



MINISTERO DELL'ECONOMIA  
E DELLE FINANZE  
Dip. Ragioneria Gen. dello Stato

13 GIU. 2011

Prot. N. 0072066

**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**  
**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA**  
**GENERALE DELLO STATO**  
ISPettorato Generale di Finanza  
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

---

Settore V

RELAZIONE  
SULLA VERIFICA AMMINISTRATIVO-CONTABILE

**AL COMUNE DI EBOLI (SA)**

eseguita dal 25 febbraio al 1° aprile 2011

Roma, 8 aprile 2011

Dott. Vito Tatò  
*Dirigente S.I.Fi.P.*

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

Capitolo I	Il risultato di amministrazione		
------------	---------------------------------	--	--

1.1	Analisi dei documenti di bilancio	Pag.	5
1.2	Esame dei bilanci di previsione	Pag.	5
1.3	Esame dei conti consuntivi	Pag.	11
1.3.1	Le entrate e le spese accertate	Pag.	11
1.3.2	I pagamenti effettuati dall'ente	Pag.	16
1.3.3	Analisi dei residui	Pag.	18
1.4	Indicatori finanziari ed economici generali	Pag.	26
1.5	Indici di situazioni di deficit strutturale	Pag.	28

Capitolo II	L'indebitamento		
-------------	-----------------	--	--

2.1	Introduzione	Pag.	30
2.2	Il ricorso all'indebitamento nel periodo 2006 - 2010	Pag.	30
2.3	Il limite di spesa di cui all'art. 204 del TUEL	Pag.	31
2.4	Il "residuo da erogare" sui mutui in ammortamento	Pag.	32
2.5	Il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti	Pag.	34
2.6	Il contratto di <i>interest rate swap</i> stipulato dall'ente	Pag.	38
2.7	L'operazione di cartolarizzazione immobiliare <i>spin-off</i>	Pag.	40

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

3.1	Introduzione	Pag.	49
3.2	Il rispetto del patto di stabilità 2009	Pag.	49
3.3	Il rispetto del patto di stabilità 2010	Pag.	51

Capitolo IV	La spesa per il personale		
-------------	---------------------------	--	--

4.1	La spesa per il personale: dati generali	Pag.	53
4.2	Le disposizioni concernenti la limitazione della spesa per il personale	Pag.	54
4.2.1	La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 198, della Legge 266/05 (Finanziaria 2006)	Pag.	54
4.2.2	La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge 296/06 (Finanziaria 2007)	Pag.	55
4.3	Il personale con qualifica non dirigenziale	Pag.	57
4.3.1	La contrattazione collettiva decentrata integrativa	Pag.	57
4.3.2	Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività	Pag.	58
4.3.3	L'analisi delle diverse componenti del fondo	Pag.	65
4.3.3.1	Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari	Pag.	66
4.3.3.2	Incremento del fondo ex art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99	Pag.	69
4.3.3.3	Gli altri incrementi del fondo	Pag.	73
4.3.3.4	Le risorse ex art. 15, comma 1, lettera k), del CCNL dell'1.04.99	Pag.	74
4.3.3.5	La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive	Pag.	74
4.3.4	L'utilizzo delle risorse del fondo	Pag.	76
4.3.4.1	I compensi per incentivare la produttività	Pag.	78

4.3.4.2	Le progressioni economiche orizzontali	Pag.	82
4.3.4.3	Le indennità di vigilanza, di disagio, di rischio e le altre indennità	Pag.	87
4.3.4.4	Gli incentivi per specifiche attività art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL 01.04.99	Pag.	90
4.3.4.5	L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive	Pag.	101
4.3.5	Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo	Pag.	102
4.4	Le progressioni verticali	Pag.	105
4.5	La stabilizzazione del personale ai sensi dell'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/06 e dell'art. 3, comma 90, lett. b), della Legge n. 244/07	Pag.	111
4.6	Il personale con qualifica dirigenziale	Pag.	116
4.6.1	La contrattazione collettiva decentrata integrativa	Pag.	116
4.6.2	Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale	Pag.	116
4.6.3	La retribuzione di posizione per i vari settori	Pag.	118
4.6.4	La retribuzione di risultato	Pag.	119
4.6.5	Il principio di onnicomprensività	Pag.	120
4.6.6	Il conferimento degli incarichi dirigenziali	Pag.	122
4.7	Il trattamento accessorio del Segretario comunale e del Vice Segretario ed i rapporti tra l'aumento dell'indennità di posizione dei Segretari ai sensi del CCND del 22.12.03 e la clausola di galleggiamento di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01	Pag.	124

<b>Capitolo V</b>		<b>Gli incarichi professionali</b>	
-------------------	--	------------------------------------	--

5.1	Quadro normativo	Pag.	125
5.2	Considerazioni introduttive ed analisi degli incarichi conferiti	Pag.	128
5.2.1	Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa	Pag.	129
5.2.2	Gli incarichi di consulenza conferiti	Pag.	133
5.3	Considerazioni finali	Pag.	137
	<b>Conclusioni</b>	<b>Pag.</b>	<b>139</b>

## PREMESSA

Con la presente relazione si riferisce sugli esiti della visita ispettiva al Comune di Eboli, disposta dal Ragioniere Generale dello Stato con nota del 23 febbraio 2011 n. 24856 S.I. 2272, per verificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità, alle spese di personale, agli incarichi professionali ed all'analisi di bilancio, in attuazione dell'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dall'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La verifica è stata eseguita, con interruzioni, nel periodo 25 febbraio – 1 aprile.

La prima delle disposizioni normative sopra citate attribuisce al Ministero del Tesoro (attualmente Ministero dell'Economia e delle finanze) il potere di disporre visite ispettive presso le Amministrazioni pubbliche, a cura dei Servizi Ispettivi di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato, per la valutazione e la verifica delle spese, con particolare riferimento agli oneri dei contratti collettivi nazionali e decentrati. Nello svolgimento delle verifiche in esame i Servizi Ispettivi di Finanza esercitano anche le funzioni di cui all'art. 3 della Legge 26 luglio 1939, n. 1037.

I compiti demandati alla Ragioneria Generale dello Stato dalle 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.

La lettura combinata delle descritte disposizioni, che recano la normativa di disciplina dei poteri della Ragioneria Generale dello Stato, evidenzia l'intenzione del Legislatore di affidare al Ministero del Tesoro funzioni ispettive che, pur riguardanti in prevalenza le spese di personale, non tralascino di accertare tutti gli altri significativi aspetti della gestione finanziaria degli Enti verificati che presentino riflessi sulla finanza pubblica.

Da ultimo l'art. 14, comma 1, lett. d), della Legge n. 196/09 ha attribuito ai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica il potere di effettuare verifiche sulla regolarità

della gestione amministrativo – contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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. 3, comma 1, lett. e) e g), del D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, recentemente riformulato dal D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, che affida al Ministero medesimo compiti di ispettorato generale e vigilanza dello Stato in materia di gestioni finanziarie pubbliche anche mediante l'analisi, la verifica e la valutazione dei costi dei servizi e dell'attività delle amministrazioni pubbliche.

## CAPITOLO I

### IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

#### 1.1 Analisi dei documenti di bilancio

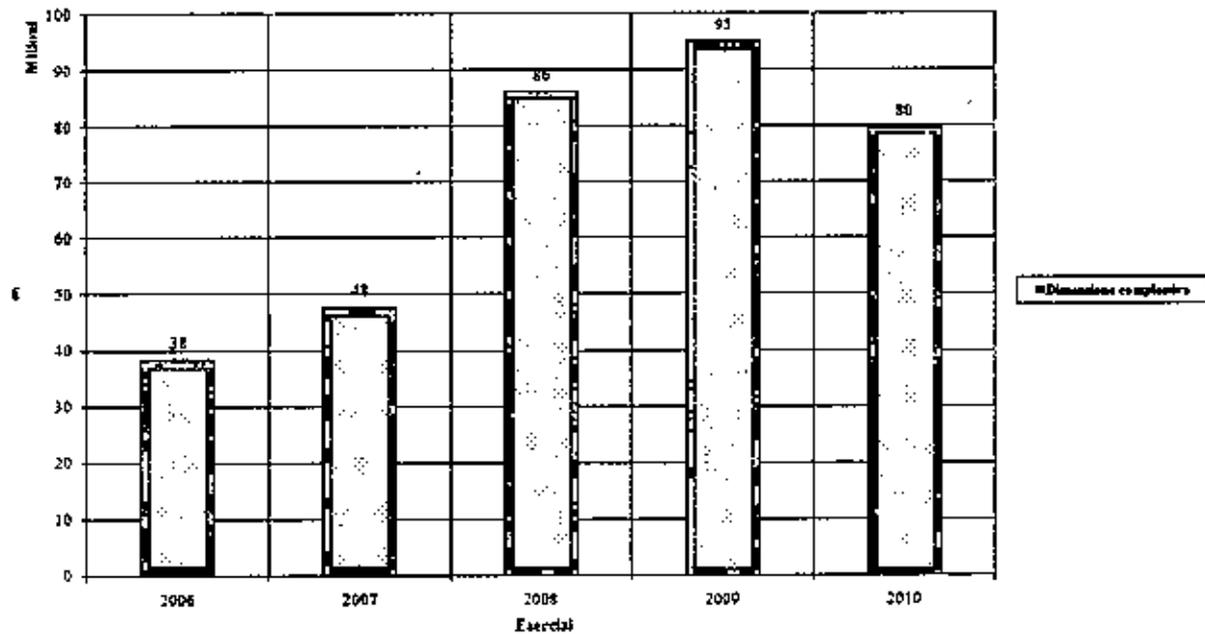
Al fine di analizzare la situazione contabile ed il risultato di amministrazione del Comune di Eboli si è provveduto ad esaminare la documentazione contabile relativa al periodo 2006 – 2010, consistente nei dati relativi ai bilanci di previsione, alle previsioni assestate ed ai consuntivi. Per quanto riguarda l'anno 2010, i dati del consuntivo sono provvisori, in quanto alla data di effettuazione della verifica il documento non è stato ancora approvato.

Nei paragrafi successivi si esamineranno, dapprima, i bilanci di previsione, per passare poi all'analisi dei consuntivi ed a quella dei residui.

#### 1.2 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 forte incremento nel periodo 2006 – 2010. Il *trend* di incremento è stato pressoché continuo, con un'unica eccezione registrata nell'anno 2010, in cui si è registrata una diminuzione rispetto al biennio precedente. L'incremento maggiore è stato registrato tra il 2007 ed il 2008. I valori rilevati sono riepilogati nella tabella seguente.

### Bilanci di previsione

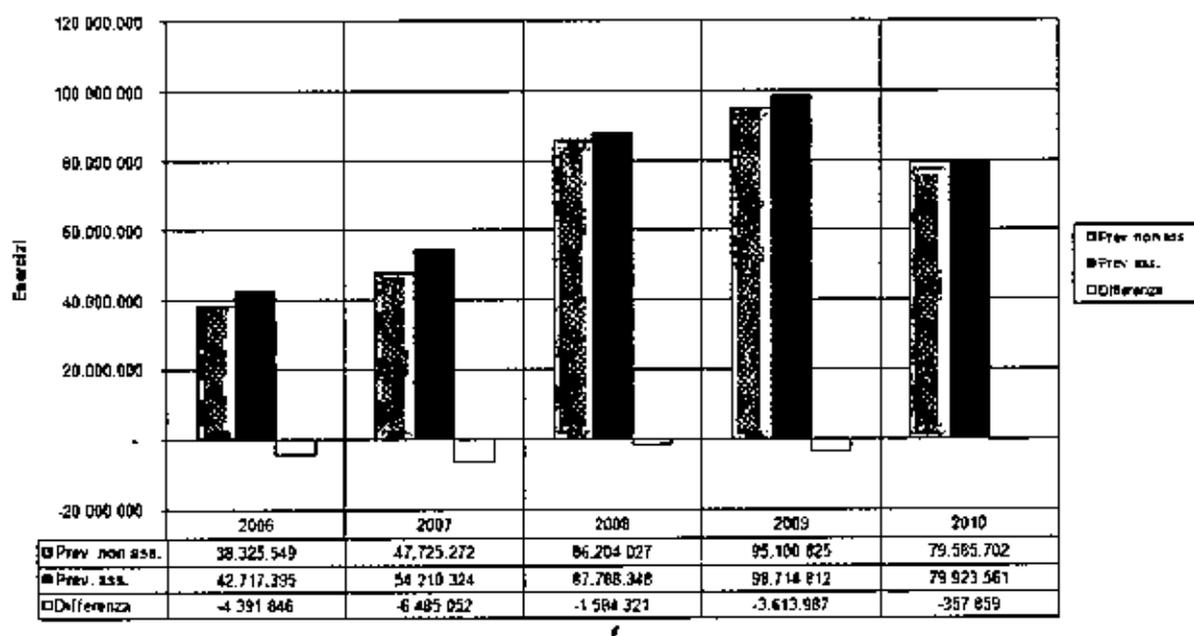


Mettendo a confronto i dati relativi alle previsioni iniziali con quelli relativi alle previsioni assestate, si può rilevare come in tutti gli anni siano avvenute variazioni nel corso degli esercizi.

Le previsioni iniziali sono sempre risultate inferiori a quelle assestate, con variazioni contenute negli anni 2006 e 2007, che si sono ridotte ulteriormente nel successivo triennio. L'anno in cui è stato registrato il maggior scostamento è il 2007, in cui la previsione iniziale ha subito un incremento del 13,59%.

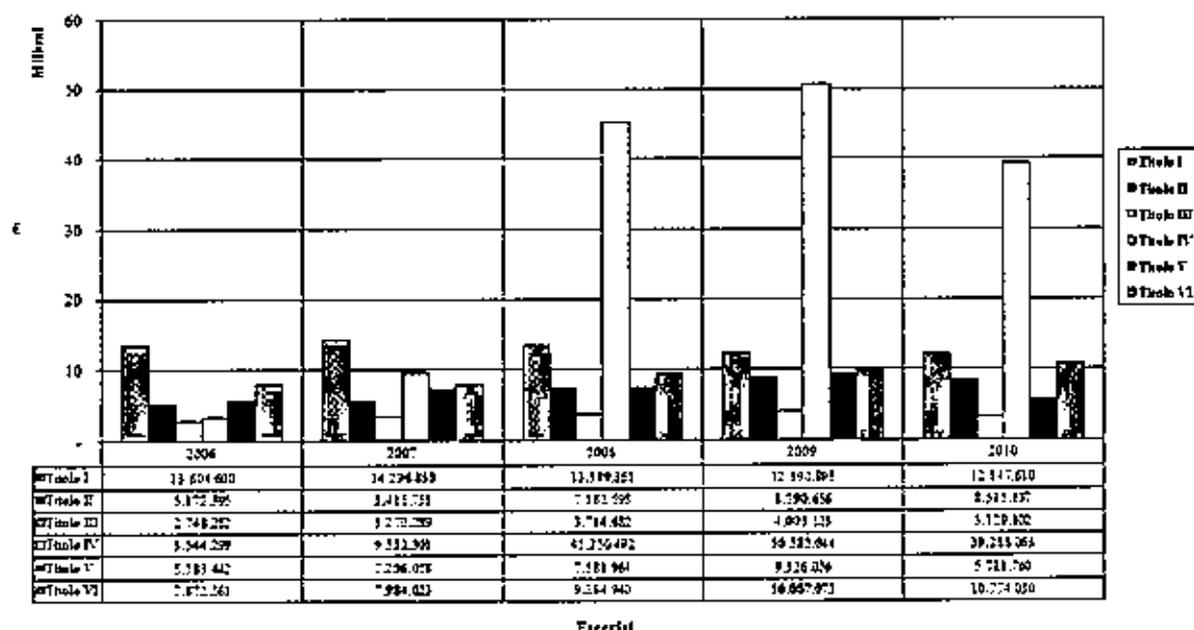
Nella tabella seguente viene esposto il raffronto tra le previsioni iniziali e quelle assestate.

Bilanci non ass./Bilanci ass.

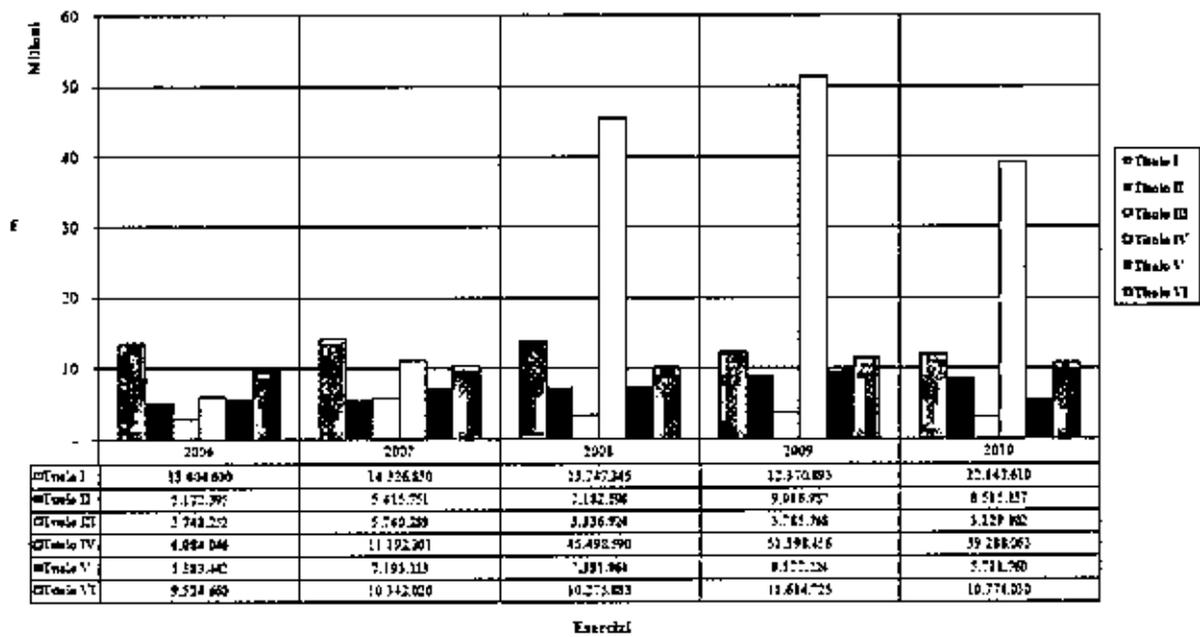


Nelle tabelle successive vengono espone le previsioni iniziali e le previsioni assestate, suddivise per titolo di entrata, in modo da poter rilevare quali voci abbiano inciso maggiormente sulla necessità di rivedere, nel corso degli esercizi, le previsioni inizialmente formulate.

Entrate previste

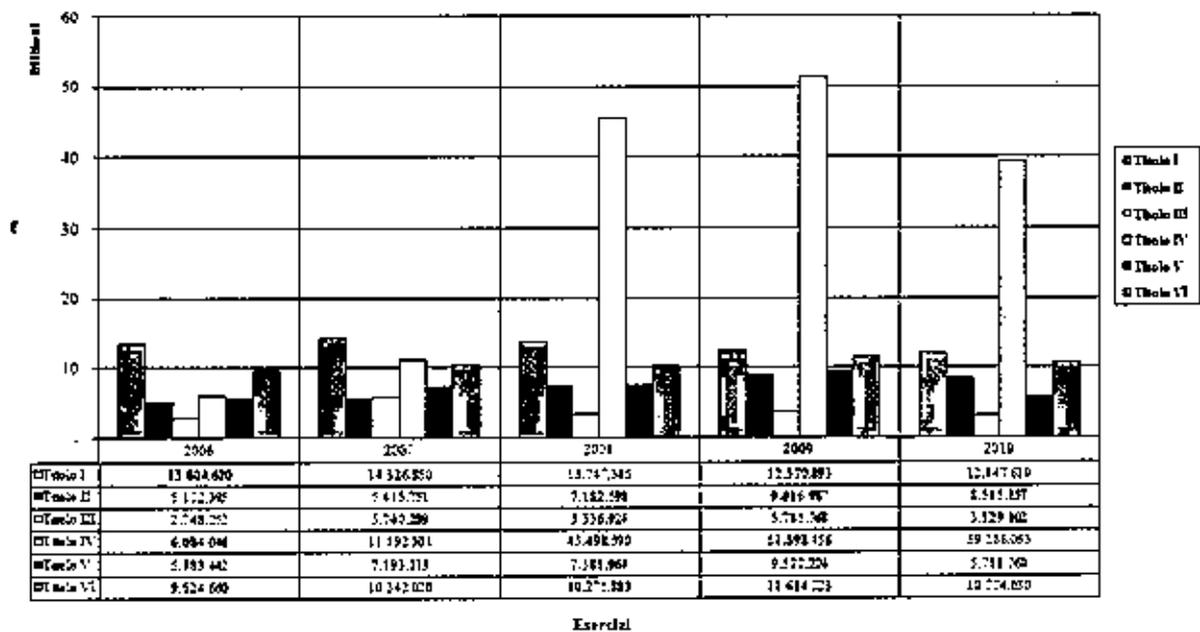


Previsioni entrate assettate



Esercizi

Previsioni entrate assettate

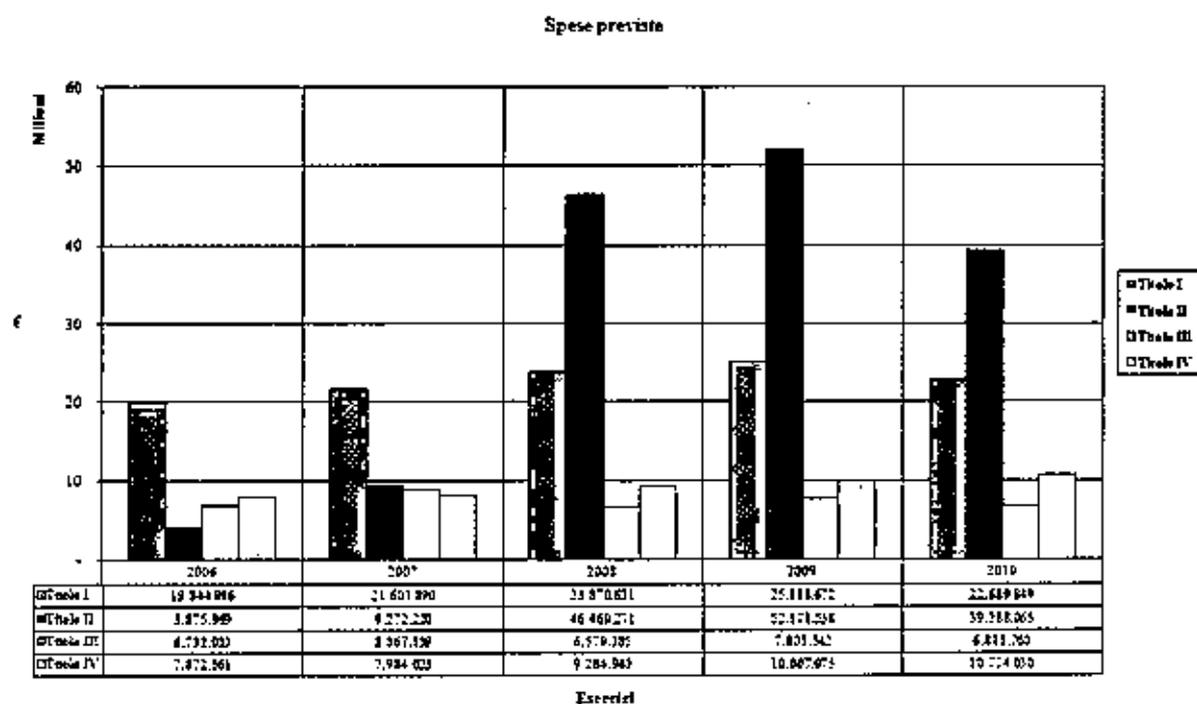


Esercizi

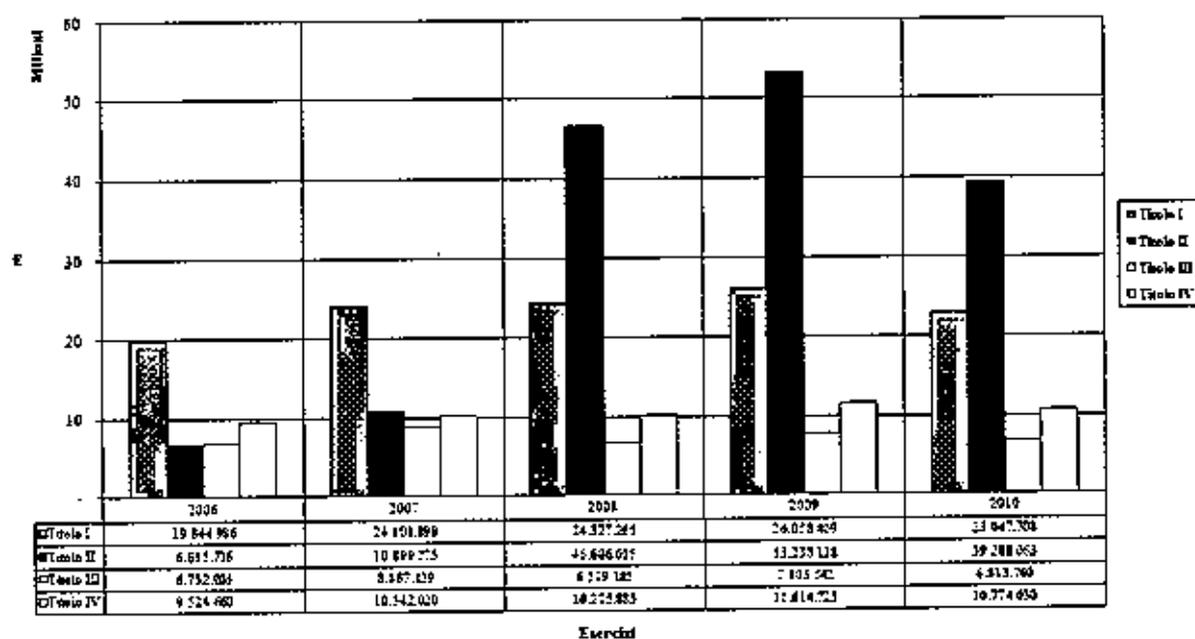
Dall'esame dei grafici precedenti si può rilevare come le previsioni iniziali dei Titoli I, II e III abbiano subito sempre variazioni contenute, ad eccezione dell'anno 2007, in cui il Titolo III ha fatto registrare variazioni marcate. Il Titolo IV ha fatto

registrare variazioni significative negli anni 2006 e 2007, mentre il Titolo VI ha visto una significativa modifica delle previsioni negli anni 2006, 2007 e 2008.

Analogamente a quanto fatto con le entrate, nelle tabelle successive vengono esposte le previsioni iniziali e le previsioni assestate suddivise per titolo della spesa, in modo da poter rilevare quali voci abbiano inciso maggiormente sulla necessità di rivedere nel corso degli esercizi le previsioni inizialmente formulate.



Previsione spese assestate



Dall'esame dei grafici precedenti si può rilevare come alla necessità di rivedere le previsioni abbia contribuito in maniera lieve la spesa corrente (Titolo I), ad eccezione che per l'anno 2007, in cui l'incremento è stato rilevante. Ugualmente modeste risultano essere le variazioni riferire alla spesa in conto capitale (Titolo II), ad eccezione che per gli anni 2006 e 2007, in cui è stata maggiore. I servizi per conto di terzi (Titolo IV) hanno visto sensibili variazioni nel triennio 2006 – 2008.

Per esprimere un giudizio sulla capacità di effettuare 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.

	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate previste	38.325.549	47.725.272	86.204.027	95.100.825	79.565.702
Entrate accertate	34.619.751	40.346.700	42.337.961	34.625.909	44.699.188
Differenza %	- 9,67	- 15,46	- 50,89	- 63,59	- 43,82
Spese previste	38.325.549	47.725.272	86.204.027	95.100.825	79.565.702
Spese impegnate	34.169.613	37.393.540	42.309.040	34.744.989	36.447.405
Differenza %	- 10,84	- 21,65	- 50,92	- 63,47	- 54,19

Come si può osservare dalla tabella precedente, il consuntivo ha presentato differenze abbastanza contenute rispetto alle previsioni iniziali nel periodo 2006 - 2007, evidenziando un netto peggioramento della capacità previsionale da parte dell'ente nel triennio successivo.

Il mancato rispetto delle previsioni è dovuto, in maniera preponderante, alla difficoltà di dar corso ai programmi di investimento.

Un altro aspetto interessante da esaminare, in relazione ai bilanci di previsione, è relativo al raggiungimento dell'equilibrio generale e di parte corrente.

Dall'esame dei bilanci di previsione inizialmente approvati ed esibiti allo scrivente è stato rilevato come il pareggio di bilancio sia stato garantito in via preventiva senza far ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

L'equilibrio di parte corrente nell'ambito dei bilanci di previsione iniziali è stato ottenuto facendo ricorso, nel triennio 2008 - 2010, agli oneri di urbanizzazione, entro i limiti previsti dall'art. 2, comma 8, della Legge n. 244/07.

A seguito delle variazioni di bilancio intervenute nel corso degli anni, l'ente ha garantito il pareggio di bilancio facendo ricorso all'avanzo di amministrazione nel triennio 2008 - 2010.

L'ente ha pertanto rispettato in tutti gli anni esaminati il disposto degli artt. 162, comma 6, e 187 del D.Lgs. n. 267/00.

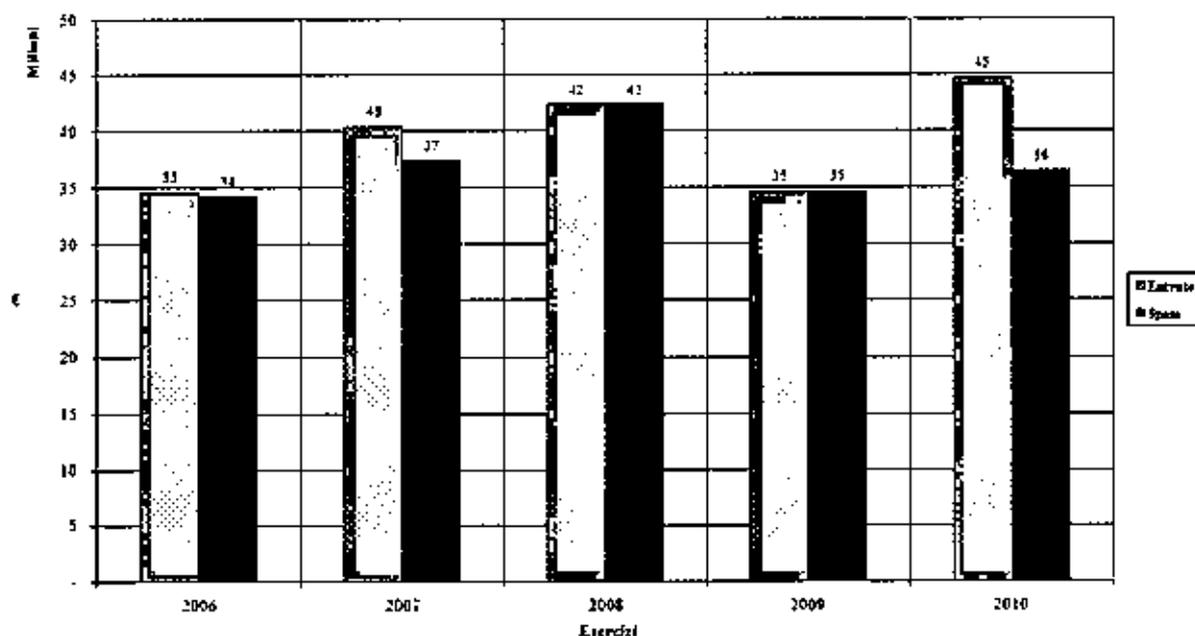
### **1.3 Esame dei conti consuntivi**

Dopo aver esaminato le previsioni relative al periodo 2006 - 2010, verranno ora esaminati i conti consuntivi relativi a tali anni.

#### **1.3.1 Le entrate e le spese accertate**

Nella tabella seguente viene riportata la dimensione totale delle entrate e delle spese relative al periodo esaminato.

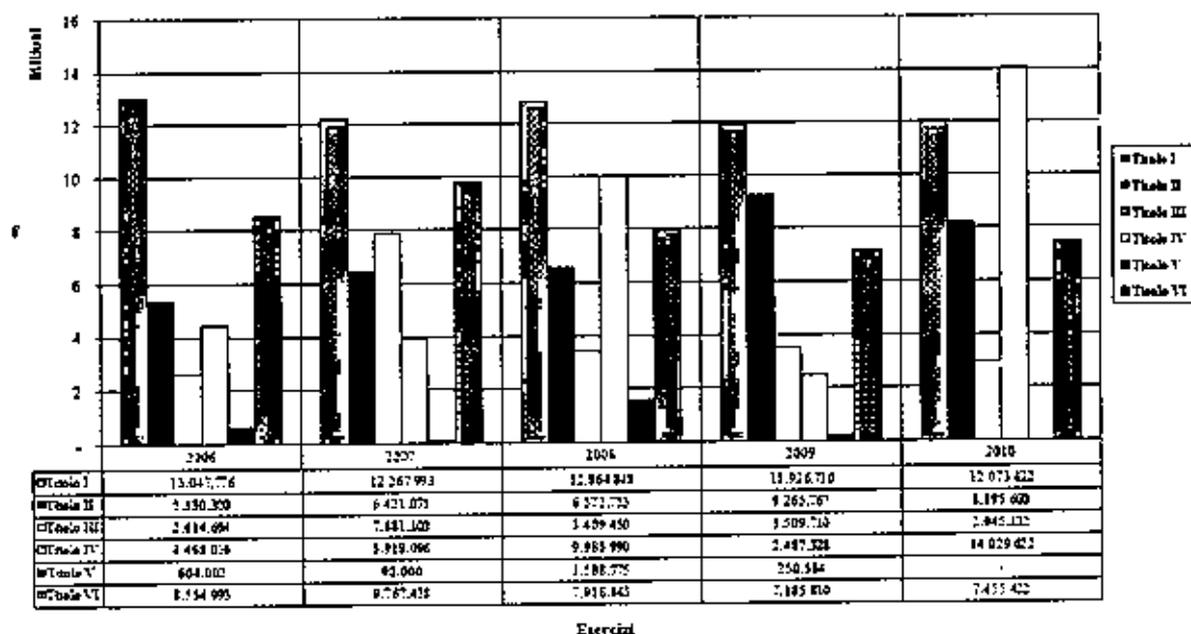
### Rendiconti



Come si può osservare, la dimensione complessiva del consuntivo ha subito oscillazioni nel periodo esaminato, attestandosi nell'anno 2010 su valori superiori rispetto all'anno 2006. Il picco massimo di entrate si è realizzato nell'anno 2010, a seguito della realizzazione dell'operazione di *spin-off* immobiliare.

Nella successiva tabella viene riportato l'andamento delle entrate accertate nel periodo esaminato, suddivise per titoli.

### Entrate accertate



Come si può rilevare, le entrate tributarie (Titolo I) sono leggermente diminuite nel corso del periodo esaminato.

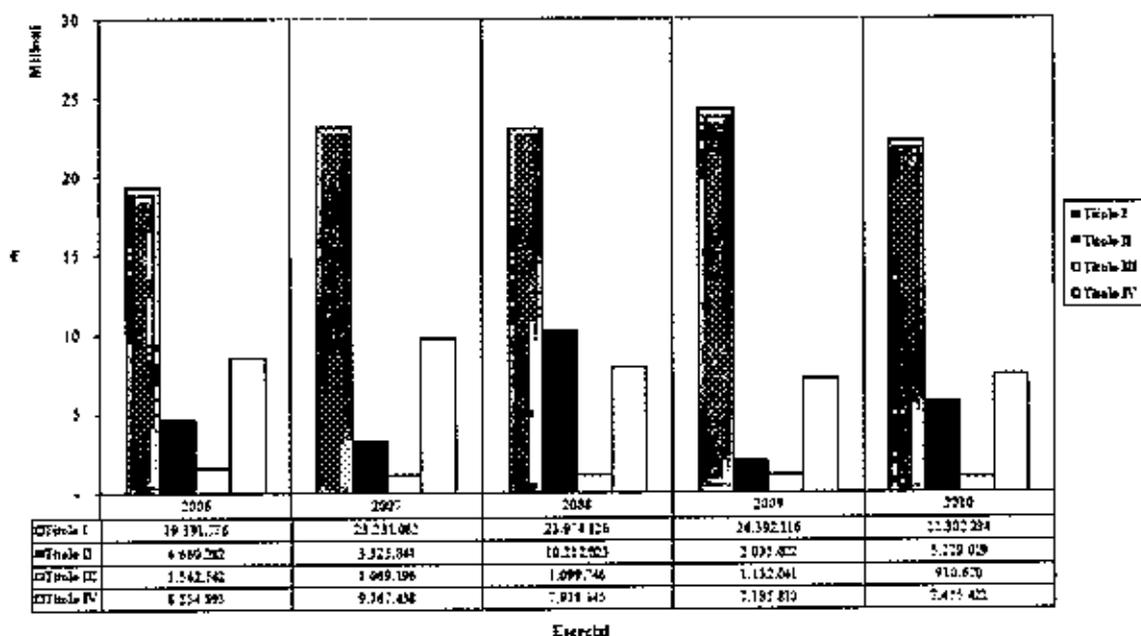
Nello stesso periodo le entrate da trasferimenti (Titolo II) sono aumentate sensibilmente, mentre le entrate extratributarie (Titolo III) hanno evidenziato un'elevata variabilità, attestandosi nel 2010 su valori simili rispetto all'anno 2006.

Le entrate relative al Titolo IV presentano due picchi negli anni 2008 e 2010; nel primo di tali anni sono aumentati in maniera sensibile i trasferimenti, mentre nell'anno 2010 l'ente ha realizzato un'operazione di *spin-off* immobiliare, che verrà dettagliatamente esaminata in seguito.

Le entrate di cui al Titolo V sono sempre risultate di importo molto contenuto, mentre quelle di cui al Titolo VI hanno fatto registrare una sostanziale stabilità.

Nella successiva tabella viene riportato l'andamento delle spese impegnate nel periodo esaminato suddivise per titoli.

### Spese impegnate



Esaminando la tabella, si può rilevare come le spese correnti (Titolo I) abbiano subito un incremento pressoché costante, con un lieve calo nell'anno 2010 rispetto al triennio precedente.

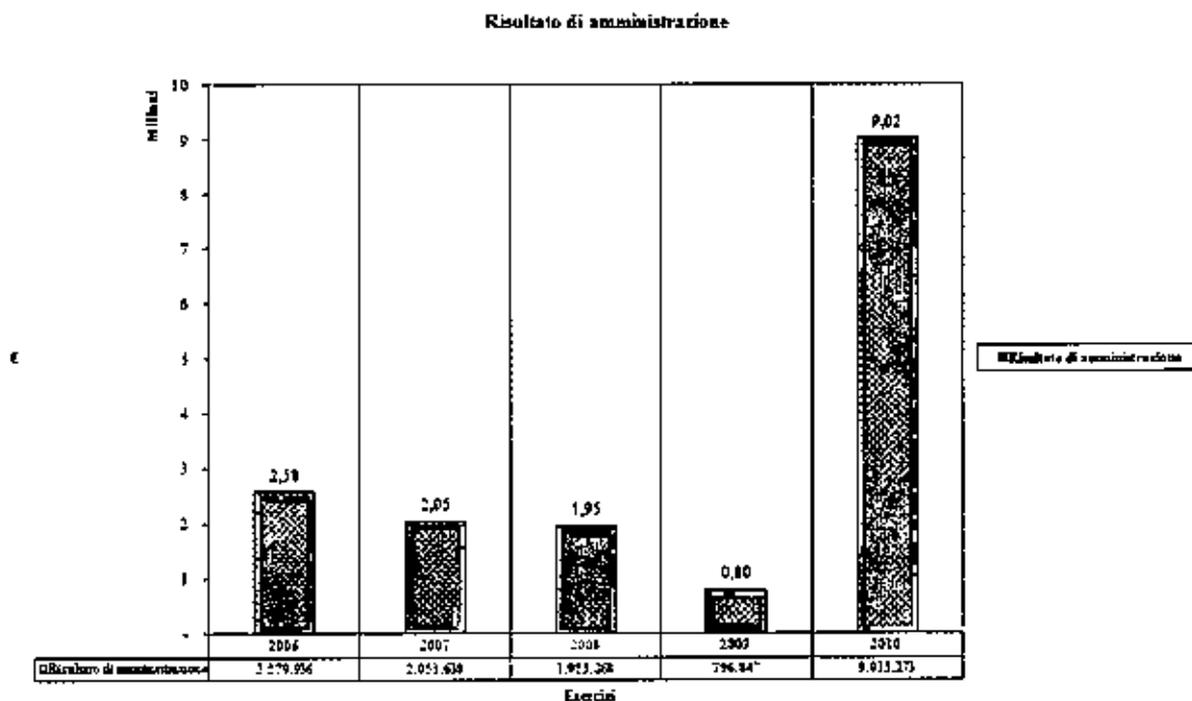
Le spese in conto capitale (Titolo II) hanno fatto registrare forti oscillazioni, attestandosi nell'anno 2010 a valori leggermente superiori a quelli fatti registrare nell'anno 2006.

Le spese per rimborso prestiti (Titolo III) hanno subito una progressiva contrazione, mentre quelle per servizi per conto di terzi (Titolo IV) non hanno evidenziato grosse variazioni percentuali.

Per ciò che riguarda il risultato di amministrazione, si può rilevare un peggioramento della situazione dell'ente.

Nella tabella seguente viene riportato l'andamento del risultato di amministrazione nel periodo esaminato, che ha subito una costante riduzione sino all'anno 2009. Si ricorda come i dati relativi all'anno 2010 sono da considerare provvisori, non essendo ancora stato effettuato il riaccertamento dei residui. Una parte consistente dell'avanzo, pari almeno ad € 7.839.545,00, risulta comunque essere

vincolata al finanziamento di investimenti, a seguito del perfezionamento dell'operazione di *spin-off*.



A conclusione dell'esame dei dati contabili dell'ente, va segnalato il rischio rappresentato dalle società partecipate dall'ente, sebbene i bilanci allegati ai conti consuntivi del Comune di Eboli non evidenzino le difficoltà finanziarie in cui attualmente versa la Eboli Multiservizi S.r.l..

Il Consiglio Comunale è attualmente impegnato nella ricerca di possibili soluzioni che scongiurino l'aggravarsi della situazione della società, che gestisce il servizio di sosta a pagamento ed il PalaSele, oltre ad una serie di servizi minori.

Pur non essendo oggetto di ispezione l'attività svolta da parte della società, in questa sede si ritiene opportuno segnalare il rischio per l'ente di comportamenti tendenti ad incrementare i ricavi della società mediante affidamento di ulteriori servizi.

Questi ultimi graverebbero necessariamente sulle finanze comunali, specie se gli stessi non sono strettamente necessari o se esiste la possibilità di acquisirli sul mercato a prezzi maggiormente concorrenziali.

Va, inoltre, considerato che far proseguire la gestione alla società in condizioni di squilibrio economico espone comunque l'ente al rischio di doversi far carico degli oneri conseguenti ad un eventuale suo *default*.

### **1.3.2 I pagamenti effettuati dall'ente**

Un fenomeno di particolare interesse, ai fini dell'accertamento dell'effettività dell'avanzo di amministrazione, è quello relativo all'andamento dei pagamenti effettuati dall'ente in relazione agli impegni.

Effettuando un esame comparato dell'andamento degli impegni e dei pagamenti relativi ai vari interventi di spesa, è possibile rilevare se l'ente abbia rallentato il pagamento di alcune categorie di spesa a seguito di mancanza di liquidità.

Tale fenomeno può dipendere da pericolosi squilibri di gestione e può portare, in assenza di immediati interventi, a non essere in grado di far fronte agli impegni assunti.

Nelle tabelle in allegato n. 1 vengono messi a confronto gli impegni ed i pagamenti, in conto competenza ed in conto residui, relativamente ai vari interventi di spesa corrente ed in conto capitale.

Dall'esame dei dati esposti nelle tabelle allegate possono essere rilevati dei segnali che destano una certa preoccupazione relativamente alla situazione finanziaria dell'ente.

In particolare, si può rilevare come gli impegni dell'anno 2010 siano cresciuti del 15,01% rispetto all'anno 2006, mentre nel medesimo periodo i pagamenti complessivi sono cresciuti solo dell'1,98%.

Tale risultato è dovuto all'effetto combinato di una riduzione dei pagamenti in conto competenza del 19,12% e di un aumento dei pagamenti in conto residui del 50,64%.

Da quanto esposto è possibile rilevare come l'ente incontri difficoltà ad adempiere alle proprie obbligazioni e come sia aumentato il ritardo con cui vengono effettuati i pagamenti.

Di particolare interesse è l'esame dei pagamenti in conto competenza relativi alla spesa corrente, Intervento 3 - prestazioni di servizi, che nel periodo esaminato hanno registrato un decremento del 69,57%, a fronte di un incremento degli impegni del 16,88%.

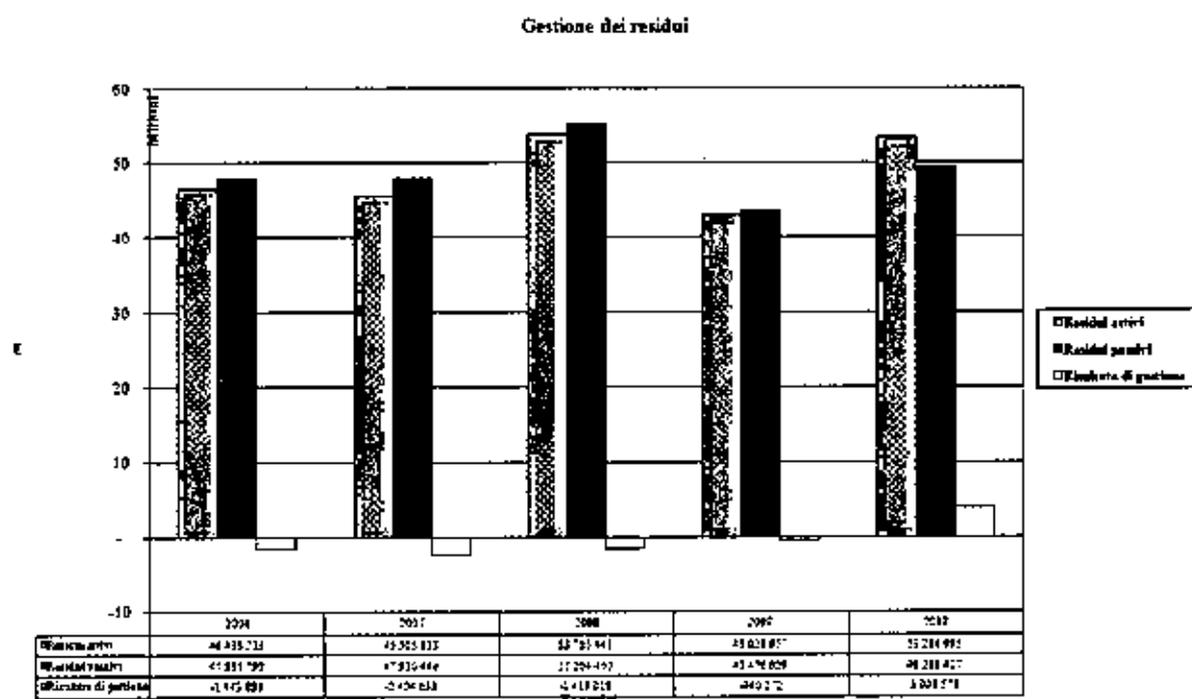
L'aumento dei pagamenti in conto residui, pari al 97,33%, ha parzialmente compensato la diminuzione dei pagamenti in conto competenza, ma, nel complesso, nel periodo 2006 – 2010, gli impegni hanno superato i pagamenti per ben € 8.118.775.

Dal sistema informativo è stato verificato che l'ultimo pagamento in favore della società SARIM, che gestisce il servizio nettezza urbana, è stato effettuato in data 08.02.11, con mandato n. 866, e si riferisce alle fatture n. 156 e 157 del 31.02.10. L'ultimo pagamento in favore della COFELY, per il servizio di fornitura di energia elettrica per illuminazione pubblica, è stato effettuato in data 17.02.11, con mandato n. 1092, e si riferisce alla fattura n. 1008588 del 26.08.09. L'ultimo pagamento in favore della Progetto 2000, per il servizio di pulizia, è stato effettuato in data 09.12.10, con mandato n. 5848, e si riferisce alla fattura n. 151 del 06.08.09.

Come si può vedere, esiste un notevole ritardo nel pagamento dei fornitori, che arriva anche ad un anno e mezzo.

### 1.3.3 Analisi dei residui

L'andamento dei residui nel corso del periodo esaminato evidenzia un lieve incremento. Nella tabella seguente viene riepilogato quanto rilevato nel periodo.



La dimensione complessiva dei residui è leggermente cresciuta nel periodo esaminato, anche se con un *trend* non costante.

I residui attivi sono risultati sempre lievemente inferiori ai residui passivi sino all'anno 2009, situazione ribaltata nell'anno 2010 a seguito del credito ancora da riscuotere conseguente alla realizzazione dell'operazione di *spin-off*. Va comunque tenuto presente che i dati relativi a quest'ultimo anno sono ancora provvisori.

Al fine di poter verificare le ragioni della conservazione dei residui, l'attenzione sarà concentrata in particolare su quelli attivi, in quanto il mancato pagamento dei residui passivi solitamente deriva dalla mancata riscossione di quelli attivi. Verrà comunque effettuato anche un controllo a campione sui residui passivi di parte corrente più risalenti nel tempo.

La dimensione dei residui attivi rapportata alle entrate accertate è passata dal 134,14% dell'anno 2006 al 121,04% dell'anno 2010, mentre i residui passivi sono passati dal 140,13% dell'anno 2006 al 135,23% dell'anno 2010.

Sebbene sia possibile registrare un leggero calo, la dimensione dei residui rispetto agli accertamenti ed agli impegni rimane comunque abbastanza elevata.

Nella tabella seguente viene riportata la velocità di riscossione dei residui attivi e di pagamento di quelli passivi.

Anno	2006	2007	2008	2009	2010
Velocità riscossione residui attivi	25,88	20,23	16,43	35,11	14,36
Velocità pagamento residui passivi	33,45	35,40	27,11	54,89	28,69

I dati esposti non evidenziano un *trend* univoco; si può, comunque, rilevare un sostanziale peggioramento nell'anno 2010 delle percentuali di riscossione dei residui attivi e di pagamento dei residui passivi, sebbene negli anni intermedi si siano verificate oscillazioni.

Tanto premesso, è apparso opportuno effettuare un'analisi a campione sui residui attivi e passivi per verificarne la fondatezza e riscuotibilità.

In particolare, sono state chieste informazioni circa:

- 1) i crediti per recupero ICI anni pregressi, capitolo 101001001101, accertati nel periodo 2000 - 2009, per un importo in conto residui di € 2.210.794,77, di cui € 191.432,01 incassati nell'anno 2010;
- 2) i crediti per TARSU, capitolo 102008001205, accertati nel periodo 1998 - 2009, per un importo in conto residui di € 13.572.613,96, di cui € 1.881.484,60 incassati nell'anno 2010;
- 3) il contributo statale uffici giudiziari, capitolo 201016002100, accertato nel periodo 2004 - 2009, per un importo in conto residui di € 883.685,38;
- 4) i crediti relativi a sanzioni per violazioni a norme di legge, capitolo 301029003135, accertati nel periodo 2007 - 2009, per un importo in conto residui di € 4.145.883,11, di cui € 256.836,59 incassati nell'anno 2010;

- 5) i proventi canoni idrici, capitolo 301034003170, accertati nel periodo 1998 - 2001, per un importo in conto residui di € 311.509,46, di cui € 66.000,61 incassati nell'anno 2010;
- 6) i canoni locazione alloggi, capitolo 302039003210, accertati nel periodo 2002 - 2009, per un importo in conto residui di € 338.551,98, di cui € 164,50 incassati nell'anno 2010;
- 7) il canone fitto multipiano ospedale, capitolo 302040003230, accertato nel periodo 1995 - 2002, per un importo in conto residui di € 226.288,17;
- 8) il recupero indennità di esproprio cooperativa Embrice, capitolo 305053003570, accertato nell'anno 1998, per un importo in conto residui di € 117.332,88;
- 9) il recupero spese per lavori di somma urgenza palazzo eredi Conti, capitolo 305053003571, accertato nell'anno 1999, per un importo in conto residui di € 58.418,09;
- 10) i proventi strobili, capitolo 305053003585, accertati nel periodo 2005 - 2008, per un importo in conto residui di € 315.638,00.

In relazione ai crediti di cui ai numeri 1, 2 e 4, l'ufficio ha fatto presente che si tratta di somme iscritte a ruolo. Secondo quanto riferito, periodicamente viene effettuata la cancellazione parziale dei residui, per tenere conto delle effettive possibilità di riscossione.

L'ufficio ha fornito i tabulati relativi alle somme iscritte a ruolo, alle quote oggetto di sgravio, alle riscossioni ed al residuo importo contenuto in ruoli in riscossione.

Nella tabella seguente vengono riportati i dati rilevati dalla documentazione esibita per quanto riguarda l'ICI.

Anno	Imp. Iniziale ruolo	Sgravi	Riscossioni	Imp. res. a ruolo	Residuo in bilancio
2000	423.122,02	67.808,29	116.720,45	240.005,32	132.000,00
2001	622.434,49	166.409,91	128.461,65	328.363,51	262.000,00
2002	877.263,32	199.497,86	185.525,55	509.424,73	450.699,93
2004	90.656,04	21.198,66	11.340,34	59.814,04	47.036,02
2005	47.658,06	1.976,06	13.622,18	32.059,82	25.647,00
2006	216.280,45	24.271,19	9.476,66	182.532,60	136.000,00
2007	645.271,81	0	28.069,99	605.678,89	319.444,99
Totale	2.922.686,19	481.161,97	493.216,82	1.957.878,91	1.372.827,94

Dalla tabella è possibile rilevare come le riscossioni, relativamente a tutti gli anni indicati, sono pari al 16,88% delle somme iscritte inizialmente a ruolo. Prendendo in considerazione il periodo 2000 - 2004, la percentuale sale al 21,95%, avendo avuto il concessionario un maggior tempo per procedere al recupero coattivo.

Relativamente ai ruoli 2000 - 2004, nell'anno 2009 sono state effettuate riscossioni per € 6.551,10, pari allo 0,32% dell'importo inizialmente iscritto a ruolo.

Il bassissimo dato relativo alle riscossioni realizzate a distanza di tempo trova riscontro nella comune esperienza, in quanto nei confronti dei soggetti solvibili il recupero del credito viene effettuato in tempi ragionevolmente brevi.

Le restanti somme devono essere recuperate nei confronti di soggetti con scarse caratteristiche di solvibilità, per cui la riscossione risulta molto spesso difficoltosa, se non addirittura impossibile.

Il miglioramento delle percentuali di riscossione registrate in relazione a ruoli con notevole anzianità appare decisamente improbabile, per cui, sebbene l'ente riporti in bilancio somme pari solamente al 70,12% degli importi ancora iscritti a ruolo, con ogni probabilità le riscossioni che verranno realizzate risulteranno nettamente inferiori ai residui attivi contabilizzati.

Analogo discorso vale per le altre tipologie di crediti iscritti a ruolo. Per quanto riguarda la TARSU, il totale complessivo delle somme iscritte a ruolo risultante dal

tabulato esibito è pari ad € 19.396.087,03, di cui € 6.599.713,20 già riscossi alla data del 31.12.09 (34,03% del totale).

Dalla documentazione esibita è stato rilevato come, a fronte di un residuo attivo riferito all'anno 1998 di € 376.997,99, le riscossioni nell'anno 2009 siano state pari ad € 365,33, per cui appare molto improbabile che l'ente riesca a riscuotere il credito residuo di € 351.382,65, sebbene lo stesso sia stato ridotto a titolo prudenziale.

Lo stesso vale per tutti gli anni del periodo 1999 – 2006, in cui, a fronte di residui al 31.12.08 di € 6.447.575,93, sono state effettuate riscossioni nell'anno 2009 per € 94.653,75.

Per quanto riguarda i proventi da sanzioni per violazioni di legge, il totale complessivo delle somme iscritte a ruolo negli anni 2007 e 2008 risultante dal tabulato esibito è pari ad € 4.173.788,61, di cui € 474.321,75 già riscossi alla data del 31.12.09, pari all'11,36% del totale.

Anche in questo caso, le basse percentuali di riscossione fanno sorgere notevoli dubbi in merito alle concrete possibilità di recupero dei crediti in questione.

Appare necessario che l'ente preveda nell'ambito del bilancio un fondo svalutazione di importo congruo, quantificandolo in base alle mancate riscossioni rilevabili da dati storici. Il riaccertamento dei residui operato dall'ufficio, sebbene improntato a principi di prudenza, non appare sufficiente a tener conto dei rischi effettivi che gravano sull'ente.

Relativamente al residuo di cui al punto 3, l'ente ha evidenziato come il Ministero della Giustizia non abbia ammesso a contributo le spese di fitto relative agli uffici del Giudice di pace.

Con propria nota prot. 52988 del 02.10.09, il Ministero della Giustizia ha comunicato che ammetterà a contributo tale spesa non appena verrà inviata la documentazione richiesta. Pertanto appare giustificato il mantenimento del residuo attivo.

Per quanto riguarda il residuo di cui al punto 5, l'ufficio ha fatto presente che l'attività di recupero crediti è stata affidata alla società Censum S.r.l., con contratto

rep. 34/2006. L'attività di riscossione avrebbe subito rallentamenti a causa della modifica dell'assetto societario.

Nell'anno 2010 sono state emesse ordinanze-ingiunzione per un importo complessivo di € 1.445.975,88, comprensivi di interessi e spese. Considerato che l'importo del residuo è pari a circa € 245.000,00, non si ravvisano evidenti criticità legate al possibile mancato introito delle somme.

In merito al residuo di cui al punto 6, sono state esibite copie di alcune lettere inviate agli assegnatari degli alloggi nell'anno 2004, in cui, facendo riferimento a morosità di cui si era chiesta la regolarizzazione già nell'anno 2003, si comunicava la decadenza dall'assegnazione.

Successivamente, nel corso dell'anno 2008, veniva affidato alla società Voccia S.p.a. la verifica delle morosità e la predisposizione del procedimento per il recupero delle somme.

Le modalità di pagamento delle somme a debito degli inquilini sono state oggetto di accordo, nel quadro della cessione agli stessi degli immobili di proprietà dell'ente. I contratti sono stati sottoscritti nel corso dell'anno 2010 e prevedevano la possibilità di sottoscrivere l'atto di compravendita, per il quale l'assegnatario aveva versato una caparra, solo qualora non risultassero morosità accumulate a titolo di canoni di locazione o quote condominiali.

Relativamente ai residui di cui ai punti 7 e 10, l'ente ha presentato ricorso per l'emissione di decreto ingiuntivo al Tribunale di Salerno, Sezione staccata di Eboli, in data, rispettivamente, 09.06.09 e 21.05.09.

Dalla lettura del ricorso relativo al credito riferito ai canoni di fitto del parcheggio multipiano, di cui al punto 7, la somma richiesta alla Cooperativa "Il Parcheggio S.c.r.l." ammonta ad € 211.853,15, mentre l'importo del residuo presente in bilancio è pari ad € 226.228,17.

Con sentenza n. 5208/2009 il Tribunale ha ingiunto al debitore il pagamento della somma di € 211.853,15, oltre ad interessi e spese legali.

Quanto al ricorso relativo al credito per proventi strobili, di cui al punto 10, il credito vantato nei confronti della ditta Eurocar Point Market di Pirozzi Gaetano è stato quantificato in € 260.062,50, riferito al periodo 2007 – 2008, mentre l'importo presente in bilancio è pari ad € 259.688,00. Relativamente al credito risalente all'anno 2005, l'ente ha esibito una nota del 17.10.05, con la quale si chiedeva al debitore il versamento di quanto dovuto, e la risposta di quest'ultimo, che contestava la messa a disposizione di zone minori di quelle previste.

L'ente, con propria nota prot. 7099 del 27.02.06, nel contestare le doglianze della controparte, ribadiva la richiesta di versamento di quanto dovuto. Nonostante siano trascorsi 5 anni dall'ultima corrispondenza intercorsa, l'ente non ha adottato alcuna attività volta al recupero forzoso del proprio credito.

Per quanto riguarda il recupero dell'indennità di esproprio nei confronti della cooperativa Embrice, di cui al punto 8, l'ufficio ha fatto presente di aver affidato l'incarico di riscossione del credito alla ditta Sesam. Nell'anno 2004 erano state emesse le ordinanze-ingiunzione nei confronti dei soci della cooperativa, che sono state trasmesse alla società di recupero crediti in data 21.07.09.

Relativamente al credito vantato nei confronti degli eredi Conti, di cui al punto 9, l'ente ha esibito un atto di citazione del 07.09.06 con il quale è stata richiesta al Tribunale di Salerno, Sezione staccata di Eboli, la condanna al pagamento delle somme anticipate dall'ente per l'intervento operato sull'immobile di proprietà dei citati.

Per quanto riguarda i residui passivi, sono state esaminate le seguenti posizioni.

- 1) Debito nei confronti della società Custer per aggio relativo al servizio di accertamento tributi, capitolo 101040501451, impegni assunti nel periodo 1999 – 2002 per un importo in conto residui di € 434.261,42;
- 2) Debito nei confronti della Dr.ssa Cimmino Francesca per visite mediche dei dipendenti dell'ente, capitolo 101060301634, impegno assunto nell'anno 2006 per un importo in conto residui di € 5.106,30;

- 3) Debito per fornitura stampati, capitolo 101070201725, impegni assunti nell'anno 2005 per un importo in conto residui di € 851,04;
- 4) Debiti relativi al servizio di refezione scolastica, impegni assunti nell'anno 2007 per un importo in conto residui di € 51.332,29;
- 5) Debiti relativi al servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani, impegni assunti negli anni 2002 – 2008 per un importo in conto residui di € 937.362,81.

In merito alla prima posizione, il responsabile del servizio ha fatto presente che l'aggio contrattuale viene corrisposto sulle somme effettivamente incassate, per cui sono presenti a residuo somme corrispondenti ai crediti iscritti a ruolo e non ancora riscossi.

Per quanto riguarda la seconda posizione, il responsabile dell'ufficio ha fatto presente che il residuo va confermato. Lo scrivente ha però verificato che per le visite mediche effettuate nel corso dell'anno 2006 la Dr.ssa Cimmino ha richiesto il pagamento con fattura n. 101 del 16.03.07.

Con Determina di liquidazione n. 35 del 17.04.07 è stato disposto il pagamento della fattura in questione, relativa a visite mediche effettuate tra il 09.11.06 ed il 07.02.07, utilizzando residui anno 2006 di cui ai capitoli 1634 e 1648 e residui anno 2005 di cui al capitolo 1648. Il pagamento è avvenuto in data 07.08.08.

Da quanto esposto si può rilevare come, da un lato, siano stati usati residui dell'anno 2005 per pagare prestazioni relative all'anno 2006 e come, dall'altro, non esista più alcun debito che legittimi la conservazione del residuo oggetto di esame.

Relativamente alla terza posizione, il responsabile dell'ufficio ha comunicato che parte dei residui va confermata, in quanto sono stati predisposti i relativi atti di liquidazione, mentre per altra parte occorre procedere alla cancellazione.

In relazione alla quarta posizione, il responsabile del servizio ha fatto presente che alcune fatture della società SOGART relative all'anno 2007 non sono state pagate, in quanto oggetto di contestazione. Per tale ragione è stato conservato il relativo residuo passivo.

In merito alla quinta posizione, i residui sono stati utilizzati per far fronte ai debiti sorti nei confronti del Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti e delle ditte che hanno effettuato il servizio. Il responsabile ha evidenziato la necessità di conservare i residui per far fronte ai debiti dell'ente.

Sulla base di quanto osservato, va sottolineata la necessità di operare periodicamente il riaccertamento dei residui, tenendo conto degli effettivi rischi di mancato incasso degli stessi, così come previsto dall'art. 228, comma 3, D.Lgs. 267/2000.

A tal proposito, va rilevato come la cancellazione dei residui di dubbia esigibilità comporterebbe la probabile evidenziazione di un disavanzo di amministrazione non vincolato, con conseguente obbligo di ripianamento da parte dell'ente.

L'esame condotto ha evidenziato che l'ufficio ha tenuto in debita considerazione la problematica, ottenendo concreti risultati nel corso degli ultimi anni, anche se quanto raggiunto, sebbene sicuramente apprezzabile, non appare ancora ottimale.

Una particolare attenzione va posta al recupero dei crediti vantati, anche attraverso l'utilizzo di procedure di natura coattiva, attività che, sebbene sia stata scongiurata la prescrizione, non ha brillato per tempestività.

#### **1.4 Indicatori finanziari ed economici generali**

Dai conti consuntivi riguardanti gli esercizi del periodo 2006 - 2009, sono stati ricavati i seguenti indicatori finanziari ed economici generali.

ANNO	2006	2007	2008	2009
AUTONOMIA FINANZIARIA (E: TITOLO I+TITOLO III/ E : TITOLO I+II+III)*100	74,61	75,83	71,23	62,49
AUTONOMIA IMPOSITIVA (E:TITOLO I/TITOLO I+II+III)*100	62,15	46,17	56,31	48,28
PRESSIONE FINANZIARIA (E:TITOLO I +TITOLO III/POPOLAZIONE)	494,07	497,53	516,93	557,49
PRESSIONE TRIBUTARIA (E:TITOLO I/POPOLAZIONE)	350,77	326,59	342,13	313,75
INTERVENTO ERARIALE (E:TRASFERIMENTI STATALI/POPOLAZIONE)	142,09	167,24	160,24	217,37
INTERVENTO REGIONALE (E:TRASFERIMENTI REGIONALI/POPOLAZIONE)	1,21	3,48	9,07	22,79
VELOCITA' DI RISCOSSIONE ENTRATE PROPRIE (TOT. RISCOSSIONI TIT I+III / TOT. ACCERTAMENTI TIT I+III)	0,66	0,61	0,57	0,54
RIGIDITA' SPESA CORRENTE S: SPESE PERSONALE + QUOTA AMM.TO MUTUI/ E: TIT. I+II+III)*100	52,08	37,50	44,52	41,94

Si può notare come, negli anni esaminati, l'autonomia finanziaria sia peggiorata, passando dal 74,61% del 2006 al 62,49% del 2009.

Anche l'autonomia impositiva ha registrato una diminuzione, passando dal 62,15% del 2006 al 48,28% del 2009.

I trasferimenti erariali sono aumentati nel corso del periodo considerato, così come i trasferimenti regionali.

La velocità di riscossione è andata progressivamente peggiorando, attestandosi su valori che richiedono una costante attenzione. La rigidità della spesa corrente evidenzia un *trend* in miglioramento, anche se va tenuto conto del livello particolarmente elevato registrato nell'anno 2006. Nel 2009 la situazione è sensibilmente migliorata, anche se il bilancio risulta comunque caratterizzato da un'elevata rigidità.

## 1.5 Indici di situazioni di deficit strutturale

Sono stati, infine, esaminati i dati relativi ai parametri di individuazione degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie, calcolati in base alle risultanze dei conti consuntivi dal 2006 al 2009.

		2006	2007	2008
1)	Disavanzo di amministrazione complessivo superiore al 5 per cento delle spese, desumibili dai Titoli I e III della spesa, con esclusione del rimborso di anticipazioni di cassa;	NO	NO	NO
2)	Volume dei residui attivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza, con esclusione di quelli relativi all'I.C.I. ed ai trasferimenti crariali, superiori al 21 per cento delle entrate correnti, desumibili dai Titoli I, II e III;	NO	SI	NO
3)	Volume dei residui passivi di fine esercizio provenienti dalla gestione di competenza delle spese correnti superiori al 27 per cento delle spese di cui al titolo I della spesa;	SI	SI	SI
4)	Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata nei confronti dell'ente per i quali non sia stata proposta opposizione giudiziale nelle forme consentite dalla legge;	NO	NO	NO
5)	Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'articolo 37 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, per i quali non siano state reperite le necessarie fonti di finanziamento	NO	NO	NO
6)	Volume complessivo delle entrate proprie, desumibili dai Titoli I e III, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti, desumibili dai titoli I, II e III, inferiore al 27 per cento per i comuni sino a 2.999 abitanti, inferiore al 35 per cento per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, inferiore al 37 per cento per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, inferiore al 32 per cento per i comuni con oltre 250.000 abitanti;	NO	NO	NO
7)	Volume complessivo delle spese per il personale a qualunque titolo in servizio, con esclusione di quelle finanziate con entrate a specifica destinazione da parte della Regione o di altri enti pubblici, rapportato al volume complessivo delle spese correnti desumibili dal Titolo I, superiore al 48 per cento per i comuni sino a 2.999 abitanti, superiore al 46 per cento per i comuni da 3.000 a 59.999 abitanti, superiore al 41 per cento per i comuni da 60.000 a 250.000 abitanti, superiore al 44 per cento per i comuni con oltre 250.000 abitanti;	NO	NO	NO
8)	Importo complessivo degli interessi passivi sui mutui superiore al 12 per cento delle entrate correnti desumibili dai Titoli I, II e III	NO	NO	NO

Di seguito vengono riportati i dati relativi all'anno 2009.

		2009
1)	Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti	NO
2)	Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef	SI
3)	Ammontare dei residui attivi di cui al titolo I ed al titolo III superiore al 65% (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III.	SI
4)	Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima gestione corrente	SI
5)	Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti	NO
6)	Volume complessivo delle spese per il personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II, e III superiore al 40% per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39% per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38% per i comuni oltre i 29.999 abitanti (al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale)	NO
7)	Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150% rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo	NO
8)	Consistenza dei debiti fuori bilancio formatisi nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti (l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi 3 anni)	SI
9)	Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti	NO
10)	Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del TUEL, riferito allo stesso esercizio con misure di alienazione di beni patrimoniali o/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente	NO

Nel periodo esaminato l'ente non si è mai trovato in condizioni di deficitarietà strutturale.

**CAPITOLO II**  
**L'INDEBITAMENTO**

**2.1 Introduzione**

Dall'esame della documentazione debitoria del Comune di Eboli si è potuto rilevare come la totalità dei mutui in ammortamento sia stata contratta con la Cassa Depositi e Prestiti.

Alla data di inizio della verifica risultano accessi n. 185 mutui, così come rilevato dal *report* "Finanziamenti concessi", parte con oneri a carico del Comune e parte con oneri a carico dello Stato o di altri Enti pubblici in base a leggi speciali.

**2.2 Il ricorso all'indebitamento nel periodo 2006 - 2010**

Nel periodo 2006 - 2010 il Comune di Eboli ha accesso 36 nuovi mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, 23 nell'anno 2006 e 13 nel 2008, per il finanziamento di investimenti per complessivi € 21.818.679,12.

Nello schema sottostante sono sintetizzati i dati relativi alle posizioni debitorie accese per ciascun anno, ricavati dai prospetti della Cassa Depositi e Prestiti.

2006	2007	2008	2009	2010
€ 7.318.198,14	€ 0	€ 544.372,00	€ 0	€ 0

Dal prospetto "Estratto conto rate", recante i dati aggiornati al 27.02.11, risulta che l'ente ha un residuo debito nei confronti della Cassa DD.PP. ammontante ad € 31.871.382,37, di cui € 19.884.209,44 per quota capitale ed € 11.987.172,93 per interessi.

### 2.3 Il limite di spesa di cui all'articolo 204 del TUEL

L'art. 204 del Decreto Legislativo n. 267/2000, che ha sostituito l'art. 46 del Decreto Legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, prevede che *"l'ente locale può assumere nuovi mutui solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'art. 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 25 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui"*.

L'articolo è stato poi modificato una prima volta dall'art. 1, comma 44, della Legge n. 311/04 (Finanziaria 2005) che ha ridotto la percentuale al 12%, per essere successivamente modificato dall'art. 1, comma 698, della Legge n. 296/06 (Finanziaria 2007), che ha aumentato la percentuale al 15%.

Da ultimo l'art. 2, comma 39, del D.L. n. 225/10, convertito in Legge n. 10/11, ha ulteriormente modificato l'art. 204 del TUEL, prevedendo l'abbassamento del limite al 12% per l'anno 2011, al 10% per il 2012 ed all'8% a decorrere dal 2013.

Nella tabella che segue sono sintetizzati i dati relativi alla spesa per interessi, comunicati dal Servizio finanziario dell'ente, rapportata alle entrate correnti dei primi tre titoli del bilancio che sono state registrate nel penultimo anno precedente.

	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate correnti	20.207.090	20.628.509	20.992.740	26.570.166	22.847.051
Limite art. 204	2.424.851	3.094.276	3.148.911	3.985.525	3.427.058
Spesa per interessi	1.171.555	1.010.033	987.603	1.003.429	1.008.720

La capacità mutuabile dell'ente resta buona nonostante le modifiche apportate all'articolo 204 abbiano ristretto i vincoli all'indebitamento, in particolar modo dall'anno 2012, rispetto a quelli originariamente previsti.

## 2.4 Il “residuo da erogare” sui mutui in ammortamento

Il sito *internet* della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. fornisce l'elenco del residuo da erogare sui mutui che sono stati accessi negli anni precedenti dall'ente debitore. Si tratta, in sostanza, della differenza fra l'ammontare complessivo del mutuo concesso e quanto effettivamente riscosso dall'ente.

Normalmente tale residuo ammonta a somme piuttosto consistenti, in conseguenza dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, che sono sempre alquanto lunghi. Ovviamente la quota residua dovrebbe essere tanto maggiore quanto più è ravvicinata la data di concessione del mutuo e dovrebbe ridursi con il passare del tempo.

L'articolo 5 del Decreto del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica 7 gennaio 1998, prevede che i residui dei finanziamenti a totale carico dell'ente e riguardanti spese definitivamente accertate, per importi inferiori al 5% del mutuo, ovvero, nei casi in cui si superi tale percentuale, tale residuo sia comunque inferiore al limite di importo fissato per le devoluzioni (5.000 €), possono essere erogati su semplice richiesta alla CDP. Negli altri casi vige l'istituto della devoluzione di cui al successivo art. 10 dello stesso decreto.

La verifica condotta in merito presso l'ente ispezionato ha rivelato un certo numero di mutui accessi che presentavano un residuo ancora da erogare, così come rilevato dal *report* “Finanziamenti con residuo da erogare” ottenuto dal sistema informativo della Cassa DD.PP.

Su un totale di 84 posizioni che presentavano un residuo ancora da erogare, 64 facevano riferimento a mutui concessi tra il 1976 e il 2005. I mutui che sono stati oggetto di devoluzione sono 6.

Nella seguente tabella vengono riepilogate tali posizioni, evidenziando quante di queste sono relative a mutui con importo residuo inferiore a € 5.000,00 e quante a mutui con residuo superiore a detto importo ma inferiore al 5% dell'importo concesso.

Rigo		Numero	Importo residuo totale
1	Numero posizioni	84	1.728.109,27
2	Di cui con residuo < € 5.000,00	44	68.675,07
3	Di cui con residuo < 5 %	3	40.447,87

Gli importi indicati nell'ultima colonna della tabella precedente ai righi 2 e 3, per un totale importo di € 109.122,94, rappresentano mutui per i quali l'ente avrebbe potuto procedere a richiedere il residuo capitale. Di fatto l'ente sta pagando gli interessi su tali somme benché le stesse non vengano utilizzate. Va, comunque, sottolineato come l'importo dei residui riscuotibili appaia contenuto rispetto al volume di indebitamento.

Come accennato, risultano aperte numerose posizioni relative a mutui concessi negli anni precedenti che presentano un residuo ancora da erogare. Riguardo a tali posizioni, è stata effettuata una verifica a campione per evidenziare le ragioni che hanno portato all'attuale esistenza di un residuo.

I mutui esaminati sono i seguenti:

- 1) Posizione 3072879/00, data concessione 15.09.80, relativo a scuola media per un importo concesso di € 103.291,38, con residuo pari ad € 54.354,91, oneri a carico dell'ente;
- 2) Posizione 4339252/00, data concessione 22.02.04, relativo ad impianto di illuminazione per un importo concesso di € 210.673,77, con residuo pari ad € 4.201,47, oneri a carico dell'ente;
- 3) Posizione 4348495/01, data concessione 01.07.06, relativo ad opere varie per un importo concesso di € 729.619,93, con residuo pari ad € 25.812,40, oneri a carico dell'ente.

Relativamente alle posizioni debitorie innanzi elencate, è stato richiesto all'ufficio competente di evidenziare le ragioni che hanno portato all'attuale presenza di residui da erogare. L'ufficio competente, con propria nota del 07.03.11 (allegato n.

presente che i lavori in questione sono tutti terminati e che sono stati liquidati tutti i creditori.

Da quanto precedentemente esposto, si è potuto desumere come non sia stata documentata l'effettiva necessità di mantenere le somme disponibili presso la Cassa DD.PP..

Sebbene gli importi non siano molto rilevanti, va comunque evidenziato che lasciare risorse inutilizzate presso la Cassa Depositi e Prestiti senza che vi siano ragioni giustificative, determina comunque un danno erariale pari all'importo degli interessi pagati sui mutui non utilizzati.

Richiedere il versamento del residuo da erogare o la devoluzione del mutuo permette di utilizzare tali risorse per finanziare le opere necessarie all'ente, senza doversi caricare di nuovi mutui e dei relativi oneri o comunque riducendo l'importo degli interessi.

## **2.5 Il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti**

In relazione ai mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti, lo scrivente ha proceduto a richiedere la documentazione relativa ad un campione di posizioni, al fine di verificare che l'indebitamento sia stato utilizzato per finanziare spese d'investimento.

Il campione è stato costruito selezionando posizioni relative a lavori per l'edilizia scolastica ed altre per le opere di viabilità. Le posizioni selezionate sono le seguenti:

- 1) Posizione 4525864/00, data concessione 24.12.08, relativo ad edifici scolastici vari, per un importo concesso di € 130.000,00;
- 2) Posizione 4525875/00, data concessione 24.12.08, relativo a strade comunali, per un importo concesso di € 96.745,19;
- 3) Posizione 4525881/00, data concessione 24.12.08, relativo a strade comunali, per un importo concesso di € 68.424,18.

### **Posizione 4525864/00, relativa ad edifici scolastici vari**

I lavori in questione sono stati eseguiti presso l'edificio scolastico sito in località Cioffi e riguardano il risanamento di alcuni locali al piano seminterrato, allagati parzialmente a causa di infiltrazioni di acqua piovana e di perdite dell'impianto idrico, l'allargamento del refettorio e della sala computer e la realizzazione di un bagno per disabili al piano rialzato, oltre ad una serie di interventi minori, come rilevabile dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto definitivo - esecutivo (allegato n. 3).

In particolare, dalla relazione tecnica è rilevabile come lo stabile abbia subito una serie di danni al piano seminterrato a causa dell'infiltrazione di acqua piovana nell'intercapedine. I tecnici hanno rilevato il grave ammaloramento delle pareti perimetrali del piano seminterrato e dell'intonaco esterno del piano terra, la sconnessione dei marciapiedi, la non perfetta tenuta dei pozzetti di raccordo delle acque pluviali, ecc..

Per quanto riguarda il piano rialzato, è stata rilevata la necessità di ampliare il refettorio e la sala computer e di realizzare *ex novo* un bagno per disabili.

Questi ultimi lavori, a parere dello scrivente, possono essere qualificati come investimento, in quanto modificano l'edificio esistente rendendolo idoneo a rispondere alle maggiori esigenze venutesi a creare nel corso del tempo.

Quanto ai lavori di risanamento dell'edificio operati al piano seminterrato ed il rifacimento delle pavimentazioni esterne, gli stessi non determinano incrementi di funzionalità della struttura, ma sono volti a ripristinare l'originario stato dei luoghi.

In merito alla finanziabilità di tali opere mediante il ricorso all'indebitamento, va rilevato come la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale dell'Umbria, con Sentenza n. 87 dell'8.04.08, abbia specificato che tale forma di finanziamento è ammessa solo per le opere che determinano un incremento patrimoniale per l'ente.

In tale pronuncia la Corte si rifà al concetto di investimento, così come specificato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 425/04, applicandolo a casi concreti.

L'interpretazione delle disposizioni normative contenuta nella richiamata sentenza n. 87/08 della Corte dei conti è stata pienamente confermata dalla stessa Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale, con sentenza n. 444/10.

Per ciò che riguarda il finanziamento dei lavori di manutenzione, il ricorso all'indebitamento è consentito solo in caso di miglioramenti di rilievo che superino di gran lunga quelli richiesti per conservare in buono stato i beni. Deve trattarsi di un complesso di interventi coordinati, di importanza significativa, che accrescano la vita utile del bene o che ne incrementino la capacità produttiva o la sicurezza rispetto alle originarie caratteristiche.

Buona parte dei lavori eseguiti non possono, pertanto, essere considerati investimenti, determinando la violazione del disposto dell'art. 3, commi 16 - 18, della Legge n. 350/03, sanzionata ai sensi dell'art. 30, comma 15, della Legge n. 289/02.

#### **Posizione 4525875/00, relativa a strade comunali**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto definitivo - esecutivo (allegato n. 4) è stato possibile rilevare come si tratti di lavori di manutenzione ordinaria eseguiti in via F. Turati, in via A. De Gasperi, in via G. Matteotti, in piazza P. Da Eboli e in trav. Turati - De Gasperi.

I lavori eseguiti riguardano la fresatura del conglomerato bituminoso esistente, la stesura di un nuovo binder e dello strato d'usura ed il rifacimento della segnaletica orizzontale.

I lavori in questione consistono nella sostituzione del manto stradale, senza che venga apportato alcun miglioramento alle opere viarie esistenti. Gli stessi consistono, pertanto, in un semplice intervento di manutenzione ordinaria, così come evidenziato nello stesso frontespizio della relazione tecnica.

Gli interventi in questione, per le ragioni esposte in precedenza, non essendo riconducibili al concetto di investimento, non potevano essere finanziati mediante il ricorso all'indebitamento.

### **Posizione 4525881/00, relativo a strade comunali**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto definitivo - esecutivo (allegato n. 5) è stato possibile rilevare come si tratti di lavori di manutenzione ordinaria eseguiti in via XXIV Maggio.

I lavori eseguiti riguardano la fresatura del conglomerato bituminoso esistente, la stesura di un nuovo binder e dello strato d'usura ed il rifacimento della segnaletica orizzontale. Inoltre, è stato realizzato un marciapiede nel tratto terminale a ovest, mediante l'apposizione di cordolo e cubetti di porfido.

Parte dei lavori in questione consiste nella sostituzione del manto stradale, senza che venga apportato alcun miglioramento alle opere viarie esistenti. Gli stessi consistono pertanto in un semplice intervento di manutenzione ordinaria, così come evidenziato nello stesso frontespizio della relazione tecnica.

La restante parte riguarda la realizzazione del marciapiede e, come rilevabile dal computo metrico (allegato n. 6), il posizionamento di arredi urbani, quali 3 panchine, 2 cestoni portarifiuti e 14 paletti dissuasori del traffico.

Su un importo totale dei lavori di € 58.218,94, la parte relativa al rifacimento della pavimentazione stradale, comprensiva del trasporto a discarica, ammonta ad € 30.028,47. Quella relativa alla realizzazione del marciapiede ammonta ad € 22.702,29 e quella relativa all'arredo urbano ammonta ad € 5.488,18.

E' già stato segnalato in precedenza come il rifacimento del manto stradale non possa essere considerato investimento, così come non possono essere considerati tali anche i restanti interventi.

Va rilevato come la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale dell'Umbria, nella già citata sentenza n. 87/08 abbia specificato che l'importo dell'intervento debba essere consistente, in quanto, in caso contrario, *"resta il fatto che la spesa in questione non supera la soglia della "ordinaria manutenzione", non assicurando alcun intervento strutturale sul bene pubblico (strade), che ne incrementi il valore patrimoniale e ne aumenti significativamente la originaria capacità di soddisfazione dei bisogni"*.

Nella citata sentenza, la Corte non ha considerato investimenti una serie di interventi, per € 75.000,00 (punto XXIVc della sentenza), che *“non superano la soglia dell’ordinaria manutenzione, in quanto, lungi dal risolversi in un intervento strutturale di rilievo sullo stadio, danno luogo semplicemente ad un “miglioramento” ... che assicura la normale fruibilità del bene, nella sua consistenza originaria, accrescendone solo in chiave meramente funzionale i livelli di sicurezza, in linea anch’essa con la normale fruibilità del bene stesso”*.

La realizzazione del marciapiede ed il posizionamento dell’arredo urbano, per un importo complessivo di € 28.190,47, sulla base di quanto evidenziato, non possono essere considerati investimenti.

Gli interventi in questione, per le ragioni esposte in precedenza, non potevano essere finanziati mediante il ricorso all’indebitamento.

### **Conclusioni**

Le fattispecie esaminate hanno evidenziato come l’ente abbia finanziato parte dei lavori di manutenzione effettuati, non considerabili spese d’investimento, mediante il ricorso ad indebitamento, violando il disposto dell’art. 3, commi 16 - 18, della Legge n. 350/03, sanzionato ai sensi dell’art. 30, comma 15, della Legge n. 289/02.

A tal fine, si segnala che il bilancio di previsione per l’anno 2008, con il quale è stato previsto il ricorso all’indebitamento per il finanziamento di spese non d’investimento, è stato approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 22.05.08 (allegato n. 7). Nella medesima data, con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 54 del 22.05.08 (allegato n. 8), è stato approvato il programma triennale dei lavori pubblici.

### **2.6 Il contratto di *interest rate swap* stipulato dall’ente**

Il Comune di Eboli ha sottoscritto nell’anno 2002 un contratto di *swap* con l’Unicredit Banca d’Impresa S.p.a..

L'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, viene coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in base al disposto dell'art. 41 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Il contenuto e le modalità del coordinamento sono stabiliti con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da emanare di concerto con il Ministero degli Interni, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

In data 1° dicembre 2003 è stato emanato il Decreto Ministeriale n. 389, con il quale è stato adottato il regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti locali.

Il regolamento disciplina le modalità con cui devono essere effettuate, da parte degli enti locali, le comunicazioni al Ministero dell'Economia e delle Finanze relative alle operazioni effettuate.

Avendo l'ente sottoscritto il contratto prima dell'emanazione del decreto citato, non ha potuto tenere conto di quanto successivamente previsto dalla norma.

Il contratto è stato perfezionato in data 28.06.02 (allegato n. 9), sulla base di quanto previsto con Deliberazione di Giunta Comunale n. 245 del 26.06.02.

A seguito della sottoscrizione, la Unicredit si impegnava a versare all'ente una somma pari agli interessi pagati da quest'ultimo sui propri mutui, con un tasso oscillante, a seconda della scadenza, tra un minimo 5,25% ed un massimo del 5,64%.

L'ente avrebbe versato alla banca, sino alla scadenza del 31.12.05, una somma calcolata sul medesimo nozionale sottostante, inizialmente pari ad € 23.273.047,63, al tasso del 5,46% se l'Euribor 6 mesi si fosse mantenuto al di sotto della soglia del 5,45%. Nel caso in cui il tasso Euribor 6 mesi fosse stato quotato, ad una delle scadenze, al di sopra del 5,45%, il Comune di Eboli avrebbe pagato un interesse pari al tasso Euribor 6 mesi maggiorato di uno *spread* del 2,30%.

A decorrere dalla scadenza del 30.06.06, l'ente avrebbe pagato una somma calcolata sul nozionale sottostante al tasso del 5,19% se l'Euribor 6 mesi si fosse mantenuto al di sotto della soglia del 6,25%. Nel caso in cui il tasso Euribor 6 mesi

fosse stato quotato, ad una delle scadenze, al di sopra del 6,25%, il Comune di Eboli avrebbe pagato un interesse pari al tasso Euribor 6 mesi, maggiorato di uno *spread* del 2,30%.

Il contratto prevedeva inoltre un *upfront* di € 1.060.000,00, che sarebbe stato pagato al Comune di Eboli due giorni dopo la sottoscrizione dello stesso.

In base a quanto stabilito, l'ente avrebbe ottenuto vantaggi certi se l'Euribor 6 mesi si fosse mantenuto al di sotto del tasso soglia, in caso contrario sarebbe andato incontro a forti perdite.

L'andamento del tasso di riferimento è stato sempre inferiore alle soglie fissate, per cui l'Ente ha sempre ottenuto benefici economici nel corso della durata contrattuale. Oltre alla somma di € 1.060.000,00 percepita a titolo di *upfront*, così come comunicato dall'Ufficio Ragioneria, l'Ente ha incassato ulteriori € 114.020,58 sino al 31.12.09.

Nel 2010 l'Ente ha concluso anticipatamente il contratto, corrispondendo alla banca, in data 17.03.10, la somma di € 6.237,00.

L'operazione posta in essere, di per sé connotata da elevati rischi potenziali, ha portato rilevanti benefici, a seguito del positivo andamento dei tassi.

## **2.7 L'operazione di cartolarizzazione immobiliare – *Spin - off***

Il Comune di Eboli ha effettuato, nel corso dell'anno 2010, un'operazione di cartolarizzazione immobiliare, denominata *spin - off*, per il tramite della società Eboli Patrimonio S.r.l..

Con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 91 del 17.11.08 è stata prevista la costituzione di una società a responsabilità limitata interamente partecipata dal Comune di Eboli, avente quale "... *esclusivo oggetto sociale la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare del Comune di Eboli, ai sensi dell'art. 84 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289 e delle disposizioni ivi richiamate*".

Il capitale sociale iniziale era pari ad € 10.000,00, suscettibile di essere aumentato mediante nuovi conferimenti sia in denaro che in natura.

L'operazione è stata ideata con il supporto della società Daedala S.p.a. di Pesaro, alla quale era stato affidato, con Determinazione n. 3 del 17.01.08, un incarico di consulenza per un importo complessivo di € 58.200,00 + IVA.

La società Eboli Patrimonio S.r.l. è stata costituita in data 13.10.10; il piano delle alienazioni immobiliari di cui all'art. 1 del D.L. n. 351/01, convertito, con modificazioni, in Legge n. 410/01, ed all'art. 58 del D.L. n. 112/08, convertito, con modificazioni, in Legge n. 133/08, è stato approvato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 44 del 05.08.10, successivamente modificato con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 29.10.10.

In data 09.12.10, con atto rogato dal Notaio Dr. Cesare Licini di Pesaro, repertorio n. 37163, il capitale sociale della Eboli Patrimonio S.r.l. è stato aumentato ad € 4.586.000,00, mediante conferimento in natura di beni immobili per un valore di € 4.576.000,00.

Gli immobili conferiti, denominati "Caserma dei Carabinieri" ed "Ex biblioteca 167", sono stati inseriti nel piano delle alienazioni immobiliari in precedenza richiamato e sono stati valutati dal Dr. Lauri Roberto, iscritto all'albo dei dottori commercialisti di Pesaro e Urbino, al quale il Comune di Eboli aveva conferito l'incarico per il tramite della società Daedala S.p.a., come rilevabile a pagina 2 della relazione di stima redatta dal tecnico (allegato n. 10).

Il valore complessivo dei beni è stato quantificato in € 4.576.000,00: rispettivamente € 3.666.000,00 per la "Caserma dei Carabinieri" ed € 910.000,00 per la "Ex biblioteca 167".

Sempre in data 09.12.10, con atto rogato dal Notaio Dr. Cesare Licini di Pesaro, repertorio n. 37164 (allegato n. 11), il Comune di Eboli ha ceduto alla società Eboli Patrimonio S.r.l. una serie di immobili, per un valore complessivo di € 7.839.545,00.

Il corrispettivo della vendita sarebbe stato corrisposto per € 4.000.000,00 entro il 31.12.10 e per la restante parte entro il termine di 8 anni "... *fino a concorrenza del*

*residuo dovuto, contestualmente all'incasso del prezzo di vendita di ciascuno dei singoli cespiti a completamento dell'operazione di cartolarizzazione in oggetto, quale risultante dalla differenza algebrica positiva tra i ricavi netti effettivi per la società acquirente derivante dalla gestione e vendita degli immobili trasferiti e dalle altre operazioni accessorie all'operazione di cartolarizzazione, e quanto dovuto a titolo di capitale e interessi per il rimborso dei finanziamenti e per il pagamento degli altri oneri, commissioni e costi connessi all'operazione di cartolarizzazione.*

*Le parti convengono infine che ciascuna differenza netta come sopra determinata e derivante dall'alienazione di un singolo cespite, sarà imputata a prezzo finale del bene di riferimento”.*

Gli immobili oggetto di cessione sono denominati: “Terreno ex scuola elementare”, “Caserma Guardia di Finanza”, “Fabbricato La Francesca”, “Terreno PUA Rione Pescara Hispalis 1” e “Fabbricati siti su area Rione Pescara Hispalis 2”. Il prezzo di cessione è, rispettivamente, pari ad € 542.445,00, € 1.990.900,00, € 614.900,00, € 2.580.000,00 ed € 2.111.300,00.

La valutazione è stata effettuata sempre dal Dr. Lauri Roberto, iscritto all'albo dei dottori commercialisti di Pesaro e Urbino, al quale il Comune di Eboli aveva conferito l'incarico per il tramite della società Daedala S.p.a., come rilevabile a pagina 2 della relazione di stima redatta dal tecnico (allegato n. 12).

In data 17.12.10 la Eboli Patrimonio S.r.l. ha sottoscritto un contratto di anticipazione garantito da ipoteca con la Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.a. (allegato n. 13), con la quale è stata prevista la corresponsione della somma di € 4.200.000,00.

L'anticipazione ha una durata prevista di 3 anni, tacitamente prorogata ogni sei mesi, e prevede la corresponsione di un interesse pari all'Euribor 6 mesi maggiorato del 2%. La restituzione della quota capitale verrà effettuata alla scadenza del periodo contrattuale e su eventuali restituzioni anticipate è prevista la corresponsione di una penale dell'1%.

A garanzia del prestito è stata iscritta ipoteca per un importo complessivo di € 8.400.000,00 sui beni della società, sia quelli oggetto di cartolarizzazione, che quelli conferiti a titolo di capitale sociale e, cioè, la "Caserma dei Carabinieri" e la "Ex biblioteca 167", come rilevabile dal punto 11, 1a ed 1b del contratto.

Dopo aver illustrato l'operazione, è necessario effettuare un esame delle norme relative alle operazioni di cartolarizzazione ed alle disposizioni in materia di ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali.

Va, infatti, rilevato come l'operazione posta in essere dall'Ente presenti alcune irregolarità. In primo luogo si segnala come l'art. 2, comma 1, del D.L. n. 351/01, espressamente richiamato dall'art. 84, comma 2, della Legge n. 289/02, preveda che *"Delle obbligazioni nei confronti dei portatori dei titoli e dei concedenti i finanziamenti di cui al comma 2, nonché di ogni altro creditore nell'ambito di ciascuna operazione di cartolarizzazione, risponde esclusivamente il patrimonio separato con i beni e diritti di cui al comma 2"*.

Il successivo comma 2 prevede che *"Per ogni operazione sono individuati i beni immobili destinati al soddisfacimento dei diritti dei portatori dei titoli e dei concedenti i finanziamenti. I beni così individuati, nonché ogni altro diritto acquisito nell'ambito dell'operazione di cartolarizzazione ... costituiscono patrimonio separato a tutti gli effetti da quello delle società stesse e da quello relativo alle altre operazioni. Su ciascun patrimonio separato non sono ammesse azioni da parte di qualsiasi creditore diverso dai portatori dei titoli emessi dalla società ovvero dai concedenti i finanziamenti da essi reperiti"*.

In base alle disposizioni richiamate, i beni oggetto di cartolarizzazione, consistenti nei 5 immobili "Terreno ex scuola elementare", "Caserma Guardia di Finanza", "Fabbricato La Francesca", "Terreno PUA Rione Pescara Hispalis 1" e "Fabbricati siti su area Rione Pescara Hispalis 2", dovevano rappresentare l'unica garanzia per la banca finanziatrice.

Contrariamente a quanto previsto, invece, è stata iscritta ipoteca anche sugli immobili conferiti a titolo di aumento di capitale sociale, fornendo così al finanziatore ulteriori garanzie rispetto a quelle consentite dalla norma.

L'iscrizione della garanzia ipotecaria sui beni facenti parte del capitale sociale è stata espressamente autorizzata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 382 del 11.11.10 (allegato n. 14), facendo sì che un cespite patrimoniale dell'ente, ovvero la partecipazione nella società, fosse posto a garanzia dell'istituto finanziatore.

L'art. 3, comma 16, della Legge n. 350/03 prevede che *"Ai sensi dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione ... gli enti locali ... possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*. Il successivo comma 2 fornisce la definizione giuridica di indebitamento, specificando che *"Per gli effetti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione ... le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche"*.

Nel caso in questione, a garanzia dell'istituto di credito finanziatore, è stata concessa l'iscrizione di ipoteca su beni espressamente esclusi dalla funzione di garanzia dalle norme in materia di cartolarizzazione immobiliare, fornendo pertanto ulteriori garanzie rispetto a quelle previste.

Va inoltre rilevato come la valutazione dei beni ceduti non sia stata effettuata da *"un'unità indipendente e specializzata"*, ma da un dottore commercialista espressamente incaricato dal Comune di Eboli ed avente legami con la società di consulenza che ha ingegnerizzato l'operazione, la Daedala S.p.a., come espressamente ammesso dal consulente stesso nelle perizie depositate.

Per la natura stessa della professione svolta dal consulente è da escludersi che lo stesso possa essere qualificato come un'unità specializzata in valutazioni immobiliari. Inoltre non sembra rispettato nemmeno il requisito dell'indipendenza.

Non esistendo una precisa norma che stabilisce quando può essere considerato indipendente un soggetto che svolge attività di revisione legale, registro a cui è iscritto il Dr. Lauri Roberto, si fa in questa sede richiamo alla posizione della Commissione Europea, espressa nella raccomandazione del 16.05.02, nella quale ha specificato che *“il criterio fondamentale per giudicare l'approccio adottato da un revisore legale per ridurre le minacce ed i rischi per la propria indipendenza ... è se un terzo ragionevole ed informato, che conosca tutti i fatti e le circostanze rilevanti attinenti ad uno specifico incarico di revisione, giungerebbe alla conclusione che il revisore esercita in modo obiettivo ed imparziale la sua capacità di giudizio su tutte le questioni sottoposte alla sua attenzione”*.

Nel caso in esame, considerato che l'incarico è stato affidato per il tramite della società di consulenza incaricata dal Comune di Eboli, possono sorgere perplessità circa l'effettiva indipendenza del consulente.

Va, inoltre, rilevato come il contratto di cessione degli immobili tra l'ente ed la società Eboli Patrimonio S.r.l. preveda l'immediata corresponsione della somma di € 4.000.000,00 e la corresponsione della restante parte solamente al momento della vendita dei beni, entro il termine massimo di 8 anni.

In base alla clausola contrattuale in precedenza richiamata<sup>1</sup>, al momento della vendita di un bene, il ricavato sarà utilizzato prioritariamente per rimborsare quanto dovuto alla banca finanziatrice a titolo di quota capitale, interessi, altri oneri e spese.

---

<sup>1</sup> Il saldo sarà pagato entro il termine di 8 anni da oggi, al cedente presso la tesoreria comunale, fino a concorrenza del residuo dovuto, contestualmente all'incasso del prezzo di vendita di ciascuno dei singoli cespiti a completamento dell'operazione di cartolarizzazione in oggetto, quale risultante dalla differenza algebrica positiva tra i ricavi netti effettivi per la società acquirente derivante dalla gestione e vendita degli immobili trasferiti e dalle altre operazioni accessorie all'operazione di cartolarizzazione, e quanto dovuto a titolo di capitale e interessi per il rimborso dei finanziamenti e per il pagamento degli altri oneri, commissioni e costi connessi all'operazione di cartolarizzazione. Le parti convengono infine che ciascuna differenza netta come sopra determinata e derivante dall'alienazione di un singolo cespite, sarà imputata a prezzo finale del bene di riferimento.

Tale clausola contrattuale, relativa al pagamento del prezzo di cessione degli immobili da parte della società al Comune di Eboli, appare decisamente complessa, in quanto suscettibile di due differenti interpretazioni.

Una prima interpretazione possibile è che, in relazione a ciascun cespite, il prezzo di cessione sia determinato quale differenza tra il ricavato della vendita o della gestione e quanto necessario a restituire il finanziamento ricevuto dalla società Eboli Patrimonio S.r.l., sia per quota capitale che per interessi e altri oneri, per la realizzazione dell'operazione di cartolarizzazione. Tale prezzo non può comunque superare quello indicato in contratto per il singolo bene.

Adottando questa interpretazione, il prezzo di cessione definitivo verrà quantificato solamente al momento della cessione e dipenderà dall'effettiva somma realizzata, qualificandosi come "prezzo differito".

Una seconda interpretazione possibile è che il prezzo di cessione sia quello indicato nel contratto sottoscritto, mentre le modalità di calcolo indicate riguardano solamente il momento in cui deve essere pagato il corrispettivo in favore del Comune di Eboli.

A ben vedere, nella sostanza, le due interpretazioni non comportano differenze significative sul lato pratico.

Gli unici ricavi della Eboli Patrimonio S.r.l. sono quelli ottenibili dalla valorizzazione degli immobili, che devono essere utilizzati in via prioritaria per soddisfare la banca finanziatrice.

La banca, inoltre, deve acconsentire alla cancellazione dell'ipoteca sui beni da cedere, per cui può sempre garantirsi di essere pagata prima di qualsiasi altro creditore al momento della cessione.

Se il ricavato della vendita non sarà sufficiente a pagare tutti i debiti, il creditore insoddisfatto sarà necessariamente il Comune di Eboli, che si dovrà accontentare di quanto restante dopo il pagamento del debito nei confronti della banca finanziatrice.

Nella sostanza, quindi, il prezzo di cessione degli immobili che verrà percepito dal Comune sarà quantificabile con certezza solamente al momento della cessione degli immobili, esattamente come nel caso della previsione di un "prezzo differito".

Qualora la Eboli Patrimonio S.r.l. fosse costretta a cedere i beni conferiti a titolo di aumento di capitale per pagare quanto ancora dovuto al Comune, lo farebbe comunque con risorse di quest'ultimo.

La previsione in contratto di un prezzo differito si sostanzia nella concessione di una maggiore garanzia per l'istituto finanziatore, che viene definita *overcollateralization*.

La *overcollateralization*, o sovracollateralizzazione, è una forma di garanzia che consiste nel ricevere finanziamenti per un valore più basso di quello dell'attività da cartolarizzare e lasciare questa differenza a disposizione della società veicolo (la Eboli Patrimonio S.r.l.) per poterla poi utilizzare come riserva nel caso in cui, a seguito della realizzazione delle attività, si ottenga un ricavato inferiore alla valutazione iniziale.

In sostanza, l'ente *originator* dell'operazione di cartolarizzazione riduce il prezzo iniziale al di sotto dell'85% del valore dei beni oggetto della cessione e lascia le maggiori somme a tutela dei creditori, fornendo così una forma di garanzia ulteriore rispetto al solo *asset* oggetto di cartolarizzazione.

Nel caso in questione, a fronte di un valore di stima da parte del perito incaricato dall'Ente di € 9.115.750,00 e di un prezzo di cessione di € 7.839.545,00, il prezzo di vendita corrisposto è stato di € 4.000.000,00 e la restante parte verrà versata al Comune di Eboli solo a seguito dell'effettiva cessione degli immobili, qualora verranno generate entrate sufficienti a pagare, *in primis*, quanto dovuto all'istituto bancario. L'incasso effettivo, operato con reversale n. 3059/2010, è stato pari ad € 3.963.783,55.

Nella *Decision of Eurostat on deficit and debt – Securitisation operations undertaken by general government* del 25.06.07, l'ufficio statistico delle Comunità Europee ha specificato che tutte le operazioni di cartolarizzazione che prevedono una

clausola di prezzo differito devono essere classificate come contrazione di indebitamento.

La particolare struttura dei rapporti obbligatori tra l'ente, la società e l'istituto bancario appare congegnata al fine di tutelare ulteriormente quest'ultimo. Il termine per la restituzione della somma anticipata dalla Eboli Patrimonio S.r.l. alla banca è fissato in 3 anni, mentre la società deve corrispondere il saldo della cessione degli immobili entro 8 anni. La banca viene quindi soddisfatta prima dell'ente locale e, nel caso la Eboli Patrimonio S.r.l. non adempia alle proprie obbligazioni, vanta un credito privilegiato in virtù dell'iscrizione ipotecaria.

Le modalità con cui è stato congegnato il contratto forniscono ulteriori garanzie all'istituto bancario rispetto ad una normale operazione di cartolarizzazione, a scapito della posizione creditoria dell'ente.

Per le ragioni esposte, l'operazione di cartolarizzazione posta in essere dal Comune di Eboli va considerata come contrazione di indebitamento ai fini dell'art. 119, comma 6, della Costituzione ed i relativi proventi devono obbligatoriamente essere utilizzati per il finanziamento di investimenti.

Dall'esame del bilancio di previsione 2010 e dai dati a consuntivo di tale anno risulta che in bilancio era prevista un'entrata di € 1.200.000,00, da utilizzare per il finanziamento di un investimento per € 1.199.976,03.

L'entrata accertata è stata pari ad € 7.839.545,00, a fronte della quale non sono stati assunti impegni. Tutta la somma è confluita pertanto nell'avanzo di amministrazione vincolato e potrà essere utilizzata esclusivamente per il finanziamento di investimenti, così come intesi nel precedente paragrafo della presente relazione.

<b>CAPITOLO III</b> <b>IL PATTO DI STABILITÀ</b>
---

### **3.1 Introduzione**

Il Comune di Eboli ha comunicato di non aver rispettato il patto di stabilità per l'anno 2009. In questa sede verranno verificati il rispetto delle sanzioni previste per gli enti inadempienti e la correttezza di quanto comunicato in relazione agli altri anni oggetto di esame.

### **3.2 Il rispetto del patto di stabilità 2009**

L'art. 77 bis, commi da 2 a 31, del D.L. n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, come modificato dalla Legge n. 203/08, ha disciplinato il patto di stabilità per gli anni 2009 - 2011.

Le disposizioni citate hanno previsto il contenimento del saldo finanziario tra entrate finali e spese finali, al netto delle riscossioni e concessioni di crediti, calcolato in termini di competenza mista, ossia assumendo, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi ed i pagamenti. Tale modalità di calcolo è la medesima prevista per l'anno 2008.

Il saldo obiettivo è stato determinato prevedendo un miglioramento rispetto all'anno 2007, diversificato per gli enti a seconda che in tale anno avessero registrato un saldo positivo o negativo ed a seconda se avessero o meno rispettato il patto di stabilità.

Le modalità di calcolo sono state riepilogate nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 2 del 27.01.09.

In caso di mancato rispetto del patto di stabilità, nell'anno successivo, era prevista la riduzione dei trasferimenti erariali, il divieto di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo, la limitazione alla crescita delle spese correnti, che non potevano

superare il valore annuale più basso del corrispondente ammontare annuo degli impegni effettuati nell'ultimo triennio, ed il divieto di far ricorso all'indebitamento. Era, inoltre, previsto l'obbligo, a decorrere dall'1.01.09, di ridurre del 30% le indennità di funzione ed i gettoni di presenza di cui all'art. 82 del TUEL, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30.06.08.

Il Comune di Eboli non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2009, così come rilevato dal prospetto prodotto in data 18.03.10 e debitamente trasmesso al Ministero dell'economia e delle finanze a mezzo raccomandata A/R del 30.03.10, ricevuta in data 6.04.10.

Nell'anno 2010 non risultano essere state effettuate assunzioni di dipendenti, gli impegni relativi alla spesa corrente sono risultati inferiori a quelli rilevati nel triennio 2007 - 2009, non sono stati accesi mutui per il finanziamento degli investimenti ed è stata operata la riduzione delle indennità di carica e dei gettoni di presenza degli amministratori.

Va, però, segnalato come l'ente abbia continuato a conferire incarichi per far fronte alle esigenze dell'Ufficio di piano che, come verrà evidenziato nel successivo paragrafo 4.3.5, è da considerare a tutti gli effetti un ufficio del Comune di Eboli.

Inoltre, nell'anno 2010, è stata realizzata l'operazione di *spin-off* immobiliare che, come precedentemente evidenziato, va qualificata come indebitamento ai fini dell'art. 119, comma 6, della Costituzione.

Nell'anno 2010 non sono state, pertanto, rispettate le sanzioni previste in caso di mancato rispetto del patto di stabilità. L'ente ha prorogato gli incarichi di co.co.co. relativi alle necessità dell'Ufficio di piano, come disposto dal Coordinamento istituzionale in data 13.05.10, ed ha posto in essere un'operazione qualificabile come indebitamento, per un importo complessivo accertato di € 7.839.545,00.

### 3.3 Il rispetto del patto di stabilità 2010

Le regole del patto di stabilità per l'anno 2010 sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto a quelle per l'anno precedente. Piccole correzioni sono state apportate dal D.L. n. 2/10, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 42/10, e sono riepilogate nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 15 del 30.03.10.

Anche il regime sanzionatorio per gli enti inadempienti al patto di stabilità 2010 è rimasto invariato rispetto a quanto previsto per l'anno 2009.

Dal prospetto di monitoraggio trasmesso dall'ente (allegato n. 15) è possibile rilevare come, a fronte di un obiettivo programmatico di € 3.194.000, sia stato ottenuto un saldo finanziario al netto degli effetti delle sanzioni di € 4.295.000. Il margine con cui è stato rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010 è pertanto pari ad € 1.101.000.

Ai fini della determinazione di tale risultato, ha contribuito per € 3.963.783,55 l'incasso relativo all'operazione di *spin-off* immobiliare esaminata nel precedente paragrafo 2.7, senza il quale l'ente non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010.

Tale operazione sembra essere stata posta in essere con due finalità principali, contribuire al rispetto del patto di stabilità e creare disponibilità di cassa. Ad una simile considerazione si giunge in virtù della mancata assunzione di impegni in conto capitale nell'anno 2010, con cui si prevede l'utilizzo dell'entrata realizzata.

Come specificato in precedenza, l'intera entrata accertata a fronte dell'operazione, non essendo stati assunti impegni per l'utilizzo della stessa, è confluito nell'avanzo di amministrazione vincolato alla data del 31.12.10.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, con Deliberazione n. 176 del 15.10.10<sup>2</sup>, ha ritenuto che le operazioni poste in essere con il

---

<sup>2</sup> In senso conforme Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 228 del 25.10.10.

precipuo scopo di consentire il formale rispetto del patto di stabilità debbano essere disconosciute a tale fine, con conseguente rilevazione del mancato rispetto del patto stesso.

Sulla base di tale posizione, l'operazione posta in essere, qualificabile come indebitamento ai fini dell'art. 119, comma 6, della Costituzione, dovrebbe essere disconosciuta ai fini del rispetto del patto di stabilità, che prevede, tra l'altro, la non rilevanza delle somme incassate a seguito dell'accensione di indebitamento.

Tanto premesso, il Comune di Eboli non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010 per un importo di € 2.863.000,00 (importo arrotondato al migliaio di euro), e nell'anno 2011 sarebbero applicabili le sanzioni per gli enti inadempienti.

## CAPITOLO IV

### LA SPESA PER IL PERSONALE

#### 4.1 La spesa per il personale: dati generali

La spesa del personale nel Comune di Eboli, di cui all'Intervento 1 della spesa, è cresciuta negli ultimi 5 anni secondo l'andamento che risulta dalla tabella sottostante.

	2006	2007	2008	2009	2010
Intervento 1	8.221.469	7.855.858	8.083.615	8.224.280	8.172.565
Numero dipendenti	208	204	206	207	201

I dati relativi all'Intervento 1 corrispondono all'importo degli impegni in conto competenza assunti a valere sui relativi capitoli e sono tratti dalle evidenze contabili informatiche dell'ente.

La spesa del personale in termini assoluti è diminuita dello 0,59% nel corso del periodo esaminato. La diminuzione del numero dei dipendenti, rilevato dal conto annuale del personale, nel periodo è risultata essere del 3,37%.

Dedicheremo questo capitolo ad illustrare i risultati della verifica, che ha mirato ad accertare che la spesa per il personale si sia realizzata nel rispetto delle norme che regolano il trattamento economico dei dipendenti pubblici del comparto autonomie ed enti locali.

In particolare, verrà esaminata l'evoluzione del trattamento accessorio dei dipendenti del Comune di Eboli, la cui disciplina è rimessa alle scelte di ciascun ente dalla normativa nazionale, che individua alcune regole di cornice, volte a coordinare l'andamento generale della spesa del personale dell'intero settore pubblico.

Nelle parti che seguono, esamineremo l'andamento e la composizione dei fondi destinati al trattamento economico accessorio, nonché la regolarità delle procedure di

contrattazione decentrata, nel cui quadro si determinano le scelte relative al salario accessorio.

#### **4.2 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.

##### **4.2.1 La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 198, della Legge n. 266/05 (Finanziaria 2006)**

L'art. 1, comma 198, della Legge finanziaria 2006 prevedeva che gli enti locali dovessero ridurre negli anni 2006, 2007 e 2008 le spese di personale rispetto al dato consuntivato dell'anno 2004.

Tale disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06, che ne ha disposto la disapplicazione per gli enti soggetti al patto di stabilità a decorrere dall'anno 2007. Pertanto, la riduzione dell'1% della spesa di personale risulta applicabile solamente per l'anno 2006.

Il comma 199 precisa che le spese dell'anno 2004 vanno considerate al netto degli arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro e, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, delle spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004.

La successiva circolare della Ragioneria Generale dello Stato, n. 9 del 17 febbraio 2006, ha fornito alcuni criteri interpretativi per l'applicazione della norma, indicando in particolare quali voci vanno considerate per determinare il valore dell'aggregato "spesa di personale" rilevante ai fini della legge.

Al fine di verificare il rispetto della normativa, lo scrivente ha richiesto l'esibizione dei prospetti inerenti alla spesa di personale. La responsabile del servizio ha comunicato che l'ente non effettua una verifica formale del rispetto dell'obbligo di contenimento della spesa mediante apposita determina, per cui ha prodotto un prospetto riepilogativo dal quale è possibile rilevare i dati in questione (allegato n. 16).

I dati forniti sono stati riscontrati con l'ausilio della responsabile del servizio, ed hanno permesso di rilevare come l'ente abbia rispettato l'obbligo di contenimento della spesa previsto dalla norma.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati forniti.

Spesa di personale 2004	7.608.845
(-) Riduzione 1 %	76.088
Spesa di personale 2004 ridotta	7.532.756
Spesa di personale 2006	7.480.696

#### **4.2.2 La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06 (Finanziaria 2007)**

L'art. 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007 prevedeva 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<sup>3</sup>. Non solo, ma "il parametro di riferimento cui commisurare la riduzione 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".

Tale limite vale anche per gli esercizi successivi, pertanto anche negli anni 2008 e 2009 la spesa di personale doveva essere inferiore a quella dell'anno 2006.

Lo scrivente ha proceduto a verificare il rispetto dell'obbligo imposto, esaminando i dati contenuti nel prospetto fornito dalla responsabile del servizio, riportati nella seguente tabella.

	2007	2008	2009	2010
Spesa di personale	7.809.455	7.511.621	7.822.344	7.964.911
Limite spesa di personale	7.825.245	7.902.251	7.838.636	7.996.209
Differenza	-15.790	-390.630	-16.292	-31.298

Si evidenzia che il limite della spesa di personale indicato nella tabella non corrisponde alla spesa di personale dell'anno precedente, in quanto a quest'ultima va aggiunto il costo dei rinnovi contrattuali.

Dai dati esposti è possibile rilevare come l'ente ha rispettato in tutti gli anni l'obbligo di contenimento della spesa di personale.

<sup>3</sup> Le citazioni sono tratte da Corte dei conti - sez. controllo Umbria, deliberazione n. 8/07 del 18.10.07. Si veda anche Corte dei conti - sez. contr. Veneto, deliberazioni n. 11/07 del 06.07.07 e n. 12/07 dell'11.07.07.

### 4.3 Il personale con qualifica non dirigenziale

#### 4.3.1 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 (cd. risorse decentrate), destinate all'incentivazione del personale, 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 va determinato, invece, in sede di contrattazione decentrata con cadenza annuale.

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 il Comune di Eboli, nel periodo oggetto della presente verifica ispettiva, sono state applicate le disposizioni contenute nell'ipotesi di accordo sottoscritta in data 21.10.04, in relazione alla quale la Giunta Comunale ha autorizzato la sottoscrizione con Deliberazione n. 35 del 20.01.05.

L'ipotesi di accordo è stata approvata dal Collegio dei revisori in data 13.01.05 ed il testo è stato trasmesso all'ARAN con nota prot. 2602 del 25.01.05.

Non risulta che a seguito dell'autorizzazione alla sottoscrizione da parte della Giunta si sia materialmente provveduto alla sottoscrizione del contratto.

Tale eccezione non appare meramente formale, poiché le clausole contenute nei contratti collettivi acquistano efficacia esclusivamente dalla loro sottoscrizione, salvo diversa decorrenza indicata negli stessi.

Non essendo stato materialmente sottoscritto il contratto collettivo decentrato integrativo, l'ente ha applicato le disposizioni ivi contenute, anziché quelle dell'ultimo contratto regolarmente sottoscritto in virtù del principio di ultrattività.

#### **4.3.2 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 della produttività.

Sebbene richiesti, l'ente non è stato in grado di fornire gli atti relativi alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio. La documentazione esibita riguarda gli accordi relativi alla destinazione delle risorse del fondo, all'interno dei quali è riportato anche l'ammontare del fondo stesso.

L'utilizzo del fondo per l'anno 2006 è stato concordato con verbale di delegazione trattante del 21.11.06. In data 15.12.06 il Collegio dei revisori ha approvato l'accordo e, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 4.01.07 (allegato n. 17), ne è stata autorizzata la sottoscrizione. Non risulta che sia stato materialmente sottoscritto un contratto relativo all'utilizzo del fondo, né che sia stata effettuata la trasmissione del testo all'ARAN.

L'utilizzo del fondo per l'anno 2007 è stato concordato con verbale di delegazione trattante del 28.02.07. In data 3.04.07 il Collegio dei revisori ha approvato

l'accordo e, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 116 del 5.04.07 (allegato n. 18), ne è stata autorizzata la sottoscrizione. Non risulta che sia stato materialmente sottoscritto un contratto relativo all'utilizzo del fondo, né che sia stata effettuata la trasmissione del testo all'ARAN.

L'utilizzo del fondo per l'anno 2008 è stato concordato con verbale di delegazione trattante del 9.07.08. In data 31.07.08 il Collegio dei revisori ha approvato l'accordo e, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 304 dell'11.09.08 (allegato n. 19), ne è stata autorizzata la sottoscrizione. Non risulta che sia stato materialmente sottoscritto un contratto relativo all'utilizzo del fondo, né che sia stata effettuata la trasmissione del testo all'ARAN.

L'utilizzo del fondo per l'anno 2009 è stato concordato con verbali di delegazione trattante del 23.04.09 e del 26.05.09. In data 1.06.09 il Collegio dei revisori ha approvato l'accordo e, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 259 del 05.06.09 (allegato n. 20), ne è stata autorizzata la sottoscrizione. Non risulta che sia stato materialmente sottoscritto un contratto relativo all'utilizzo del fondo, né che sia stata effettuata la trasmissione del testo all'ARAN.

L'utilizzo del fondo per l'anno 2010 è stato concordato con verbale di delegazione trattante del 18.10.10. In data 1.12.10 il Collegio dei revisori ha approvato l'accordo e, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 429 del 9.12.10 (allegato n. 21), ne è stata autorizzata la sottoscrizione. Non risulta che sia stato materialmente sottoscritto un contratto relativo all'utilizzo del fondo, né che sia stata effettuata la trasmissione del testo all'ARAN.

In merito agli atti esaminati, va evidenziato come il Collegio dei revisori abbia inteso limitare il controllo esercitato alla sola compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio, omettendo la valutazione di eventuali illegittimità relative al contenuto degli accordi.

A tal fine va evidenziato come il controllo da parte del Collegio dei revisori, le cui funzioni sono state ampliate in seguito alla sostanziale abolizione dei controlli

esterni, seguita al depotenziamento ed alla successiva scomparsa dei Co.Re.Co, non possa essere limitato alla semplice attestazione della copertura finanziaria.

I contratti collettivi nazionali di lavoro per i dirigenti e per il personale dei livelli utilizzano (rispettivamente all'art. 5, comma 3, del CCNL 23.12.99 per la dirigenza ed al citato art. 5, comma 3, del CCNL 22.01.04 per il personale del comparto) la medesima formula legislativa 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, a parere dello scrivente, tale controllo deve spingersi anche oltre, fino a rilevare eventuali evidenti irregolarità o incongruenze rispetto alla normativa contrattuale di livello nazionale.

A tale conclusione si giunge attraverso un'interpretazione di carattere sistematico della normativa.

L'art. 239, comma 1, lett. c), del T.U. sugli enti locali, nell'elencare i compiti del Collegio dei revisori, chiarisce 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"*.

Chi scrive ritiene, dunque, che all'organo di controllo competa anche una verifica circa la compatibilità delle clausole previste nel contratto decentrato con la disciplina stabilita dai contratti collettivi nazionali.

L'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01, difatti, prevede che *"Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non*

*possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate”.*

L'organo di revisione, di conseguenza, non può ritenersi esentato dall'obbligo di verificare la regolarità delle previsioni decentrate rispetto alla disciplina nazionale. Nell'ambito dei suoi compiti, ragionevolmente, rientra la verifica della presenza di clausole contrattuali palesemente illegittime rispetto a quanto disposto dal livello nazionale di contrattazione. In altri termini, spetta loro un riscontro delle illegittimità od irregolarità riconoscibili da operatori professionali facenti parte di un organo di controllo con competenze generali sull'attività dell'ente locale.

Presso il Comune di Eboli nessun controllo risulta essere stato operato dal Collegio dei revisori relativamente alla composizione ed all'utilizzo del fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente.

Va evidenziato come la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, con sentenza n. 457/08<sup>4</sup>, ha condannato i membri del Collegio dei revisori proprio a seguito del mancato controllo operato sulle clausole contenute nei contratti decentrati, avvalorando l'interpretazione in precedenza sostenuta.

Di seguito esporremo i dati relativi al fondo del Comune ispezionato nell'ultimo quinquennio, elaborati sulla base della documentazione esibita allo scrivente.

Va, preliminarmente, rilevato come la verifica delle modalità di costituzione del fondo per il trattamento accessorio sia risultata particolarmente complessa, in quanto l'ente non ha provveduto ad utilizzare dei modelli che specificassero le singole voci da cui era composto.

Al fine di verificare le modalità di costituzione, lo scrivente ha esaminato tutta la documentazione relativa al periodo 1998 – 2010, dalla quale sono emersi elementi utili

---

<sup>4</sup> Confermata dalla Sezione III Appello, sentenza n. 853/2010.

a quantificare alcune voci, non riuscendo comunque a ricostruire in maniera completa il comportamento tenuto dall'ente.

Per quanto riguarda la voce di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), del CCNL dell'1.04.99, essa è pari ad € 283.428,96, così come rilevato dall'art. 25 del CCDI 1998 – 2001, approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 56 del 18.02.00.

Dal medesimo art. 25 è stata rilevata la consistenza delle voci di cui all'art. 15, comma 1, lett. g) ed h), del CCNL dell'1.04.99, pari, rispettivamente, ad € 47.300,22 e ad € 3.098,74.

L'incremento di cui all'art. 4, comma 1, del CCNL del 5.10.01, pari ad € 39.595,65, è stato quantificato per differenza tra l'importo del fondo successivo all'incremento, rilevato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 263 del 04.07.02, e quello dell'anno precedente, rilevato dalla documentazione allegata alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 40 del 22.02.01.

Gli incrementi di cui all'art. 32, commi 1 e 2, del CCNL del 22.01.04, pari rispettivamente ad € 41.693,77 e ad € 33.624,03, sono stati rilevati dall'art. 4 del CCDI approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 35 del 20.01.05.

Dal medesimo documento è stato rilevato l'importo delle somme a carico del bilancio relative alle progressioni orizzontali, pari ad € 6.776,77, e la quota dell'indennità di comparto anno 2002 posta a carico del bilancio, pari ad € 11.202,95.

Non è stato comunque possibile verificare come fosse composto l'importo di € 493.042,00 riferito all'art. 15 del CCNL dell'1.04.99, riportato nell'art. 4 del citato CCDI.

Non è stata trovata giustificazione, nella documentazione esaminata, della differenza tra quest'ultimo importo e la somma delle voci in precedenza illustrate, pari ad € 119.618,43. Un unico riferimento è stato rinvenuto nel verbale di delegazione trattante del 21.12.00, nel quale si cita un incremento del fondo di lire 145.000.000, disposto con Deliberazione di Giunta Comunale n. 219 del 30.11.00.

Tale documento, relativo alla variazione del bilancio di previsione, non giustifica in alcun modo le ragioni dell'incremento, determinandone l'illegittimità in base alle

previsioni dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99, come verrà meglio specificato in seguito.

Esaminando il verbale di delegazione trattante del 6.07.05, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 310 del 22.09.05, è stato possibile rilevare come il fondo sia stato incrementato di € 165.000,00 per "Incremento fondo posizioni organizzative" e di € 40.000,00 per "incremento fondo nuovi servizi".

Inoltre, dal medesimo documento è stato rilevato come le risorse variabili siano state incrementate di € 21.303,00 e di € 65.000,00 ai sensi, rispettivamente, dell'art. 15, comma 1, lett. c) e m), del CCNL dell'1.04.99.

Nell'anno 2006 il fondo è stato incrementato di € 21.000,00 ai sensi dell'art. 4, comma 1, del CCNL del 9.05.06, di € 5.776,84 a seguito degli ulteriori incrementi corrisposti per progressioni orizzontali a carico del bilancio, di € 7.671,80 per "turnazione" e per € 1.180,00 per "mobilità dipendente L. Rossi". L'importo del fondo è stato infine arrotondato in diminuzione di € 0,52.

Le variazioni apportate al fondo nell'anno 2006 sono state rilevate dalla documentazione allegata alla Delibera di Giunta Comunale n. 2 del 04.01.07 (allegato n. 17), con cui è stata approvata la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2006.

Nell'anno 2007 il fondo è stato quantificato in complessivi € 913.272,00, pari, esattamente, al fondo anno 2006 maggiorato di € 0,83, verosimilmente per arrotondamenti, così come rilevato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 116 del 05.04.07 (allegato n. 18), con cui è stata approvata la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2007.

Dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 304 dell'11.09.08 (allegato n. 19), con cui è stata approvata la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2008, è stato rilevato l'incremento di cui all'art. 8, comma 2, del CCNL dell'11.04.08, pari ad € 28.049,17. Nel medesimo documento le risorse non spese nell'anno 2007 e riportate nel 2008 sono state quantificate in € 6.287,00.

Nell'anno 2009 il fondo è stato quantificato in € 941.321,00, pari all'importo dell'anno 2008 al netto dei risparmi non spesi nell'anno 2007, successivamente arrotondato, così come rilevato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 259 del 5.06.09 (allegato n. 20), con cui è stata approvata la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2009.

Nell'anno 2010 il fondo è stato quantificato in € 949.346,03, pari all'importo dell'anno 2009 maggiorato di € 8.025,03 per "Piani di lavoro 2010" finanziati con residui relativi all'anno precedente, così come rilevato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 429 del 09.12.10 (allegato n. 21), con cui è stata approvata la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2010.

Le seguenti tabelle sono state compilate sulla base dei dati contenuti negli atti in precedenza richiamati e sono volte a ricostruire l'esatta evoluzione delle risorse del fondo negli ultimi cinque anni.

<b>Risorse stabili</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. a	283.428,96	283.428,96	283.428,96	283.428,96	283.428,96
CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. g	47.300,22	47.300,22	47.300,22	47.300,22	47.300,22
CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. h	3.098,74	3.098,74	3.098,74	3.098,74	3.098,74
CCNL 5/10/01 art. 4, c.1	39.595,65	39.595,65	39.595,65	39.595,65	39.595,65
CCNL 22/1/04 art. 32, c.1	41.693,77	41.693,77	41.693,77	41.693,77	41.693,77
CCNL 22/1/04 art. 32, c.2	33.624,03	33.624,03	33.624,03	33.624,03	33.624,03
CCNL 9/5/06 art.4, c. 1	21.000,00	21.000,00	21.000,00	21.000,00	21.000,00
CCNL 11/4/08 art.8, c.2			28.049,17	28.049,17	28.049,17
Incr. fondo posizioni organizzative	165.000,00	165.000,00	165.000,00	165.000,00	165.000,00
Incr. fondo nuovi servizi	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00
Altro (non specificato)	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43
<b>Totale stabili</b>	<b>794.359,80</b>	<b>794.359,80</b>	<b>822.408,97</b>	<b>822.408,97</b>	<b>822.408,97</b>
<b>Risorse variabili</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett.e	21.303,00	21.303,00	21.303,00	21.303,00	21.303,00
CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett.m	65.000,00	65.000,00	65.000,00	65.000,00	65.000,00
Progr. Orizz. a carico del bilancio	12.553,61	12.553,61	12.553,61	12.553,61	12.553,61
Indennità di comparto 2002	11.202,95	11.202,95	11.202,95	11.202,95	11.202,95
Turnazione	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81
Mobilità dip. L. Rossi	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00
Arrotondamento	-0,52	0,83	0,83	0,83	0,83
<b>Totale variabili</b>	<b>118.910,85</b>	<b>118.912,20</b>	<b>118.912,20</b>	<b>118.912,20</b>	<b>118.912,20</b>
<b>Risorse residuali anno prec.</b>			<b>6.287,00</b>		<b>8.025,03</b>
<b>TOTALE FONDO</b>	<b>913.270,65</b>	<b>913.272,00</b>	<b>947.608,17</b>	<b>941.321,17</b>	<b>949.346,20</b>

Nei paragrafi successivi verrà effettuata un'analisi puntuale delle singole voci per gli anni 2006 - 2010, per verificare se la composizione e l'evoluzione siano in linea con il dettato contrattuale.

#### **4.3.3 L'analisi delle diverse componenti del fondo**

Una volta ricostruite le varie componenti che hanno concorso alla formazione dei fondi relativi agli anni 2006 - 2010, lo scrivente ha 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.

#### **4.3.3.1 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 chiarito<sup>5</sup> 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 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.”.*

---

<sup>5</sup> Parere 499-15A1, in “Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali e orientamenti applicativi ARAN”, su [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

Il parere dell'ARAN è stato, infine, pedissequamente recepito nella Dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL dell'11.04.08, la quale aggiunge, tra le voci da escludere dal calcolo del monte salari, anche "gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti".

Lo scrivente ha acquisito i conti annuali del periodo 2003 – 2009, 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. 32, commi 1 e 2, del CCNL del 22.01.04**

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari, rispettivamente, allo 0,62% ed allo 0,50% del monte salari del personale non dirigente dell'anno 2001.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2001.

Retribuzioni fisse (Tab. 12)	4.300.178,18
Retribuzioni variabili (Tab. 13)	786.892,84
Quota lavoratori a tempo determinato	58.791,39
-Quota dirigenti e segretario parte fissa	117.079,75
-Quota dirigenti e segretario parte variabile	12.394,97
-Assegni nucleo familiare	99.078,64
-Arretrati	184.390,61
Totale monte salari	4.732.918,44
0,62% monte salari	29.344,09
0,50% monte salari	23.664,59

L'ente ha inserito nel fondo in applicazione delle disposizioni in questione la somma, rispettivamente, di € 41.693,77 e di € 33.624,03, superiore, rispettivamente, di € 12.349,68 e di € 9.959,44 all'importo consentito.

**Art. 4, comma 1, del CCNL del 09.05.06**

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,50% del monte salari del personale non dirigente dell'anno 2003, per la parte fissa. L'ente non poteva applicare l'incremento per la parte variabile, previsto dal comma 2, in quanto la spesa di personale superava il 32% delle entrate correnti

Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2003.

Retribuzioni fisse (Tab. 12)	4.082.480,00
Retribuzioni variabili (Tab. 13)	870.783,00
Quota lavoratori a tempo determinato	160.295,00
-Quota dirigenti e segretario parte fissa	140.327,00
-Quota dirigenti e segretario parte variabile	35.896,00
-Assegni nucleo familiare	80.074,00
-Arretrati	11.351,00
Totale monte salari	4.845.910,00
0,5% monte salari	24.229,55

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 21.000,00, inferiore di € 3.229,55 all'importo consentito.

**Art. 8, comma 2, del CCNL dell'11.04.08**

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,60% del monte salari del personale non dirigente dell'anno 2005, per la parte fissa, e, per quella variabile, fino ad un massimo del 0,90%. L'ente non ha previsto incrementi per la parte variabile.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2005.

Retribuzioni fisse (Tab. 12)	4.119.411,00
Retribuzioni variabili (Tab. 13)	1.074.788,00
Quota lavoratori a tempo determinato	156.168,00
-Quota dirigenti e segretario parte fissa	30.649,00
-Quota dirigenti e segretario parte variabile	90.028,00
-Assegni nucleo familiare	70.742,00
-Arretrati	34.969,00
Totale monte salari	5.123.979,00
0,6% monte salari	30.743,87

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione del comma 2, la somma di € 28.049,17, inferiore di € 2.694,70 all'importo consentito.

#### Riepilogo

Nella tabella successiva vengono riepilogati gli indebiti incrementi conseguenti alla scorretta quantificazione del monte salari.

	2006	2007	2008	2009	2010
Art. 32, comma 1, CCNL 22.01.04	12.349,68	12.349,68	12.349,68	12.349,68	12.349,68
Art. 32, comma 2, CCNL 22.01.04	9.959,44	9.959,44	9.959,44	9.959,44	9.959,44
Art. 4, comma 1, CCNL 09.05.06	-3.229,55	-3.229,55	-3.229,55	-3.229,55	-3.229,55
Art. 8, comma 2, CCNL 11.04.08			-2.694,70	-2.694,70	-2.694,70
Totale	19.079,57	19.079,57	16.384,87	16.384,87	16.384,87

#### 4.3.3.2 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 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 condizioni organizzative locali, del contenuto dei regolamenti degli uffici e servizi, della complessità e del numero delle strutture.

L'ARAN, sollecitata da un ente ad intervenire sul punto, ha chiarito<sup>6</sup> 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, c. 5, del CCNL dell'1.04.99 (*rectius*: art. 31, c. 3, CCNL 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);

---

<sup>6</sup> Parere 31.13 in data 28 settembre 2004

- **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;
- **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: E' 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. *L'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 il Comune di Eboli il fondo è stato incrementato sin dall'anno 2005, come specificato in precedenza, per € 165.000,00 in relazione alle posizioni organizzative e per € 40.000,00 per l'incremento fondo nuovi servizi.

Quanto all'incremento del fondo per nuovi servizi, nella documentazione esaminata non è stato possibile rilevare il rispetto delle condizioni che legittimano l'incremento, secondo l'interpretazione fornita dall'ARAN in precedenza richiamata.

Non risultano essere stati individuati i servizi interessati, non è stato evidenziato il livello di performance degli stessi prima dell'avvio del processo di miglioramento, non è stato fissato l'obiettivo da raggiungere e non è stata indicata la modalità di misurazione del risultato ottenuto.

In assenza di tali requisiti l'incremento del fondo non appare legittimo, così come non sono corretti gli ulteriori incrementi del fondo non meglio specificati.

In merito ad essi, l'esame della documentazione ha consentito di rilevare come una quota pari a lire 145.000.000 (€ 74.886,25) sia relativa ad un incremento del fondo disposto nell'anno 2000 a seguito di variazione di bilancio, come già indicato in precedenza (allegato n. 22).

Tale incremento, per il quale non è stato indicato alcuno degli elementi richiesti dall'ARAN per poterlo considerare legittimo, non poteva, comunque, essere riportato negli anni successivi, così come invece ha fatto l'ente.

Un ulteriore incremento di lire 57.985.000 (€ 29.946,75) è stato disposto nell'anno 2000, procedendo ad aggiungere nel fondo la differenza tra quanto previsto nel bilancio di previsione 2000 e l'importo del fondo ricostruito con le modalità previste dal CCNL (allegato n. 23).

Di fatto, con tale sistema, l'ente ha inserito nel fondo risorse non previste dai contratti, per cui l'incremento disposto appare comunque illegittimo.

In precedenza è stato evidenziato come alcune di esse possono essere riferite a programmi di miglioramento dei servizi, come specificato nel paragrafo 4.3.2 della presente relazione, ma anche in quel caso non è stato possibile rilevare gli elementi che, secondo il parere ARAN richiamato, legittimano l'incremento del fondo.

Nella seguente tabella vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo.

	2006	2007	2008	2009	2010
Incr. fondo nuovi servizi	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00
Altro (non specificato)	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43

#### 4.3.3.3 Gli altri incrementi del fondo

L'ente ha proceduto ad incrementare il fondo per tutto il periodo esaminato dell'importo dell'indennità per turnazione e a seguito di mobilità di un dipendente.

A tal proposito, va rilevato come la contrattazione collettiva non contempli la possibilità di procedere ad incrementi del fondo per finanziare la turnazione o a seguito di mobilità di dipendenti, per cui tali incrementi non potevano essere disposti.

Nella tabella successiva vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo.

	2006	2007	2008	2009	2010
Turnazione	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81
Mobilità dip. L. Rossi	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00

#### **4.3.3.4 Le risorse ex articolo 15, comma 1, lettera k), del CCNL dell'1.04.99**

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 18 della Legge Merloni (compensi incentivanti la progettazione interna), i compensi derivanti dalla riscossione dell'ICI e quelli per l'istruttoria delle pratiche di condono edilizio.

L'ente non ha inserito nel fondo le risorse in questione, sebbene sia stata rilevata dai cedoloni riepilogativi stipendiali la corresponsione degli incentivi. 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.

Va comunque tenuto conto del fatto che l'irregolarità non incide sul diritto dei dipendenti alla percezione degli incentivi, per cui, pur ribadendo la necessità di modificare il comportamento sinora tenuto, si ritiene di non dover formulare rilievi dal punto di vista sostanziale.

L'erogazione delle risorse in questione rappresenta, in realtà, una partita di giro, poiché finanzia esclusivamente i relativi compensi incentivanti, per cui, per comodità espositiva, l'esame della loro erogazione verrà effettuato nella sezione relativa all'utilizzo del fondo.

#### **4.3.3.5 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive**

La verifica ha riscontrato che il valore del fondo per la produttività del personale del Comune di Eboli 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 da alcuni errori nella quantificazione delle risorse che compongono il fondo e dalla mancanza dei presupposti per poter disporre gli incrementi.

Non sempre, tuttavia gli errori compiuti sono andati nella direzione di un indebito aumento delle risorse dei fondi. Se l'Ente, infatti, in alcuni casi ha incrementato illegittimamente il fondo applicando in maniera non corretta le disposizioni contrattuali, in altri non ha fatto ricorso alla possibilità di incrementare il fondo applicando legittimamente altre disposizioni contrattuali, alcune delle quali risultano peraltro obbligatorie e non rimesse a scelte discrezionali dell'ente.

Si fa riferimento, a titolo di esempio, agli incrementi previsti dall'art. 15, comma 1, lett. j), del CCNL dell'1.04.99 e dall'art. 4, comma 2, del CCNL del 5.10.01. Inoltre, non sono state quantificate le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL 22.01.2004, pur dovendosi rammentare come esse siano destinate per legge al finanziamento delle alte professionalità, dal che discende l'impossibilità di utilizzarle per altri scopi.

È opportuno, a parere di chi scrive, che tali circostanze vengano evidenziate nell'ambito di una valutazione complessiva delle criticità rilevate. Si impone, ad ogni buon conto, una revisione organica delle procedure sinora applicate.

Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente inserite nel fondo, che rappresentano altrettante voci di danno per l'ente.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Incr. proporzionali al monte salari	19.079,57	19.079,57	16.384,87	16.384,87	16.384,87	87.313,75
Incr. fondo nuovi servizi	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00	200.000,00
Altro (non specificato)	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43	119.618,43	598.092,15
Turnazione	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81	7.671,81	38.359,05
Mobilità dip. L. Rossi	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00	1.180,00	5.900,00
<b>Totale</b>	<b>187.549,81</b>	<b>187.549,81</b>	<b>184.855,11</b>	<b>184.855,11</b>	<b>184.855,11</b>	<b>929.664,95</b>

#### 4.3.4 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 - art. 17, c. 2, lett. a);
- costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica all'interno della categoria - art. 17, c. 2, lett. b);
- costituire il fondo per corrispondere la retribuzione di posizione e di risultato ai soggetti incaricati di posizione organizzativa - art. 17, c. 2, lett. c);
- pagare le varie indennità - art. 17, c. 2, lett. d);
- compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie A, B e C - art. 17, c. 2, lett. e);
- compensare l'esercizio di compiti che comportino specifiche responsabilità - art. 17, c. 2, lett. f);
- incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alle risorse di cui all'art. 15, c. 1, lett. k) - art. 17, c. 2, lett. g).

Presso l'ente ispezionato, la destinazione delle risorse del fondo è stata disposta con Deliberazioni di Giunta Comunale, che non hanno portato alla sottoscrizione di un apposito contratto decentrato.

Come già relazionato in precedenza, non essendo giunti alla sottoscrizione di un accordo secondo le regole di cui all'art. 5 del CCNL dell'1.04.99, l'utilizzo del fondo risulta irregolare.

Lo scrivente ha proceduto ad esaminare il contenuto degli accordi approvati con le deliberazioni di giunta comunale richiamate nella precedente sezione della presente relazione relativa alla costituzione del fondo, al fine di verificarne la legittimità, sebbene non tradotto in un contratto decentrato.

Nella tabella successiva vengono riepilogati gli utilizzi delle risorse del fondo disposti con gli atti precedentemente citati.

	2006	2007	2008	2009	2010
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. a	117.550,00	65.400,00	37.000,00	75.000,00	66.025,03
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. b	292.354,00	373.797,00	418.613,00	360.000,00	360.000,00
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. c	136.000,00	136.000,00	146.000,00	167.021,00	167.021,00
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. d	132.208,65	113.040,00	123.840,00	114.800,00	108.300,00
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. e	18.000,00	7.877,00	7.877,00	7.500,00	7.500,00
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. f	60.000,00	61.000,00	61.000,00	65.000,00	71.500,00
CCNL 22/1/04 art. 33	112.158,00	112.158,00	112.158,00	112.000,00	112.000,00
Straordinario	45.000,00	45.000,00	40.000,00	40.000,00	40.000,00
<b>Totale</b>	<b>913.270,65</b>	<b>914.272,00</b>	<b>946.488,00</b>	<b>941.321,00</b>	<b>932.346,03</b>

Si specifica che il totale fondo anno 2008 non coincide con quello indicato nell'accordo decentrato, in quanto in quest'ultimo documento è presente un errore di calcolo.

Nella voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. a), sono state inserite anche le somme che hanno finanziato i compensi per uso apparecchiature tecnologiche.

Verranno ora esaminate le modalità di utilizzo delle somme destinate al trattamento accessorio dei dipendenti dell'ente.

#### 4.3.4.1 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 di 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, era comunque illegittima anche prima della novella del 2004.

Come ha notato l'ARAN<sup>7</sup> *“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”*

---

<sup>7</sup> Parere ARAN 499-17C1 della Raccolta sistematica.

*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.

Presso il Comune di Eboli, parte delle risorse del fondo destinate a remunerare la produttività viene gestita mediante progetti, mentre la restante parte è stata utilizzata per remunerare la produttività individuale. Lo scrivente ha proceduto a verificare le modalità di corresponsione delle somme relative alla produttività individuale.

L'art. 5 della bozza di contratto decentrato approvata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 35 del 20.01.05 indica le modalità con cui devono essere erogati i compensi finalizzati a remunerare la produttività collettiva ed individuale.

In tale articolo è specificato che le economie relative al mancato utilizzo delle risorse previste per il finanziamento di altri istituti contrattuali, escluse le progressioni orizzontali, siano destinate a remunerare la produttività. Inoltre, è previsto l'utilizzo del 60% del fondo *"per finanziare l'incentivazione all'uso delle tecnologie informatiche"*.

Al fine di esaminare le modalità con cui è stata erogata la produttività, lo scrivente ha esaminato la documentazione relativa all'anno 2006 e quella relativa al 2008, ultimo anno per il quale sono state effettuate liquidazioni.

L'esame delle modalità di erogazione della produttività per l'anno 2006 ha evidenziato come tutti i dipendenti dell'ente che potevano beneficiarne hanno partecipato all'erogazione delle somme, dalla quale sono stati esclusi coloro che avevano percepito somme superiori ad un certo importo per la partecipazione a progetti.

Le modalità di calcolo della quota individuale prevedono la divisione delle risorse per il numero dei dipendenti, al fine di quantificare la quota teorica individuale,

pari, per l'anno in questione, ad € 250,00. La somma così ottenuta è stata ridotta in base alla valutazione ricevuta.

L'esame delle valutazioni assegnate al personale ha evidenziato una certa differenziazione dei giudizi, variabili tra un minimo di 44 ed un massimo di 100. In termini concreti, la differenza tra quanto percepito da chi ha ottenuto la valutazione massima e chi ha ottenuto la valutazione minima è di € 140,00 (€ 250,00 – € 110,00).

L'esame delle modalità di erogazione della produttività anno 2008 ha evidenziato come le economic relative agli altri istituti sono state utilizzate per finanziare la produttività, portando ad un totale di € 66.238,00 le somme disponibili.

Tutti i dipendenti dell'ente che potevano beneficiarne hanno partecipato all'erogazione delle somme. Le modalità di calcolo della quota individuale prevedono la divisione delle risorse per il numero dei dipendenti, al fine di quantificare la quota teorica individuale, pari per l'anno in questione ad € 355,00. Quest'importo teorico è stato ridotto del 10% per i soggetti che avevano ricevuto compensi per la partecipazione ad attività progettuali. La somma così ottenuta è stata ridotta in base alla valutazione ricevuta.

L'esame delle valutazioni assegnate al personale ha evidenziato una certa differenziazione dei giudizi, variabili tra un minimo di 70 ed un massimo di 100. In termini concreti, la differenza tra quanto percepito tra chi ha ottenuto la valutazione massima e chi ha ottenuto la valutazione minima è di € 106,00 (€ 355,00 – € 249,00).

Le modeste differenze rilevate tra quanto percepito dai dipendenti che hanno ottenuto il massimo e chi ha ottenuto il minimo della valutazione dipendono sia dalla scarsità delle risorse destinate a finanziare la produttività che dalla bassa differenziazione, soprattutto nell'anno 2008, tra le valutazioni assegnate. In alcuni casi, come ad esempio per il personale assegnato al servizio cimitero per l'anno 2008, tutti i dipendenti hanno ottenuto la valutazione massima.

Sebbene il meccanismo in uso presso l'ente non determini l'erogazione indiscriminata delle somme finalizzate a remunerare la produttività, l'esiguità delle

concrete differenze retributive difficilmente può incentivare i dipendenti a approfondire maggior impegno nell'attività lavorativa.

In merito alle somme finalizzate a finanziare l'incentivazione all'uso delle apparecchiature tecnologiche, nell'accordo relativo alla destinazione del fondo per l'anno 2006 è stata prevista, a tal fine, la somma di € 51.550,00.

In tale documento viene indicato in nota che *“Resta confermato l'importo mensile dell'indennità di nocività. La stessa va liquidata, per i restanti 6 mesi, al personale avente diritto fatta eccezione per quelli di categoria D”*.

Dai cedoloni stipendiali è stata rilevata l'erogazione, con il codice 85 – Rischio nocività app. tecnol., della complessiva somma di € 54.422,75, avvenuta per ciascun dipendente nei mesi di gennaio e di luglio, per un importo, rispettivamente, di € 139,50 e di € 288,00.

Da quanto esposto si può rilevare come le somme non siano state destinate a remunerare le prestazioni individuali dei dipendenti, ma sia stato istituito un compenso indennitario non previsto dalla contrattazione collettiva.

Un simile comportamento è sicuramente irregolare, in quanto la contrattazione decentrata può svolgersi esclusivamente nei limiti previsti dalla contrattazione a livello nazionale.

Va, inoltre, evidenziato come l'uso delle apparecchiature informatiche sia oramai connaturato a qualsiasi attività lavorativa, a cui, considerato il livello tecnologico raggiunto dalle apparecchiature, non è associato alcun rischio specifico.

Per tali ragioni non può essere corrisposta una simile indennità, per la quale, tra l'altro, è stato quantificato un importo superiore a quello contrattualmente previsto per l'indennità di rischio.

L'indennità in questione è stata erogata anche nell'anno 2007, per un importo di € 14.616,00, mentre non è stata più effettuata alcuna corresponsione negli anni seguenti. Le somme indebitamente corrisposte vengono riepilogate nella seguente tabella.

	2006	2007	2008	2009	2010
Rischio nocività	54.522,75	14.616,00			

#### 4.3.4.2 Le progressioni economiche orizzontali

Il CCNL 31 marzo 1999 disciplina l'istituto della progressione all'interno della categoria (progressione economica orizzontale) agli articoli 5 e 13.

L'art. 6, invece, 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 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.

Il Comune di Eboli ha utilizzato l'istituto in questione più volte nel periodo 1999 - 2007. Le progressioni orizzontali sono state realizzate sulla base delle previsioni dell'art. 29 dell'ipotesi di accordo decentrato integrativo, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 56 del 18.02.02 e del successivo art. 6 dell'ipotesi di CCDI la cui sottoscrizione è stata autorizzata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 35 del 20.01.05.

Tali articoli hanno previsto la costituzione di un fondo finalizzato a finanziare la progressione economica.

La prima progressione economica è stata attribuita, con decorrenza 01.07.99, a tutto il personale in servizio nelle categorie A, B e C da almeno 3 anni nell'ex qualifica funzionale corrispondente al nuovo inquadramento. Per ciò che riguarda il personale di categoria D, è stato previsto il passaggio di tutti i soggetti dalla posizione

D1 alla D2, un solo passaggio dalla posizione economica D2 alla D3 ed uno dalla D3 alla D4.

Con Determinazione n. 91 del 17.05.00 (allegato n. 24), dopo aver rilevato che tutto il personale era stato valutato positivamente, è stata disposta la progressione orizzontale per tutti i dipendenti appartenenti alle categorie A, B, C e D1.

Con Determinazione n. 104 del 19.06.00 (allegato n. 25) è stata attribuita la progressione economica all'Ing. La Corte Rosario dalla categoria D3 alla D4 ed al sig. Gallo Vincenzo dalla categoria D2 alla D3.

Una seconda progressione economica, con decorrenza 01.01.00, è stata attribuita a tutto il personale in servizio con Determinazione n. 600 del 19.04.01 (allegato n. 26), dopo aver rilevato che tutti i dipendenti avevano conseguito una valutazione sufficiente.

A due dipendenti, reinquadrati nella categoria D1 a seguito di quanto previsto dal CCNL del 14.09.00, la progressione economica dalla posizione C3 alla C4 è stata attribuita con Determinazione n. 613 del 20.04.01 (allegato n. 27), a decorrere dall'1.01.00 e sino alla data di reinquadramento.

Con Determinazione n. 547 del 16.03.04 (allegato n. 28) è stata attribuita la progressione orizzontale a 17 dipendenti che non avevano maturato 3 anni di anzianità al momento dell'effettuazione delle precedenti progressioni orizzontali o che non ne avevano beneficiato perché sospesi.

Con Determinazione n. 927 del 13.05.04 (allegato n. 29) è stata attribuita la progressione al dipendente Coiro Walter, che per errore materiale non era stato inserito tra i beneficiari indicati nella determinazione precedentemente richiamata.

In sede di delegazione trattante non era stata prevista l'attribuzione della progressione orizzontale ai due dipendenti reinquadrati nella categoria D1 a seguito del CCNL del 14.09.00. Tali soggetti hanno presentato ricorso alla Direzione Provinciale del Lavoro e, a seguito del tentativo di conciliazione obbligatoria, hanno ottenuto la progressione con Determinazione n. 1583 del 15.09.04 (allegato n. 30) a decorrere dal 15.09.03.

In base alle disposizioni dell'art. 6 dell'ipotesi di CCDI, la cui sottoscrizione è stata autorizzata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 35 del 20.01.05, è stata prevista un'ulteriore progressione orizzontale, da attribuirsi con decorrenza 1.08.04 sulla base dei criteri valutativi previsti per ciascuna categoria nell'allegato A.

La progressione sarebbe stata attribuita ai dipendenti di categoria A e B che avessero conseguito un punteggio di almeno 50 punti ed ai dipendenti di categoria C e D che avessero ottenuto un punteggio di almeno 60 punti.

Con successivo verbale di delegazione trattante del 14.03.05 è stato stabilito di attribuire la progressione dal mese di agosto 2004 a coloro che non avevano ottenuto la progressione verticale, differendo la decorrenza per coloro che avevano avuto accesso a quest'ultimo istituto.

Con Determinazione n. 894 del 18.05.05 (allegato n. 31) è stata attribuita la progressione orizzontale a tutti i dipendenti. Leggendo tale atto si può rilevare come *"Visto che dai conteggi effettuati dall'Ufficio Contabilità del Personale risulta che mantenendo la decorrenza da Agosto 2004 comporta uno sforamento dello stanziamento per cui è necessario differire la decorrenza della progressione orizzontale al mese di Settembre 2004, per i dipendenti che non hanno ottenuto la progressione verticale, mentre al mese di dicembre 2004 per gli altri dipendenti"*.

Da quanto esposto, può desumersi l'intenzione di attribuire a tutti i dipendenti la progressione orizzontale, a prescindere dai risultati della valutazione ottenuta, che sono sempre stati positivi per tutti, acquisendo natura esclusivamente formale.

L'aver utilizzato l'istituto della progressione con finalità redistributiva delle risorse appare evidente considerando la diversa decorrenza con cui esse sono state attribuite, a seconda se i dipendenti avessero o meno ottenuto la progressione verticale.

Le progressioni sono state attribuite ad inizio 2005, mentre il periodo di valutazione è stato l'anno 2004. Non esiste alcuna ragione logica per cui soggetti che nel medesimo anno avevano adempiuto positivamente ai loro compiti fossero penalizzati dal fatto di aver ottenuto dopo il termine del periodo di valutazione una progressione di carriera.

La progressione per i responsabili di gestione è stata attribuita con Determinazione n. 897 del 19.05.05 (allegato n. 32).

Va evidenziato come effettuare la valutazione con modalità rese note agli interessati successivamente allo svolgimento della prestazione lavorativa non consenta al personale di esprimere al meglio le proprie potenzialità nell'ottica dell'ottenimento della progressione, come specificato dalla Corte dei conti, Sez. per la Lombardia, con Deliberazione n. 589/10, per cui l'ente non avrebbe potuto prevedere l'attribuzione della progressione per periodi antecedenti alla definizione degli accordi.

Con verbale di delegazione trattante del 6.07.05 è stato stabilito di attivare una progressione orizzontale esclusivamente per il personale inquadrato nelle posizioni economiche A2, B1, C1, C2, C3, C4, D1 e D2.

Con Determinazione n. 326 dell'1.03.06 (allegato n. 33) è stata attribuita la progressione orizzontale a tutti i dipendenti inquadrati nelle categorie interessate, con decorrenza dall'1.10.05.

Un'ulteriore progressione orizzontale è stata attribuita al personale delle categorie A e B in base all'accordo raggiunto in sede di delegazione trattante in data 21.11.06.

Con Determinazione n. 519 del 28.03.07 (allegato n. 34) è stata attribuita una progressione con decorrenza anno 2006 a tutto il personale inquadrato nelle categorie interessate.

Con verbale di delegazione trattante del 28.02.07 è stata prevista l'attribuzione di una progressione economica per le categorie D3, D4, D5 e D6, con decorrenza dall'1.01.07, e per le categorie A, B, C2, C3, C4, C5 e D2, con decorrenza dall'1.07.07.

La progressione è stata attribuita con Determinazione n. 620 del 18.04.07 (allegato n. 35) ed ha riguardato tutti i dipendenti inquadrati nelle stesse, ad eccezione dei responsabili di gestione, a cui è stata attribuita con Determinazione n. 811 del 15.05.07 (allegato n. 36), con decorrenza 01.01.07.

Da quanto esposto emerge come le progressioni orizzontali siano state attribuite in maniera generalizzata, senza rispettare la finalità premiale dell'istituto.

Sebbene sia stata prevista una procedura di valutazione, tutti i soggetti che potevano partecipare alle procedure di progressione orizzontale, in quanto inquadrati nelle posizioni economiche individuate in sede di delegazione trattante, hanno ottenuto il beneficio, determinando l'accesso generalizzato alla posizione economica superiore.

Anche nel caso in cui non sia stata prevista una procedura di progressione orizzontale nell'ambito degli accordi sottoscritti, è avvenuto che alcuni dipendenti la ottenessero a seguito dell'espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione.

Il meccanismo di valutazione previsto contrattualmente è stato utilizzato al solo fine di rispondere formalmente agli obblighi di valutazione imposti dalle disposizioni contrattuali.

Tale comportamento appare elusivo del dettato contrattuale, come indicato anche dall'ARAN<sup>8</sup>, 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 vizzate di nullità"*.

Appare del tutto evidente come non possa essere definito meritocratico un sistema che porta a premiare la totalità del personale.

Nella tabella seguente vengono ricapitolate le somme corrisposte nel periodo esaminato a titolo di progressione economica orizzontale. Gli importi sono stati rilevati dai cedoloni riepilogativi stipendiali, in riferimento ai codici 22 – Progressione economica e 50 – Arretrati progressione economica, e tengono conto dei pagamenti sino al mese di dicembre 2010.

---

<sup>8</sup>Parere ARAN 399-5D3 della Raccolta sistematica.

	2006	2007	2008	2009	2010
Prog. orizzontali	270.219,95	316.536,90	316.207,10	313.983,17	308.399,93

In riferimento alle somme erogate per le progressioni orizzontali effettuate in assenza di un'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, pertanto, 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.

In relazione all'attribuzione di progressioni orizzontali al momento del mero raggiungimento dell'anzianità di servizio indicata in sede contrattuale, così come avvenuto presso l'ente nell'anno 2004, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Basilicata, con sentenza n. 123/2010, ha rilevato la sussistenza di un danno erariale.

#### **4.3.4.3 Le indennità di vigilanza, di disagio, di rischio e le altre indennità**

Dall'esame dei cedoloni riepilogativi stipendiali è stato possibile verificare le modalità con cui sono state corrisposte le varie indennità presso il Comune di Eboli.

L'esame dei cedoloni stipendiali ha evidenziato l'erogazione ai medesimi soggetti di indennità tra di loro incompatibili, quali, ad esempio, l'indennità di vigilanza e quella di disagio.

In merito alla cumulabilità delle stesse, l'ARAN, aggiornando la propria risposta al quesito K1.9 del 04.12.00, e ricordando che per il personale dell'area di vigilanza sono state incrementate l'indennità prevista dall'art. 37, comma 1, lett. b) primo periodo del CCNL del 6 luglio 1995 (+ euro 25 lordi mensili per 12 mensilità), nonché l'indennità prevista dall'art. 37, comma 1, lett. b) secondo periodo (+ euro 25 lordi mensili per 12 mensilità), coglie l'occasione per affermare che *"il personale dell'area di vigilanza è correttamente tutelato per la specificità delle prestazioni richieste e per l'impegno, la gravosità e le responsabilità ad esse correlate, con la particolare indennità di cui all'art. 37, comma 1, lett. b) del CCNL del 6.7.1995; ci sembra evidente che la stessa indennità e il relativo importo è stato individuato tenendo conto anche degli specifici rischi o disagi che caratterizzano le prestazioni di tutti gli addetti; consideriamo, quindi, irragionevole la attribuzione di una ulteriore indennità per la medesima prestazione di lavoro"*.

Nella tabella in allegato n. 37 sono indicati i soggetti che hanno percepito l'indennità di disagio in aggiunta a quella di vigilanza.

Anche in merito alla possibilità di corrispondere al medesimo soggetto l'indennità di rischio e quella di disagio l'ARAN si è espressa negativamente.

Ha, infatti, specificato come le due diverse indennità non possano coesistere in capo allo stesso dipendente, in quanto la condizione di rischio può essere considerata come *"una fattispecie tipica della più ampia condizione di disagio. Sarebbe, pertanto, contraria ai principi di correttezza, di buona fede e di ragionevolezza, che devono guidare le decisioni della dirigenza degli enti nella gestione dei contratti collettivi,*

*una soluzione che favorisse il cumulo delle predette indennità, con ingiustificato utilizzo di risorse finanziarie pubbliche”<sup>9</sup>.*

Ai soggetti a cui viene corrisposta l'indennità di disagio non può, pertanto, essere corrisposta l'indennità di rischio.

L'esame dei cedoloni riepilogativi stipendiali ha evidenziato come l'ente non abbia rispettato l'orientamento indicato, corrispondendo ai medesimi soggetti le due indennità.

Nella tabella in allegato n. 38 sono indicati i soggetti che hanno percepito l'indennità di rischio in aggiunta a quella di disagio.

L'esame dei cedoloni stipendiali ha evidenziato la corresponsione di somme di cui al codice stipendiale 115 – Compenso componenti piano di zona. Dalla lettura dei provvedimenti di liquidazione di tali somme, quale ad esempio la Determinazione n. 61 del 04.08.10, è possibile rilevare come il Coordinamento Istituzionale, con verbale n. 31 del 19.11.04, ha previsto l'erogazione ai componenti l'ufficio di una somma oraria commisurata all'importo orario spettante per lavoro straordinario al personale di categoria D, per un massimo di 18 ore settimanali.

Con l'atto citato è stata erogata la somma di € 3.395,00 in favore della dipendente Pendino Erminia e la somma di € 500,00 in favore della dipendente Di Stefano Lucia, specificando che si trattava di compenso per prestazioni lavorative svolte al di fuori dell'orario di lavoro.

Secondo quanto riferito dal responsabile del servizio, i dipendenti in questione hanno svolto attività lavorativa al di fuori dell'orario di lavoro, ma la somma corrisposta per lo straordinario non viene pagata a valere sul relativo fondo dell'ente.

Tale comportamento appare scorretto, in quanto l'Ufficio di Piano è da considerare a tutti gli effetti un ufficio del Comune di Eboli, così come specificato

---

<sup>9</sup> Parere V5.2 in data 02.04.2001 – Comparto: Regioni ed Autonomie locali – Arca: Personale non dirigente – Istituto: Indennità di disagio.

dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione n. 32/PAR/2008.

Al fine di corrispondere incentivi al personale ivi assegnato, non è possibile procedere ad incrementi del fondo utilizzando le risorse di cui alla Legge n. 328/00, così come specificato dall'ARAN con parere 499-15B7.

Alla luce di quanto esposto, il compenso per il lavoro straordinario prestato dai dipendenti assegnati all'ufficio di piano deve comunque rientrare nei limiti contrattualmente previsti, fissati dall'art. 14 del CCNL dell'1.04.99.

Inoltre, la quantificazione dipende dalla categoria d'inquadramento del soggetto, per cui non poteva essere erogato alla dipendente Pendino Erminia, inquadrata nella categoria C, quanto previsto per i dipendenti di categoria D. La differenza indebitamente corrisposta va, pertanto, quantificata e recuperata.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente corrisposte nel periodo esaminato per le indennità in precedenza indicate, laddove ne è stata possibile la quantificazione.

	2006	2007	2008	2009	2010
Indennità di disagio	8.440,00	680,00			
Indennità di rischio	3.600,00	3.960,00	3.600,00	3.600,00	3.240,00

#### **4.3.4.4 Gli incentivi per specifiche attività art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL 01.04.99**

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 all'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 poi ripartite ai beneficiari per il medesimo importo.

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, dal punto di vista formale, la mancata previsione di tali somme tra le destinazioni del fondo, anche se la corresponsione delle stesse risulta comunque dovuta.

Presso il Comune di Eboli è stata rilevata la corresponsione di incentivi per la progettazione, per condono edilizio, per tributi e a favore dei legali dell'ente, che di seguito verranno esaminati.

#### **I compensi ai sensi dell'art. 18 della Legge n. 109/94**

L'art. 18 della Legge n. 109/94 prevedeva la possibilità di erogare compensi al personale impegnato in attività di progettazione.

La norma in esame, rubricata "Incentivi e spese per la progettazione", consentiva all'ente di erogare una somma non superiore all'1%, successivamente portato all'1,5%, 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 unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori.

In realtà va detto che la norma, fin dal momento della sua emanazione, ha suscitato alcune perplessità. In particolare, ci si è chiesto, da parte dei soggetti chiamati ad applicarla, se la percentuale dell'1,5% comprendesse anche gli oneri riflessi a carico dell'Ente (CPDEL: 23,80% - IRAP: 8,50%). In altre parole, ci si

domandava se gli incentivi per la progettazione andassero erogati al lordo o al netto degli oneri stessi.

In sede di risposta ad un quesito<sup>10</sup>, l'ARAN ha richiamato un parere specifico sull'argomento rilasciato dal proprio Comitato giuridico, il quale si era espresso nel senso che *"la somma derivante dal calcolo della percentuale massima dell'1,5% dell'importo dei lavori deve essere intesa come comprensiva anche degli oneri riflessi a carico dell'ente; diversamente, infatti, a carico del bilancio di quest'ultimo si creerebbe un irragionevole ed ingiustificato aumento della spesa. Ne consegue che a favore dei dirigenti e degli altri lavoratori interessati potrà essere corrisposto un incentivo complessivo massimo il cui valore è determinato sottraendo, alla somma calcolata in base alla percentuale stabilita, l'importo occorrente per il pagamento degli oneri riflessi. In altri termini la somma complessiva deve essere intesa al lordo e non al netto degli oneri riflessi"*.

La stessa Agenzia cita, a sostegno della propria lettura interpretativa, le analoghe posizioni già assunte, sulla stessa materia, dal Ministero del Tesoro (IGOP), dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dallo stesso Comitato di settore del comparto Regioni-Autonomie locali, il quale rappresenta gli interessi di tutti gli enti (Comuni, Province, Regioni, Comunità montane, Camere di commercio, ecc.).

Infine la stessa ANCI, modificando gli orientamenti espressi in origine, ha sottolineato più volte nelle risposte ai quesiti posti dai Comuni come il fondo per incentivare i progetti sia al lordo degli oneri.

La situazione non cambia anche laddove gli oneri riflessi vengano fatti gravare sul piano economico dell'opera. Anche questa questione è, infatti, stata affrontata dall'ARAN, la quale ha colto l'occasione per chiarire<sup>11</sup> che una prassi siffatta

---

<sup>10</sup> Parere T 18.

<sup>11</sup> Parere V 6.21.

comporterebbe comunque una decurtazione delle risorse destinate al perseguimento di fini istituzionali (lavori pubblici).

L'Agenzia conclude affermando il principio secondo cui *“ogni lettura interpretativa che produca una dilatazione ingiustificata della spesa, attraverso un ampliamento delle previsioni legislative e contrattuali, non possa essere condivisa, dovendosi invece privilegiare tutte quelle soluzioni che, nel rispetto dei principi desunti dalle fonti vigenti, consentano di perseguire soluzioni equilibrate nel rispetto degli interessi in gioco”*.

Il discorso non cambia anche qualora le somme in questione debbano essere erogate a favore del personale con qualifica dirigenziale. L'ARAN, rispondendo ancora una volta ad un interrogativo specifico<sup>12</sup>, ha ribadito che nell'ambito dell'art. 26, comma 1, le somme di cui all'art. 18 della Legge n. 109/94 sono al lordo degli oneri, a differenza di tutte le altre che sono al netto.

Tale esegesi del dato normativo è stata implicitamente avvalorata in sede di approvazione della finanziaria per l'anno 2004 (Legge n. 350/03), la quale all'art. 3, comma 29, ha sancito che *“I compensi che gli enti locali, ai sensi dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, ripartiscono, a titolo di incentivo alla progettazione ... si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi”*, ed ha, nello stesso tempo, elevato la percentuale fino ad un massimo del 2% dell'importo dell'opera.

L'art. 92 del D.Lgs. n. 163/06 ha lasciato sostanzialmente immutata la disciplina relativa agli incentivi previsti per il personale tecnico dipendente degli enti pubblici.

In merito all'inclusione dell'IRAP nelle percentuali precedentemente citate, la Corte dei conti, Sezioni Riunite, con Deliberazione n. 33/2010, ha risolto il contrasto

---

<sup>12</sup> Quesito in data 4 dicembre 2000 individuato al punto DB5 – Istituto: trattamento economico – Area: dirigenti.

interpretativo sorto tra le Sezioni regionali, specificando che la somma prevista va preliminarmente decurtata dell'IRAP, procedendo ad inscrivere nel fondo per il trattamento accessorio la parte restante, chiarendo, così, che nella percentuale del 2% va compresa anche tale imposta.

Presso il Comune di Eboli, la percentuale erogabile a titolo di incentivo per la progettazione al personale applicabile nell'anno 2006, ai sensi della Legge n. 109/94, è stata fissata tra un minimo dello 0,50% ed un massimo dell'1,50% dell'importo dei lavori a base d'asta, così come riportato dall'art. 9 dell'apposito regolamento approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 213 del 22.05.03.

Tale regolamento è stato modificato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 267 del 17.07.08. La nuova versione dell'art. 10 prevede la corresponsione di un incentivo variabile tra un minimo dello 0,20% ed un massimo del 2% dell'importo dei lavori.

Pertanto, la percentuale erogabile sino al 17.07.08 è compresa tra un minimo dello 0,50% ed un massimo dell'1,50%; da tale data in poi la percentuale erogabile è compresa tra un minimo dello 0,20% ed un massimo del 2%.

L'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/08<sup>13</sup>, convertito in Legge n. 133/08, 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. 162/08, convertito in Legge n. 201/08, 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. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, operata dall'art. 35, comma 3, della Legge n. 183/10, è stato ripristinato, a decorrere dal 24.11.10, l'incentivo nella misura massima del 2%.

---

<sup>13</sup> Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 18, comma 4 *series*, del D.L. 185/08, convertito in Legge 2/09.

In tema di applicabilità temporale delle disposizioni richiamate, la Corte dei conti, Sezione Autonomie, con Deliberazione n. 7/2009, ha specificato che l'incentivo va corrisposto nella misura prevista dalle norme in vigore al momento di 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 del 2008, mentre per quelle svolte prima del 24.11.10 resta ferma allo 0,50%.

Lo scrivente ha proceduto a verificare se siano state applicate, nel corso del periodo esaminato, le percentuali previste dai regolamenti dell'ente e dalle norme.

L'esame dei provvedimenti di liquidazione relativi all'anno 2006 ha evidenziato come l'incentivo sia stato quantificato rispettando la misura massima dell'1,5% dell'importo dei lavori, così come previsto dal regolamento dell'ente.

L'esame dei provvedimenti di liquidazione relativi all'anno 2009 ha evidenziato alcune irregolarità. Con Determinazione n. 1998 dell'11.09.09 è stato liquidato l'incentivo relativo ai lavori di manutenzione straordinaria delle strade comunali, per un importo a base d'asta di € 63.011,00.

L'incentivo è stato quantificato in complessivi € 945,17, pari all'1,5% dell'importo dei lavori, di cui € 515,36 liquidati al responsabile del procedimento ed ai suoi assistenti, ai direttori dei lavori, ai redattori del certificato di regolare esecuzione ed agli assistenti.

Leggendo l'atto, si può rilevare come l'aggiudicazione dei lavori all'impresa Dante Sacco & C. S.a.s. sia avvenuta con Determinazione n. 128 del 04.03.09, per cui la direzione lavori e la redazione del certificato di regolare esecuzione sono necessariamente attività eseguite nel corso dell'anno 2009.

Per tutte le attività effettuate dopo il 01.01.09, la percentuale massima di incentivo erogabile è stata ridotta allo 0,5%, come in precedenza illustrato, per cui la somma liquidata ai dipendenti dell'ente è stata superiore a quella prevista.

Al fine di quantificare l'ammontare delle indebite erogazioni, è necessario che l'ente riveda tutti gli atti di liquidazione successivi all'1.01.09, verificando il momento

in cui sono state effettivamente svolte le attività di natura tecnica, procedendo, successivamente, a recuperare quanto non spettante.

#### **I compensi per la liquidazione delle pratiche di condono**

L'art. 32, comma 40, del D.L. n. 269/03, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della Legge n. 326/03, prevede che l'Amministrazione comunale può determinare un incremento degli oneri di urbanizzazione connessi alla sanatoria delle opere abusive, utilizzando, poi, tale incremento, fino ad un massimo del 10%, con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della Legge n. 662/96, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario e relativi all'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria.

A parere dello scrivente, la possibilità di corrispondere incentivi al personale è subordinata all'incremento degli oneri di urbanizzazione connessi alla sanatoria; la formulazione della norma, infatti, sembra evidenziare come il legislatore abbia inteso porre a carico dei soggetti beneficiari del condono l'onere relativo, non incidendo così sulle entrate comunali.

Anche l'ANCI, in risposta ad uno specifico quesito in data 5.01.09, ha espresso l'opinione per cui, in caso di mancata deliberazione dell'incremento, non risulta legittima la corresponsione di incentivi al personale.

Va evidenziato come in relazione al condono edilizio previsto dalla Legge n. 47/95 e dalla Legge n. 724/94, l'art. 32, comma 41, del citato D.L. n. 269/03 prevedesse la devoluzione del 50% delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione al comune interessato, al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria presentate. Le modalità applicative sono state fissate con Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 18.02.05.

Presso il Comune di Eboli è stato recepito il contenuto delle norme richiamate con Deliberazione di Giunta Comunale n. 341/05.

I provvedimenti di liquidazione esaminati fanno tutti riferimento alla liquidazione di pratiche di condono presentate ai sensi della Legge n. 47/95 e della

Legge n. 724/94, per cui è stata legittimamente utilizzata una parte delle risorse introitate dall'ente.

### **I compensi incentivanti al personale addetto all'ufficio tributi**

Il combinato disposto dell'art. 3, comma 57, della Legge n. 662/96 e dell'art. 59, comma 1, lett. p), del D.Lgs. n. 446/97 prevede la possibilità di destinare una percentuale del gettito ICI all'incentivazione del personale addetto all'ufficio tributi.

Con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 22 del 25.03.02 è stato approvato il Regolamento comunale per l'accertamento dell'ICI, che prevede, all'art. 22, la possibilità per la Giunta di determinare l'ammontare del fondo per l'erogazione di compensi al personale addetto all'ufficio tributi, *"il cui ammontare è stabilito in percentuale rispetto al recupero d'imposta effettuato"*, ed i criteri per l'erogazione.

Secondo quanto riferito, la Giunta Comunale non ha mai deliberato le modalità di quantificazione del fondo ed i criteri di erogazione. Presso l'ente sono stati comunque attivati dei piani di lavoro finalizzati all'allargamento della base imponibile, finanziati con risorse di bilancio.

E' stato esibito il piano di lavoro relativo all'anno 2006 (allegato n. 39), nel quale è stata prevista l'erogazione di € 20,00 per ogni atto di accertamento di nuova base imponibile e di € 8,00 per ogni atto di liquidazione relativo ad omesso o incompleto versamento di tributi. I compensi indicati sarebbero stati raddoppiati per importi dovuti superiori ad € 2.500,00.

L'incentivo sarebbe stato corrisposto limitatamente agli atti per i quali fosse intervenuto il pagamento o l'iscrizione a ruolo.

Dalla lettura della relazione sull'attività svolta, redatta dal capo Settore entrate tributarie ed extratributarie in data 17.05.07 (allegato n. 40), è possibile rilevare come l'incentivo sia stato calcolato sugli atti emessi e non contestati relativi all'ICI, alla TARSU, alla COSAP ed alla ICP.

Su un totale incentivo liquidato di € 14.447,62, solo € 5.544,00 si riferiscono all'imposta ICI, mentre la restante parte è relativa a tributi per i quali non è prevista da alcuna norma la possibilità di erogare incentivi.

Anche per le restanti annualità, le modalità di quantificazione sono rimaste sostanzialmente invariate. Per l'anno 2009, il piano di lavoro presentato (allegato n. 41) ha previsto l'erogazione degli incentivi per una serie di attività, anche non legate all'accertamento ed alla liquidazione dei tributi.

Dalla lettura della relazione sull'attività svolta, redatto dal capo Settore tributi in data 8.03.10 (allegato n. 42), è possibile rilevare come anche in questo caso l'incentivo sia stato calcolato sugli atti emessi e non contestati relativi all'ICI, alla TARSU, alla COSAP ed alla ICP.

Su un totale incentivo calcolato di € 24.500,00, solo € 15.840,00 si riferiscono all'imposta ICI, mentre la restante parte è relativa a tributi per i quali non è prevista da alcuna norma la possibilità di erogare incentivi.

Dagli atti esaminati si rileva come gli incentivi siano stati corrisposti in assenza di una previa deliberazione di giunta che ne quantificasse l'ammontare e le relative modalità di erogazione. In assenza di tale atto, a parere dello scrivente, non poteva essere erogato alcun incentivo.

Va, inoltre, rilevato come gli incentivi siano stati calcolati anche in riferimento a tributi diversi dall'ICI, per i quali, in ogni caso, non poteva essere corrisposta alcuna somma.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente corrisposte. I dati si riferiscono al momento dell'erogazione, che di solito avviene nell'anno successivo a quello in cui è stata svolta l'attività.

	2006	2007	2008	2009	2010
Incentivi ufficio tributi	23.244,00	18.314,62	30.000,00	42.466,00	24.500,00

### **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'ARAN<sup>14</sup>, la quale ha avuto modo di affermare che *"la previsione contrattuale non si presta, a nostro avviso, 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"*.

Presso il Comune di Eboli è stato approvato il regolamento relativo al funzionamento dell'avvocatura comunale con delibera di Giunta Provinciale n. 258 del 3.07.08.

L'art. 10, comma 3, lett. c), del regolamento opera un'indebita estensione dell'ambito oggettivo della disposizione incentivante, prevedendo la corresponsione di somme anche a seguito di *"ordinanze e provvedimenti analoghi, del giudice ordinario o amministrativo che definiscono giudizi cautelari o fusi cautelari di un giudizio in senso favorevole all'ente"*.

---

<sup>14</sup> Parere ARAN n. 900-27A2 della Raccolta sistematica.

Anche il successivo comma 4 dell'art. 10 opera un'indebita estensione dell'ambito oggettivo, prevedendo che *"Alle sentenze favorevoli sono equiparati i decreti ingiuntivi non opposti, la rinuncia del ricorrente all'istanza cautelare proposta, i lodi arbitrari e gli altri provvedimenti nei quali sono sostanzialmente accolte le domande dell'ente, nonché la transazioni giudiziali comunque favorevoli all'ente in relazione alla pretese di controparte, ossia quando l'importo corrisposto alla controparte sia pari o inferiore alla metà della domanda"*.

Il comma 5 del citato art. 10 opera, inoltre, un'indebita estensione dell'ambito soggettivo, prevedendo che una quota pari al 50% dei diritti di procuratore sia ripartita tra il personale del settore privo della qualifica di avvocato.

Lo scrivente ha proceduto ad esaminare le uniche 3 determinazioni relative alla corresponsione degli incentivi in questione.

Esaminando la Determinazione n. 2582 del 13.11.09, con cui è stato liquidato un incentivo di € 10.535,00, è stato rilevato come essa si riferisca ad ordinanze con le quali il TAR di Salerno ha rigettato le domande cautelari proposte dai ricorrenti, non procedendo alla condanna alle spese, senza che si pronunciasse sul merito della questione. Non si tratta pertanto di sentenze favorevoli all'ente.

Analogamente, con Determinazione n. 1939 dell'11.11.10, sono stati liquidati i compensi a seguito di emissione di 3 ordinanze di rigetto di istanze cautelari da parte del TAR di Salerno, per € 4.500,00, e della dichiarazione di improcedibilità in relazione ad un quarto ricorso, per € 1.500,00. Anche in questo caso, le 3 ordinanze citate non possono essere considerate sentenze favorevoli all'ente, in quanto non è intervenuto un giudizio sul merito o sulla legittimità del ricorso.

Con Determinazione n. 1977 del 15.11.10, è stata erogata la somma di € 1.742,84 in favore dei legali dell'ente a seguito di una sentenza favorevole a cui è seguita la condanna alle spese nei confronti della controparte. La somma è stata incassata dall'ente con reversale n. 638/09, a seguito di emissione di atto precetto.

Esaminando l'atto di precetto è possibile rilevare come la spesa di € 14,46 per l'acquisto di marche da bollo sia stata sostenuta dall'ente, per cui l'incentivo erogabile

ai legali dell'ente doveva essere pari ad € 1.728,38 (1.742,84 – 14,46), in quanto vanno recuperate dall'ente le spese anticipate.

L'esame effettuato ha consentito di rilevare come siano stati indebitamente corrisposti incentivi ai legali. In relazione ai giudizi innanzi al TAR, l'impossibilità di corrispondere gli incentivi a seguito dell'emissione di ordinanza di rigetto di istanze cautelari è legata alla possibilità che il giudizio possa poi concludersi in senso sfavorevole all'ente.

Lo scrivente, visto l'esiguo numero di sentenze che hanno dato luogo all'erogazione degli incentivi, ha chiesto notizie in merito alle percentuali di soccombenza in giudizio dell'ente.

L'avvocato ha riferito che essa si aggira intorno al 50% dei giudizi e che solo per una piccola parte delle sentenze favorevoli viene richiesta la corresponsione degli incentivi.

I legali dell'ente, in considerazione delle difficoltà finanziarie in cui versa il Comune di Eboli, si limitano a chiedere la corresponsione degli incentivi entro i limiti delle somme stanziare in bilancio, rinunciando a parte delle proprie spettanze.

A conferma di ciò sono state esibite, a titolo di esempio, la sentenza del Tribunale di Salerno n. 752/2010, la sentenza della Corte di Appello di Salerno n. 33/2010 e la sentenza del TAR di Salerno n. 1984/2010.

Al fine di rilevare l'eventuale pagamento di incentivi in misura superiore a quella spettante, va effettuato un riscontro tra quanto liquidato e quanto l'ente avrebbe dovuto corrispondere ai legali a seguito di contenziosi favorevoli per i quali non è stata presentata richiesta di erogazione.

#### **4.3.4.5 L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive**

La verifica ha evidenziato indebiti utilizzi del fondo per la produttività del personale del Comune di Eboli. Ciò è dipeso dalle modalità con cui presso l'ente sono state effettuate erogazioni, avvenute in violazione alle norme legislative e contrattuali.

Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente erogate al personale dipendente, che rappresentano altrettante voci di danno per l'ente.

Si evidenzia come per alcune fattispecie, quali, ad esempio, gli incentivi alla progettazione e ai legali dell'ente, non sia stato possibile in questa sede quantificare le eventuali illegittime erogazioni.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Rischio nocività	54.522,75	14.616,00				69.138,75
Progressioni orizzontali	270.219,95	316.536,90	316.207,10	313.983,17	308.399,93	1.525.347,05
Indennità di disagio	8.440,00	680,00				9.120,00
Indennità di rischio	3.600,00	3.960,00	3.600,00	3.600,00	3.240,00	18.000,00
Incentivi ufficio tributi	23.244,00	18.314,62	30.000,00	42.466,00	24.500,00	138.524,62
					Totale	1.760.130,42

#### 4.3.5 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 non a carico del fondo, di cui alle voci stipendiali 115 – Compenso componenti piano di zona, 2028 – Comp. scritturazione contratti, 4011 – Rimborso lavaggio divisa, 31 – Compenso comm. giudicatrice, 119 – Progetto etnico Equal II e 120 – Progetto dignità e lavoro.

La corresponsione di somme al di fuori delle disponibilità del fondo rappresenta una violazione al disposto dell'art. 45 del D.Lgs. n. 165/01 e dell'art. 31 del CCNL del 22.01.04. Tali erogazioni violano il principio di onnicomprensività della retribuzione.

A tal proposito, si rileva come la Corte dei conti, Sez. Puglia, con Sentenza n. 475 del 22.07.10, abbia ribadito come tale principio sia pienamente operativo anche nei confronti del personale non dirigente<sup>15</sup>.

Lo scrivente ha esaminato le fattispecie che hanno dato luogo all'erogazione delle somme, rilevando come le stesse risultino irregolari.

Quanto al compenso per la scritturazione contratti ed al rimborso lavaggio divisa, i contratti collettivi non consentono in alcun modo la corresponsione di somme per l'espletamento di tali compiti o il rimborso delle spese eventualmente sostenute.

A titolo di esempio è stata esaminata la Determinazione n. 1640 del 28.09.10 (allegato n. 43), in base alla quale è stata liquidata a ciascun vigile urbano la somma di € 186,00, la cui erogazione è avvenuta nel mese di dicembre 2010.

In tale documento si fa riferimento all'art. 77 del Regolamento del Corpo di Polizia Municipale, che prevede l'obbligo dell'amministrazione di corrispondere le somme per il lavaggio delle divise. Questa disposizione, non prevista dai contratti collettivi, pone a carico dell'ente oneri aggiuntivi rispetto a quelli legittimamente previsti, determinando un danno di pari importo.

Si ricorda come la contrattazione decentrata debba esplicitarsi esclusivamente entro i limiti fissati dalla contrattazione collettiva, per cui in sede decentrata non è possibile stipulare accordi che abbiano ad oggetto fattispecie non espressamente previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Quanto alle somme corrisposte per la partecipazione a commissioni giudicatrici, come ad esempio quelle di cui alle Determinazioni n. 1946 del 20.11.07 e n. 2199 dell'11.11.08, nelle sentenze in precedenza richiamate è stata espressamente esclusa la possibilità di erogare compensi, in quanto tali compiti rientrano a tutti gli effetti nella normale attività lavorativa.

---

<sup>15</sup> In senso conforme: Corte dei conti, Sez. Puglia, Sentenze n. 821/08, n. 487/10 e n. 615/10 e Corte dei conti, Sez. Sardegna, Sentenza n. 1833/08, Corte dei conti, Sez. III Appello, Sentenza n. 179/06.

In merito ai compensi per progetti relativi all'ufficio di piano, si evidenzia come lo stesso svolga 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, in quanto a seguito della stipula di una convenzione tra enti non sorge un nuovo soggetto giuridico<sup>16</sup>. Il soggetto giuridico che figura nei rapporti esterni è il Comune di Eboli, in qualità di Comune capofila, 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 per qualificare correttamente come deve essere inteso l'Ufficio di Piano, che è a tutti gli effetti parte integrante del Comune di Eboli, sebbene, svolgendo attività in favore dei soggetti residenti in altri Comuni, percepisca da questi dei contributi.

Al personale impegnato nell'attività, trattandosi di dipendenti in servizio presso l'ente, può essere corrisposto esclusivamente il trattamento accessorio a carico del relativo fondo.

Si richiama a tal proposito il già citato parere ARAN 499-15B7, con il quale è stato specificato che non è consentito utilizzare una parte delle risorse di cui alla Legge n. 328/00 per l'incentivazione del personale.

Tanto premesso, tutte le erogazioni effettuate in riferimento ai codici stipendiali in precedenza richiamati sono da considerare illegittime. Nella tabella seguente vengono ricapitolate le somme corrisposte nel periodo esaminato.

---

<sup>16</sup> Vedi in tal senso Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 32/08.

	2006	2007	2008	2009	2010
31 – Comp. comm. giudicatrice		3.900,00	2.500,00		
115 – Comp. componenti Piano di zona	6.993,66	8.697,16	5.774,00	5.457,00	6.487,80
119 – Progetto etnico Equal II		270,00			
120 – Progetto dignità e lavoro		500,00		500,00	
2028 – Compenso scritturazione contratti	1.227,20	2.686,06	2.579,20	2.604,24	
4011 – Rimborso lavaggio divisa	2.636,54	5.594,30	6.512,96	6.742,26	9.044,58
Totale	10.857,40	21.647,52	17.366,16	15.303,50	15.532,38

#### 4.4 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. 29/93 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 giurisprudenziali.

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. 449/97 e dall'art. 6 del D.Lgs. n. 165/01.

Ritativamente alle modalità di copertura dei posti vacanti in organico, in particolare 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 è la n. 234/1994, con la quale la Consulta ha rilevato come la previsione di una riserva di posti pari al 50% per il personale interno non risulta lesiva del dettato costituzionale.

Successivamente, con sentenza n. 194/2002, è stata sancita 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 lesiva 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 del necessario adeguato accesso dall'esterno veniva poi sancito espressamente dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165/01. Con la citata sentenza è stata stabilita, inoltre, la necessità di un'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 mediante accesso dall'esterno non deve essere inferiore al 50%.

Al fine di una miglior comprensione di quali siano le corrette modalità di 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 supremo organo di giustizia amministrativa ripropone l'*excursus* normativo e giurisprudenziale al riguardo, facendo presente come l'orientamento della Corte Costituzionale prima 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 vi sia un solo posto da coprire in relazione ad una data posizione economica, 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 norma evidenzia la necessità di ricorrere, per la copertura dei posti vacanti, preliminarmente all'accesso dall'esterno e, soltanto successivamente, alla progressione verticale.

Pertanto, nel caso di un solo posto disponibile, lo stesso deve essere coperto esclusivamente mediante accesso dall'esterno.

Tale interpretazione trova conferma nel parere ARAN 399-4C1.

Esaminando quanto avvenuto nel Comune di Eboli, si rilevano diverse irregolarità riguardo le procedure di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante progressione verticale.

Presso l'ente sono state portate a termine una serie di procedure di progressione verticale nel periodo 2004 - 2005, a seguito di quanto indicato nella previsione triennale del fabbisogno di personale per il periodo 2004 - 2006, approvata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 72 dell'11.03.04 (allegato n. 44).

Con tale atto è stata prevista nell'anno 2004 la copertura di 24 posti di categoria D mediante progressione verticale e la copertura di 5 posti di categoria C mediante

assunzione dall'esterno. Per l'anno 2005 è stata prevista la copertura di 5 posti di categoria D mediante concorso pubblico o completamento di procedure già avviate.

Come evidente, già in fase previsionale non è stato rispettato il principio di adeguato accesso dall'esterno, in quanto a fronte di 24 procedure di progressione verticale sono state previste solo 10 assunzioni esterne, metà delle quali per categorie inferiori e senza che le stesse avvenissero contestualmente.

Con Determinazioni n. 242, 243, 244 e 245 del 20.07.04, sono state bandite le procedure di progressione verticale relative, rispettivamente, a 10 posti per l'area amministrativa, a 5 posti per l'area economico finanziaria, a 7 posti per l'area tecnica e a 2 posti per l'area vigilanza.

Le graduatorie relative alle selezioni in questione sono state approvate con Determinazioni n. 300, 301, 302 e 303 del 03.11.04.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 363 del 02.12.04 (allegato n. 45), avente ad oggetto "Risultanze progressioni verticali per l'inquadramento di n. 24 dipendenti nella categoria D – autorizzazione e stipula nuovo contratto individuale di lavoro", è stata prevista l'assunzione nel nuovo inquadramento del personale utilmente collocato in graduatoria, autorizzando, nello stesso tempo, la copertura, mediante progressione verticale, dei 24 posti resisi vacanti nella categoria C.

La predetta copertura dei 24 posti di categoria C mediante progressione verticale prevista dalla deliberazione citata non può essere considerata quale modifica al programma triennale delle assunzioni indicato dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 72 dell'11.03.04.

Quanto affermato è evidente alla luce delle previsioni della Deliberazione di Giunta Comunale n. 390 del 30.12.04 (allegato n. 46) che, nel modificare il piano triennale del fabbisogno per l'anno 2005, prevede il completamento della procedura di assunzione mediante pubblico concorso di 5 unità di categoria C, l'espletamento di un pubblico concorso per la copertura di 3 posti di categoria D e l'assunzione di 3 unità di categoria A.

La procedura di progressione verticale per la copertura di 24 posti di categoria C è stata attivata senza che la stessa fosse prevista dal piano triennale di fabbisogno del personale, oltre che violando il principio di adeguato accesso dall'esterno.

I bandi per le selezioni sono stati approvati con Determinazioni n. 30, 31, 32 e 33 dell'11.01.05, dalle quali è possibile rilevare come il numero di posti da coprire è salito a 27, rispetto ai 24 inizialmente previsti, senza che sia possibile apprendere le ragioni di tale incremento.

Le graduatorie sono state approvate con Determinazioni n. 397, 398, 399 e 400 del 28.02.05, dalle quali si rileva come i candidati che hanno superato la selezione siano 23.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 99 del 10.03.05 (allegato n. 47), avente ad oggetto "Progressioni verticali per il passaggio alla categoria C - presa d'atto esito valutazioni", è stata prevista l'assunzione nel nuovo inquadramento del personale utilmente collocato in graduatoria, autorizzando, nel contempo, a coprire mediante progressione verticale i 22 posti resisi vacanti nella categoria B e *"trasferendo nei posti della categoria B, n. 5 posti vacanti non coperti nella categoria C con le progressioni verticali"*, portando il totale a 27 posti.

I bandi per le selezioni sono stati approvati con Determinazioni n. 492, 493 e 494 dell'11.03.05, e le graduatorie sono state approvate con Determinazioni n. 702, 703 e 704 del 19.04.05, dalle quali si rileva come i candidati che hanno superato la selezione siano 27.

Alla luce di quanto esposto, si può rilevare come tutte le procedure di progressione verticale realizzate presso il Comune di Eboli non rispettino il principio di adeguato accesso dall'esterno, per cui violano il disposto degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Inoltre le procedure per la copertura delle posizioni di categoria C e B sono state realizzate in assenza di una previsione in tal senso nel piano triennale del fabbisogno, in violazione del disposto dell'art. 39 della Legge n. 449/97 e dell'art. 6 del D.Lgs. n. 165/01.

Relativamente a queste ultime due procedure di progressione verticale, realizzate nell'anno 2005, è stato, inoltre, violato il disposto dell'art. 1, commi 95 e 98, della Legge n. 311/04, che prevedeva il divieto per gli enti locali di procedere ad assunzioni sino all'emanazione del decreto con cui sarebbero stati fissati i limiti previsti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Il decreto relativo è stato emanato in data 15.02.06; prima di tale data l'ente non poteva realizzare procedure di progressione verticale, che sarebbero dovute essere considerate assunzioni a tutti gli effetti, così come specificato dal Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, nell'adunanza del 09.11.05.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le maggiori somme erogate al personale nell'ultimo quinquennio a seguito del perfezionamento delle illegittime procedure di progressione verticale, suddivise per atto deliberativo con cui sono state disposte.

Il calcolo è stato effettuato raffrontando la retribuzione tabellare prevista per la posizione economica di inquadramento nell'anno 1999 e la posizione economica iniziale della nuova categoria, in quanto le eventuali somme che i soggetti percepivano a seguito di progressione orizzontale sono rientrate nelle disponibilità del fondo e sono state utilizzate per finanziare gli istituti oggetto di contrattazione decentrata. Le somme indicate tengono conto di quanto corrisposto a titolo di arretrato (aggiornato al CCNL del 31.07.09), del rateo di tredicesima e delle eventuali cessazioni intervenute, come da conteggi in allegato n. 48.

	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
D.G.C. n. 72/2004	30.828,60	31.544,84	31.719,60	31.773,64	31.773,64	157.640,32
D.G.C. n. 363/2004	31.156,04	32.693,39	31.815,22	34.045,47	34.045,47	163.755,59
D.G.C. n. 99/2005	31.645,84	33.327,85	32.622,99	33.606,93	33.606,93	164.810,54

#### **4.5 La stabilizzazione del personale ai sensi dell'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/06 e dell'art. 3, commi 90, lett. b), c 94, della Legge n. 244/07**

L'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/06 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 all'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. 244/07 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., che avesse conseguito il requisito di anzianità in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28.09.07.

Le disposizioni normative in questione, che possono essere considerate derogatorie rispetto alle normali procedure di assunzione, in quanto finalizzate a sanare l'utilizzo di personale a tempo determinato per far fronte ad esigenze non temporanee dell'ente, vanno comunque inquadrare nel sistema delle norme vigenti in materia, così come espressamente ricordato dalla Direttiva n. 7 del 30.04.07 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

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.

Tale obbligo è stato confermato dal Consiglio di Stato, che nella Decisione n. 6536 del 26.10.09 ha specificato 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".*

Tanto premesso, si è proceduto a verificare se esistessero i posti in dotazione organica e cosa prevedesse per la loro copertura il piano triennale del fabbisogno. Inoltre, si è proceduto a verificare che il personale stabilizzato si trovasse nelle condizioni previste dalla norma.

Presso Il Comune di Eboli sono stati stabilizzati due lavoratori, uno nell'anno 2007 e l'altro nel 2009.

La prima stabilizzazione è stata disposta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 50 del 2.02.07, che ha previsto l'assunzione a tempo indeterminato dell'Ing. Cannoniero Giovanni, che aveva prestato servizio a tempo determinato presso l'ente sin dall'1.11.01, per un periodo complessivo superiore a tre anni, così come indicato nella documentazione allegata alla delibera. Dalla stessa documentazione è possibile rilevare come il soggetto interessato sia stato selezionato a seguito di apposita procedura selettiva.

La previsione di copertura di un posto vacante di categoria D mediante stabilizzazione è contenuta nel piano triennale del fabbisogno, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 17 del 17.01.07.

Esaminando quest'ultimo documento si rileva come l'adeguato accesso dall'esterno sia garantito grazie al completamento delle procedure di assunzione

previste anche nei precedenti piani triennali del fabbisogno, di cui si è già detto in sede di esame delle procedure di progressione verticale.

L'assunzione dei due ingegneri e di un architetto di categoria D è stata effettuata nell'anno 2007, mentre l'assunzione dei 5 vigili di categoria C è stata effettuata nell'anno 2008.

La seconda stabilizzazione è stata prevista nel piano triennale del fabbisogno 2009 - 2011, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 11 del 15.01.09 (allegato n. 49).

Esaminando quest'ultimo documento è possibile rilevare come per l'anno 2009 sia stata prevista l'assunzione a tempo indeterminato di 5 unità di categoria D, di cui 1 per stabilizzazione o mobilità, 2 per mobilità esterna e 2 con modalità non specificate. E', inoltre, prevista l'assunzione di 2 unità di categoria C per scorrimento graduatoria concorsuale e di 2 unità di categoria B mediante chiamata attraverso ufficio di collocamento.

E' già stato in precedenza specificato, nel paragrafo relativo alle progressioni verticali, come l'adeguato accesso debba essere garantito per ogni singola categoria, per cui, a fronte di un'assunzione a seguito di stabilizzazione di un'unità di personale di categoria D, doveva essere prevista l'assunzione tramite concorso pubblico di almeno un'altra unità di personale, essendo irrilevanti, ai fini del rapporto, le assunzioni per mobilità.

Non essendo specificato con quali procedure assumere le due unità di categoria D da assegnare al servizio protezione e prevenzione, non è possibile verificare se il piano triennale del fabbisogno abbia garantito il rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno.

Secondo quanto riferito dall'ufficio, le procedure in questione non sono state comunque poste in essere.

Anche per gli anni successivi non è previsto il rispetto del citato principio, in quanto per l'anno 2010, relativamente alla categoria D, è prevista l'assunzione di due

unità di personale mediante stabilizzazione o mobilità esterna, di un'unità di personale mediante mobilità esterna e di un'unità mediante selezione pubblica.

Per l'anno 2011 è prevista, relativamente alla categoria D, l'assunzione di due unità di personale mediante mobilità esterna e di un'unità mediante stabilizzazione o mobilità esterna.

Sul punto, va rilevato come sia da escludere la possibilità di procedere a stabilizzazioni successivamente all'anno 2009, in quanto l'art. 3, comma 90, della Legge n. 244/07 indica come la stabilizzazione possa essere effettuata soltanto per gli anni 2008 e 2009.

Successivamente al 31.12.09, non si può più procedere a stabilizzazioni; è possibile esclusivamente prevedere una riserva di posti nell'ambito di procedure concorsuali pubbliche, nel limite massimo del 40%, per i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/06 e dall'art. 3, comma 90, della Legge n. 244/07, così come indicato dall'art. 17, comma 10, del D.L. n. 78/09, convertito, con modificazioni, in Legge n. 102/09.

Con Determinazione n. 1047 del 07.05.09 è stata bandita la selezione per il reclutamento mediante stabilizzazione di un'unità di personale di categoria D in possesso dei requisiti previsti dalla norma.

Con Determinazione n. 1397 del 16.06.09 è stata approvata la graduatoria del concorso, che ha visto partecipare il solo Polito Cosimo.

Dall'esame del suo fascicolo personale è emerso che lo stesso ha prestato la propria attività lavorativa presso il Comune di Eboli con contratto di co.co.co. dal 13.04.04 al 13.06.05, per far fronte alle esigenze legate al disbrigo delle pratiche relative al condono edilizio.

Successivamente, come previsto con Deliberazione di Giunta Comunale n. 270 del 28.08.05, il contratto è stato prorogato per 4 mesi, dall'1.09.05 al 31.12.05. Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 426 del 29.12.05 è stato stabilito di prorogare ulteriormente il contratto sino al 31.12.06. Il relativo contratto è stato sottoscritto in data 3.01.06.

Il contratto da ultimo indicato è stato, di fatto, superato da un altro contratto di co.co.co., sottoscritto in data 09.11.06 (allegato n. 50), avente durata sino alla scadenza del mandato del Sindaco, relativo ad una collaborazione esterna presso lo *staff* del Sindaco.

L'art. 20 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (allegato n. 51) prevede che lo *staff* del Sindaco "... può essere costituito anche da collaboratori esterni ad alto contenuto di professionalità con cui vengono stipulate convenzioni a termine. .... Le assunzioni di collaboratori a tempo determinato e le collaborazioni esterne sono autorizzate, su scelta fiduciaria del Sindaco, con deliberazione della giunta comunale ...".

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 246 del 29.06.06 (allegato n. 52) è stato autorizzato l'affidamento dell'incarico "... su scelta fiduciaria del Sindaco, per attività di consulenza e supporto verso gli organi di governo in materia urbanistica e ambientale".

L'incarico è stato conferito a seguito di individuazione diretta da parte del Sindaco, comunicata con nota del 24.10.06 (allegato n. 53).

L'Ing. Polito Cosimo ha, pertanto, prestato attività di co.co.co. per un periodo di 28 mesi e 6 giorni in forza di contratti sottoscritti a seguito di individuazione da parte del personale amministrativo dell'ente. Il restante periodo lavorativo è stato prestato a seguito del conferimento di un incarico presso strutture di *staff* degli organi politici.

Pertanto non possedeva i requisiti previsti dalla norma e dal bando di selezione, non potendo essere considerato a tal fine quello prestato successivamente al 9.11.06. Inoltre si ricorda, come specificato in precedenza, che non sono avvenute dall'anno 2009 assunzioni a tempo indeterminato di personale di categoria D tramite pubblico concorso.

Nella tabella successiva vengono riepilogate le retribuzioni corrisposte sino al 31.12.10 al dipendente sopra indicato a seguito di assunzione a tempo indeterminato, avvenuta in data 01.07.09.

	2009	2010	Totale
Polito Cosimo	13.974,21	30.183,26	44.157,47

## **4.6 Il personale con qualifica dirigenziale**

### **4.6.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa**

Il sistema delle relazioni sindacali 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, confermato con modifiche dal CCNL del 22.02.06.

L'articolo 3 del CCNL del 23.12.99 prevede che, presso ciascun ente con almeno cinque dirigenti, 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.

Presso il Comune di Eboli la dotazione organica prevede 3 posizioni dirigenziali, per cui non risulta necessario procedere alla contrattazione collettiva.

### **4.6.2 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 il Comune di Eboli la dirigenza è stata istituita nell'anno 2004, a seguito di modifica della dotazione organica avvenuta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 222 dell'1.07.04.

L'ente non ha mai proceduto a quantificare le risorse del fondo. Le indennità di posizione di risultato sono state fissate con provvedimento del Direttore Generale e successivamente aggiornate, tenendo conto di quanto previsto dai contratti collettivi.

Relativamente all'anno 2006, primo oggetto di esame in questa sede, con provvedimento del Direttore Generale del 17.02.06 è stata fissata l'indennità di posizione dei 3 dirigenti per l'anno 2006 in € 13.427,87, mentre l'indennità di risultato sarebbe stata pari al 15% del trattamento salariale complessivo.

Per gli anni 2007 e 2008 l'indennità di posizione dei 3 dirigenti è stata fissata in € 15.091,80 con provvedimenti del Direttore Generale datati 30.05.08, mantenendo l'indennità di risultato pari al 15% del trattamento salariale complessivo.

Negli anni 2009 e 2010 non sono state modificate le indennità indicate e dai cedoloni riepilogativi stipendiali è stato possibile rilevare la percezione della somma di € 15.091,80 da parte di ciascun dirigente a titolo di indennità di posizione.

Il procedimento posto in essere non appare corretto, in quanto la quantificazione delle indennità di posizione e di risultato è necessariamente successiva alla costituzione del fondo; quest'ultimo individua l'ammontare delle risorse utilizzabili per il finanziamento del trattamento accessorio dei dirigenti.

Inoltre, è scorretto prevedere un'indennità di risultato rapportata al trattamento economico complessivo, in quanto le disposizioni contrattuali che regolano l'eventuale incremento del fondo hanno carattere specifico e non sono direttamente correlate ad eventuali incrementi del trattamento tabellare.

L'improprio meccanismo di quantificazione del salario accessorio ha determinato un incremento delle risorse a tal fine destinate, che non ha tenuto conto degli incrementi consentiti dai contratti collettivi.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme complessivamente corrisposte a titolo di indennità di posizione e di risultato, segnalando che, relativamente agli anni 2009 e 2010, non è stata ancora corrisposta l'indennità di risultato.

	2006	2007	2008	2009	2010
Indennità di posizione	40.283,61	45.275,40	45.275,40	45.275,40	45.275,40
Indennità di risultato	20.066,47	26.878,58			
Totale	60.350,08	72.153,98	45.275,40	45.275,40	45.275,40

L'importo del fondo, sebbene quantificato in base ad una procedura non corretta, appare abbastanza contenuto, se rapportato con quello di altri enti similari.

Tanto premesso, non si ritiene di dover formulare rilievi in merito all'entità delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale dirigente, ribadendo comunque la necessità di quantificare le risorse del fondo in base a quanto previsto dai contratti collettivi. Tali procedure dovranno essere tenute in considerazione già in fase di quantificazione delle risorse eventualmente erogabili a titolo di indennità di risultato per gli anni 2008, 2009 e 2010.

#### 4.6.3 La retribuzione di posizione per i vari settori

La determinazione della retribuzione di posizione presso il Comune di Eboli è stata effettuata dal Direttore Generale con gli atti in precedenza richiamati.

Secondo quanto previsto dall'art. 27, comma 1, del CCNL del 23.12.99, essa deve essere quantificata *“tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne”*.

La fissazione della retribuzione di posizione doveva pertanto essere effettuata, tenendo conto delle risorse disponibili, sulla base della pesatura delle varie posizioni dirigenziali previste in dotazione organica.

Da quanto esposto si può rilevare l'irregolarità del metodo di fissazione della predetta componente stipendiale, avvenuta senza che si sia proceduto da parte del Nucleo di valutazione alla pesatura delle posizioni dirigenziali.

#### 4.6.4 La retribuzione di risultato

L'altra voce di trattamento accessorio del personale dirigente, accanto alla retribuzione di posizione, è quella di risultato, attualmente disciplinata dagli articoli 28 e 29 del CCNL del 23.12.99.

Norma fondamentale, cui far riferimento per valutare la correttezza delle erogazioni, è il citato articolo 29 del CCNL del 23.12.99, che impone agli enti di prevedere *“che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione”*.

Dall'esame della documentazione esibita, si è potuto rilevare come la retribuzione di risultato sia stata corrisposta al personale dirigente a seguito di valutazione da parte del Nucleo di valutazione, tenendo conto degli obiettivi assegnati tramite il PEG.

L'esame delle valutazioni effettuate da parte del citato Nucleo relativamente all'anno 2008 (allegato n. 54), ad esempio, suscita alcune perplessità. Le schede prevedono una valutazione che varia tra “poco significativa” ed “eccellente” e le valutazioni conseguite dai tre dirigenti sono state tutte “ottime”.

Nonostante non sia stato conseguito il punteggio massimo previsto, la retribuzione di risultato è stata corrisposta nella misura massima, pari al 15% del trattamento retributivo. Dalla documentazione esaminata non è dato conoscere il meccanismo che correla le valutazioni alle somme erogate.

Non è stato, pertanto, possibile comprendere, stante anche l'assenza del Nucleo al momento della verifica, come sia stata effettuata la valutazione, che ha comportato l'erogazione a tutti i dirigenti della medesima retribuzione di risultato.

In base a quanto esposto, il meccanismo di valutazione della dirigenza va necessariamente rivisto, definendo anticipatamente al periodo di valutazione gli

obiettivi, le modalità con cui verrà verificato il loro raggiungimento e la correlazione del risultato raggiunto con la relativa indennità.

#### 4.6.5 Il principio di onnicomprensività

L'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01 (già del D.Lgs. n. 29/93) 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"*.

E' vietato agli enti di appartenenza 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 chiarito<sup>17</sup> 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:*

---

<sup>17</sup> Parere DB27 in data 12.04.2002 – Area:Dirigenti – Istituto:Trattamento economico.

- *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 tuttavia aggiunti, in base al CCNL dell'Area 2 del 22.02.06:

- *diritti di rogito:* l'articolo 25 del CCNL ha previsto, con norma di indubbia portata innovativa che potrà essere applicata a partire dalla sottoscrizione di tale contratto, che ai dirigenti incaricati delle funzioni di vice-segretario siano erogati i diritti di segreteria per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o impedimento del Segretario provinciale.

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 dell'art. 24 del D.Lgs. n. 165/01, 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;
- 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.

Alla luce di tale rigorosa lettura del principio di onnicomprensività, lo scrivente ha verificato i compensi accessori che i dirigenti del Comune di Eboli hanno percepito in aggiunta all'ordinaria retribuzione di posizione e di risultato.

E' stata rilevata, nel mese di febbraio 2009, l'erogazione alla Dr.ssa Iorio Caterina della somma di € 2.200,00 per attività progettuale dell'ufficio tributi.

Si ricorda che qualsiasi erogazione effettuata al personale dell'ente per tale finalità è stata oggetto di contestazione nell'apposito precedente paragrafo della presente relazione.

#### **4.6.6 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 della Legge n. 267/00 a soggetti già alle dipendenze dell'amministrazione con la qualifica di funzionario.

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 come l'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/01 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. 165/01.

Leggendo il comma 6 dell'art. 19, si rileva 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 di 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. 165/01, rilevando l'inapplicabilità dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/00.

In merito alla percentuale di incarichi attribuibili dagli enti locali, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con Deliberazione 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.

Considerato il numero di posizioni dirigenziali previste nella dotazione organica del Comune di Eboli, non poteva essere conferito alcun incarico dirigenziale a tempo determinato.

In tutti gli anni 2006 - 2010 è stato pertanto violato il disposto dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/01.

Se per gli incarichi conferiti sino all'anno 2009 potevano esistere dubbi interpretativi in merito all'applicabilità delle disposizioni in questione agli enti locali, dall'anno 2010 gli affidamenti sono stati effettuati in violazione di un quadro normativo oramai chiaramente delineato.

Il conferimento dell'incarico dirigenziale ai 3 dipendenti di categoria D per l'anno 2010 è avvenuto con provvedimento sindacale del 10.05.10 (allegato n. 55).

**4.7 Il trattamento accessorio del Segretario comunale e del Vice Segretario ed i rapporti tra l'aumento dell'indennità di posizione dei Segretari ai sensi del CCND del 22.12.03 e la clausola di galleggiamento di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01**

Lo scrivente ha esaminato i cedoloni riepilogativi stipendiali al fine di rilevare l'eventuale erogazione ai segretari comunali ed ai vice segretari di somme non previste dai contratti collettivi.

L'esame effettuato non ha rilevato l'erogazione di somme in violazione del principio di onnicomprensività, in quanto ai segretari è stato erogato, oltre al trattamento fisso, solo l'indennità di posizione, maggiorata del 50% in base a quanto previsto dall'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01 e dal CCND del 22.12.03, l'indennità di risultato, i diritti di rogito e, quando attribuito, il compenso per l'incarico di direttore generale.

La misura dell'indennità di posizione prevista per i dirigenti, inferiore a quella prevista per il segretario, non ha dato luogo all'applicazione del così detto "galleggiamento".

A tal fine si ricorda come l'indennità di posizione del segretario, da raffrontare con quella massima prevista per i dirigenti in servizio presso l'ente, è quella quantificata successivamente all'applicazione dell'eventuale maggiorazione del 50%.

<b>CAPITOLO V</b> <b>GLI INCARICHI PROFESSIONALI</b>
---

### 5.1 Quadro normativo

Il conferimento di incarichi per consulenze o collaborazioni esterne è disciplinato dall'articolo 7, comma 6, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonché, per gli enti locali, dall'articolo 110, comma 6, del TUEL, il quale regola il ricorso a collaborazioni da parte di soggetti estranei all'amministrazione per esigenze "*ad alto contenuto di professionalità*".

La giurisprudenza della Corte dei conti, in sede di controllo e in sede giurisdizionale, ha elaborato i seguenti criteri per valutare la legittimità degli incarichi e delle consulenze esterne:

- a) rispondenza dell'incarico agli obiettivi dell'amministrazione ed alle sue competenze;
- b) inesistenza, all'interno della propria organizzazione, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione;
- c) natura temporanea ed altamente qualificata della prestazione;
- d) indicazione specifica dell'oggetto, dei criteri per lo svolgimento dell'incarico, della durata e del compenso;
- e) proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione.

Le indicazioni formulate dalla Corte dei conti sono state successivamente recepite con l'art. 32 del D.L. n. 223/06, convertito nella L. n. 248/06, con il quale si è provveduto a modificare l'art. 7 del D.Lgs. n. 165/2001.

In seguito a tale modifica, è stato imposto alle amministrazioni di disciplinare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

La Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) ha fissato ulteriori limiti: l'articolo 1, comma 11, ha fissato il limite di spesa per il conferimento di incarichi esterni per il 2005, 2006 e 2007 nell'importo erogato per lo stesso oggetto nel 2004, mentre il comma 42 ha stabilito che il conferimento di incarichi *"deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ... In ogni caso l'atto di affidamento di incarichi e consulenze ... deve essere corredato della valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale e deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in difformità ... costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale"*.

Ai fini dell'osservanza di tale disposizione, la Corte dei conti, nell'adunanza del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, ha precisato che gli atti di affidamento degli incarichi in parola dovranno recare una certificazione dell'Ufficio di Ragioneria attestante il rispetto del limite di spesa previsto dalla Legge n. 311/2004.

Inoltre, la Corte dei conti ha rilevato che, ai sensi del citato comma 42, l'affidamento dell'incarico deve *"... essere preceduto da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico"*.

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006) ha modificato tale disciplina. L'articolo 1, comma 173, prevede che *"gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore ai 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei Conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione"*.

La Corte dei conti - Sezione Autonomie, nell'adunanza del 17 febbraio 2006, ha adottato le linee guida per l'attuazione della norma, chiarendo, tra l'altro come *"la nuova disciplina della legge finanziaria per il 2006 sostituisca ed abroghi, per*

*evidenti motivi di incompatibilità, l'art. 1, commi 11 e 42, della Legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005)".*

Permangono vigenti, in quanto non espressamente abrogate da norme successive e non in contrasto con queste ultime, le disposizioni che prevedono l'obbligo di sottoporre preventivamente l'atto di affidamento degli incarichi all'organo di controllo e la successiva trasmissione alla Corte dei conti, così come specificato dalla stessa Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con Deliberazione n. 213 del 13.05.09.

Ulteriori prescrizioni relative al conferimento degli incarichi di consulenza sono state previste dalla Legge n. 244/07. In particolare, l'art. 3, comma 54, prevede l'obbligo di *"... pubblicare sul proprio sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione, la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione o consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto"*.

Inoltre, il successivo comma 55 prevede la possibilità di conferire incarichi solo se gli stessi sono previsti nel programma approvato dal Consiglio, ai sensi dell'art. 42, comma 2, del D.Lgs. n. 267/00.

L'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/01 è stato aggiornato dall'art. 3, comma 76, della citata Legge n. 244/07, e successivamente modificato dall'art. 46 del D.L. n. 112/08, convertito, con modificazioni, in Legge n. 133/08.

Si aggiunga, a conclusione di questo breve *excursus* normativo, che l'articolo 53, comma 14, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, impone alle amministrazioni pubbliche di comunicare *"semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti"*.

Più precisamente, entro il 31 dicembre di ciascun anno le amministrazioni devono comunicare gli incarichi conferiti nel I semestre dell'anno in corso ed entro il 30 giugno gli incarichi conferiti nel II semestre dell'anno precedente.

Il comma 15 prevede che in caso di omissione le amministrazioni *“non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono”*.

Relativamente all'anno 2011, non oggetto di esame in questa sede, l'art. 6, comma 7, del D.L. n. 78/10, convertito, con modificazioni, in Legge n. 122/10, ha imposto un limite quantitativo agli incarichi conferibili, pari al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009.

## **5.2 Considerazioni introduttive ed analisi degli incarichi conferiti**

Sulla base dei dati normativi indicati, lo scrivente ha verificato il conferimento degli incarichi esterni presso il Comune di Eboli, mediante controllo a campione degli incarichi conferiti nell'ultimo triennio.

Nei paragrafi seguenti si darà conto dei risultati della verifica per gli incarichi professionali di studio e consulenza e per gli incarichi conferiti nella forma della collaborazione coordinata e continuativa.

Lo scrivente ha chiesto l'esibizione delle comunicazioni trasmesse all'Anagrafe delle prestazioni nel periodo 2007 – 2010, rilevando come siano state effettuate le trasmissioni fino al primo semestre 2009 incluso. Successivamente, non risultano effettuate ulteriori comunicazioni in quanto, come riferito, non sono stati conferiti ulteriori incarichi a causa del mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2009.

L'esame degli incarichi, effettuato a campione, ha evidenziato come non tutti siano stati comunicati all'Anagrafe delle prestazioni, come, ad esempio, l'incarico conferito alla Daedala S.p.a. nel febbraio 2008, di cui si dirà in seguito.

Per tale motivo l'ente, a decorrere dal primo semestre 2009, non avrebbe più potuto conferire incarichi di consulenza, così come previsto dall'art. 53, comma 15, del D.Lgs. n. 165/01.

### 5.2.1 Gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa

I presupposti, i limiti alla stipula dei contratti, il regime fiscale e previdenziale e i caratteri di autonomia che contraddistinguono i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa sono descritti nella Circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4 del 15 luglio 2004. In particolare la circolare ritiene che il ricorso a co.co.co. sia legittimo allorché le prestazioni siano caratterizzate da:

- elevata professionalità;
- elevata autonomia, tale da caratterizzarle quali prestazioni di lavoro autonomo;
- impossibilità per l'amministrazione di procurarsi all'interno della propria organizzazione le figure professionali idonee al loro svolgimento;
- temporaneità dell'incarico, in quanto funzionale ad esigenze altrettanto temporanee ed eccezionali.

In ordine alla temporaneità dell'incarico, la citata circolare della Funzione Pubblica, pur ammettendo la possibilità del rinnovo del contratto (la circolare parla più propriamente di "proroga"), quando sia funzionale al raggiungimento dello scopo per il quale lo stesso è stato sottoscritto, evidenzia con forza quanto già sostenuto dalla Corte dei conti<sup>18</sup> circa l'assoluta eccezionalità dell'evento, sulla scorta delle già richiamate esigenze temporanee che sole possono giustificare il ricorso alla co.co.co.

Una successione indiscriminata e non giustificata di proroghe o di rinnovi sarebbe evidentemente illegittima, venendo a sostanziare un'elusione delle norme sulle assunzioni ed a determinare un surrettizio ampliamento degli organici.

---

<sup>(18)</sup> Corte dei conti, Sezione contr. Enti, 28 aprile 1992, n. 19.

Presso l'ente ispezionato, nel corso degli anni, sono stati stipulati diversi contratti di collaborazione coordinata e continuativa, alcuni dei quali, selezionati a campione, vengono di seguito esaminati..

#### **Incarico di co.co.co. conferito all'Arch. Francesca Spera**

Con Determinazione n. 1592 del 25.09.07 (allegato n. 56) è stato conferito un incarico di co.co.co. all'Arch. Francesca Spera, per far fronte alle esigenze dell'Ufficio Legge n. 219/81, in quanto il precedente incaricato, Ing. Nekita Senese, aveva rassegnato le proprie dimissioni.

All'Ing. Senese era stato rinnovato l'incarico di co.co.co., conferito già nell'anno 2005 con originaria scadenza al 31.12.06, sino al 31.12.07. L'Arch. Francesca Spera è subentrata nei medesimi compiti.

L'incaricata è stata individuata in via diretta, avendo già collaborato con l'ente in qualità di tirocinante, senza che sia stata posta in essere una procedura ad evidenza pubblica, così come rilevabile dall'atto di conferimento dell'incarico.

Il contratto, sottoscritto in data 25.09.07, prevedeva un compenso di € 1.896,43 mensili e scadenza 31.12.07, oltre all'obbligo per il collaboratore di assicurare la presenza per 5 giorni alla settimana.

Va segnalato come nell'atto sia indicato che la spesa verrà finanziata utilizzando il residuo passivo anno 2004 disponibile al capitolo 20177, impegno n. 1112, in violazione del principio di competenza del bilancio.

L'incarico è stato rinnovato sino al 31.07.08 con Determinazione n. 11 del 04.01.08, mantenendo invariati i compiti ed il corrispettivo rispetto all'anno precedente. Il contratto è stato sottoscritto in data 04.01.08. Successivamente, con Determinazione n. 1365 del 23.07.08, è stato ulteriormente rinnovato sino al 31.12.08.

Va segnalato come, nel primo atto di conferimento relativo all'anno 2008, sia indicato che la spesa verrà finanziata utilizzando il residuo passivo anno 2007 disponibile al capitolo 20177, impegno n. 1193, in violazione del principio di competenza del bilancio.

Con Determinazione n. 40 del 13.01.09, l'incarico è stato nuovamente rinnovato sino al 31.12.09, mantenendo inalterati gli obblighi del collaboratore ed il corrispettivo previsto.

Va segnalato come nell'atto sia indicato che la spesa relativa ai mesi di gennaio e febbraio 2009 verrà finanziata utilizzando il residuo passivo anno 2004 disponibile al capitolo 20177, impegno n. 1112, in violazione del principio di competenza del bilancio.

Nell'anno 2010 l'incarico non è stato più confermato, a seguito del mancato rispetto nell'anno 2009 del patto di stabilità.

Per concludere l'esposizione, si evidenzia come, per far fronte alle esigenze dell'Ufficio Legge n. 219/81, siano stati conferiti dall'anno 2006 una serie di incarichi per sopperire a carenze quantitative di organico, senza che risulti essere stata effettuata una rilevazione delle effettive carenze interne di professionalità.

L'incarico di co.co.co. è stato conferito per esigenze dell'ufficio non aventi natura temporanea ed individuando il collaboratore in via diretta, determinando l'illegittimità dell'affidamento degli incarichi in questione.

Nella tabella seguente vengono indicati i compensi previsti per il collaboratore nel periodo 2007 – 2009.

	2007	2008	2009
Compensi	5.689,29	22.757,16	22.757,16

#### **Incarico di co.co.co. conferito al Dr. Greco Biagio**

Il Dr. Greco Biagio ha collaborato in qualità di assistente sociale presso il Settore politiche sociali sin dall'anno 1999, per garantire il funzionamento dello sportello extracomunitari. Il rapporto è stato sistematicamente rinnovato di anno in anno, sino al 31.12.06.

Per l'anno 2007, primo oggetto di analisi in questa sede, l'incarico al Dr. Greco Biagio è stato prorogato sino al 31.01.07 con Determinazione n. 92 del 17.01.07, in

attesa dell'attivazione delle procedure per l'affidamento di un nuovo incarico, da effettuarsi mediante avviso pubblico.

Con Determinazioni n. 205 del 6.02.07, n. 382 del 6.03.07, n. 528 del 30.03.07, n. 729 del 7.05.07 e n. 967 dell'1.06.07, è stata disposta la proroga del contratto, rispettivamente, per i mesi di gennaio, febbraio, marzo, aprile, maggio e giugno del 2007.

Nel frattempo, con Determinazione n. 907 del 23.05.07, è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione di un collaboratore laureato in Scienza del servizio sociale per la durata di un anno.

Con Determinazione n. 1106 del 2.07.07 è stato stabilito di conferire l'incarico in questione al Dr. Greco Biagio, valutato il più idoneo all'espletamento dell'incarico a seguito dell'esame dei 6 *curricula* presentati.

Il contratto è stato sottoscritto in data 2.07.07, prevedeva una durata di 12 mesi ed un compenso mensile di € 1.619,33.

Nell'anno 2008, con Determinazione n. 1375 del 28.07.08, è stato approvato un nuovo avviso pubblico per la selezione di un esperto in problematiche dell'immigrazione. Con Determinazione n. 1581 del 27.08.08, l'incarico è stato conferito al Dr. Greco Biagio, a seguito dell'esame dei 3 *curricula* presentati.

Il contratto è stato sottoscritto in data 1.09.08, prevedeva una durata di 12 mesi ed un compenso annuo di € 19.935,86.

Dopo la scadenza l'incarico non è stato più confermato, a seguito del processo di contenimento dei costi posto in essere in vista del mancato rispetto nell'anno 2009 del patto di stabilità.

Per concludere l'esposizione, si evidenzia come, per far fronte alle esigenze del Settore servizi sociali, in particolare dello sportello immigrazione, siano stati conferiti dall'anno 1999 una serie di incarichi per sopperire a carenze quantitative di organico.

Negli atti con cui sono state bandite le selezioni è riportato che l'incarico viene conferito in quanto non è presente in organico una figura professionale di assistente

sociale, senza comunque che sia stata effettuata una ricognizione dell'eventuale presenza di competenze interne.

L'incarico di co.co.co. è stato conferito per esigenze dell'ufficio non aventi natura temporanea, determinando l'illegittimità dell'affidamento degli incarichi in questione.

Nella tabella seguente vengono indicati i compensi previsti per il collaboratore nel periodo 2007 – 2009, al lordo degli oneri a carico dell'ente.

	2007	2008	2009
Compensi	19.431,96	16.361,27	13.290,57

### 5.2.2 Gli incarichi di consulenza conferiti

Di seguito verranno esaminati alcuni atti di conferimento di incarichi di consulenza, selezionati a campione tra quelli conferiti dall'ente.

#### L'incarico conferito al Dr. D'Acunto Rosario

Con Determinazione n. 1089 del 24.08.07 è stata avviata la procedura per l'affidamento di un incarico ad alto contenuto di professionalità finalizzato alla valorizzazione del centro storico.

Nell'atto esaminato viene affermato che *"... le prestazioni richieste non possono essere evase con la dovuta professionalità e competenza dal personale dipendente dell'Ente, in quanto tra detto personale non sono reperibili figure professionali dotate delle specifiche competenze ed esperienze richieste ..."*.

Quanto affermato, sebbene probabile in considerazione della specificità dell'incarico, non risulta essere stato accertato a seguito di un'effettiva ricognizione interna, relativa alla verifica dell'eventuale presenza delle competenze richieste da parte del personale. Nel documento, infatti, non viene citato alcun bando rivolto al personale interno dell'ente.

Non risulta che l'atto di affidamento dell'incarico sia stato sottoposto preventivamente al Collegio dei revisori.

Con Determinazione n. 4 del 25.01.08 è stato affidato l'incarico in questione al Dr. D'Acunto Rosario, a seguito, come si può leggere dall'atto, della pubblicazione di un bando sul sito *internet* dell'ente, avvenuta in data 07.12.07.

Il giorno 28.01.08 è stato sottoscritto il relativo contratto, che prevedeva gli obiettivi da raggiungere, un compenso di € 15.000,00 onnicomprensivo, pagabile in unica rata dopo l'effettuazione della prestazione, e la durata del rapporto, pari a 12 mesi.

Agli atti è presente una stampa della pagina *internet* del sito istituzionale nel quale viene comunicato l'affidamento dell'incarico al professionista ed il relativo compenso.

Va segnalato come l'affidamento dell'incarico sia avvenuto successivamente all'approvazione della Legge n. 244/07, che prevedeva la possibilità di conferire incarichi solo se inclusi nel programma approvato dal Consiglio Comunale.

La documentazione relativa all'incarico conferito risulta essere stata trasmessa alla Corte dei conti con nota prot. 25148 dell'8.07.08.

L'ufficio competente ha esibito copia della relazione presentata dal consulente, protocollata in data 21.08.08 al n. 30347. La relazione finale sulle attività svolte è stata presentata in data 05.02.09, prot. n. 5749.

Il pagamento di un acconto di € 7.500,00 lordi sul compenso pattuito è avvenuto a seguito della Determinazione n. 32 del 22.09.08. Il saldo è stato corrisposto a seguito della Determinazione n. 8 del 12.02.09.

Nel corso dell'anno 2009 è stato conferito un ulteriore incarico al professionista, relativo alla promozione dell'offerta turistica del centro storico.

Nell'ambito della relazione previsionale e programmatica per il triennio 2009 – 2011 è indicato che si reputa indispensabile l'affiancamento di un consulente esperto per porre in essere le azioni da svolgere.

Con Determinazione n. 751 del 3.04.09 è stato approvato l'avviso pubblico per la selezione del consulente, nel quale viene specificato che non esistono competenze interne in grado di adempiere all'incarico. Anche in questo caso, quanto affermato non è provato da un'effettiva ricognizione condotta tra i dipendenti dell'ente.

Non risulta che l'atto di affidamento dell'incarico sia stato sottoposto preventivamente al Collegio dei revisori.

Agli atti è presente copia della pagina del sito *internet* dell'amministrazione del 22.04.09, in cui è presente copia del bando relativo alla selezione del consulente.

Con Determinazione n. 35 del 21.05.09 è stato conferito l'incarico al Dr. D'Acunto Rosario, dopo valutazione delle 9 domande di partecipazione pervenute.

In data 22.05.09 è stato sottoscritto il relativo contratto, che prevedeva gli obiettivi da raggiungere, un compenso di € 15.000,00 onnicomprensivo, pagabile in unica rata dopo l'effettuazione della prestazione, e la durata del rapporto, pari a 12 mesi.

La pubblicazione del conferimento dell'incarico sul sito *internet* dell'amministrazione è avvenuta in data 30.06.09.

La documentazione relativa all'incarico conferito risulta essere stata trasmessa alla Corte dei conti con nota prot. 28451 dell'1.07.09.

L'ufficio competente ha esibito copia della relazione presentata dal consulente, protocollata in data 24.11.09 al n. 48352. La relazione finale sulle attività svolte è stata presentata in data 1.07.10, prot. n. 26952.

Il pagamento di un acconto di € 7.500,00 lordi sul compenso pattuito è avvenuto a seguito della Determinazione n. 2754 del 3.12.09. Il saldo è stato corrisposto a seguito della Determinazione n. 1451 dell'11.08.10.

Lo scrivente ha visionato l'esistenza delle relazioni presentate al termine dell'attività svolta al solo fine di riferirne l'esistenza, senza procedere ad un esame nel merito, data la necessità di specifiche competenze tecniche.

L'affidamento dell'ultimo incarico citato, a quanto riferito dall'ufficio, è oggetto di indagine da parte della competente Procura della Repubblica.

### **L'incarico di consulenza conferito alla Daedala S.p.a.**

Con Determinazione n. 1375 del 24.08.07 è stata avviata la procedura per l'affidamento di un incarico di consulenza ed assistenza per l'elaborazione ed attuazione di un progetto di costituzione di una società a totale capitale pubblico per la valorizzazione, gestione ed eventuale parziale dismissione del patrimonio immobiliare comunale.

Dalla lettura dell'atto esaminato, non risulta essere stata accertata, a mezzo di un'effettiva ricognizione interna, l'eventuale possesso da parte del personale interno delle competenze richieste per lo svolgimento dell'incarico. Va comunque evidenziato come la specificità e complessità dell'operazione da porre in essere rendesse improbabile il possesso da parte del personale interno delle competenze richieste.

La selezione del contraente è stata effettuata attraverso una procedura ad evidenza pubblica, ai sensi dell'art. 55, comma 5, del D.Lgs. n. 163/06, il cui bando è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 14.09.07, oltre che su due quotidiani locali.

Il bando prevedeva l'oggetto dell'appalto, la durata, l'importo del compenso a base d'asta ed i requisiti tecnici per poter partecipare alla gara.

Con Determinazione n. 66 del 17.01.08 è stato definitivamente affidato l'incarico di consulenza alla Daedala S.p.a., unico soggetto ammesso alla gara dei due che avevano presentato domanda. Il ribasso d'asta offerto è stato pari al 3%, per cui il corrispettivo è stato fissato in € 58.300,00.

Il contratto è stato sottoscritto in data 8.02.08 (allegato n. 57) e prevedeva una serie di attività di analisi e di supporto tecnico e giuridico, finalizzate alla costituzione della società ed al perfezionamento dell'operazione di cartolarizzazione immobiliare.

Tra queste è compresa la redazione della perizia di stima dei beni da conferire o vendere alla società e la redazione del bando di gara per l'individuazione dell'istituto di credito finanziatore.

L'oggetto del contratto, a parere dello scrivente, si riferisce ad un incarico di consulenza, trattandosi della predisposizione di uno studio inerente al patrimonio

dell'ente, di un supporto tecnico e giuridico nella fase di predisposizione dello studio di fattibilità, del *business plan*, dello statuto della società e dei contratti tra questa, l'ente e l'istituto finanziatore.

La procedura di selezione del contraente, avvenuta ai sensi del D.Lgs. n. 163/06, evidenzia come l'ente abbia inteso l'attività alla stregua di una prestazione di servizio, per cui non ha posto in essere tutti gli adempimenti previsti in caso di affidamento di un incarico di consulenza.

Si è già detto in precedenza come non sia stata effettuata una preventiva ricognizione dell'eventuale presenza di competenze interne, inoltre l'affidamento dell'incarico non è stato preventivamente sottoposto al Collegio dei revisori, non è stato pubblicato sul sito *internet* dell'ente, non è stato trasmesso alla Corte dei conti né comunicato all'Anagrafe delle prestazioni.

### **5.3 Considerazioni finali**

Presso il Comune di Eboli sono stati conferiti sin dall'anno 1999 una serie di incarichi professionali per far fronte alle normali esigenze degli uffici. Gli incarichi sono stati sistematicamente rinnovati, evidenziando la natura non temporanea delle esigenze dell'amministrazione.

In alcuni casi il collaboratore è stato selezionato in assenza di una procedura ad evidenza pubblica, in altri la procedura posta in essere ha determinato, comunque, la conferma dei collaboratori che avevano già prestato la propria attività in favore dell'ente.

Per le ragioni esposte, gli incarichi risultano essere stati conferiti illegittimamente.

In merito all'affidamento degli incarichi di consulenza, non è sempre stata rispettata la procedura prevista dalla norma. In particolare, il conferimento non è stato sottoposto preventivamente all'esame del Collegio dei revisori e, in qualche caso, non è stato pubblicato sul sito *internet* dell'amministrazione.

I comportamenti irregolari riscontrati sono comunque cessati nell'anno 2009, in quanto l'ente, consapevole del mancato rispetto del patto di stabilità, ha operato una riduzione della spesa relativa alle consulenze ed agli incarichi professionali assimilati alle spese di personale.

## **Conclusioni**

Dall'esame dei comportamenti esaminati si sono evidenziate una serie di problematiche afferenti le materie oggetto di indagine.

Va preliminarmente rilevato come la fattiva collaborazione dell'ente abbia permesso l'agevole analisi delle fattispecie oggetto di esame, mettendo a disposizione il materiale necessario con sollecitudine e collaborando all'elaborazione dei conteggi. Si ringrazia, pertanto, per la collaborazione fornita.

In relazione alle tematiche oggetto di controllo si può rilevare quanto segue.

Per ciò che riguarda la situazione contabile dell'ente, va evidenziato come siano state rilevate alcune criticità in relazione all'effettiva solidità finanziaria.

I ritardi nei pagamenti dei fornitori appaiono decisamente consistenti e vanno necessariamente ridotti; inoltre, l'esame dei residui attivi ha evidenziato come non sia stato tenuto conto della reale possibilità di incasso dei crediti vantati dall'ente.

Va, peraltro, segnalato come l'ente, nel periodo esaminato, abbia fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria solamente nell'anno 2006, per un importo piuttosto limitato. Anche relativamente ai residui presenti in bilancio, è evidente il buon lavoro di riaccertamento posto in essere negli ultimi anni, che ha portato anche alla cancellazione di una quota di residui attivi supportati da titolo giuridico ma di difficile esigibilità.

Un simile comportamento, sebbene non sufficiente a coprire i rischi effettivi, rappresenta comunque un comportamento virtuoso che va perseguito anche nei futuri esercizi finanziari.

Particolare attenzione va posta nei rapporti con le società partecipate, i cui cattivi risultati in termini economici rischiano di riflettersi sull'ente.

Per ciò che riguarda l'indebitamento, va evidenziato come l'ente abbia lasciato inutilizzate somme giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti, anche se per importi non elevati, che potevano essere impiegate per il finanziamento di nuovi investimenti.

Dalla documentazione esaminata è altresì emerso che l'ente ha fatto ricorso all'indebitamento per finanziare spese non di investimento.

Quanto all'operazione di *spin-off* immobiliare, a parere dello scrivente, la stessa è da qualificare come contrazione di indebitamento, con tutte le conseguenze relative in termini di utilizzo delle somme e rispetto del patto di stabilità 2010.

Con tale operazione l'ente ha messo a garanzia un consistente patrimonio immobiliare al fine di ottenere un incasso immediato pari a circa un 1/3 del valore dello stesso.

L'esame delle problematiche concernenti il personale ha evidenziato notevoli criticità, sia per ciò che riguarda la costituzione del fondo per il trattamento accessorio che il suo utilizzo.

In particolare, va rilevata la necessità di rispettare le procedure previste per la sottoscrizione degli accordi in sede decentrata, la cui violazione comporta pesanti conseguenze sugli atti adottati.

Il fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente è stato costituito inserendo nello stesso risorse non previste dalla contrattazione collettiva; ciò è avvenuto anche per effetto di errori materiali di conteggio.

Relativamente all'utilizzo delle risorse del fondo, va rilevato come gli istituti previsti contrattualmente siano stati applicati in maniera generalizzata e senza perseguire finalità premiali in favore dei dipendenti. Sia le procedure di progressione orizzontale che la produttività finalizzata all'incentivazione dell'uso delle apparecchiature tecnologiche hanno visto erogazioni di somme in maniera indistinta.

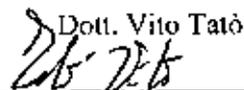
Sono inoltre state rilevate irregolarità nelle procedure di progressione verticale ed in quelle di stabilizzazione, nel pagamento degli incentivi per la progettazione, nel pagamento degli incentivi per l'ufficio tributi e per i legali dell'ente.

Relativamente al personale dirigente, l'ente avrebbe dovuto procedere a costituire il fondo per trattamento accessorio in base alle regole contrattuali e fissare le indennità di posizione e di risultato di conseguenza.

Quanto agli incarichi professionali, le principali irregolarità hanno riguardato l'utilizzo di co.co.co. per far fronte ad esigenze ordinarie degli uffici e l'affidamento di incarichi di consulenza senza che gli stessi siano stati preventivamente sottoposti all'esame del Collegio dei revisori.

Roma, 08.04.11

**Il Dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

Dott. Vito Tatò  


## ELENCO DEGLI ALLEGATI

Numero	Descrizione	Pagina
1	Tabelle impegni e pagamenti spesa corrente ed in conto capitale	1
2	Nota Area sviluppo del territorio del 07.03.11	3
3	Relazione tecnica lavori scuola Cioffi	4
4	Relazione tecnica lavori strade comunali varie	34
5	Relazione tecnica lavori Via XXIV Maggio	37
6	Computo metrico lavori Via XXIV Maggio	40
7	Deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 22.05.08	48
8	Deliberazione di Consiglio Comunale n. 54 del 22.05.08	58
9	Contratto di <i>swap</i> sottoscritto in data 28.06.02	62
10	Stralcio relazione stima beni conferiti nella Eboli Patrimonio S.r.l.	65
11	Contratto cessione beni immobili alla Eboli Patrimonio S.r.l.	68
12	Stralcio relazione stima beni ceduti alla Eboli Patrimonio S.r.l.	80
13	Contratto di anticipazione sottoscritto dalla Eboli Patrimonio S.r.l.	83
14	Deliberazione di Giunta Comunale n. 382 del 11.11.10	100
15	Prospetto monitoraggio Patto di stabilità anno 2010	104
16	Prospetto dati relativi al contenimento della spesa di personale	108
17	Deliberazione di Giunta Comunale n. 2 del 04.01.07	111
18	Deliberazione di Giunta Comunale n. 116 del 05.04.07	119
19	Deliberazione di Giunta Comunale n. 304 del 11.09.08	139
20	Deliberazione di Giunta Comunale n. 259 del 05.06.09	154
21	Deliberazione di Giunta Comunale n. 429 del 09.12.10	176
22	Deliberazione di Giunta Comunale n. 40 del 22.02.01	194
23	Prospetto costituzione fondo anno 2000	203
24	Determinazione n. 91 del 17.05.00	204
25	Determinazione n. 104 del 19.06.00	208
26	Determinazione n. 600 del 19.04.01	209
27	Determinazione n. 613 del 20.04.01	213

28	Determinazione n. 547 del 16.03.04	214
29	Determinazione n. 927 del 13.05.04	216
30	Determinazione n. 1583 del 15.09.04	218
31	Determinazione n. 894 del 18.05.05	220
32	Determinazione n. 897 del 19.05.05	224
33	Determinazione n. 326 dell'1.03.06	226
34	Determinazione n. 519 del 28.03.07	230
35	Determinazione n. 620 del 18.04.07	233
36	Determinazione n. 811 del 15.05.07	236
37	Tabella percettori indennità di disagio e vigilanza	238
38	Tabella percettori indennità di rischio e disagio	239
39	Piano di lavoro Settore tributi anno 2006	240
40	Relazione attività svolta dal Settore tributi del 17.05.07	242
41	Piano di lavoro Settore tributi anno 2006	245
42	Relazione attività svolta dal Settore tributi del 08.03.10	250
43	Determinazione n. 1640 del 28.09.10	253
44	Deliberazione di Giunta Comunale n. 72 del 11.03.04	255
45	Deliberazione di Giunta Comunale n. 363 del 02.12.04	258
46	Deliberazione di Giunta Comunale n. 390 del 30.12.04	261
47	Deliberazione di Giunta Comunale n. 99 del 10.03.05	264
48	Conteggio spesa conseguente alle procedure di progressione verticale	267
49	Deliberazione di Giunta Comunale n. 11 del 15.01.09	270
50	Contratto di co.co.co. Ing. Polito Cosimo del 09.11.06	281
51	Art. 20 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi	283
52	Deliberazione di Giunta Comunale n. 246 del 29.06.06	285
53	Nota del Sindaco del 24.10.06	288
54	Valutazione dirigenti anno 2008	289
55	Provvedimento Sindacale del 10.05.10	294
56	Determinazione n. 1592 del 25.09.07	295
57	Stralcio contratto sottoscritto con la Daedala S.p.a.	298