



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato GENERALE DEI  
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA  
UFFICIO IV

Riferimento prot. entrata n. 180249 del  
27/06/2022  
Risposta nota n. 0021306 del 27/06/2022

Al Sindaco del Comune di Tortoreto (TE)  
comune@tortoretopec.it

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
Dipartimento della funzione pubblica  
Ispettorato  
protocollo\_dfp@mailbox.governo.it

Alla Procura regionale della  
Corte dei conti presso la Sezione  
giurisdizionale per la Regione Abruzzo  
abruzzo.procura@corteconticert.it

Alla Sezione regionale di controllo della Corte dei  
conti per la Regione Abruzzo  
abruzzo.controllo@corteconticert.it

Al Collegio dei revisori dei conti del  
Comune di Tortoreto (TE)  
comune@tortoretopec.it

*e, per conoscenza:*

Al Ministero dell'interno  
Dipartimento per gli affari interni e  
territoriali  
finanzalocale.prot@pec.interno.it

Al Presidente della Regione Abruzzo  
presidenza@pec.regione.abruzzo.it

All' Ufficio territoriale del Governo di Teramo  
protocollo.prefte@pec.interno.it

OGGETTO: Verifica amministrativo-contabile presso il Comune di Tortoreto (TE) - (Rif. Prot. S.I. 1744/IV da citare sempre nella risposta).

Con la nota n. 30113 del 24/02/2022, è stata trasmessa la relazione e l'elenco delle irregolarità disfunzioni (punti da 1 a 11) concernenti la verifica indicata in oggetto, con l'invito a porre in essere i provvedimenti necessari alla regolarizzazione delle situazioni di rilievo ed a darne conoscenza a questo Dipartimento.

Dall'esame delle considerazioni pervenute con la nota che si riscontra, risulta che le questioni rilevate in sede ispettiva, riguardanti i rilievi nn. 1, 2, 4, 5, 6, 7 e 11 possano considerarsi superate, in relazione alle notizie ed ai chiarimenti forniti.

In relazione al rilievo n. 2, si ritiene opportuno precisare quanto segue.

✓ *“Indice di tempestività dei pagamenti: mancato rispetto dell'indice di tempestività dei pagamenti per le obbligazioni commerciali negli anni 2016, 2017 e 2020 nonché mancata pubblicazione annuale dei debiti cumulati e del numero dei creditori. Reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria” (rilievo n. 2).*

Si prende positivamente atto delle misure organizzative adottate dall'ente per assicurare la tempestività dei pagamenti relative alle spese correnti ed in c/capitale così come per la corretta pubblicazione annuale dei debiti cumulati e del numero dei creditori. A questo si aggiunge gli atti transattivi relativi alle procedure di recupero credito Imu-Tasi-Tari che, a dire dell'ente, consentiranno un generale incremento delle posizioni di rientro per un totale di €6.387.406,39. Pur prendendo atto dei pareri della sez. regionale di controllo per il Piemonte della Corte dei conti n. 20/2015/SRCPIE/PAR e del parere della sez. regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti n. 108/2018<sup>1</sup>, riportati nella delibera di Giunta Comunale n. 263/2021, si segnala quanto recentemente determinato dalla giurisprudenza contabile, che, con la deliberazione n. 64/2022 della Sezione regionale di Controllo dell'Umbria, ha affermato che per i crediti tributari gestiti autonomamente da un Comune, non è applicabile la disciplina della transazione fiscale, derogatoria rispetto al principio

---

<sup>1</sup> La delibera evidenzia il seguente punto: *“ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica (e non di un semplice conflitto economico), che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata. Di conseguenza, il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione all'oggetto della controversia”.*

dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, e riferita alle fattispecie tassativamente previste dall'art. 182 ter del R.D. n. 267/1942, ossia ai soli tributi amministrati dalle Agenzie fiscali<sup>2</sup>. Pertanto, pur ritenendo superato il rilievo, si demandano eventuali determinazioni relative a quest'ultimo punto, ad autonome valutazioni dell'Ente verificato.

Per quanto riguarda, invece, le problematiche contraddistinte dai punti di seguito indicati, si esprimono le seguenti considerazioni.

✓ *“Vincoli assunzionali: a) dotazione organica: aumento sia del numero dei dipendenti sia della complessità organizzativa dell'ente con gli atti adottati per la rideterminazione della dotazione organica negli anni 2018-2021 in contrasto con quanto previsto dall'ordinamento in materia; b) dichiarazione annuale concernente l'assenza di personale in soprannumero: mancata formalizzazione dell'atto in questione per l'anno 2019; c) patto di stabilità: intempestiva comunicazione al MEF delle relative attestazioni negli anni 2016-2018; d) personale a tempo indeterminato: mancato rispetto vincoli assunzionali nell'anno 2017” (rilievo n. 3).*

L'aumento dei settori di attività dell'Ente (da n. 7 a n. 8) rilevato in sede ispettiva, in contrasto con le disposizioni ordinamentali che impongono la razionalizzazione dei settori di attività dell'ente (art. 4, co 1, d.l. 16/2014), se pur non comporti alcun aumento della spesa complessiva secondo quanto disposto nella delibera di Giunta Comunale n. 166 del 28.06.2018, genera comunque riflessi sul rispetto dei limiti di incremento riguardanti la retribuzione accessoria, di cui nulla si controdeduce. Allo stesso tempo, il limite assunzionale per l'annualità 2017 pari a €42.394 non risulta rispettato anche alla luce della deliberazione del Commissario Straordinario n. 37 del 21/03/2017, che lo quantifica in €160.501,89.

Il rilievo, pertanto, si intende confermato.

---

<sup>2</sup> Nella delibera si afferma che *“è possibile per un Comune dare il proprio assenso ad un accordo, avente ad oggetto crediti tributari, con un imprenditore in crisi per la ristrutturazione dei debiti ai sensi dell'art. 182 bis del RD 16 marzo 1942, n. 267, fermo restando il rispetto di tutti i requisiti di legge, mentre non è applicabile la disciplina della transazione fiscale, derogatoria rispetto al principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, ad eccezione delle fattispecie tassativamente previste dall'art. 182 ter del R.D. n. 267/1942, ossia per i soli tributi amministrati dalle Agenzie fiscali”*.

✓ *“Costituzione Fondo risorse decentrate e rispetto limiti retribuzione accessoria del personale: a) mancata rideterminazione dei fondi antecedenti al 2016, in linea con le norme vigenti alla luce della rideterminazione di tale fondo (oltretutto quello relativo al 2017) effettuato con determina n.606/2021; b) conseguente impossibilità di verificare il rispetto del limite del fondo 2016, con riferimento all’ammontare del 2015, come previsto dalla specifica disciplina di settore, data la mancata rideterminazione del fondo 2015; c) irregolare appostamento di somme derivanti da specifiche disposizioni di legge in progetti di miglioramento quali/quantitativo dei servizi; d) intempestiva adozione dei progetti di potenziamento della vigilanza” (rilievo n. 8).*

In merito al rilievo, pur prendendo atto delle osservazioni fornite dall’Ente, si osserva che la mancata esibizione del provvedimento n. 606/2021 di rideterminazione dei fondi 2016 e 2017 non consente di riscontrare, in concreto, l’attività svolta dalla stessa Amministrazione e, quindi, la risoluzione delle criticità evidenziate nel compendio ispettivo. Peraltro, la suddetta rideterminazione dei fondi avrebbe dovuto estendersi a ritroso nel tempo per un orizzonte decennale, in linea, con quanto disposto dall’ordinamento in materia prescrizione (art. 2946 c.c.).

Per cui, il rilievo resta confermato.

✓ *Ripartizione Fondo risorse decentrate: a) Sistema di misurazione della performance e produttività: a.1) incompiutezza del sistema di valutazione, in ragione della mancata definizione nei ccdi, ai quali il regolamento rinvia, delle quote del fondo per la remunerazione della produttività individuale e collettiva; a.2) conseguente illegittimità della liquidazione del premio di produttività per l’anno 2020, stante la mancata definizione della ripartizione tra produttività collettiva e individuale; a.3) illogicità, complessità e incomprensibilità del regolamento anzidetto in contrasto con i principi di trasparenza, di efficienza ed efficacia previsti dall’ordinamento; a.4) per i progetti obiettivo/piani di lavoro, l’intempestiva adozione, a consuntivo della realizzazione dei progetti anzidetti, delle relative delibere di approvazione; b) PEO: incoerenza della disciplina adottata con delibera n.211/2020, che privilegiano l’anzianità di servizio, con i criteri previsti dalla specifica disciplina contrattuale che, invece, privilegiano il merito; c) Indennità: c.1) illegittima attribuzione, con il ccdi sottoscritto in data 7.02.2017, per l’anno 2016, dell’indennità di rischio ai dipendenti video-terminalisti; c.2) mancata definizione, nel ccdi normativo*

sottoscritto in data 23.12.2019 delle altre situazioni di disagio che hanno fruito della predetta indennità di disagio (**rilievo n. 9**).

Benché l'Ente si impegni ad adottare con maggior tempismo gli atti relativi alla ripartizione delle risorse decentrate, tali da sopperire per il futuro alla tardiva adozione degli atti relativi alla ripartizione delle risorse decentrate, il rilievo si intende confermato per il pregresso, in particolare, l'illegittimità della liquidazione del premio di produttività per l'anno 2020, così come per quanto concerne la corresponsione delle indennità di rischio e la definizione delle situazioni di disagio, per le quali l'ente si impegna per il futuro ad individuarle in maniera più specifica.

Per quanto concerne la PEO, come riportato nel rilievo ispettivo, i criteri adottati dal Comune premiano soprattutto l'anzianità di servizio e le competenze acquisite anziché il merito. Se è vero, come asserito dall'Ente, che la Giurisprudenza contabile già con la citata delibera n.123/2010 Sez. Basilicata e con la recente sentenza n. 288/2020 Sez. Toscana, condanna principalmente la concessione c.d. "a pioggia" di progressioni economiche orizzontali, non può non essere rilevata la difformità regolamentare rispetto al disposto dell'art. 16 comma 3 del CCNL 2016/2018, che fa riferimento principalmente all'esperienza maturata nella posizione economica in godimento, tautologicamente riferibile all'anzianità di servizio, al contrario di quanto disposto dalle previsioni contrattuali nazionali che considerano, nel triennio precedente l'indizione delle PEO, soprattutto il merito conseguito dai dipendenti nell'ambito dell'esercizio di valutazione della performance, *"tenendo conto eventualmente.... anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento, nonché delle competenze acquisite e certificate a seguito di processi formativi"*.

✓ *Incentivi previsti da specifiche disposizioni contrattuali ovvero di legge - a) Incentivi tecnici: a.1) per il regolamento approvato con delibera n.31 del 15.02.2006, vigente fino al 29.12.2020, sostanziali profili di illegittimità, in ragione del mancato adeguamento dello stesso alle previsioni introdotte nel corso degli anni successivi in materia di incentivi; a.2) per il reg. adottato con d.g. n.277/2020, per adeguare la disciplina degli incentivi alle nuove disposizioni contenute nel nuovo codice dei contratti pubblici, l'intempestiva adozione dello stesso; a.3) conseguenti profili di illegittimità degli atti di liquidazione rinvenuti ; b) Recupero evasione ICI: b.1) sotto il profilo regolamentare: b.1.a) mancato esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta; b.1.b) indebita previsione nel regolamento interno dell'ente della percentuale del 25% per il calcolo degli incentivi in questione sul*

*gettito recuperato, superiore a quanto previsto dall'ordinamento in materia (5%); b.1.c) mancata specificazione che gli incentivi corrisposti a tale titolo sono al lordo degli oneri riflessi; b.2) circa gli atti presupposti: b.2.a) mancato rinvenimento dei progetti annuali che devono essere adottati per definire gli obiettivi, l'entità e le modalità di corresponsione degli incentivi correlati, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi; b.2.b) conseguente indebita liquidazione degli incentivi anzidetti per un importo superiore a quello liquidabile; b.2.c) mancata predisposizione dei progetti annuali per la definizione degli obiettivi di gettito e la modulazione degli incentivi (rilievo n. 10).*

In merito agli incentivi tecnici, si prende atto che “con deliberazione della Giunta Comunale n. 277 del 30.12.2020 è stato approvato il Regolamento per gli incentivi per funzioni tecniche da intendersi come aggiornamento dell'esistente regolamento per la ripartizione del fondo di incentivazione previsto dall'articolo 18 della Legge 109/94 e successive modifiche ed integrazioni approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 31 del 15.02.2006”. Tuttavia, la disciplina transitoria prevista nel vecchio regolamento per gli incentivi è irrilevante ai fini del superamento del rilievo e nulla rileva la circostanza che la stessa norma non sia stata oggetto di impugnativa. Significativa al riguardo è la recente decisione della Suprema Corte di Cassazione, Sezione Civile, “n. 21714 del 8/7/2022”, che in caso del tutto analogo a quello che ci occupa, disapplicava un regolamento comunale in materia di COSAP, perché “ritenuto illegittimo per contrasto con la norma primaria”, analogamente al caso in esame. Conseguentemente, la prima parte del rilievo, allo stato, resta confermata per il pregresso.

Per quanto concerne gli incentivi ICI, si prende atto della volontà dell'Ente di adeguare gli incentivi per il recupero IMU a quanto stabilito dall'art. 1 comma 1091, della L. 145/2018 e che non sono stati liquidati incentivi per recupero evasione IMU. Si conferma, tuttavia, l'illegittimità della corresponsione per quanto riguarda il mancato rispetto della competenza regolamentare giuntale, della mancata specificazione del lordo degli oneri riflessi e dell'assenza dei progetti annuali che devono essere adottati per definire gli obiettivi, l'entità e le modalità di corresponsione degli incentivi correlati, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi medesimi. Pertanto, il rilievo si intende confermato per le ragioni su esposte.

Si ricorda, infine, che l'Ente è tenuto, comunque, a procedere all'accertamento delle responsabilità nei confronti dei soggetti responsabili dei procedimenti amministrativi che

possono aver dato luogo ad eventuali ipotesi di danno erariale e ad attuare tutti gli atti interruttivi della prevista prescrizione, al fine di tenere indenne l'Istituzione da qualsiasi danno derivante da attività poste in essere dai propri funzionari, anche nel caso di mancata completa conclusione delle azioni avviate.

Premesso quanto sopra, nel rimettere all'autonoma iniziativa di codesto Ente l'adozione delle misure atte a definire le questioni ancora sospese, si comunica di ritenere conclusa, per quanto di competenza, la presente trattazione, fatte salve le eventuali determinazioni della Procura regionale della Corte dei conti in indirizzo.

La predetta Procura regionale valuterà l'opportunità di far conoscere l'esito della vertenza.

Il Ragioniere generale dello Stato