



Ministero dell'Economia e delle Finanze

**DIPARTIMENTO DELLA
RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

**Ispettorato Generale dei
Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

Ufficio IV

**RELAZIONE
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE
eseguita dal 6 al 10 dicembre 2021**

presso

COMUNE DI DESENZANO DEL GARDA (BS)
(S.I. 1758/IV/2021)

Roma, 18.08.2022

Il Dirigente Ispettore IGESIFIP
(Massimo Pugliano)

PREMESSA

La verifica amministrativo contabile condotta sull'Amministrazione del Comune di Desenzano del Garda (BS) è stata disposta dal Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 288779/2021, ai sensi degli artt. 3 e 7 della l. n. 1037/1939, dell'art. 60 del d.lgs. n. 165/2001, dell'art. 28, co. 1, della l. n. 289/2002, dell'art. 14, co. 1, lett. d), della l. n. 196/2009 e degli artt. 23 e 24 del d.lgs. n. 123/2011¹.

L'incarico è stato affidato al sottoscritto con nota dell'Ispettore Generale Capo prot. n. 290006/2021 ed è stato eseguito, dal 6 al 10 dicembre 2021, secondo le indicazioni fornite dal Capo Settore.

La documentazione necessaria all'esecuzione della verifica è stata richiesta con *e-mail* del 29.11.2021.

¹ Ai sensi della normativa sopra citata il Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha competenza ispettiva generale sulle amministrazioni che gestiscono direttamente o indirettamente risorse di natura pubblica.

INFORMAZIONI GENERALI

La popolazione legale del Comune di Desenzano del Garda, alla data del censimento dell'anno 2011 (9.10.2011), era di 26.793 unità, con un incremento di 3.142 unità rispetto al precedente, dell'anno 2001 (23.651 soggetti).

La popolazione residente, al 31.12.2011, era di 27.788 unità, con un incremento di 3.027 unità rispetto al 31.12.2001 (24.761 soggetti).

La popolazione residente, alla più recente data del 01.12.2021, era di 29.466 unità.

Lo Statuto Comunale è stato da ultimo modificato, nel testo vigente, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 del 14.01.2000

Ai sensi dell'art. 37 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 2, co. 184, della l. n. 191/2009 il Consiglio Comunale di Desenzano del Garda, organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo, è composto dal Sindaco e da n. 16 membri, tra i quali il Presidente, eletti nelle consultazioni amministrative dell'11 e del 25 giugno 2017.

Il Sindaco, Arch. Guido Malinverno, è stato proclamato eletto il 27.06.2017 come da verbale, di pari data, dell'Ufficio centrale elettorale.

La nomina dei componenti della Giunta Comunale è stata disposta, dal Sindaco, con Decreti n. 24 del 03.07.2017 e 26 del 18.07.2018.

Attuale Segretario del Comune di Desenzano del Garda è il Dr. Alessandro Tomaselli, nominato con Decreto del Sindaco n. 33 del 04.10.2017 e preceduto, nel periodo 2012 - 2017, dal Dr. Giuseppe Iapicca.

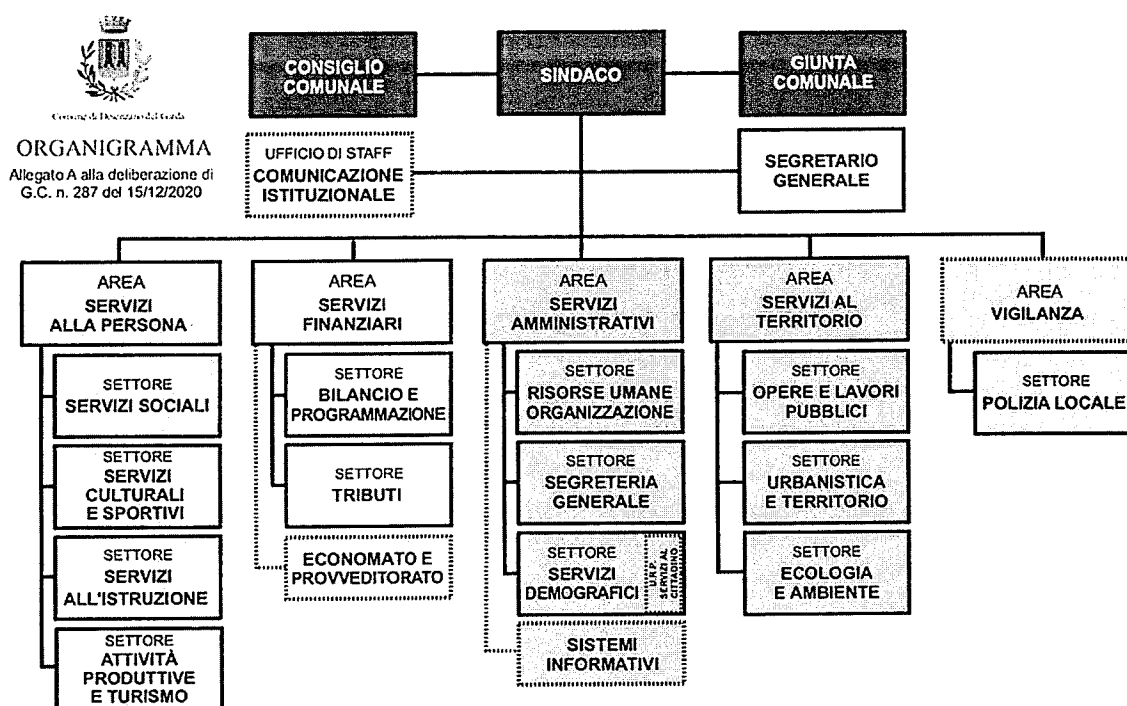
L'Organo di Revisione economico – finanziaria è stato nominato, per il triennio 2018/2020, con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 58 del 24.10.2018 e, per il triennio precedente, con D.C.C. n. 72 del 28.09.2015².

² I dati informativi sopra indicati sono stati forniti, dall'Ente, tramite e-mail del 30.11.2021.

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL COMUNE DI DESENZANO DEL GARDA.

La situazione organizzativa, alla data della verifica, è quella rappresentata nella D.G.C. n. 287 del 15.12.2020, di ridefinizione della macrostruttura, secondo il seguente organigramma.

Tab. 1 – Organigramma del Comune di Desenzano del Garda.



N.B. le strutture rappresentate con un tratteggio sono quelle di staff per le quali non è prevista una posizione organizzativa / dirigenziale

La Dotazione Organica teorica, vigente alla data della verifica, risulta essere quella rappresentata dalla D.G.C. n. 114 del 18/05/2021, corrispondente a n. 195 posizioni, delle quali 21 vacanti.

Nella tabella che segue sono indicate le unità impiegate dall'Amministrazione del Comune di Desenzano del Garda, distinte per "Categoria contrattuale", alla data odierna.

Tab. 2 – Dotazione organica teorica ed effettiva.

Categoria	Dotazione	Posti occupati	Posti vacanti
DIR	5	4	1
D	36	33	3
C	108	96	12
B3	16	15	1
B1	30	26	4
A	-	-	-
Totale	195	174	21

La responsabilità delle 5 Aree e dei 13 Settori nei quali è articolata la struttura è affidata, rispettivamente, a 4 Dirigenti di ruolo ed a 13 titolari di Posizione Organizzativa, coincidenti con le “Aree” ed i “Settori” sopra raffigurati.

Ben disciplinata è risultata, ad un primo esame, l’attività dell’ente che si è correttamente dotato, come risultante dalla documentazione prodotta, dei seguenti e fondamentali regolamenti:

- Regolamento per l’affidamento di incarichi individuali di collaborazione autonoma (v. D.G.C. n. 196/2010);
- Regolamento per il funzionamento del “*Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*” (v. D.G.C. n. 122/2011);
- Disciplina per l’utilizzo degli strumenti informatici, della posta elettronica e di internet (v. D.G.C. n. 7/2013);
- Disciplina del servizio di reperibilità (v. D.G.C. n. 355/2013);
- Disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi al personale dipendente (v. D.G.C. n. 75/2014);
- Regolamento sull’ordinamento degli uffici e servizi, per la disciplina dei concorsi e delle selezioni, per la disciplina del part-time, delle incompatibilità e dei servizi ispettivi, per l’inventario dei beni mobili e immobili (v. D.G.C. n. 347/2017);
- Criteri di conferimento, revoca e metodologia di graduazione delle posizioni organizzative (v. D.G.C. n. 148/2019).

ADEMPIMENTI IN MATERIA DI SPESA, PROGRAMMAZIONE E RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

La normativa di riferimento in materia di assunzioni è, per il quinquennio decorso, quella contenuta all'art. 3 del d.l. n. 90/2014 (convertito nella l. n. 114/2014 e come modificato dall'art. 4, co. 3, della l. n. 125/2015, di conversione del d.l. n. 78/2015), quella di cui all'art. 1, co. 228 della l. n. 208/2015 e quella di cui all'art. 22 del d.l. n. 50/2017 (convertito in l. n. 96/2017).

La effettiva capacità assunzionale degli EE.LL. è (stata) pertanto quella risultante dalla sommatoria delle “quote” derivanti dalle cessazioni intervenute nell'anno precedente e dai resti inutilizzati delle possibilità assunzionali provenienti dai tre esercizi precedenti che, distinta per anno, era così riassumibile:

- Anno 2017: 75% dei risparmi per le cessazioni dell'anno 2016;
- Anno 2018: 75% dei risparmi per le cessazioni dell'anno 2017 (90% con un pareggio di bilancio che avesse lasciato spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1% delle entrate), da calcolare “*imputando la spesa a regime per l'intera annualità*” (v. Corte dei conti, Sez. Autonomie, Del. n. 28/2015)³;
- Anno 2019: 100% dei risparmi per le cessazioni dell'anno 2018.

Ai fini del calcolo del *turn-over* assunzionale non andavano considerate, tuttavia, le cessazioni dovute alla mobilità volontaria (v. art. 14, co. 7, d.l. n. 95/2012 e, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Campania, Del. n. 253/2017/PAR del 06.12.2017) ed alle assunzioni obbligatorie.

Per il personale educativo è prevista una normativa specifica (v. art. 1, co. da 228 bis a 228 *quinques*, della l. n. 208/2015, introdotti dalla l. n. 160/2016).

Con l'art. 33 del d.l. n. 34/2019 (c.d. *decreto crescita*, convertito in l. n. 58/2019) si è da ultimo disposto, al co. 2, che “*A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione*”.

Nel periodo successivo si è demandata ad un decreto applicativo l'individuazione delle fasce demografiche, dei valori soglia e delle relative percentuali massime annuali di incremento del personale, per i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché di un valore soglia superiore “*cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore*”.

Le ulteriori disposizioni del decreto hanno individuato, a completamento della norma, i limiti assunzionali imposti agli altri comuni.

³ Si veda anche, tuttavia, quanto disposto dall'art. 3, co. 5, del d.l. n. 90/2014, ai sensi del quale “*La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018*”.

Il D.P.C.M. 17.03.2020 ha poi elaborato gli indicatori richiesti dal decreto descritto che, come sopra annotato, *“si applicano ai comuni con decorrenza dal 20 aprile 2020”* (v. art. 1).

Il Piano triennale di fabbisogno di personale 2020-2022 (in sigla PTFP), è stato approvato con deliberazione n. 41 del 12 febbraio 2020, in coerenza con gli atti di programmazione generale e, precisamente, con il DUP (aggiornamento 2020-2022) e con il Bilancio di previsione triennale 2020-2022, adottati rispettivamente con deliberazione di C.C. n. 73 e n. 74/2020, nell'osservanza del quadro normativo vigente e con riferimento alla struttura organizzativa ed alla sua funzionalità, *“tenuto conto dei margini potenziali di bilancio pluriennale, del trend medio di spesa 2011-2013 e relativa dotazione organica potenziale, nonché di quello relativo alle cessazioni, alla sua evoluzione nel tempo anche in termini di spesa, per assicurare l'ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi, compatibilmente con le disponibilità finanziarie ed i vincoli di finanza pubblica”*.

Tutto l'impianto e la sua approvazione sono stati realizzati nella consapevolezza che entro tempi relativamente brevi sarebbe stato comunque necessario procedere al suo aggiornamento, dopo la pubblicazione del decreto attuativo delle nuove disposizioni previste dal citato art. 33 del d.l. n. 34/2019 che, come sopra evidenziato, avrebbero modificato il sistema assunzionale degli Enti Locali

E' con la D.G.C. n. 114/2021 che il Comune di Desenzano del Garda, nell'adottare la programmazione del fabbisogno del personale per il periodo 2021/2023, il Piano Occupazionale 2021 ed una rimodulazione della Dotazione Organica (secondo il concetto di *“spesa potenziale”* voluto dal d.lgs. n. 75/2015 e dal successivo D.M. 8 maggio 2018), rielaborava il calcolo delle facoltà assunzionali ad esso riconosciute dalle nuove disposizioni intervenute, al fine di *“assicurare la funzionalità dei servizi, l'ottimizzazione delle risorse, il monitoraggio ed il controllo della spesa”*.

Il detto PTFP è risultato correttamente corredato della positiva certificazione del Collegio dei Revisori dei Conti (v. parere prot. n. 17/2021), richiesto dall'art.19, co. 8, della l. n. 448/2001 (v. anche il d.m. 17 marzo 2020), ai sensi del quale *“A decorrere dall'anno 2002 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”*; anche il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, richiesto dalla norma in esame, veniva espressamente asseverato nello stesso parere, *“secondo gli indicatori che attestano lo stato di salute dell'Ente”*.

Va evidenziato, al riguardo, come anche la detta deliberazione sia stata preceduta dall'approvazione del Documento Unico di Programmazione (DUP) 2021/2023 (v. D.C.C. n. 63 del 09.11.2020 e successiva nota di aggiornamento), del bilancio finanziario 2021/2023 (v. D.C.C. n. 87 del 29.12.2020), del Piano esecutivo di Gestione, del Piano delle performance (ex art.10 del d.lgs. n. 150/2009), degli obiettivi gestionali e del Piano delle azioni positive e delle pari opportunità (ex art. 48, co.1, del d.lgs. n. 198/2006), per il triennio 2021/2023 (v. D.G.C. n. 17 del 26.01.2021).

Quanto sopra, non senza aver eseguito la ricognizione annuale delle situazioni di soprannumero ed eccedenze di personale (v. D.G.C. n. 15 del 26 gennaio 2021, ex artt.6, co.3 e 33, c. 1 del d.lgs. n. 165/2001), la verifica delle eventuali istanze di cui all'art. 9, co. 3 *bis*, del d.lgs. n. 185/1985, nel rispetto dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto (v. D.C.C. n. 42 del 29.04. 2021), del bilancio consolidato (v. D.C.C. n. 69 del 30.11.2020) e di quelli per l'invio dei relativi dati alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (v. Prot. n. 8467-8466-8420-8839-8840 del 12.01.2021, in applicazione dell'art.9, co.1-*quinquies*, del d.l. n. 113/2016, come modificato dall'art.1, co. 904 della l. n.145/2018), oltre che dell'obbligo di contenimento della spesa di personale, ex art.1, co. 557, 557-*bis* e 557-*quater* della l. n. 296/2006, di cui si tratterà in seguito.

Tornando al calcolo della capacità assunzionale dell'ente, va infatti ricordato che la "*spesa del personale*" è definita nel Decreto attuativo del 17.03.2020, mentre gli estremi identificativi delle "*entrate correnti*" da tenere in considerazione, secondo il detto DPCM e la successiva Circolare interpretativa (a firma congiunta del Ministro per la Pubblica Amministrazione, del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dell'Interno), sono quelli rappresentati negli aggregati BDAP "*accertamenti*", delle entrate correnti relative ai titoli I, II e III, tra le quali va tuttavia contabilizzata anche l'entrata della TARI, sempre al netto del FCDE di parte corrente, qualora il Comune abbia optato per l'applicazione della tariffa rifiuti "*corrispettiva*", secondo l'art. 1, co. 668, della l. n.147/2013, ed abbia di conseguenza attribuito al gestore la relativa entrata e la relativa spesa.

Il FCDE è quello stanziato nel bilancio di previsione, eventualmente assestato, con riferimento alla parte corrente del bilancio stesso.

Il "*valore soglia*" di cui all'art. 33, co. 2, del d.l. n. 34/2019, per il Comune di Desenzano che ha una popolazione compresa tra i 10.000 ed i 59.999 abitanti (abitanti al 31.12.2018: 29.158; abitanti al 31.12.2019: 29.356; abitanti al 31.12.2020: 29.602), corrisponde al 27,0% della Tab.1 (art. 4 del Decreto) ed al 31% della Tab. 3 (art. 6 del Decreto).

La Tab. n. 2, individuata dall'art. 5, indica inoltre le percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio e, precisamente, prevede che in sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024 i comuni di cui all'articolo 4, co. 2 (che si collocano sotto il valore soglia della Tabella 1) possono incrementare annualmente la spesa del personale registrata nel 2018, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla Tabella in questione, (sempre in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'articolo 4 comma 1), secondo la seguente progressione:

Tab. 3 – Fasce demografiche.

Fasce demografiche	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 ab.	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

La circolare interpretativa precisa che i Comuni che si collocano nella prima casistica, che cioè rilevano nell'anno di riferimento un'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti inferiore al valore-soglia definito dall'art. 4 del Decreto, per il periodo 2020-2024, possono utilizzare le facoltà assunzionali residue dei 5 anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla Tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, (i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione).

Ed in questo senso sono stati approvati i relativi schemi riportati in sede di approvazione del PTFP 2020-2022 (deliberazione di G.C. 105/2020), del DUP 2021-2022 (deliberazione di C.C. n. 63 del 9.11.2020) e del suo aggiornamento (deliberazione n. 86 del 29/12/2020).

Il calcolo effettuato dal Comune di Desenzano tiene comunque in considerazione il più recente parere MEF-RGS, Prot. n. 12454/2021, secondo il quale le disponibilità assunzionali residue, maturate dal 2015 al 2019, non vanno sommate al risultato derivante dalla Tabella 2 del DPCM attuativo ma utilizzate, solo se più favorevoli, alternativamente alla percentuale di riferimento.

Sono stati prodotti, a documentale riscontro dei dati forniti, i riepiloghi generali delle entrate risultanti dal Conto del Bilancio 2018, 2019 e 2020 (All. n. 10 al Rendiconto di gestione).

Sono stati inoltre forniti, dall'ufficio competente, alcune schede contabili ("*Estrazione di Bilancio*") relative alla spesa di personale degli anni 2017/2021 ed i dati di rendiconto 2011, 2012, 2013, 2018 e 2020.

Il quadro emerso è rappresentato nella seguente tabella.