, la conservazione di residui attivi non supportati da titolo giuridico e l'inadeguato accantonamento di somme al fondo di svalutazione crediti ha consentito di esporre un avanzo di amministrazione di parte libera al 31.12.12 di circa 80 milioni di euro, a fronte di effettivo disavanzo di amministrazione di parte libera di ricostruito in questa sede di quasi 500 milioni di euro.

L'aspetto più preoccupante emerso dall'analisi effettuata è rappresentato, comunque, dalla mancata adozione nel corso del periodo esaminato di provvedimenti finalizzati a riportare in equilibrio il bilancio. Nell'anno 2013, infatti, il bilancio di previsione è stato chiuso solamente grazie all'utilizzo di un contributo straordinario da parte dello Stato di circa 320 milioni di euro.

In particolare, non è stato possibile rilevare alcuna azione di contenimento della spesa corrente, che nell'anno 2012 è risultata superiore rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007 di circa 900 milioni di euro, anche al netto dei principali effetti distorsivi.

L'esame delle principali voci di spesa ha mostrato evidenti irregolarità nelle procedure di affidamento degli appalti di servizi e nella corresponsione del trattamento

accessorio al personale dipendente, in palese violazione del contesto normativo e contrattuale vigente.

Dal punto di vista delle entrate sono stati rilevati solo marginali miglioramenti rispetto all'anno 2008, che non hanno toccato comunque la gestione dei beni patrimoniali dell'ente.

Gran parte dei fenomeni rilevati in questa sede erano già stati segnalati all'ente all'interno del "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 3.10.08, a cui però non ha fatto seguito alcuna concreta azione finalizzata a sanare le illegittimità rilevate. Marginali, o comunque inefficaci, sono risultate anche le azioni finalizzate a rimuovere le criticità strutturali del bilancio.

Anche a seguito dell'insediamento dell'attuale consiliatura la situazione non appare migliorata, essendosi ripetuti i medesimi comportamenti registrati negli anni precedenti.

L'attuale situazione di bilancio dell'ente appare estremamente precaria, come testimoniato dal fatto che sia stato possibile approvare il bilancio di previsione 2013 grazie ad un contributo straordinario attribuito con norma del 30.12.13. Inoltre, dal punto di vista della spesa, alcune delle riduzioni disposte appaiono, a parere degli scriventi, difficilmente sostenibili nel medio termine.

Inoltre, il trasferimento all'ente dei crediti vantati nei confronti dell'ATAC comporta, a parere degli scriventi, un sensibile incremento dei rischi di inesigibilità e la necessità di adeguare ulteriormente il fondo svalutazione crediti.

Nell'anno 2014, a causa della riduzione del contributo utilizzabile e della necessità di tener conto dei fenomeni in questa sede segnalati, la predisposizione del bilancio di previsione appare ancora più complessa, in particolar modo se l'ente proseguirà nella scarsa solerzia ad adottare concrete azioni di contenimento della spesa, anche di quella riferita ai propri moduli organizzativi esterni, quali le società partecipate.

Il rapporto con queste ultime appare particolarmente critico, in particolare per quanto riguarda l'ATAC, a causa dell'elevato volume di perdite prodotto annualmente che hanno finito per gravare sui bilanci dell'ente.

Potenziali rischi gravano sull'ente anche a causa della mancata effettuazione della riconciliazione dei saldi debitori e creditori con le società partecipate, che potranno essere fugati solamente a conclusione dell'attività posta in essere, finalizzata a portare a termine tale adempimento.

Quanto al Patto di stabilità, il formale rispetto dei limiti imposti negli anni 2011 e 2012 è stato ottenuto grazie ad operazioni che, a parere degli scriventi, possono apparire come elusive, riguardanti la ricapitalizzazione delle società partecipate (ATAC) e la generazione di un volume crescente di debiti fuori bilancio.

L'esame delle problematiche concernenti il personale ha palesato gravi criticità, sia per ciò che riguarda la costituzione del fondo per il trattamento accessorio, sia per il suo utilizzo. Le anomalie hanno riguardato sia il personale del comparto che quello dirigente.

In particolare, il fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto è stato costituito operando incrementi significativi in assenza dei presupposti previsti. Particolarmente evidente e palesemente irregolare è risultato l'inserimento nel fondo di risorse finalizzate all'incremento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, che sono state invece utilizzate per finanziare istituti contrattuali estranei a tale finalità.

Relativamente all'utilizzo delle risorse del fondo, va rilevato come le somme corrisposte a titolo di produttività siano state sempre erogate sulla base di parametri automatici, determinando così una distribuzione "a pioggia".

Analoghe censure possono essere formulate in relazione alle progressioni economiche orizzontali, che sono state attribuite in maniera generalizzata in favore della totalità dei dipendenti, senza perseguire effettive finalità premiali.

L'esame ha consentito di rilevare la non corretta erogazione di compensi a carattere indennitario, in molti casi nemmeno previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, o in aperta violazione dei limiti massimi previsti da questi ultimi. E stato

inoltre rilevato il pagamento di somme in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

E' emersa in maniera particolarmente evidente la mancata finalizzazione delle risorse del fondo per il trattamento accessorio a remunerare la *performance* individuale. Gli istituti contrattuali sono stati utilizzati per corrispondere compensi alla generalità dei dipendenti, in maniera avulsa da qualsiasi valutazione, in aperta violazione delle finalità premiali degli stessi.

Anche il trattamento accessorio del personale dirigente non è risultato in linea con le previsioni contrattuali, essendo stato incrementato il relativo fondo in assenza dei presupposti previsti. L'abbondanza di risorse ha permesso all'ente di fissare retribuzioni di posizione particolarmente elevate, superiori all'importo massimo previsto contrattualmente ed in assenza dei relativi presupposti.

E' stata poi rilevata l'erogazione di compensi in palese violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale.

Criticità molto significative sono state rilevate anche in relazione alle procedure di reclutamento del personale.

Sia le progressioni verticali che le stabilizzazioni sono state realizzate senza rispettare il principio di adeguato accesso dell'esterno, in molti casi anche in assenza di previsione all'interno dei piani del fabbisogno. Inoltre, queste ultime hanno visto tra i beneficiari un gran numero di soggetti privi dei requisiti previsti dalle norme e sono state poste in essere oltre il periodo temporale consentito.

Va rilevato come anche le progressioni verticali siano state utilizzate quale strumento per incrementare la retribuzione ordinariamente corrisposta ai dipendenti, come testimoniato dal processo di scivolamento del personale di categoria A nella categoria B e dalla contestuale cancellazione di posti in dotazione organica e creazione di posti di categoria superiore riferiti ai medesimi profili professionali.

Anche il ricorso a personale a tempo determinato non è in linea con il quadro normativo, essendo stato reclutato per far fronte ad esigenze ordinarie e non

temporanee. Dal punto di vista quantitativo, l'ente non ha rispettato le disposizioni di contenimento della spesa vigenti dall'anno 2012.

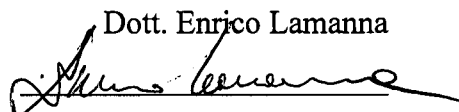
Roma, 16.01.14

I Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

Dott. Vito Tatò



Dott. Enrico Lamanna



ELENCO DEGLI ALLEGATI

Numero	Descrizione	Pagina
1	Tabelle impegni e pagamenti spesa corrente	1
2	Spesa per prestazioni di servizi 2007 - 2012	2
3	Determina n. 841 dell'8.04.11	3
4	Determina n. 2681 del 22.12.07	15
5	Determina n. 1906 dell'8.08.08	24
6	Determina n. 513 del 9.03.10	27
7	Determina n. 2009 del 5.08.13	30
8	Determina n. 204 del 29.03.12	35
9	Determina n. 1641 del 28.12.11	38
10	Determina n. 322 del 25.03.11	41
11	Determina n. 1245 del 5.10.11	44
12	Determina n. 5670 dell'1.12.11	48
13	Determina n. 540 del 3.02.12	51
14	Spesa per trasferimenti 2007 - 2012	54
15	Tabelle riscossioni ruoli sanzioni per violazioni al CdS	55
16	Tabelle riscossioni ruoli ICI 2003 - 2007	57
17	Tabelle riscossioni ruoli ICI 2009 - 2012	59
18	Tabelle riscossioni ruoli ICI per anno ed accertamento	60
19	Tabella riscossione ruoli AMA	61
20	Dip. Sviluppo Economico ed A.P nota prot. 82201 del 20.11.13	62
21	Municipio IX nota prot. 98079 del 15.11.13	64
22	Dipartimento Risorse Economiche nota prot. 537496 del 14.11.13	65
23	Dip. Risorse tecnolog. e Serv. delegati nota prot. 82611 del 5.11.13	70
24	Ragioneria Generale nota prot. 121394 del 29.11.13	77
25	Dipartimento Risorse Umane nota prot. 92812 del 5.12.13	78
26	Tabella debiti fuori bilancio 2011	81
27	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 76/2010	82

28	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 51/2011	84
29	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 88/2013	86
30	Spesa per prestazioni di servizi 2013	90
31	Spesa per trasferimenti 2013	95
32	Tabella calcolo limite compensi amministratori società	96
33	Prospetto riconciliazione saldi debitori e creditori con le società	97
34	Prospetto riconciliazione Roma Servizi per la Mobilità	98
35	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 56/2013	99
36	Stralcio Relazione Collegio dei Revisori sul Rendiconto 2011	102
37	Stralcio Relazione sulla gestione ATAC anno 2009	105
38	Certificazione Patto di stabilità 2012	106
39	Delibera Giunta Capitolina n. 368 del 15.11.11	110
40	Offerta economica Astaldi per Campidoglio 2	113
41	Calcolo onere complessivo Campidoglio 2	116
42	Prospetto calcolo equivalenza mutuo Campidoglio 2	117
43	Stralcio Convenzione di concessione Campidoglio 2	118
44	Verbale di accordo del 18.12.08	141
45	Pre intesa di accordo decentrato del 3.12.10	146
46	Determina n. 3160 del 29.12.11	159
47	Determina n. 3119 del 14.12.12	165
48	Verbale d'intesa CCDI per l'anno 2007 del 26.07.07	176
49	Verbale di accordo del 18.12.08	183
50	Verbale di accordo del 2.12.08	188
51	Delibera di Giunta Comunale n. 512 del 5.10.05	193
52	Delibera di Giunta Comunale n. 121 del 22.03.06	196
53	CCDI del 22.10.09	199
54	Delibera di Giunta Comunale n. 318 del 21.10.09	204
55	Collegio dei Revisori nota n. 1045 del 12.10.09	207
56	CCDI del 23.12.10	208
57	Delibera di Giunta Comunale n. 118 del 22.12.10	220

58	Collegio dei Revisori nota n. 143 del 13.12.10	224
59	Verbale di accordo del 17.05.13	225
60	Determina n. 80 del 5.12.11	233
61	Determina n. 2735 del 22.12.11	241
62	Nota prot. 102161 del 5.12.08 del Dipartimento I	244
63	Determina n. 4356 del 15.12.08	250
64	Determina n. 2111 del 29.05.09	262
65	Determina n. 3170 del 15.12.08	272
66	Determina n. 1042 del 29.05.09	287
67	Determina n. 3410 del 7.09.09	300
68	Determina n. 1712 del 6.10.09	315
69	Nota prot. 94692 del 28.10.09 del Dipartimento Risorse Umane	335
70	Determina n. 90 del 19.04.10	339
71	Determina n. 1405 del 24.06.10	346
72	Nota prot. n. GB/15390 del 18.02.10 del Dipart. Risorse Umane	376
73	Determina n. 779 del 14.06.11	380
74	Nota prot. n. 36977 del 28.06.11 Municipio Roma 19	384
75	Nota prot. 369217 dell'1.12.11 del Dipartimento Risorse Umane	386
76	Determina n. 414 del 18.04.12	389
77	Determina n. 495 del 5.04.12	394
78	Determina n. 431 del 30.05.13	400
79	Determina n. CH/1385/2013 dell'8.06.13	405
80	Determina n. 4234 del 14.12.00	418
81	Determina n. 1931 del 6.10.05	420
82	Determina n. 1882 del 5.10.07	423
83	Determina n. 2032 del 4.10.10	427
84	Scheda riepilogativa PEO 2009 - 2010	430
85	Delibera di Giunta Comunale n. 4160 del 21.12.95	432
86	Deliberazione di Giunta Comunale n. 256 dell'8.08.08	442
87	Prospetto indennità di responsabilità Polizia Municipale	452

88	Determina n. 261 del 15.02.11	453
89	Determina n. 5340 del 29.11.13	463
90	Scheda incentivo contenzioso fascicolo CO/0208139/1	482
91	Scheda incentivo inserimento passivo ditta Roffi Isabelli Franco	485
92	Nota IGOP prot. 72010 del 4.09.13	488
93	Determina n. 2536 del 30.10.08	491
94	Determina n. 138 del 29.01.09	494
95	Determina n. 2926 del 7.12.11	496
96	Determina n. 974 del 26.11.08	501
97	Determina n. 1046 del 28.11.08	504
98	Determina n. 840 del 3.05.10	508
99	Determina n. 1436 del 30.12.08	511
100	Determina n. 165 del 28.01.09	514
101	Determina n. 7 del 13.01.09	517
102	Determina n. 216 del 12.01.09	519
103	Determina n. 28 del 14.01.09	523
104	Determina n. 159 del 28.01.09	525
105	Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00	527
106	Determina n. 3433 del 4.10.01	540
107	Determina n. 4095 del 22.11.01	549
108	Determina n. 3662 dell'11.12.02	554
109	Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08	558
110	Delibera di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09	571
111	Delibera di Giunta Capitolina n. 115 del 17.10.10	581
112	Delibera di Giunta Capitolina n. 135 del 22.12.10	584
113	Deliberazione di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09	588
114	Determina n. 2514 del 25.11.09	596
115	Contratto a tempo determinato del 6.11.06 Ali Simona	599
116	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Ali Simona	601
117	Determina n. 2870 del 28.12.09	603

118	Contratto a tempo determinato del 11.12.06 Bassi Giorgio	606
119	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Bassi Giorgio	608
120	Contratto a tempo determinato dell'1.12.09 Bassi Giorgio	610
121	Determina n. 1040 del 21.05.10	612
122	Contratto a tempo determinato del 21.05.07 Bartoloni Manuela	615
123	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Bartoloni Manuela	617
124	Contratto a tempo determinato dell'1.12.09 Bartoloni Manuela	619
125	Determina n. 1565 del 22.07.10	621
126	Determina n. 1581 dell'11.07.11	624
127	Nota prot. 26130 del 15.11.11 del Dip.to razionalizz. della spesa	627
128	Nota prot. RF/2012/118660 del Capo dell'Avvocatura	629
129	Nota prot. 353573 del 12.10.11 del Dipartimento Politiche Abitative	630
130	Nota prot. 21941 del 22.06.12 del Municipio Roma III	631
131	Obiettivo Lavoro il contratto n. 9550081/2013	632
132	Prospetto spesa personale a tempo determinato	637
133	Verbale d'intesa del 14.02.08 Dirigenza	639
134	Allegato A al verbale del 17 - 18 dicembre 2010	646
135	CCDI Dirigenza del 16.01.01	647
136	Preintesa rinnovo CCDI Dirigenza del 5.05.06	662
137	Relazione illustrativa su ipotesi costituzione fondo dirigenza 2007	665
138	Relazione illustrativa su ipotesi costituzione fondo dirigenza 2008	668
139	Delibera di Giunta Capitolina n. 11 del 6.10.10	670
140	Delibera di Giunta Comunale n. 338 del 4.11.09	675