



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

27 SEI. 2011

Prot. N. 0100844

**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 REGGIO CALABRIA (RC)**

eseguita dal 14 giugno all'8 luglio 2011

Roma, 19 agosto 2011

Dott. Giovanni Logoteto  
Dott. Vito Tatò  
*Dirigenti 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 |
| 1.4   | L'avanzo di amministrazione                                           | Pag. | 13 |
| 1.5   | L'analisi della composizione dei residui                              | Pag. | 14 |
| 1.5.1 | Verifica dei presupposti per la conservazione in bilancio dei residui | Pag. | 17 |
| 1.5.2 | Radiazione dei residui                                                | Pag. | 27 |
| 1.6   | L'esposizione debitoria verso le società                              | Pag. | 28 |
| 1.7   | Irregolare utilizzo dei servizi per conto di terzi                    | Pag. | 33 |
| 1.8   | Conclusioni: la situazione finanziaria dell'ente al 31.12.09          | Pag. | 35 |
| 1.9   | Ulteriore disavanzo maturato al 31.12.10                              | Pag. | 36 |
| 1.10  | Il ricorso all'anticipazione di tesoreria                             | Pag. | 40 |
| 1.11  | I pagamenti effettuati dall'ente                                      | Pag. | 46 |
| 1.12  | L'omesso versamento di ritenute erariali                              | Pag. | 47 |

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

|         |                                                                          |      |    |
|---------|--------------------------------------------------------------------------|------|----|
| 2.1     | Introduzione                                                             | Pag. | 49 |
| 2.2     | Il ricorso all'indebitamento nel periodo 2006 - 2010                     | Pag. | 50 |
| 2.3     | Il limite di spesa di cui all'art. 204 del T.U.E.L.                      | Pag. | 50 |
| 2.4     | Il "residuo da erogare" sui mutui in ammortamento                        | Pag. | 51 |
| 2.5     | Il ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti     | Pag. | 54 |
| 2.6     | La ristrutturazione dell'indebitamento avvenuta nel 2006                 | Pag. | 57 |
| 2.7     | I contratti di <i>interest rate swap</i> stipulati dall'ente             | Pag. | 60 |
| 2.7.1   | Quadro di riferimento normativo                                          | Pag. | 60 |
| 2.7.2   | L'acquisto di <i>collar</i> su un contratto di <i>interest rate swap</i> | Pag. | 63 |
| 2.7.3   | Le opzioni digitali                                                      | Pag. | 64 |
| 2.7.4   | I contratti di <i>swap</i> sottoscritti da Comune di Reggio Calabria     | Pag. | 66 |
| 2.7.4.1 | Il contratto stipulato in data 09.01.03 con la BNL                       | Pag. | 67 |
| 2.7.4.2 | Il contratto stipulato in data 10.08.05 con la BNL                       | Pag. | 68 |
| 2.7.4.3 | Il contratti stipulati in data 13.01.06 con la BNL                       | Pag. | 70 |
| 2.7.4.4 | Il contratto stipulato in data 16.05.06 con Unicredit                    | Pag. | 72 |
| 2.7.4.5 | Il contratto stipulato in data 02.08.06 con la BIIS                      | Pag. | 74 |
| 2.7.4.6 | Conclusioni                                                              | Pag. | 76 |

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

|     |                                         |      |    |
|-----|-----------------------------------------|------|----|
| 3.1 | Introduzione                            | Pag. | 79 |
| 3.2 | Il rispetto del patto di stabilità 2007 | Pag. | 79 |
| 3.3 | Il rispetto del patto di stabilità 2008 | Pag. | 82 |
| 3.4 | Il rispetto del patto di stabilità 2009 | Pag. | 86 |
| 3.5 | Il rispetto del patto di stabilità 2010 | Pag. | 88 |

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

|         |                                                                                                                                                                                       |      |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|
| 4.1     | La spesa per il personale: dati generali                                                                                                                                              | Pag. | 91  |
| 4.2     | Le disposizioni concernenti la limitazione delle spese di personale                                                                                                                   | Pag. | 92  |
| 4.2.1   | La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 198, della Legge n. 266/05 (Finanziaria 2006)                                                                          | Pag. | 92  |
| 4.2.2   | La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06 (Finanziaria 2007)                                                                          | Pag. | 93  |
| 4.3     | Il personale con qualifica non dirigenziale                                                                                                                                           | Pag. | 95  |
| 4.3.1   | La contrattazione collettiva decentrata integrativa                                                                                                                                   | Pag. | 95  |
| 4.3.2   | Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 15 CCNL dell'1.04.99)                                                       | Pag. | 97  |
| 4.3.3   | L'analisi delle diverse componenti del fondo                                                                                                                                          | Pag. | 99  |
| 4.3.3.1 | Incremento del fondo ex art. 15, comma 5, CCNL dell'1.04.99                                                                                                                           | Pag. | 99  |
| 4.3.3.2 | Le risorse ex art. 15, comma 1, lettera k), del CCNL dell'1.04.99                                                                                                                     | Pag. | 105 |
| 4.3.3.3 | Le economie anno precedente                                                                                                                                                           | Pag. | 106 |
| 4.3.3.4 | La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive                                                                                                                               | Pag. | 107 |
| 4.3.4   | L'utilizzo delle risorse del fondo                                                                                                                                                    | Pag. | 108 |
| 4.3.4.1 | I compensi per incentivare la produttività                                                                                                                                            | Pag. | 109 |
| 4.3.4.2 | Le progressioni economiche orizzontali                                                                                                                                                | Pag. | 112 |
| 4.3.4.3 | Le varie indennità                                                                                                                                                                    | Pag. | 122 |
| 4.3.4.4 | Gli incentivi per specifiche attività ex art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99                                                                                            | Pag. | 124 |
| 4.3.4.5 | L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive                                                                                                                                       | Pag. | 131 |
| 4.3.5   | Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo                                                                                                                              | Pag. | 131 |
| 4.4     | Le progressioni verticali                                                                                                                                                             | Pag. | 138 |
| 4.5     | Il personale con qualifica dirigenziale                                                                                                                                               | Pag. | 141 |
| 4.5.1   | La contrattazione collettiva decentrata integrativa                                                                                                                                   | Pag. | 141 |
| 4.5.2   | Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale                                                                                                       | Pag. | 143 |
| 4.5.2.1 | Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari                                                                                                                  | Pag. | 145 |
| 4.5.2.2 | L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99                                                                                                                       | Pag. | 146 |
| 4.5.2.3 | I risparmi dell'anno precedente                                                                                                                                                       | Pag. | 153 |
| 4.5.2.4 | Gli indebiti incrementi del fondo per la dirigenza                                                                                                                                    | Pag. | 153 |
| 4.5.3   | La retribuzione di posizione                                                                                                                                                          | Pag. | 154 |
| 4.5.3.1 | La retribuzione di posizione per i vari settori                                                                                                                                       | Pag. | 154 |
| 4.5.4   | La retribuzione di risultato                                                                                                                                                          | Pag. | 155 |
| 4.5.5   | Il conferimento degli incarichi dirigenziali                                                                                                                                          | Pag. | 155 |
| 4.6     | L'incarico di Direttore Generale                                                                                                                                                      | Pag. | 158 |
| 4.7     | I rapporti tra l'aumento dell'indennità di posizione dei Segretari ai sensi del CCND del 22.12.03 e la clausola del galleggiamento di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01 | Pag. | 161 |
| 4.8     | La monetizzazione delle ferie non godute                                                                                                                                              | Pag. | 166 |

|  |             |      |     |
|--|-------------|------|-----|
|  | Conclusioni | Pag. | 168 |
|--|-------------|------|-----|

## PREMESSA

Con la presente relazione si riferisce sugli esiti della visita ispettiva al Comune di Reggio Calabria, disposta dal Ragioniere Generale dello Stato con nota del 9 giugno 2011 n. 0067455 S.I. 2296/V, per la verifica dei seguenti aspetti: rispetto delle disposizioni relative alle spese di personale; analisi di bilancio; patto di stabilità, in attuazione dell'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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

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

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

Completano il quadro delle competenze spettanti in materia al Ministero del Tesoro l'art. 3, comma 2, lett. b), 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), D.P.R. 20 febbraio 1998, n. 38, recentemente riformulato dal D.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43, che affida al medesimo dicastero

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.

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

La verifica, tenuto conto delle interruzioni, è stata eseguita nel periodo dal 14 giugno all'8 luglio 2011.

## **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 Reggio Calabria, si è provveduto ad esaminare la documentazione contabile relativa al periodo 2006 – 2010, consistente nei bilanci di previsione, nei bilanci di previsione assestati e nei consuntivi, per gli anni 2006 – 2009, e nel bilancio di previsione iniziale ed assestato per l'anno 2010. Alla data della presente ispezione, il settore finanziario ha fornito i dati provvisori relativi al conto consuntivo 2010.

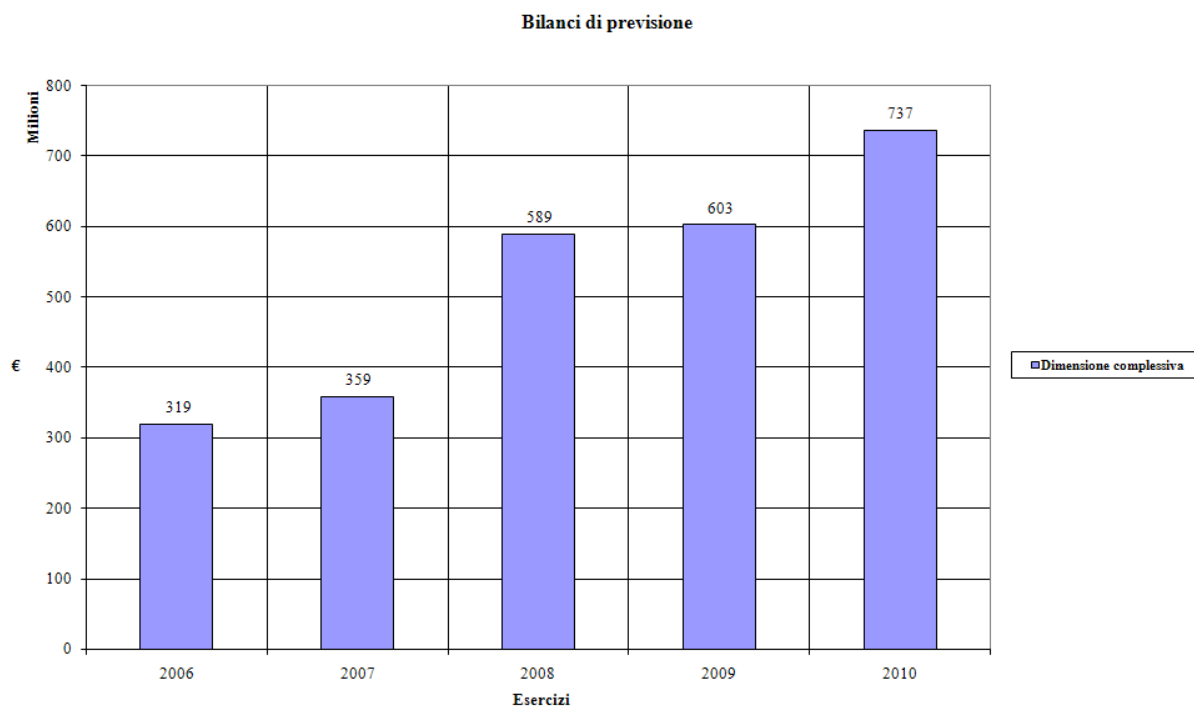
Nei paragrafi successivi si esamineranno dapprima i bilanci di previsione, per passare poi all'analisi dei consuntivi ed a quella dei residui.

Si ritiene opportuno precisare che l'attuale dirigente del Settore Finanze e Tributi del Comune di Reggio Calabria, Avv. Carmelo Pasquale Nucera, ricopre l'incarico dal 22.12.10, data di emissione del decreto del Sindaco *pro tempore* con il quale è stato conferito l'incarico stesso.

Precedentemente, dirigeva il Settore la Dr.ssa Orsola Fallara, a cui è stato conferito l'incarico, per la prima volta, con decorrenza dal 2.09.02 al 2.09.03, più volte rinnovato, sino alla sua scomparsa avvenuta nel mese di dicembre 2010.

#### **1.2 Esame dei bilanci di previsione**

L'analisi dei documenti relativi agli anni in esame ha evidenziato un andamento della dimensione complessiva dei bilanci di previsione crescente in tutto il periodo, così come riepilogato nella tabella seguente.



Come si può vedere dalla tabella, il volume complessivo del bilancio di previsione è stato caratterizzato da un *trend* di continua crescita.

Mettendo a confronto i dati relativi ai bilanci di previsione iniziali con quelli relativi ai bilanci di previsione assestati, si può rilevare come in tutti gli anni esaminati siano state apportate variazioni nel corso degli esercizi, di dimensioni comprese tra un minimo del 2%, rilevato nell'anno 2010, ed un massimo dell'83%, rilevato nell'anno 2006.

Al momento dell'effettuazione dell'ispezione, l'ente non ha ancora provveduto all'approvazione del bilancio di previsione per l'anno 2011.

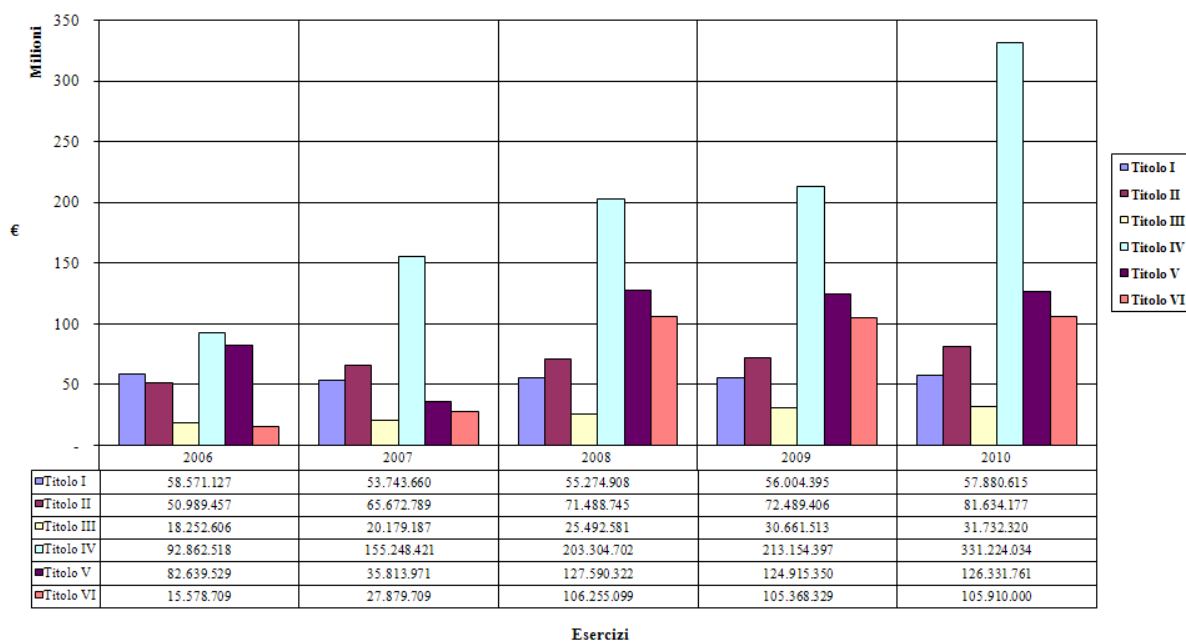
Nella tabella seguente viene esposto il raffronto tra i bilanci di previsione iniziali e quelli assestati.

### Bilanci non ass./Bilanci ass.

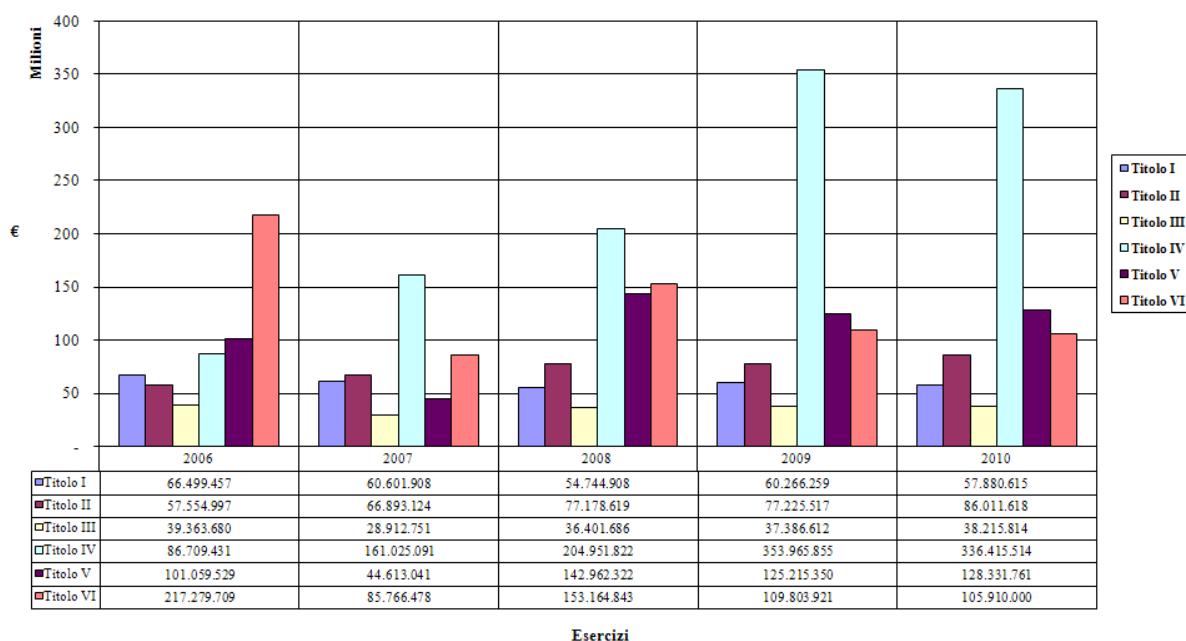


Nelle tabelle successive vengono espone le previsioni iniziali e le previsioni assestate suddivise per titolo di entrata, in modo da poter rilevare quali voci abbiano inciso maggiormente sulla necessità di rivedere, nel corso degli esercizi, le previsioni inizialmente formulate.

### Entrate previste



#### Previsioni entrate assestate

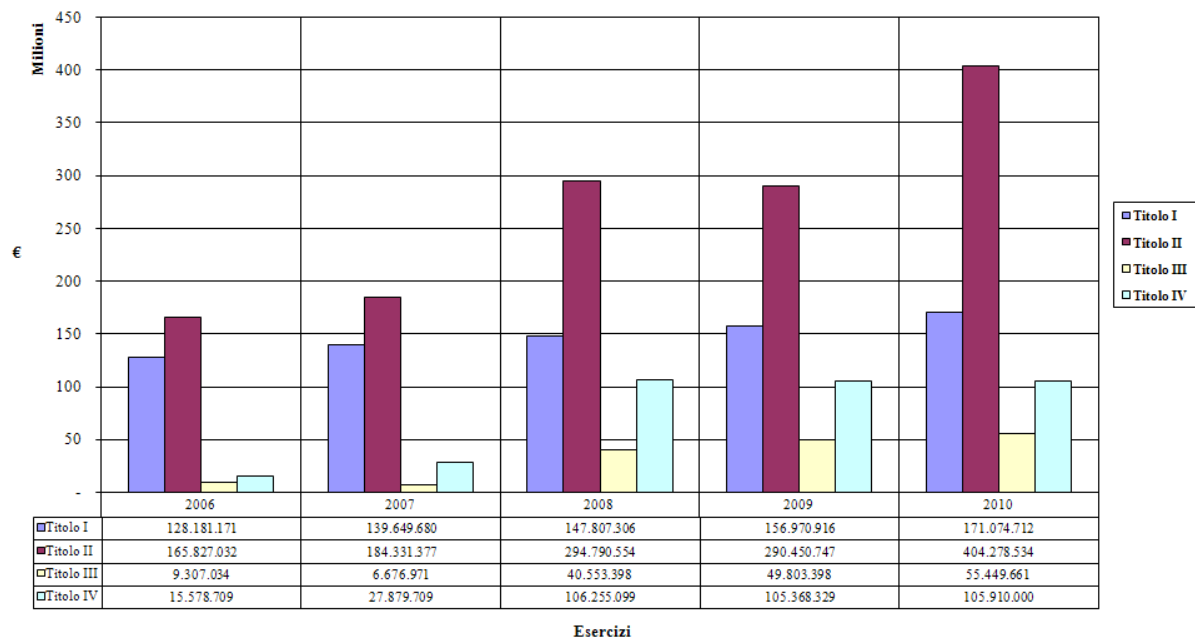


Dall'esame dei grafici precedenti si può rilevare come alla necessità di rivedere le previsioni di entrata abbiano contribuito in misura prevalente, nel periodo 2006 – 2008, le variazioni delle previsioni relative al Titolo VI. Nell'anno 2009 è stata la variazione delle previsioni di cui al Titolo IV ad incidere in misura prevalente sulla necessità di rivedere le previsioni inizialmente formulate.

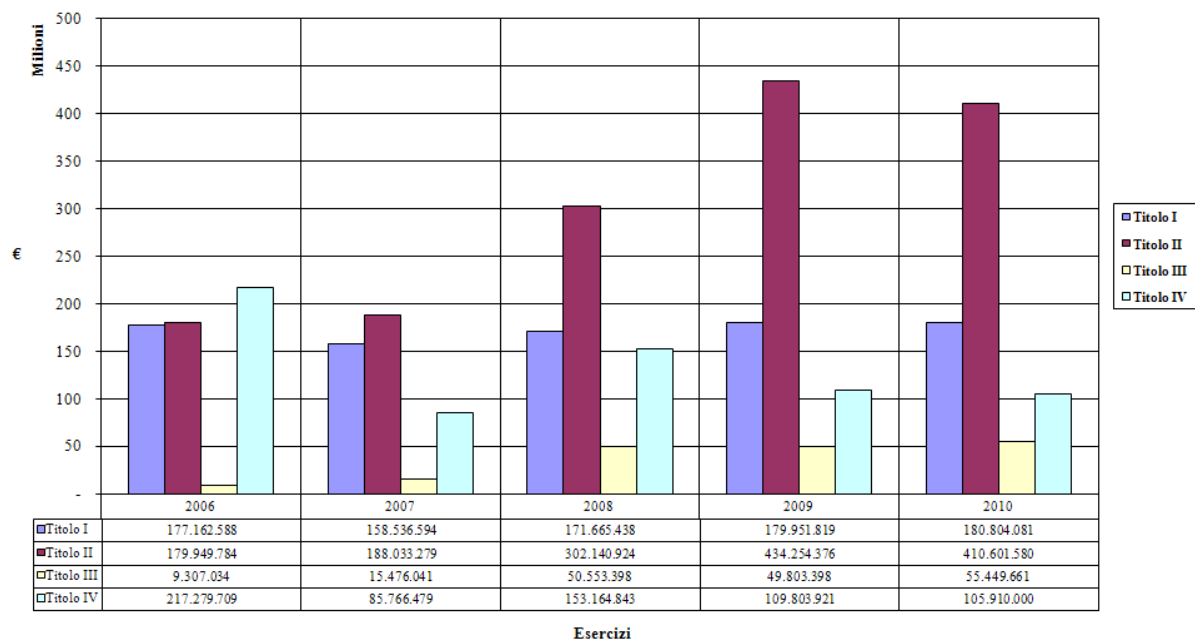
Le consistenti variazioni relative al Titolo VI dell'entrata sono dovute a fenomeni di irregolare contabilizzazione di partite, che verranno in seguito dettagliatamente esaminate.

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.

### Spese previste



### Previsione spese assestate



Dall'esame dei grafici precedenti, si può rilevare come alla necessità di rivedere le previsioni abbia contribuito, in tutti gli anni, un aumento della spesa corrente. Relativamente all'anno 2009 è possibile rilevare un notevole incremento della spesa in conto capitale.

Le variazioni delle previsioni di spesa di cui al Titolo IV – Spese per servizi per conto di terzi, nel periodo 2006 – 2008, hanno fatto registrare un notevole incremento, così come rilevato per le corrispondenti entrate.

Per poter esprimere un giudizio sulla capacità di effettuare con accuratezza le previsioni da parte dell'ente, è opportuno operare un raffronto tra le previsioni iniziali e i dati a consuntivo. Nella tabella seguente vengono messe a confronto le entrate e le spese previste con le entrate accertate e le spese impegnate.

|                   | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Entrate previste  | 318.893.946 | 358.537.737 | 589.406.357 | 602.593.390 | 736.712.907 |
| Entrate accertate | 420.120.462 | 278.169.278 | 402.611.537 | 350.243.581 | 297.340.788 |
| Differenza %      | 31,74       | -22,42      | -31,69      | -41,88      | -59,64      |
| Spese previste    | 318.893.946 | 358.537.737 | 589.406.357 | 602.593.390 | 736.712.907 |
| Spese impegnate   | 419.821.850 | 272.835.491 | 400.382.038 | 349.983.604 | 294.545.579 |
| Differenza %      | 31,65       | -23,90      | -32,07      | -41,92      | -60,20      |

Come si può osservare dalla tabella precedente, il consuntivo ha presentato sempre grosse differenze rispetto alle previsioni iniziali in tutti gli anni esaminati.

La capacità previsionale dell'ente è progressivamente peggiorata negli anni, così come rilevabile dell'aumento degli scarti percentuali avvenuto nel periodo esaminato.

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

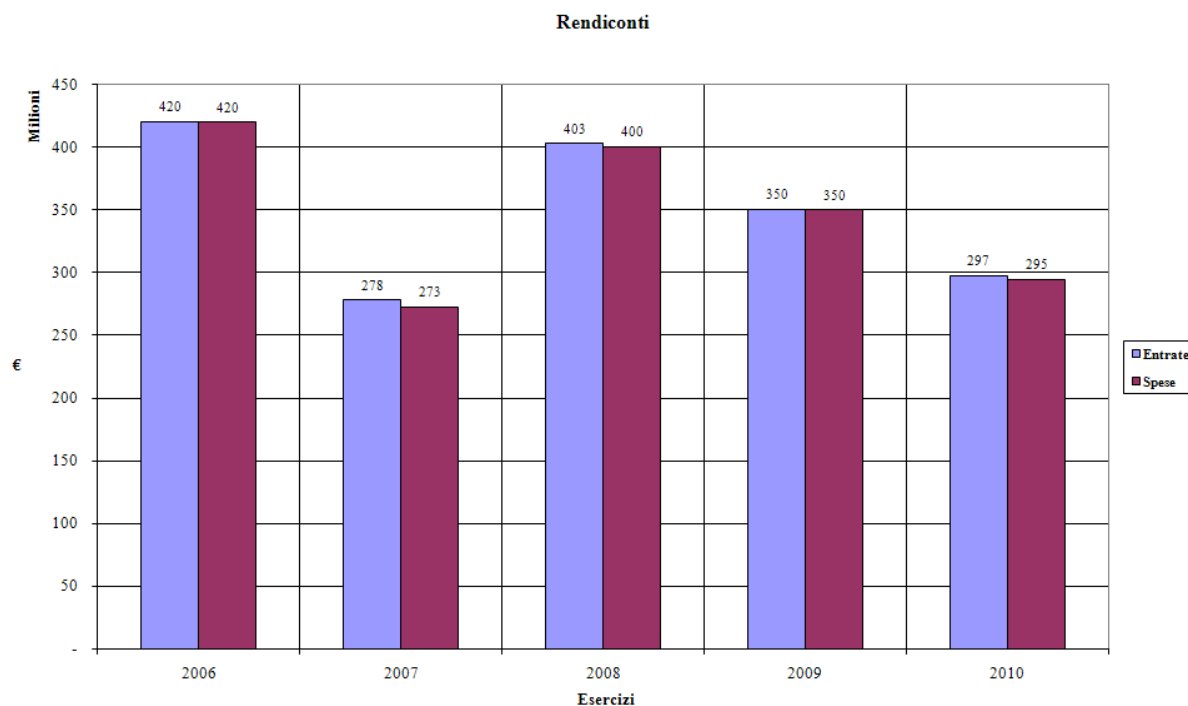
L'art. 162, comma 6, del D.Lgs. n. 267/00 prevede che “... le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge”.

Dai dati forniti, rilevati dalle delibere di approvazione dei documenti contabili, risulta che l'ente non ha rispettato tale disposizione negli anni 2007 e 2008, in relazione ai bilanci di previsione inizialmente approvati.

### 1.3 Esame dei conti consuntivi

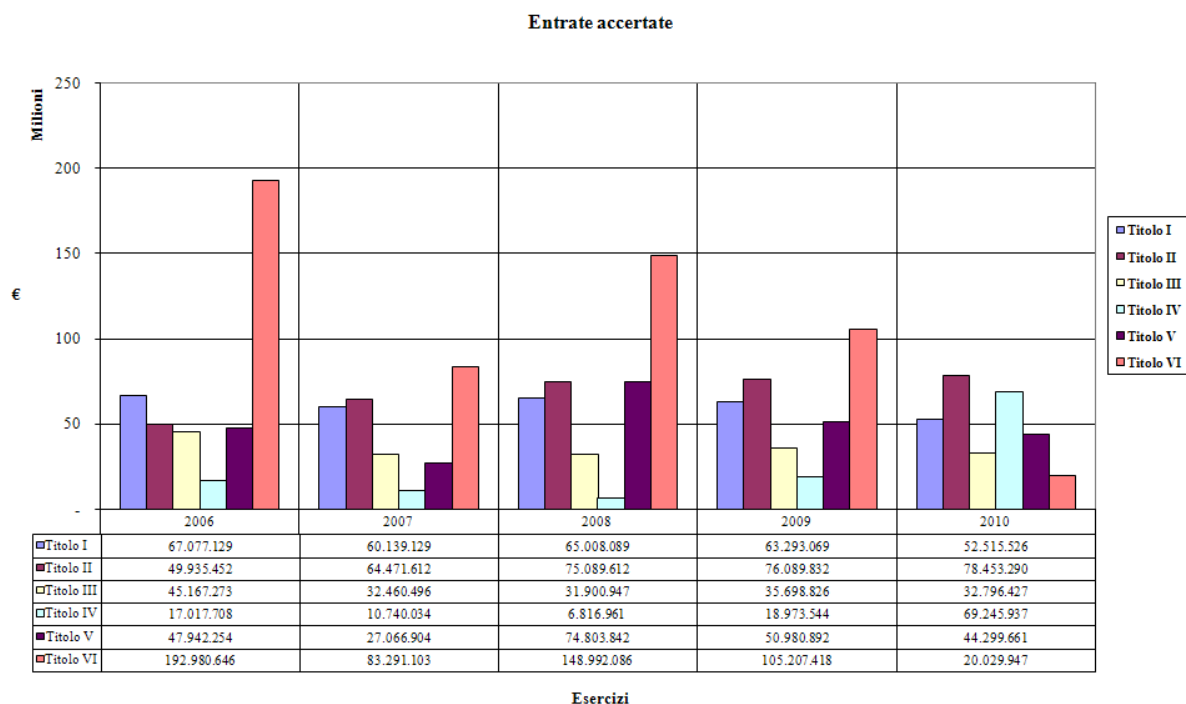
Dopo aver esaminato i bilanci di previsione relativi al periodo 2006 – 2010, verranno ora esaminati i conti consuntivi riferiti allo stesso periodo. Si specifica che il dato relativo al consuntivo 2010 è provvisorio e si riferisce ai dati rilevati dal sistema informativo alla data di effettuazione della verifica.

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



Va evidenziato come negli anni 2007, 2008 e 2010 le entrate siano state superiori alle spese, mentre negli anni 2006 e 2009 è stato registrato un sostanziale pareggio. Tali dati non risultano comunque attendibili, in quanto influenzati da ciò che verrà successivamente esposto.

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



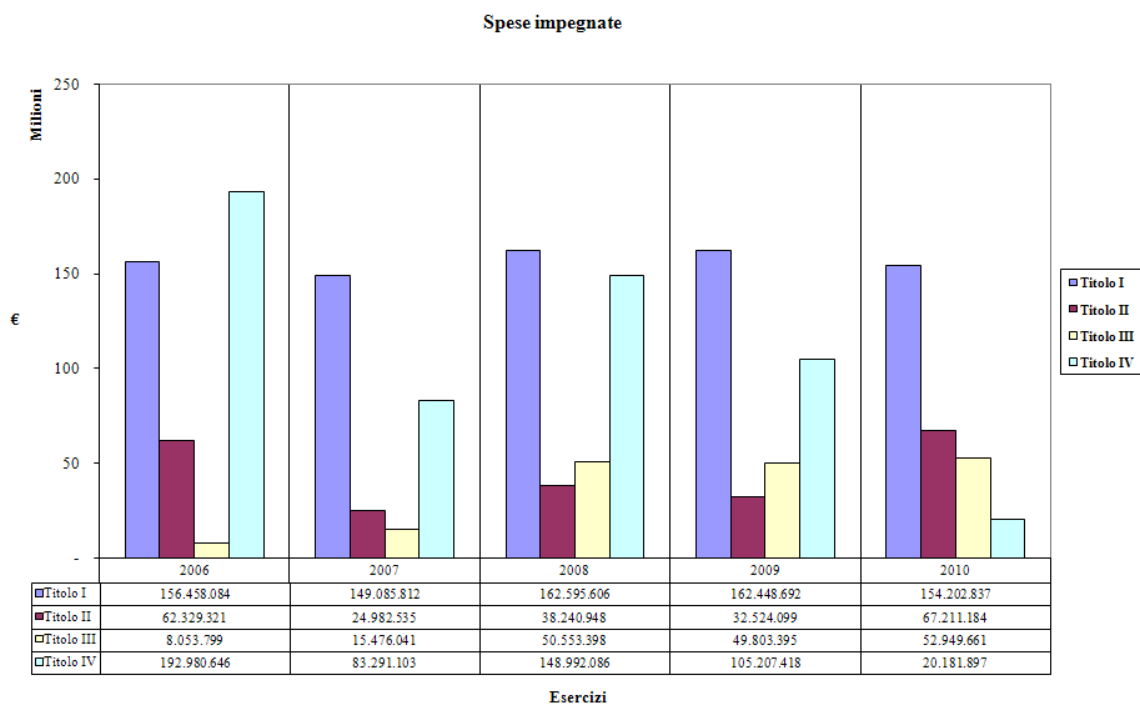
Come si può rilevare, le entrate tributarie (Titolo I) ed extratributarie (Titolo III) hanno subito un decremento sensibile, anche se con un *trend* non costante, mentre le entrate da trasferimenti (Titolo II) hanno mostrato un sensibile incremento.

Le entrate di cui al Titolo IV hanno fatto registrare un andamento altalenante nel periodo 2006 – 2009, per poi crescere in misura molto consistente nell'anno 2010.

Le entrate di cui al Titolo V sono rimaste sostanzialmente stabili, sebbene con un andamento irregolare, che ha fatto registrare un picco massimo nell'anno 2008, mentre le entrate per servizi per conto terzi, di cui al Titolo VI, sono diminuite in maniera molto consistente e pressoché progressiva.

Tale ultimo fenomeno è dovuto all'irregolare imputazione di poste tra i servizi per conto di terzi, che è sostanzialmente cessato nell'anno 2010.

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

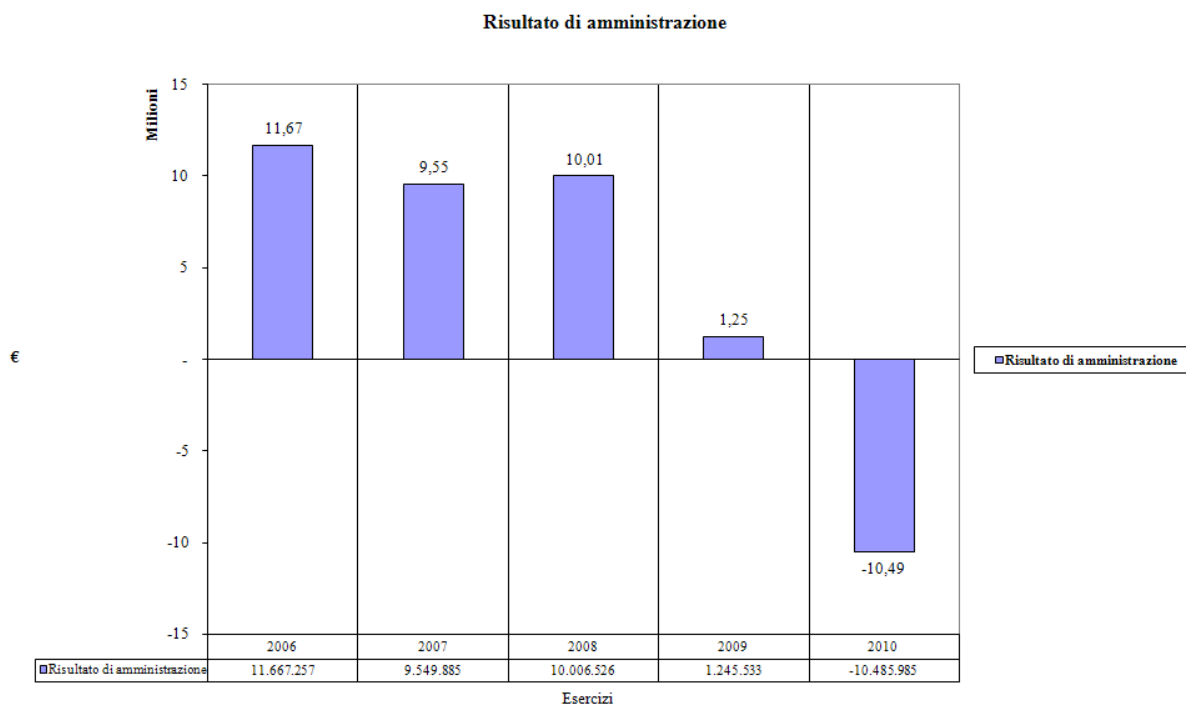


Esaminando la tabella, si può rilevare come le spese correnti (Titolo I) siano rimaste sostanzialmente invariate. Le spese in conto capitale nell'anno 2010 hanno fatto registrare un valore simile all'anno 2006, mentre nel periodo 2007 – 2009 si sono verificate sensibili riduzioni. Le spese per rimborso prestiti sono cresciute nel periodo 2008 – 2010, a seguito dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria avvenuto in tali anni.

Le spese per servizi per conto terzi (Titolo IV) hanno registrato un andamento identico a quello delle corrispondenti entrate, essendo anch'esse influenzate dalla irregolare contabilizzazione di poste.

#### **1.4 L'avanzo di amministrazione**

Nella tabella seguente viene riportato l'andamento del risultato di amministrazione nel periodo esaminato.

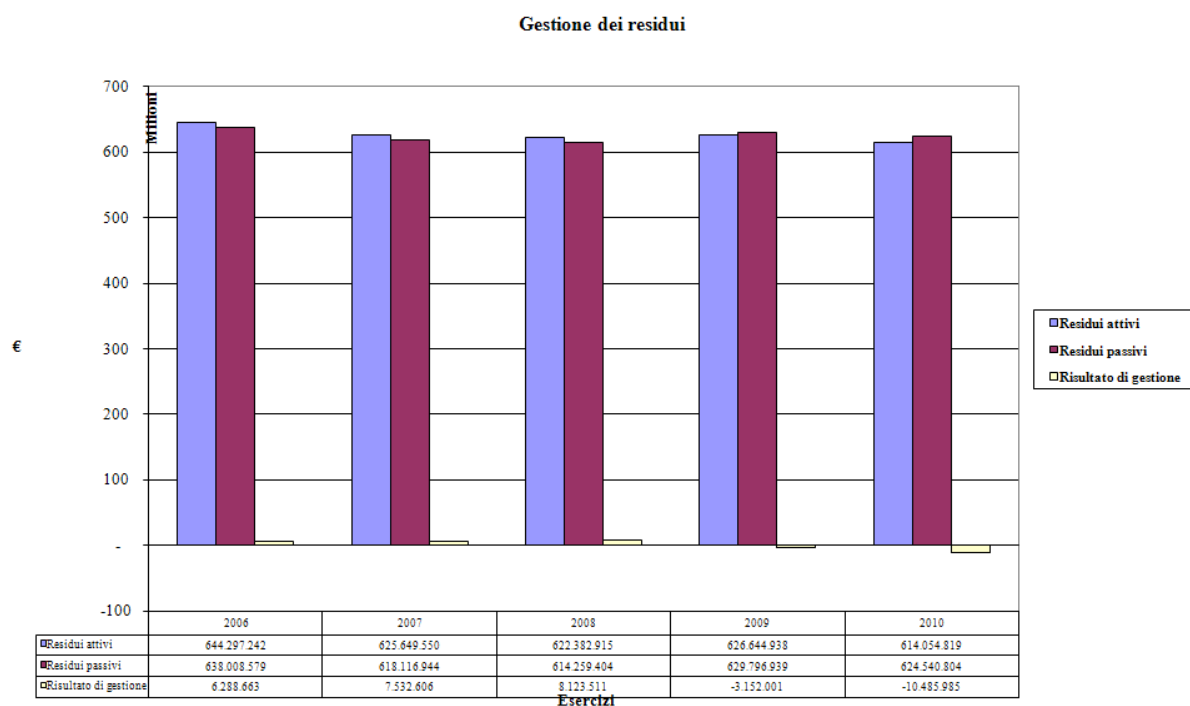


Dall'esame dei conti consuntivi e dalla tabella riepilogativa, emerge che l'ente ha conseguito un avanzo di amministrazione nel quadriennio 2006 – 2009, che si è ridotto da € 11.667.257,00 ad € 1.245.533,00.

Il dato relativo all'anno 2010 è provvisorio e rappresenta il risultato desumibile dal sistema informativo al momento di effettuazione della presente ispezione. Tali dati risultano inattendibili, per le ragioni che verranno successivamente esposte.

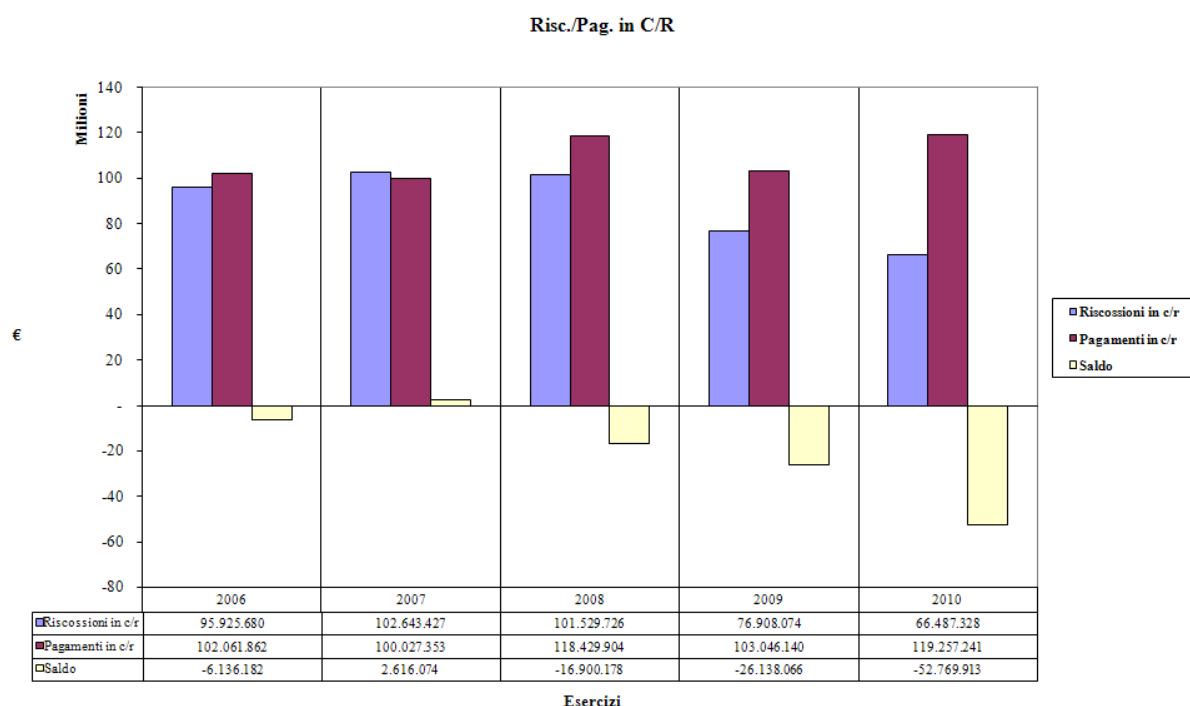
### **1.5 L'analisi della composizione dei residui**

L'andamento dei residui nel corso del periodo esaminato evidenzia una sostanziale stabilità. Nella tabella seguente viene riepilogato quanto rilevato nel periodo esaminato.



Sia i residui attivi che i residui passivi hanno fatto registrare una leggera riduzione.

Di particolare interesse risulta l'esame dell'andamento delle riscossioni e dei pagamenti in conto residui, che viene riepilogato nella seguente tabella.



Come rilevabile, le riscossioni in conto residui sono sensibilmente diminuite, mentre i pagamenti in conto residui sono aumentati. Un simile fenomeno è spesso dovuto alla cattiva qualità dei residui attivi conservati in bilancio.

I titoli di entrata più sensibili a questo fenomeno sono il Titolo I – Entrate tributarie ed il Titolo III – Entrate extratributarie.

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli accertamenti ed i residui riportati nei conti consuntivi. Per l'anno 2010 i dati sono provvisori, non essendo stato ancora approvato il conto consuntivo.

|                           | 2006       | 2007       | 2008        | 2009        | 2010        |
|---------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| Accertamenti Tit. I       | 67.077.129 | 60.139.128 | 65.008.089  | 63.293.069  | 52.515.526  |
| Residui Titolo I          | 68.831.730 | 79.727.878 | 103.866.093 | 122.365.493 | 126.426.523 |
| % residui su accertamenti | 102,62     | 132,57     | 159,77      | 193,33      | 240,74      |
| Accertamenti Tit. III     | 45.167.273 | 32.460.496 | 31.900.947  | 35.698.826  | 32.796.427  |
| Residui Titolo III        | 85.469.015 | 83.868.474 | 92.535.041  | 98.504.151  | 107.866.462 |
| % residui su accertamenti | 189,23     | 258,37     | 290,07      | 275,93      | 328,90      |

Dalla tabella precedente è rilevabile un elemento costante, ovvero che l'ente accerta entrate che non riesce ad incassare. Già nell'anno 2006 i crediti ancora da riscuotere rappresentavano una massa molto consistente. La situazione, come evidente, nell'ultimo quinquennio è notevolmente peggiorata.

In particolare, i crediti da riscuotere riferiti alle entrate tributarie, rapportati agli accertamenti, sono passati dal 102,62% del 2006 al 193,33% del 2009; nell'anno 2010, tale rapporto ha raggiunto il 240,74%. Si ricorda come i dati di quest'ultimo anno siano provvisori.

Allo stesso modo, i crediti da riscuotere riferiti alle entrate extratributarie, rapportati agli accertamenti, sono passati dal 189,23% del 2006 al 275,93% del 2009; nell'anno 2010 la situazione si è ulteriormente deteriorata, raggiungendo il 328,90%. Si rammenta, ancora una volta, come i dati di quest'ultimo anno siano provvisori.

Tanto premesso, gli scriventi hanno ritenuto opportuno effettuare un'analisi più puntuale sui residui attivi dell'ente, al fine di verificare se sussistono i presupposti per

il loro mantenimento in bilancio. I risultati di tale analisi sono indicati nei seguenti paragrafi.

### **1.5.1 Verifica dei presupposti per la conservazione in bilancio dei residui**

I residui attivi, alla data del 31.12.09, ammontano a complessivi € 626.644.938, così come rilevato dal conto consuntivo, di cui € 528.638.899 provenienti da esercizi precedenti.

L'attenzione degli scriventi si è concentrata sui residui attivi del titolo I (entrate tributarie) e del titolo III (entrate extratributarie), in quanto risalenti ad esercizi da tempo trascorsi e caratterizzati da un pesante rallentamento nella riscossione.

Di tali titoli, i principali residui afferiscono alle seguenti entrate (allegato n. 1):

| Codice  | Capitolo | Denominazione                         | Res. al 31.12.09 | Res. di compet. | Res. anni prec. |
|---------|----------|---------------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|
| 1011050 | 40       | ICI ordinaria                         | 23.462.837       | 10.430.988      | 13.031.849      |
| 1011151 | 41       | ICI recupero evasione                 | 35.161.587       | 8.500.000       | 26.661.587      |
| 1021110 | 70       | TARSU ruolo princ. e suppl.           | 54.625.765       | 11.189.768      | 43.435.997      |
| 3013090 | 30004    | Sanz. x violaz. LL. 689/81 e 122/89   | 2.430.370        | 0               | 2.430.370       |
| 3013091 | 300      | Sanz. x violaz. Regolamenti comun.    | 2.302.875        | 16.903          | 2.285.972       |
| 3013092 | 30002    | Proventi x violaz. Cod. strada        | 14.491.150       | 5.785.576       | 8.705.574       |
| 3013190 | 390      | Proventi acquedotto comunale          | 47.340.406       | 7.278.947       | 40.061.459      |
| 3013195 | 39004    | Ecced. consumo acqua 2000/2002        | 3.131.081        | 0               | 3.131.081       |
| 3013196 | 39005    | Ecced. cons. acqua anni prec. il 2000 | 1.988.757        | 0               | 1.988.757       |
| 3053320 | 481      | Recuperi e rimborsi diversi           | 16.390.871       | 3.932.515       | 12.458.356      |
| Totale  |          |                                       | 201.325.699      | 47.134.697      | 154.191.002     |

I residui sopra riportati costituiscono oltre il 91% dei residui dei titoli I e III al 31.12.09. Come accennato in precedenza, l'attenzione degli scriventi si è soffermata sui suddetti residui in quanto molti di essi sono risalenti ad esercizi da tempo trascorsi (anche precedenti l'anno 2000). Pertanto, è stata effettuata un'analisi della loro velocità di riscossione, con riferimento al quadriennio 2006 – 2009, che viene riportata nelle tabelle seguenti.

| Codice  | Capitolo | Denominazione                       | % risc. in<br>c/r 2006 | % risc. in<br>c/r 2007 | % risc. in<br>c/r 2008 | % risc. in<br>c/r 2009 |
|---------|----------|-------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 1011050 | 40       | ICI ordinaria                       | 61,08                  | 49,70                  | 19,95                  | 12,79                  |
| 1011151 | 41       | ICI rec. evasione                   | 1,44                   | 0,33                   | 3,70                   | 3,59                   |
| 1021110 | 70       | TARSU ruolo princ. E suppl.         | 18,87                  | 11,67                  | 4,87                   | 6,51                   |
| 3013090 | 3004     | Sanz. x violaz. LL. 689/81 e 122/89 | 8,66                   | 4,51                   | 18,20                  | 7,51                   |
| 3013091 | 300      | Sanz. x violaz. Regolamenti comun.  |                        |                        |                        |                        |
| 3013092 | 3002     | Proventi x violaz. Cod. strada.     |                        |                        |                        |                        |
| 3013190 | 390      | Prov. acquedotto comun.             | 20,94                  | 23,80                  | 6,63                   | 11,70                  |
| 3013195 | 39004    | Eccedenza consumo acqua 2000/2002   | 0,00                   | 5,24                   | 0,01                   | 8,21                   |
| 3013196 | 39005    | Ecc. cons. acqua anni prec. il 2000 | 0,00                   | 0,08                   | 0,12                   | 1,84                   |
| 3053320 | 481      | Recuperi e rimborsi diversi         | 0,38                   | 17,33                  | 5,61                   | 2,76                   |

|                 | % risc. in c/r 2006 | % risc. in c/r 2007 | % risc. in c/r 2008 | % risc. in c/r 2009 |
|-----------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Media ponderata | 12,37               | 12,52               | 6,57                | 6,10                |

Come si può facilmente riscontrare dalle risultanze delle tabelle, la velocità di riscossione dei residui di cui trattasi, già estremamente bassa in termini assoluti, si è praticamente dimezzata dal 2006 al 2009, passando da una media del 12,37% ad una media del 6,10%.

Tanto premesso, è stata effettuata una verifica dei presupposti per l'accertamento delle entrate in questione ed il mantenimento in bilancio dei relativi residui, al fine di verificare l'attendibilità del risultato di amministrazione e la concreta possibilità di applicare l'avanzo al bilancio, trasformandolo, da entità di pura natura contabile, in un'effettiva fonte di finanziamento di ulteriori spese.

#### **Aggi e rivalse RE.GE.S. S.p.a.**

Va rilevato che le somme conservate a residuo non tengono conto della mancata contabilizzazione in bilancio degli oneri derivanti dal contratto in essere con la RE.GE.S. S.p.a., società mista partecipata dal Comune di Reggio Calabria, per l'affidamento dei servizi di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate di natura tributaria e patrimoniale dell'ente.

Dai riscontri effettuati, è risultato che l'ente accerta le entrate al lordo dell'aggio e del rimborso spese spettante alla società, non contabilizzando queste ultime poste tra le spese. Al momento della riscossione dei crediti, la società trattiene le somme di propria spettanza, riversando all'ente la differenza.

Per tali ragioni, le somme conservate a residuo non rappresentano crediti dell'ente, in quanto gli stessi sono già stati riscossi.

Circa i criteri e le modalità di determinazione dei corrispettivi dovuti alla società, si evidenzia che il suddetto contratto (art. 15), stipulato in data 3 ottobre 2005 per la durata di dieci anni, rimanda al disciplinare di servizio e alla relativa tabella "c" allegata.

Tali criteri sono calcolati in base a svariate condizioni e parametri, quali la selezione del *partner* di minoranza, la modifica delle persone e dei mezzi necessari per l'espletamento dei servizi, gli scostamenti dagli obiettivi e dagli *standard* fissati.

Al di là della congruità degli aggi e della correttezza delle modalità di affidamento del servizio, che devono essere oggetto di verifica da parte degli uffici comunali competenti, l'attenzione degli scriventi è stata rivolta alla quantificazione delle somme trattenute dalla RE.GE.S. S.p.a., di cui non è stato tenuto conto nella contabilità dell'ente verificato.

Tali competenze, comprensive di IVA, risultanti dai prospetti riassuntivi trasmessi, su richiesta degli scriventi, dalla RE.GE.S. al Comune di Reggio Calabria (allegato n. 2), sono state riassunte nella seguente tabella:

| Anno                 | Aggi e rivalse | IVA          | Totale        |
|----------------------|----------------|--------------|---------------|
| 2006                 | 5.865.327,60   | 1.075.742,31 | 6.941.069,91  |
| 2007                 | 10.394.626,15  | 1.684.951,42 | 12.079.577,57 |
| 2008                 | 6.431.186,86   | 953.833,08   | 7.385.019,94  |
| 2009                 | 6.607.578,91   | 970.061,62   | 7.577.640,53  |
| 2010                 | 6.483.057,65   | 985.393,13   | 7.468.450,78  |
| 2011 (fino a maggio) | 2.770.537,64   | 488.490,75   | 3.259.028,39  |
| Totale               | 38.552.314,81  | 6.158.472,31 | 44.710.787,12 |

La società, pertanto, ha trattenuto le somme rimosse dal 2006 a 31 maggio 2011, per la parte relativa agli aggi ed alle rivalse, oltre all'IVA, per complessivi € 44.710.787,12, ma il Comune non ha mai tenuto conto di tali decurtazioni, mantenendo a residuo somme accertate nei Titoli I e III al lordo delle trattenute, che sono già state rimosse.

L'operazione corretta sarebbe stata quella di contabilizzare l'entrata al lordo dell'aggio e delle competenze, procedendo, contestualmente, a rilevare la spesa relativa al Titolo I – Spese correnti.

Si evidenzia che le competenze trattenute dalla RE.GE.S. S.p.a. sino al 31.12.09, pari ai residui attivi già riscossi ancora mantenuti in bilancio, ammontano a € 33.983.307,95. Il risultato di amministrazione al 31.12.09 non tiene conto di tali risultanze negative.

E' auspicabile, oltre che necessario per restituire attendibilità alle proprie scritture contabili, che l'ente, ormai consapevole della suddetta situazione, provveda alla regolarizzazione contabile delle partite debitorie non registrate per le motivazioni sopra esposte, pari, dall'1.01.10 al 31.12.10, ad € 7.468.450,78.

Dal prospetto emergono ulteriori competenze per € 3.259.028,39, quali somme trattenute dalla RE.GE.S. S.p.a. dall'1.01.11 al mese di maggio 2011.

Sono state verificate, altresì, le somme incassate dal Comune nel quinquennio considerato a valere sui riversamenti effettuati dalla RE.GE.S. S.p.a., che vengono riassunti nella seguente tabella.

| Anno   | Riscossioni Comune | Riversamenti RE.GE.S. | Differenza    |
|--------|--------------------|-----------------------|---------------|
| 2006   | 10.382.082,80      | 15.392.731,69         | -5.010.648,89 |
| 2007   | 37.792.939,50      | 31.511.208,53         | 6.281.730,97  |
| 2008   | 27.841.905,79      | 30.247.386,45         | -2.405.480,66 |
| 2009   | 37.711.656,80      | 36.717.848,75         | 993.808,05    |
| 2010   | 33.029.438,80      | 35.899.470,44         | -2.870.031,64 |
| 2011   | 3.616.971,50       |                       | 3.616.971,50  |
| Totale | 150.374.995,19     | 149.768.645,86        | 606.349,33    |

N.B.: Le riscossioni 2011 si riferiscono ai riversamenti di dicembre 2010

Le differenze tra le somme riscosse dal Comune ed i riversamenti effettuati dalla RE.GE.S. sono dovuti presumibilmente allo sfasamento temporale sussistente tra le due operazioni.

Per completezza di esposizione si evidenzia che le somme trattenute dalla società nel periodo considerato corrispondono complessivamente al 25,74% del totale degli incassi.

### **Residui ICI ordinaria**

Nella tabella seguente vengono raffrontati gli incassi effettuati dalla RE.GE.S. S.p.a. relativi all'ICI ordinaria con gli accertamenti risultanti nei bilanci comunali nel periodo 2006 – 2009 (vedi allegato n. 2).

| Anno   | Riscossioni RE.GE.S. | Accertamenti  | Differenza     |
|--------|----------------------|---------------|----------------|
| 2006   | 17.239.314,51        | 19.213.010,12 | -1.973.695,61  |
| 2007   | 16.846.091,09        | 21.921.562,00 | -5.075.470,91  |
| 2008   | 13.367.522,12        | 19.499.999,23 | -6.132.477,11  |
| 2009   | 13.323.510,04        | 17.802.013,00 | -4.478.502,96  |
| Totale | 60.776.437,76        | 78.436.584,35 | -17.660.146,59 |

Dal raffronto, emerge come gli accertamenti siano stati sempre superiori alle riscossioni, per un differenza complessiva nel quinquennio di € 17.660.146,59.

Tale differenza, conservata tra i residui nel bilancio dell'ente al 31.12.09 (cod. 1011050), non sarà sicuramente più riscossa, atteso che l'ICI ordinaria viene riscossa nell'esercizio di competenza o, al massimo, entro quello successivo e che, in ogni caso, la contabilizzazione dei recuperi dell'ICI evasa avviene su un altro specifico capitolo (cod. 1011151).

Esaminando l'elenco dei residui allegato ai conti consuntivi è possibile rilevare, a riprova di quanto affermato, che le riscossioni in conto residui riguardano esclusivamente partite provenienti dall'anno precedente a quello di riferimento. Tale

fatto dimostra come l'ICI ordinaria venga riscossa nell'anno di competenza o in quello successivo, come in precedenza affermato.

L'importo dei residui per ICI ordinaria riferita agli anni 2003 - 2007, rilevata dall'allegato ai conti consuntivi 2008 e 2009, infatti, presenta il medesimo importo, confermando l'assenza di riscossioni riferite a tali anni.

In considerazione di quanto sopra esposto, si può affermare che i residui attivi al 31.12.09 risultano quantificati in eccesso per € 17.660.146,59.

Tale importo, al netto delle somme trattenute dalla società (aggio + IVA) per € 3.362.520,24, estrapolata dai tabulati per l'attività svolta in relazione all'ICI ordinaria, che è stata già considerata al paragrafo precedente, rappresenta un onere che non emerge dalle risultanze contabili al 31.12.09, per un importo complessivo di € 14.297.626,35 (17.660.146,59 - 3.362.520,24).

Dal prospetto fornito dalla RE.GE.S., inoltre, risulta che il residuo da riscuotere di competenza dell'anno 2010, tra ICI ordinaria e quella risultante dalla "lista di carico", al netto delle riscossioni, ammonta a € 1.331.139,67.

Ne consegue che al 31.12.10 l'amministrazione verificata dovrà tenere conto di tale risultanza nel determinare le somme da riportare a residuo relative all'ICI ordinaria ed all'ICI "recupero evasione" (iscritti nel preconsuntivo per complessivi € 1.837.199,42), oltre che delle competenze trattenute dalla RE.GE.S. per l'attività inerente l'imposta in questione. La differenza tra i due importi è pari ad € 506.059,75.

### **Residui TARSU**

In base ai dati riportati nei prospetti consegnati dalla RE.GE.S. S.p.a., le somme da riscuotere relative alla TARSU, risultanti dalle liste di carico dal 2005 al 2009, ammontano, al 31.12.09, ad € 66.973.848,29, mentre le somme riscosse sono pari a € 42.788.268,48 (vedi allegato n. 2).

La differenza di € 22.605.733,75, già al netto degli sgravi (indicati alla stessa data in complessivi € 1.579.846,06), dovrebbe corrispondere alle somme conservate a residuo nel bilancio dell'ente al 31.12.09, relative agli anni 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009.

I residui in questione, relativi agli anni 2005 – 2009, vengono invece indicati nell'elenco allegato al conto consuntivo 2009, relativi sia ai ruoli principali che a quelli suppletivi, in € 46.086.452,40 (cod. 1021110).

Di conseguenza, sono da ritenersi insussistenti, al 31.12.09, residui per € 16.701.154,75, pari alla differenza tra i due importi sopra riportati, meno le somme trattenute dalla società per le attività svolte in relazione alla TARSU (aggio + rivalse + IVA), già considerate in precedenza.

I dati in questione vengono riepilogati nella seguente tabella.

| Descrizione                                               | Importo         |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|
| Residui anni 2006/2009 ruoli principali e suppletivi      | 46.086.452,40   |
| Residuo rimasto da riscuotere in contabilità RE.GE.S. SpA | - 22.605.733,75 |
| Trattenute RE.GE.S. non contabilizzate dall'Ente          | - 6.779.563,90  |
| Differenza                                                | 16.701.154,75   |

Dal prospetto fornito dalla RE.GE.S. risulta che il residuo TARSU di competenza dell'anno 2010, ancora da riscuotere, ammonta a € 4.037.456,47.

Ne consegue che al 31.12.10 l'amministrazione verificata dovrà tenere conto di tale risultanza nel determinare i residui attivi finali della TARSU (iscritti nel preconsuntivo per € 11.775.937,42), oltre che delle competenze trattenute dalla RE.GE.S. S.p.a. per le attività svolte in relazione alla TARSU (aggio + rivalse + IVA). La differenza tra i due importi è pari ad € 7.738.480,95.

### **Residui per proventi dell'acquedotto comunale**

Secondo i dati riportati nei prospetti consegnati dalla RE.GE.S. S.p.a., le somme da riscuotere relative ai proventi dell'acquedotto comunale, comprensivi delle eccedenze, risultanti dalle liste di carico dal 2004 al 2009, ammontano, al 31.12.09, ad € 77.775.326,39, mentre le somme riscosse sono pari ad € 45.444.048,64 (vedi allegato n. 2).

La differenza di € 32.249.987,95, già al netto degli sgravi (indicati alla stessa data in complessivi € 7.581.729,82), dovrebbe corrispondere alle somme conservate a residuo nel bilancio dell'ente al 31.12.09, riferite agli anni dal 2004 al 2009.

Invece i residui risultanti in contabilità dal 2004 al 2009 (cod. 3013190, 3013195 e 3013196), sono pari a € 47.863.436,86. Di conseguenza, sono da ritenersi insussistenti, al 31.12.09, residui per € 7.044.656,92, pari alla differenza tra i due importi sopra riportati, meno le somme trattenute dalla società per le attività svolte in relazione ai proventi in questione (aggio + rivalse + IVA), già considerate in precedenza.

I dati in questione vengono riepilogati nella seguente tabella.

| Descrizione                                               | Importo        |
|-----------------------------------------------------------|----------------|
| Residui anni 2006/2009 ruoli principali e suppletivi      | 47.863.436,86  |
| Residuo rimasto da riscuotere in contabilità RE.GE.S. SpA | -32.249.987,95 |
| Trattenute RE.GE.S. non contabilizzate dall'Ente          | - 8.568.791,99 |
| Differenza                                                | 7.044.656,92   |

Dal prospetto fornito dalla RE.GE.S. risulta che il residuo relativo ai proventi dell'acquedotto comunale di competenza dell'anno 2010 ancora da riscuotere, comprese le eccedenze, ammonta a € 8.038.489,36.

Ne consegue che al 31.12.2010 l'amministrazione verificata dovrà tenere conto di tale risultanza nel determinare i residui attivi finali dei proventi dell'acquedotto comunale (iscritti nel preconsuntivo per € 6.578.894,38), oltre che delle competenze trattenute dalla RE.GE.S. per l'attività inerente tali entrate.

La differenza tra i due importi è pari ad € 1.459.594,98.

#### **Residui del Titolo V**

Da una breve analisi effettuata sui residui del Titolo V al 31.12.09, è stato accertato che i residui attivi iscritti sui cap. 971 e 978, per complessivi € 4.413.279,91 (relativi agli anni 2003 e 2004), corrispondono a posizioni non più presenti nell'elenco dei mutui con residuo da erogare da parte della Cassa Depositi e Prestiti S.p.a.

(allegato n. 3), in quanto tali mutui sono stati oggetto di estinzione anticipata a seguito di un'operazione di ristrutturazione del debito, che verrà esaminata nel successivo paragrafo relativo all'indebitamento.

Il mantenimento di tali residui attivi in bilancio al 31.12.09 è, quindi, ingiustificata.

### **Residui da recuperi e rimborsi vari**

Tra i residui contabilizzati in bilancio alla voce "Recuperi e rimborsi vari" (cod. 353320), figurano i seguenti crediti IVA (allegato n. 4):

| Anno              | Credito IVA  |
|-------------------|--------------|
| 1993, 1994 e 1996 | 90.899,99    |
| 2000, 2001 e 2002 | 2.831.973,00 |
| 2003              | 562.950,00   |
| 2005              | 1.644.709,36 |
| 2006              | 1.387.847,00 |
| 2007              | 1.200.000,00 |
| 2009              | 1.453.000,00 |
| Totale            | 9.171.379,35 |

Per tali crediti non è stato possibile verificare la sussistenza dei presupposti per il mantenimento in bilancio, attesa la mancanza presso gli uffici finanziari dell'ente delle relative dichiarazioni IVA.

Pertanto, tenuto anche conto che in relazione ad essi non si sono verificate riscossioni nel quinquennio considerato, sarà cura dei competenti uffici finanziari dell'ente effettuare accertamenti presso l'Agenzia delle entrate, volti a verificare la persistenza dei motivi che giustificano il loro mantenimento in bilancio.

### **Residui gestiti da Equitalia**

Negli anni precedenti all'affidamento dei servizi di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate di natura tributaria e patrimoniale dell'ente alla RE.GE.S. S.p.a., l'attività di riscossione era gestita da Equitalia.

Si tratta di crediti risalenti ad anni precedenti al 2006 per l'ICI ordinaria e recupero ICI (cod. 1011050 e 1011151), al 2005 per la TARSU (cod. 1021110), al 2004 per i proventi dell'acquedotto comunale (cod. 3013190) ed al 2003 per le sanzioni amministrative (cod. 3013091 e 3013092). Tali residui ammontano complessivamente a € 26.913.989,99.

Il suddetto importo è stato rilevato dall'elenco dei residui allegato al conto consuntivo 2009, riferiti alle annualità precedenti all'affidamento del servizio alla RE.GE.S. S.p.a..

Anche in relazione a tali residui, per i quali non è stato possibile effettuare una compiuta analisi per la mancanza di dati esaustivi ed aggiornati del concessionario della riscossione, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione per verificare la persistenza dei motivi che giustificano il loro mantenimento in bilancio ed a tenerne conto nel redazione del rendiconto 2010.

Va evidenziato come tali crediti risalgano ad anni precedenti il 2006 e, nonostante il lungo tempo trascorso, non siano stati riscossi. Alla luce dei dati relativi alle riscossioni, appare del tutto improbabile che il concessionario riesca ad incassare interamente tali somme.

Per quanto riguarda i crediti per ICI ordinaria, ammontanti al 31.12.09 ad € 4.902.774,35, il valore è quasi identico al credito indicato al 31.12.06, pari ad € 4.909.652,19. Nel periodo 2008 – 2009 non è stata effettuata alcuna riscossione riferita ai residui *ante* 2006, per cui appare del tutto improbabile la possibilità di riscuotere i residui attivi relativi. Si ricorda, inoltre, che l'ICI ordinaria non può dar luogo a riscossioni per le ragioni esposte nel precedente specifico paragrafo.

Anche in relazione alle altre tipologie di crediti, l'andamento delle riscossioni conferma la possibilità che una quota consistente degli stessi risulterà inesigibile.

### **1.5.2 Radiazione dei residui**

L'esame della documentazione contabile ha evidenziato che l'ente, nel corso del periodo in questione, ha operato cancellazioni di residui. Le variazioni apportate, che, per le ragioni in precedenza esposte, appaiono comunque insufficienti a rappresentare in maniera veritiera la situazione finanziaria dell'ente, non possono essere compiutamente esaminate in questa sede.

Dal conto consuntivo dell'anno 2009, infatti, risultano eliminati residui attivi per € 16.835.942,06, indicati nella colonna "maggiori o minori entrate", di cui 7.597.895,90 per insussistenza (allegato n. 5).

In merito all'illustrazione delle ragioni alla base della radiazione di tali residui, si rappresenta che non è stata predisposta la relativa determinazione dal dirigente del Settore Finanze dell'ente.

A tal proposito, si rammenta che i crediti insussistenti sono quelli per i quali non sussistono i presupposti per il loro mantenimento in bilancio (ad esempio perché si riferiscono a tributi non dovuti), mentre si considerano inesigibili quelli per i quali sussistono i presupposti, ma non è possibile procedere alla loro riscossione in relazione alle condizioni di solvibilità del creditore.

Alla verifica delle suddette condizioni è tenuto il responsabile del Settore Finanze dell'ente, unitamente agli altri responsabili dei Servizi, e le relative conclusioni devono essere indicate e motivate anche nella relazione illustrativa al rendiconto. Tutto ciò non è avvenuto, impedendo la possibilità di operare un riscontro in merito.

E' stato rilevato che le voci eliminate afferiscono in gran parte a crediti dei Titoli I e III, principalmente ai tributi ICI e TARSU ed ai proventi dell'acquedotto comunale. Risultano, altresì, eliminati dal bilancio 2009 residui passivi per € 7.814.972,27, quasi tutti per insussistenza (vedi allegato n. 4).

Anche per queste voci non è possibile verificare le ragioni dell'insussistenza del credito.

## 1.6 L'esposizione debitoria verso le società

L'esame della documentazione contabile dell'ente ha evidenziato l'effettuazione di pagamenti in favore dei principali fornitori di servizi a valere su impegni riferiti ad anni successivi rispetto a quello di competenza.

Tale fenomeno ha determinato l'accumularsi di rilevanti debiti nei confronti dei fornitori, riconducibili per lo più alla mancata previsione di stanziamenti di bilancio sufficienti a coprire per intero gli oneri dei contratti sottoscritti.

Si possono dividere le fattispecie di cui trattasi in due grossi filoni, quello dei debiti verso ATO 5 - Acque Reggine S.p.a., Multiservizi Reggio Calabria S.p.a. e Leonia S.p.a., da una parte, e quello legato all'emergenza rifiuti (conferimento in discarica), dall'altra. Di seguito viene riepilogata la situazione debitoria nei confronti delle suddette società, che verrà successivamente esaminata in dettaglio.

| Creditore                        | Spese non imputate all'esercizio 2010                           | Importo       |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------|---------------|
| ATO 5- Acque Reggine Spa         | Situazione debitoria gestione ordinaria al 31.12.10             | 10.263.078,66 |
| ATO 5- Acque Reggine Spa         | Ammontare presunto lavori straordinari in corso di accertamento | 1.982.574,00  |
| Multiservizi Reggio Calabria Spa | Spese per manutenzioni ordinarie al 31.12.10                    | 7.972.503,56  |
| Leonia Spa                       | Spese per il servizio ordinario raccolta RSU al 31.12.10        | 5.308.478,24  |
| Totale                           |                                                                 | 25.526.634,46 |

### ATO 5 – Acque Reggine S.p.a.

La conferenza dei sindaci dell'ATO 5 RC (Ambito Territoriale Ottimale di Reggio Calabria), con delibera n. 1/2006, ha affidato il Servizio Idrico Integrato alla società Acque Reggine S.p.a., stipulando conseguentemente una convenzione per la gestione del servizio.

Tutti gli atti della Conferenza dei Sindaci sono stati recepiti con la delibera consiliare n. 20 del 27.02.07 (allegato n. 6).

In conseguenza di quanto previsto nella convenzione e del servizio svolto dalla società a tutto il 31.12.10, in base ai dati aggiornati al 31.05.11, secondo quanto risulta dalla nota del dirigente del Settore Progettazione ed Esecuzione LL.PP. prot. n. 89993 dell'1.06.11, è maturato un debito del Comune verso l'ATO, e indirettamente verso Acque Reggine S.p.a., pari a complessivi € 12.245.652,66, di cui € 1.982.574,00 riferiti alle attività di gestione straordinaria (importo non definitivo) (allegato n. 7).

Si tratta di somme non contabilizzate nelle scritture dell'ente, che dovranno essere riconosciute quali debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del D.Lgs. n. 267/00.

Di tale debito complessivo, € 6.838.013,13 (4.855.439,12 + 1.982.574,01) si riferiscono a competenze maturate al 31.12.09. Conseguentemente, tale importo rappresenta un onere di cui il risultato di amministrazione, calcolato al 31.12.09, non tiene conto.

La differenza di € 5.407.639,54 (12.245.652,66 – 6.838.013,13) è un onere di competenza dell'esercizio 2010.

#### **Multiservizi Reggio Calabria S.p.a.**

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 32 del 7.02.05 è stato approvato lo schema del contratto generale di servizio per l'affidamento della gestione dei servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, igiene, pulizia, sicurezza e delle altre attività ausiliarie, in una logica di "*global service*", con riferimento ai beni demaniali e patrimoniali del Comune di Reggio Calabria, alla Multiservizi Reggio Calabria S.p.a. (società mista partecipata al 51% dal Comune di Reggio Calabria). Il contratto di cui alla richiamata Deliberazione n. 32/2005 è stato sottoscritto in data 28.02.05 e dispiegherà i suoi effetti per 10 anni, a partire dalla data di sottoscrizione.

Nel Disciplinare di servizio (art. 7), il corrispettivo annuo dei singoli servizi, riferito a tutte le prestazioni evidenziate nella relazione di progetto, risulta suddiviso negli importi riepilogati nella seguente tabella.

| Servizio                                  | Importo       |
|-------------------------------------------|---------------|
| Gestione reti stradali                    | 1.194.354,22  |
| Gestione infrastrutture arenili e spiagge | 173.787,75    |
| Gestione uffici giudiziari                | 1.030.347,97  |
| Gestione opere edili                      | 1.031.717,67  |
| Gestione edilizia scolastica              | 1.381.934,12  |
| Gestione aree ed edilizia cimiteriale     | 1.504.425,46  |
| Gestione pronto intervento sul territorio | 647.895,13    |
| Gestione dentro direzionale               | 1.651.472,49  |
| Controllo segnaletica e sistemi infrastr. | 773.836,96    |
| Pubblica illuminazione                    | 571.035,52    |
| Gestione parchi e giardini                | 1.082.275,51  |
| Gestione impianti sportivi                | 999.395,75    |
| Totale                                    | 12.042.478,55 |

Dalla contabilità dell'ente risulta che spese di competenza dell'anno 2009, riferite al rapporto con la Multiservizi Reggio Calabria S.p.a., sono state impegnate e pagate nel 2010, per un importo complessivo di € 4.875.605,56 (allegato n. 8). Tale importo rappresenta un onere di cui il risultato di amministrazione al 31.12.09 non tiene conto.

Inoltre, fatture emesse per attività di competenza 2010, riferite al periodo giugno – ottobre 2010, sono state impegnate e pagate nel 2011, per un importo complessivo di € 5.278.128,64. A tale importo occorre aggiungere gli oneri relativi alle mensilità di novembre e dicembre 2010, non ancora pagati alla data della presente ispezione, per complessivi € 2.694.719,62 (allegato n. 9).

Ovviamente, ancorché non fossero ancora pervenute le relative fatture, gli impegni avrebbero dovuto essere assunti sulla base di quanto stabilito nel contratto di servizio.

Di conseguenza, il totale delle spese per interventi di manutenzione ordinaria di competenza, non imputate nel bilancio 2010, ammonta ad € 7.972.848,26. La differenza tra gli oneri di competenza non imputati nell'esercizio 2010 e quelli non

imputati nell'esercizio 2009 rappresenta un ulteriore onere generatosi nell'anno 2010 rispetto a quanto ricostruito al 31.12.09, per un importo di € 3.097.242,70 (7.972.848,26 – 4.875.605,56).

### **Leonia S.p.a.**

La società che gestisce per conto del Comune, tra l'altro, il servizio di raccolta, trasporto dei rifiuti solidi urbani e spazzamento delle vie e aree pubbliche è la Leonia S.p.a., costituita nel mese di giugno del 2004.

Il contratto per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e del servizio di pulizia delle aree mercatali, il cui schema è stato approvato con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 294/04, è stato sottoscritto in data 2 agosto 2004, registrato al n. 100089 del 4 agosto 2004, ed ha validità di anni 10, a decorrere dalla data di sottoscrizione.

Con successive deliberazioni di Giunta Comunale veniva affidato anche il servizio di spazzamento.

Nel disciplinare di servizio, il canone annuo stabilito quale corrispettivo delle attività prestate dalla Leonia S.p.a. è stato fissato in € 15.200.000,00, IVA inclusa. Dal corrispettivo è espressamente escluso il costo del conferimento in discarica.

Il corrispettivo è stato corrisposto per mensilità, per un importo di € 1.266.335,00 ciascuna. Nel 2010, in base alle fatture emesse dalla società, risulta un adeguamento del canone, visto che le mensilità sono pari a € 1.327.119,56.

Ciò premesso, è stata verificata la regolarità dell'imputazione degli oneri ai rispettivi esercizi.

Dalla contabilità dell'ente, risulta che spese di competenza del 2009 sono state impegnate e pagate nel 2010, per un importo complessivo di € 5.652.211,62 (allegato n. 10), che rappresentano un onere di cui il risultato di amministrazione al 31.12.09 non tiene conto.

Inoltre, fatture emesse per attività di competenza 2010, relative alle mensilità di settembre, ottobre, novembre e dicembre 2010, per complessivi € 5.308.478,24, non sono state impegnate nell'anno di competenza (allegato n. 11).

In base a quanto sopra rappresentato, somme derivanti da gestioni pregresse sono state impegnate e pagate in esercizi successivi. Tali importi rappresentano debiti fuori bilancio.

### **Debiti verso il Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti**

Di seguito vengono riepilogate le posizioni debitorie del Comune verso il Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti in Calabria, relativi alle somme da questi anticipate per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

| Tipologia debito                                                           | Importo              |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Smaltimento rifiuti periodo 1999-2006                                      | 9.930.520,69         |
| Smaltimento rifiuti anno 2007                                              | 6.309.642,63         |
| Debito annualità 2008, al netto di € 500.000 pagate nel 2009 sul cap. 1935 | 5.806.513,33         |
| Annualità 2009 (come da proposta piano di rientro)                         | 6.295.429,00         |
| Debito riferito al V bimestre 2010 (come da proposta piano di rientro)     | 5.444.464,00         |
| <b>Totale</b>                                                              | <b>33.786.569,65</b> |

Si ribadisce come, in questi casi, sia accertato che ci troviamo di fronte ad oneri che emergono quasi sempre da atti formali (deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n. 379 del 25.07.08 per il debito degli anni 2007 e precedenti; del Commissario *ad acta* n. 376 del 24.08.09 per il debito dell'anno 2008; piano di rientro proposto dall'Ufficio del Commissario Delegato per il debito maturato nel 2009 e fino al V bimestre 2010) (allegato n. 12), ma non sempre riconosciuti dall'ente con altrettanti atti formali e che, conseguentemente, non sono stati compresi nelle scritture contabili e nei corrispondenti bilanci di riferimento, se si esclude l'impegno e il pagamento sul cap. 1395, cod. 1090503, a favore del Commissario Delegato di € 1.250.000,00, effettuato nell'anno 2008 (allegato n. 13).

La parte dei suddetti debiti maturata al 31.12.09 ammonta a € 28.342.105,65 (senza considerare il pagamento di € 1.250.000,00).

Il Comune di Reggio Calabria – Settore Finanze e Tributi, ha fatto pervenire via fax il piano di rientro del debito nei confronti del Commissario Delegato per le Emergenze Rifiuti in Calabria relativo all'anno 2008 e precedenti, finanziato con

trattenute dirette a valere sul contributo ordinario sino all'annualità 2019 (allegato n. 14).

Dall'elenco allegato risulta che le detrazioni operate al 31.12.09 ammontano complessivamente ad € 5.129.927,55.

Pertanto, la parte del debito maturata al 31.12.09, al netto delle suddette detrazioni, per un totale di € 23.212.178,10 (28.342.105,65 - 5.129.927,55), rappresenta un onere non contemplato nel risultato di amministrazione alla stessa data.

I restanti € 5.444.464,00 si riferiscono ad un debito maturato nel 2010, non contabilizzato nell'esercizio di competenza.

Dall'elenco fornito dal comune (ved. allegato 14), le detrazioni operate direttamente sul contributo ordinario nell'anno 2010 ammontano ad € 3.708.941,73. Gli oneri non imputati al bilancio 2010 sono pertanto pari ad € 1.735.522,27.

### **1.7 Irregolare utilizzo dei servizi per conto di terzi**

L'esame della documentazione contabile dell'ente ha evidenziato, inoltre, come attraverso l'irregolare imputazione ai servizi per conto di terzi (Titolo VI dell'entrata e Titolo IV della spesa) siano state sostenute spese prive di copertura finanziaria.

L'esame del mastro relativo al capitolo di entrata 1950, Servizi vari per conto di terzi, corrispondente al capitolo 19030 della spesa, ha consentito di rilevare come già nell'anno 2007 sia stato iscritto, con accertamento n. 2204, un credito di € 13.503.965,89 a seguito del pagamento della rata di mutuo, come risulta dalla copia del mandato n. 17882/2007 (allegato n. 15).

Essendo il pagamento dei mutui una spesa propria dell'ente, non può esistere alcun credito vantato nei confronti di soggetti esterni, come testimoniato dal fatto che, alla data di riferimento dell'ultimo consuntivo approvato, tale somma figura ancora tra i crediti dell'ente. Mediante l'artificioso procedimento contabile, pertanto, è stato occultato un disavanzo di bilancio.

Lo stesso può dirsi in riferimento agli accertamenti di entrata n. 56289 e 56298 del 2008, rispettivamente di € 4.712.342,49 e di € 1.325.595,83.

Quanto al primo, alla medesima data non risulta essere stato assunto un impegno di pari importo, per cui appare evidente che l'accertamento è stato operato per pareggiare contabilmente una serie di impegni assunti, fornendo, pertanto, solamente una copertura fittizia alle spese sostenute di cui ai mandati n. 14191/2008, 14192/2008, 6526/2009, 7215/2009, 9418/2009 e 9419/2009 (allegato n. 16).

Quanto al secondo accertamento, che riporta come descrizione solamente le lettere "OIF", è di importo pari all'impegno n. 54241, relativo alle competenze corrisposte al tesoriere a seguito dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. Anche in questo caso, trattandosi di una spesa propria dell'ente, mediante l'accertamento è stata data fittiziamente copertura alle spese sostenute di cui al mandato n. 18842/2008 (allegato n. 17).

Anche questi due ultimi accertamenti figurano ancora tra i crediti dell'ente alla data di riferimento dell'ultimo consuntivo approvato, per cui, mediante lo specifico procedimento contabile, è stato occultato un ulteriore disavanzo al 31.12.09 di € 6.037.938,32.

Nell'anno 2009 è stato effettuato, in data 31.12, l'accertamento n. 9828 di € 8.566.102,88 che riporta quale descrizione esclusivamente la dicitura "accertamento contabile", che non trova riferimento in un impegno corrispondente ed è stato assunto per pareggiare fittiziamente le entrate per servizi per conto terzi con le corrispondenti spese di cui ai mandati nn. 13361, 13368, 13360, 13367 e 13369, emessi in data 31.12.09, per complessivi € 8.020.064,48 (allegato n. 18), nonché con quelle corrispondenti agli impegni n. 6288, 6391, 6402, 7088, 7447, 8391, 8560 e 9268, per complessivi € 546.038,40 .

Di tale accertamento di entrata è stata incassata la somma di € 1.776.453,13 (allegato n. 19). La differenza non incassata alla data del 31.12.09, pari ad € 6.789.649,75, stante la mancanza di un effettivo credito supportato da un titolo giuridico, rappresenta un ulteriore disavanzo alla medesima data.

In definitiva, negli anni 2007 – 2009, mediante l'improprio utilizzo del capitolo 19030, è stato occultato un disavanzo quantificabile al 31.12.09, in relazione ai soli accertamenti in precedenza indicati, in € 26.331.553,96.

### **1.8 Conclusioni: la situazione finanziaria dell'ente al 31.12.09**

In conclusione, in seguito all'analisi finanziaria effettuata nei paragrafi precedenti, che, si rammenta, ha riguardato in particolare la consistenza dei residui di maggior importo dei Titoli I e III delle entrate, le partite debitorie non contabilizzate nei rispettivi bilanci di competenza, nonché l'irregolare utilizzo delle partite di giro con l'iscrizione di crediti inesistenti, è stata accertata l'esistenza di un disavanzo che non emerge dalle risultanze contabili dell'ente al 31.12.09.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'esito dei riscontri effettuati.

| Descrizione                                                           | Subtotale     | Totale                |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------|-----------------------|
| Aggi e riverse RE.GE.S. non contabilizzati in bilancio                |               | 33.983.307,95         |
| Residui attivi insussistenti al 31.12.09, di cui:                     |               | 42.456.717,93         |
| - Residui ICI ordinaria                                               | 14.297.626,35 |                       |
| - Residui TARSU                                                       | 16.701.154,75 |                       |
| - Residui proventi acquedotto comunale                                | 7.044.656,92  |                       |
| - Residui del Titolo V                                                | 4.413.279,91  |                       |
| Spese di competenza 2009 imputate all'esercizio 2010, di cui:         |               | 17.365.830,31         |
| - ATO 5 – Acque Reggine S.p.a.                                        | 6.838.013,13  |                       |
| - Multiservizi S.p.a.                                                 | 4.875.605,56  |                       |
| - Leonia S.p.a                                                        | 5.652.211,62  |                       |
| Debiti Vs Commissario per l'emergenza rifiuti non contabilizzati      |               | 23.212.178,10         |
| Disavanzo emerso dall'irregolare utilizzo dei servizi per conto terzi |               | 26.331.553,96         |
| <b>Totale disavanzo non imputato al consuntivo 2009</b>               |               | <b>143.349.588,25</b> |

Il disavanzo non evidenziato al 31.12.09, rilevato nel corso dei controlli effettuati dagli scriventi, ammonta a complessivi € 143.349.588,25, come evidenziato nella tabella precedente.

Considerato che il conto consuntivo relativo all'esercizio 2009 approvato dall'ente evidenzia un avanzo di amministrazione di € 1.243.533, al 31.12.09 lo stesso documento, tenendo conto delle irregolarità riscontrate, avrebbe dovuto riportare un disavanzo di amministrazione di € 142.106.055, così come riepilogato nella tabella successiva.

| Descrizione                                          | Totale        |
|------------------------------------------------------|---------------|
| Risultato di amministrazione da consuntivo approvato | 1.243.533     |
| Maggior disavanzo ricostruito                        | - 143.349.588 |
| Risultato di amministrazione al 31.12.09             | - 142.106.055 |

Tale risultato non tiene conto di quelle partite creditorie di dubbia esigibilità, come ad esempio i crediti IVA ed i crediti tributari in riscossione da parte della RE.GE.S. e di Equitalia, di cui si è detto in precedenza.

In merito a queste ultime tipologie, in particolare, è del tutto probabile che una quota degli stessi risulterà inesigibile, anche per cause non dipendenti dall'ente o dal concessionario della riscossione. Anche nel caso, puramente teorico, in cui si riuscisse a riscuotere la totalità dei crediti, bisognerebbe comunque corrispondere l'aggio al concessionario della riscossione, che rappresenta un onere che peggiorerebbe il risultato di amministrazione.

Per le ragioni esposte, considerata anche l'impossibilità di rilevare in questa sede l'eventuale esistenza di debiti nei confronti di fornitori minori, il disavanzo di amministrazione ricostruito appare necessariamente approssimato per difetto.

### **1.9 Conclusioni: ulteriore disavanzo maturato al 31.12.10**

Come già specificato in precedenza, alla data di effettuazione della presente ispezione il Comune di Reggio Calabria non ha ancora approvato il conto consuntivo 2010.

Al fine di rilevare gli effetti della gestione sul risultato di amministrazione, gli scriventi hanno acquisito il consuntivo provvisorio ottenuto dal sistema informativo dell'ente che, sebbene suscettibile di ulteriori modifiche, rappresenta comunque una base attendibile su cui effettuare alcuni riscontri.

L'analisi finanziaria effettuata nei paragrafi precedenti ha consentito, come già accennato, di accertare l'esistenza di ulteriori partite debitorie non presenti nelle scritture contabili dell'ente riferite all'esercizio 2010, così come è stata rilevata l'insussistenza di residui attivi.

Inoltre, nel consuntivo provvisorio non sono state regolarizzate tutte le reversali riferite all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. Alla voce di entrata 5015101 – Anticipazioni di cassa, è stato contabilizzato l'importo di € 42.999.661,00, esattamente pari alla voce di spesa 3010301 – Rimborso per anticipazioni di cassa. Da tali dati sembrerebbe che l'ente abbia rimborsato tutta l'anticipazione di cassa utilizzata nell'anno 2010, mentre dai dati acquisiti presso il tesoriere dell'ente risulta che l'anticipazione di cassa al 31.12.10, pari ad € 40.475.528,23, è aumentata di € 4.129.785,99 rispetto all'importo dell'anticipazione utilizzata al 31.12.09, pari ad € 36.345.742,24.

L'importo di € 4.129.785,99 rappresenta un ulteriore onere di gestione generatosi nell'anno 2010, di cui le scritture contabili non tengono conto.

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli oneri non imputati nell'esercizio 2010 ed i residui attivi insussistenti.

| Descrizione                                                      | Subtotale    | Totale        |
|------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|
| Aggi e rivalse RE.GE.S. non contabilizzate in bilancio           |              | 7.468.450,78  |
| Minori accertamenti anno 2010, di cui:                           |              | 8.244.540,70  |
| - ICI ordinaria                                                  | 506.059,75   |               |
| - TARSU                                                          | 7.738.480,95 |               |
| Spese di competenza 2010 non imputate in bilancio, di cui:       |              | 8.161.148,86  |
| - ATO 5 – Acque Reggine S.p.a.                                   | 5.407.639,54 |               |
| - Multiservizi S.p.a.                                            | 3.097.242,70 |               |
| - Leonia S.p.a                                                   | -343.733,38  |               |
| Debiti Vs Commissario per l'emergenza rifiuti non contabilizzati |              | 1.735.522,27  |
| Totale disavanzo non imputato al consuntivo 2010                 |              | 25.609.662,61 |

Tanto premesso, è possibile, partendo dal disavanzo di amministrazione ricostruito per l'anno 2009, aggiungere il risultato di gestione dell'anno 2010, ottenibile sottraendo dalle entrate 2010 (pari ad € 297.340.788) le spese 2010 (pari ad € 294.545.579), così come indicate nel consuntivo provvisorio, e tener successivamente conto dell'anticipazione non contabilizzata e del disavanzo riepilogato nella tabella precedente.

| Descrizione                              | Totale        |
|------------------------------------------|---------------|
| Risultato di amministrazione al 31.12.09 | - 142.106.055 |
| Risultato di gestione anno 2010          | 2.795.209     |
| Maggior disavanzo ricostruito            | - 25.609.663  |
| Anticipazione non contabilizzata         | - 4.129.786   |
| Risultato di amministrazione al 31.12.10 | - 169.050.295 |

Tale risultato negativo potrebbe rivelarsi non esaustivo, come già specificato in precedenza, in quanto l'ente dovrà verificare l'esistenza dei crediti IVA contabilizzati in bilancio alla voce "Recuperi e rimborsi vari" (cod. 353320) di € 9.171.379,35, dei crediti relativi ai tributi (ICI, TARSU e proventi dell'Acquedotto comunale) gestiti da Equitalia per circa € 27 milioni e degli altri tributi minori.

Per completezza di trattazione, si deve osservare che l'Ufficio sta operando un profondo lavoro di rivisitazione anche sui residui passivi. La generale confusione delle scritture contabili, infatti, fa presumere che anche su quel fronte vi sia la necessità di una analitica ricognizione.

Infatti, gli esiti, provvisoriamente comunicati agli scriventi, delle verifiche effettuate hanno portato a ritenere che, per motivazioni varie (impegni per spese che non si effettueranno più, duplicazioni imputabili a meri errori, ecc.), si dovrà procedere all'eliminazione di residui passivi per un importo approssimativamente quantificato in circa € 40.000.000,00.

Si fa presente che l'eliminazione dei residui passivi, qualora non supportata da elementi giustificativi certi e definitivi, potrebbe dar luogo, ove il creditore vantasse il suo credito in futuro, alla necessità da parte dell'ente di ripianare una pendenza passiva ormai eliminata dalla contabilità e per la quale non risulta preordinata nessuna copertura finanziaria, con la conseguente insorgenza di debiti fuori bilancio.

Ancorché, previa effettuazione delle dovute verifiche, gli uffici finanziari dell'ente procedessero all'eliminazione di tale massa di residui passivi, la situazione finanziaria risulterebbe migliorata, ma non consentirebbe di compensare l'ingente disavanzo emerso.

Il risultato che discende dalla situazione esposta è che negli anni passati l'ente ha occultato un risultato di amministrazione fortemente negativo.

E' appena il caso di sottolineare che la mancata contabilizzazione di oneri (si vedano gli aggi) e la sovrastima delle entrate si riflette anche sull'approvazione dei bilanci di previsione.

Gli stessi, infatti, vegono predisposti tenendo conto del *trend* storico delle entrate e delle spese. Parametrando i bilanci su rendiconti inattendibili, si giunge all'approvazione di documenti altrettanto falsati, con aggravio dei problemi.

La conclusione inevitabile dell'operazione di occultamento della reale situazione dei conti porta inevitabilmente alla classica condizione in cui versano gli enti in

profonda difficoltà, cioè alla crisi della liquidità, con sempre più numerose aggressioni dei creditori ai fondi dell'ente presso il tesoriere (pignoramenti vari).

Il Comune di Reggio Calabria ha cercato di ovviare a tale problema con un forte ricorso all'anticipazione di tesoreria ed utilizzando, al di fuori di ogni controllo, le entrate vincolate per finanziare le spese più varie, violando le disposizioni in materia previste dal D.Lgs. n. 267/00, come verrà successivamente specificato.

Si segnala, infine, che in merito alle criticità sin qui evidenziate è in corso un'inchiesta da parte della Procura della Repubblica di Reggio Calabria (procedimento penale n. 1576/2011).

### **1.10 Il ricorso all'anticipazione di tesoreria**

Gli scriventi hanno verificato il rispetto delle norme previste dal D.Lgs. n. 267/00 in materia di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e delle entrate a destinazione vincolata. Nella tabella seguente viene riepilogata la situazione delle anticipazioni di cassa per gli anni dal 2007 al 2010.

Si precisa che i dati relativi all'utilizzo delle anticipazioni sono stati forniti dal Banco di Napoli, tesoriere dell'ente.

| Anno | Anticipazione non restituita al 31.12 | Impegni per interessi su intervento 1010306 |
|------|---------------------------------------|---------------------------------------------|
| 2007 | 23.076.833,88                         | 40.000,00                                   |
| 2008 | 35.241.174,31                         | 20.000,00                                   |
| 2009 | 36.345.742,24                         | 20.000,00                                   |
| 2010 | 40.475.528,23                         | 300.000,00                                  |

Sull'apposito capitolo di bilancio del Titolo I della spesa (cod. 1010306) su cui vanno contabilizzati gli interessi passivi, risultano impegni e pagamenti per soli € 380.000,00.

I restanti interessi pagati al tesoriere, per complessivi € 1.889.053,48, sono stati irregolarmente contabilizzati tra le partite di giro, al Titolo IV - Spese per conto di terzi cod. 4000005 - capitolo 19030.

In totale gli interessi pagati (sul Titolo IV e sul Titolo I) dall'ente ammontano a € 2.269.053,48 (1.889.053,48 + 380.000,00).

Si deve rilevare, altresì, la irregolare contabilizzazione del rimborso delle anticipazioni, in quanto il debito nei confronti dell'istituto tesoriere non è stato integralmente imputato al Titolo III della spesa – Spesa per rimborso di prestiti (cod. 3010301), ma sullo stesso Titolo IV – Spese per conto di terzi (cod. 4000005 - capitolo 19030).

Infatti, i residui riferiti al Titolo III della spesa, tra cui doveva essere presente il debito per il rimborso dell'anticipazione, sono pari a zero per tutto il periodo esaminato, ad esclusione dell'anno 2008, in cui sono pari ad € 488.027,00, importo enormemente più basso del debito nei confronti del tesoriere.

Come previsto dall'art. 195 del TUEL, le entrate a destinazione vincolata possono essere utilizzate in termini di cassa, ma le somme eventualmente utilizzate vincolano una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222 del TUEL.

In base al combinato disposto delle norme richiamate, le somme a destinazione vincolata temporaneamente utilizzate e le somme anticipate dal tesoriere all'ente non possono, congiuntamente, superare i 3/12 delle entrate riferite ai primi tre titoli del conto consuntivo del penultimo anno precedente.

Gli scriventi hanno verificato, a campione, che le reversali ed i mandati siano stati correttamente imputati alla gestione delle risorse libere e di quelle vincolate, rilevando molteplici irregolarità.

Dall'esame dei mandati di pagamento archiviati è stato possibile rilevare come il riferimento alla gestione della cassa libera o vincolata sia palesemente errato, comportando l'alterazione del saldo relativo alle giacenze di cassa vincolate tenuto dal tesoriere.

A titolo di esempio, si segnalano i mandati riportanti il riferimento alla reversale di incasso n. 6 del 2006. Con tale reversale sono state incassate le somme versate dalla BNL a seguito dell'operazione di ristrutturazione dell'indebitamento dell'ente perfezionato nell'anno 2006, di cui si dirà in seguito.

Con l'operazione in questione è stata prevista l'estinzione anticipata di una serie di mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, utilizzando le risorse derivanti dall'accensione di un nuovo mutuo con la BNL.

Parte delle somme ricevute sono state versate alla Cassa Depositi e Prestiti ed al MEF per l'estinzione delle posizioni pregresse, mentre la restante parte delle somme incassate doveva servire a far fronte ai pagamenti degli stati di avanzamento dei lavori pubblici finanziati mediante i mutui oggetto di estinzione anticipata.

L'esame dei mandati ha evidenziato, invece, come sia stato comunicato al tesoriere che pagamenti diversi da quelli previsti facevano riferimento alle somme incassate con reversale n. 6/2006.

Si elencano, nella tabella seguente, i mandati rinvenuti, nei quali viene infondatamente fatto riferimento alla gestione vincolata dei fondi di cassa di cui alla reversale n. 6/06, che doveva essere utilizzata solo per il pagamento di opere pubbliche, specificando che gli stessi rappresentano solo un esempio della irregolare gestione della cassa vincolata.

| Mandato | Importo      | Oggetto                                                           |
|---------|--------------|-------------------------------------------------------------------|
| 2655/09 | 3.047,00     | Pulizia locali centro sociale di Sbarre                           |
| 2658/09 | 34.210,61    | Pagamento soc. Sciabaduba per centri estivi per minori            |
| 2867/09 | 3.000,00     | Arcidiocesi RC e Bova per servizi socio assistenziali             |
| 2870/09 | 11.300,00    | Arcidiocesi RC e Bova per servizi socio assistenziali             |
| 2871/09 | 18.000,00    | Casa di riposo Villa Speranza per rette strutture anziani         |
| 5248/09 | 33.494,08    | Arcidiocesi RC e Bova per servizi socio assistenziali             |
| 5315/09 | 19.855,90    | Coop. Skinner per servizi socio assistenziali                     |
| 5316/09 | 6.301,80     | Coop. Skinner per servizi socio assistenziali                     |
| 5633/09 | 29.545,19    | Arcidiocesi RC e Bova per servizi socio assistenziali             |
| 5919/09 | 6.861,96     | Coop. Skinner per servizi socio assistenziali                     |
| 5922/09 | 18.613,90    | Coop. Skinner per servizi socio assistenziali                     |
| 5921/09 | 21.833,90    | Coop. Libero Nocera per servizi socio assistenziali               |
| 5923/09 | 5.025,88     | Coop. Libero Nocera per servizi socio assistenziali               |
| 5926/09 | 8.626,36     | Arcidiocesi RC e Bova per servizi socio assistenziali             |
| 6243/09 | 23.588,80    | Coop. Libero Nocera per servizi socio assistenziali               |
| 7215/09 | 1.000.000,00 | Enel per debiti pregressi                                         |
| 8235/09 | 122.534,65   | BNL per pagamento interessi derivanti da contratti di <i>swap</i> |
| 9638/09 | 250.000,00   | Erogazione in favore della Parrocchia di S. Giorgio Martire       |
| 9408/09 | 5.000,00     | Erogazione in favore della Parrocchia di S. Giovanni Battista     |
| Totale  | 1.620.840,03 |                                                                   |

In altri casi, in occasione di pagamenti di spese correnti, è stato indebitamente comunicato il riferimento alla gestione di cassa vincolata, senza far riferimento ad una specifica reversale.

Nella tabella seguente vengono riepilogati, a titolo di esempio, alcuni pagamenti irregolari.

| Mandato | Importo      | Oggetto                   |
|---------|--------------|---------------------------|
| 9418/09 | 959.451,52   | Enel per debiti pregressi |
| 9419/09 | 40.548,48    | Enel per debiti pregressi |
| Totale  | 1.000.000,00 |                           |

Va inoltre rilevato come l'indicazione del riferimento alla gestione vincolata sia stato comunicato al tesoriere, dalla dirigente *pro tempore* del settore Finanze, mediante separata comunicazione o mediante correzione a penna del mandato elaborato dal sistema informativo.

Non aver proceduto a correggere il mandato nel sistema informativo porta, come conseguenza, il disallineamento dei dati rilevabili informaticamente presso l'ente rispetto a quelli in possesso del tesoriere.

Oltre alle irregolarità rilevate in riferimento ai mandati, riscontro effettuato a campione limitatamente all'anno 2009, vista la mole dei mandati emessi dall'ente (oltre 15.000 all'anno), gli scriventi hanno rilevato irregolarità anche nella contabilizzazione delle reversali d'incasso.

Parte delle disponibilità liquide rivenienti dall'operazione di ristrutturazione dell'indebitamento operata nell'anno 2006 (di cui si dirà in seguito), necessarie al pagamento delle opere pubbliche in corso di realizzazione, sono state temporaneamente investite tramite la BNL per l'acquisto di strumenti finanziari a breve termine. L'investimento tramite BNL è avvenuto mediante mandato di pagamento n. 1687/06, imputato alla gestione vincolata.

In data 22.09.06 è stata riversata dalla BNL la somma di € 15.000.000,00, relativa al disinvestimento della polizza BNL vita, che è stata imputata alla gestione libera. Lo stesso è avvenuto per la somma di € 8.029.164,19, relativa al disinvestimento parziale di obbligazioni sottoscritte, di cui € 8.000.000,00 relativi al rimborso del capitale ed € 29.164,19 per interessi.

Le somme in questione, al momento dell'uscita dalla cassa dell'ente, sono state imputate alla gestione vincolata, ma al loro rientro sono state irregolarmente imputate alla gestione libera. Tale irregolarità, per il solo anno 2006, è quantificabile in € 23.000.000,00.

Lo stesso è avvenuto nell'anno 2007, quando è stata disinvestita la quota residua di investimenti effettuati, che ha portato all'incasso della somma complessiva

di € 21.060.220,50, di cui € 21.000.000,00 relativi al rimborso del capitale ed € 60.220,50 per interessi.

Le somme sono state incassate con reversali dal n. 8775/07 al n. 8906/07, imputate alla gestione libera. L'irregolarità, per il solo anno 2007, è quantificabile in € 21.000.000,00, che, sommati alle somme irregolarmente imputate nell'anno precedente, portano il totale ad € 44.000.000,00.

Alla luce di quanto esposto, che rappresenta necessariamente un esame parziale delle irregolarità commesse, è possibile verificare se l'ente ha rispettato il limite per il ricorso all'anticipazione di tesoreria previsto dall'art. 222 del TUEL, sulla base dei dati riportati nella tabella seguente.

|                               | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       |
|-------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Somma concessa dal tesoriere  | 0          | 23.076.834 | 35.241.174 | 36.345.742 | 40.475.528 |
| Reversali irregolari          | 23.000.000 | 44.000.000 | 44.000.000 | 44.000.000 | 44.000.000 |
| Mandati irregolari            |            |            |            | 2.620.840  | 2.620.840  |
| Totale                        | 23.000.000 | 67.076.834 | 79.241.174 | 82.966.582 | 87.096.368 |
| Limite anticipazione art. 222 | 34.464.310 | 37.264.131 | 40.544.964 | 39.267.809 | 42.999.662 |
| Superamento limite            |            | 29.812.703 | 38.696.210 | 43.698.773 | 44.096.706 |

Dalla tabella precedente è possibile rilevare come l'ente abbia violato sin dall'anno 2007 il limite per l'anticipazione di tesoreria previsto dall'art. 222 del TUEL, arrivando ad utilizzare nell'anno 2010 un'anticipazione più che doppia rispetto a quella consentita.

Il rilevante ricorso all'anticipazione di cassa, prevista dall'art. 222 del TUEL, oltre a violare il suddetto limite e a rappresentare un notevole esborso per le casse dell'ente, evidenzia una manifesta e considerevole difficoltà di liquidità (che sarà più approfonditamente rappresentata in un successivo paragrafo).

Nel caso di specie, l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria si configura, altresì, non come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità, ma come forma sistematica di finanziamento dell'Ente,

trasformandosi così in strumento di indebitamento improprio, in violazione del limite previsto dall'art. 202 del TUEL.

### **1.11 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, infatti, è possibile rilevare se l'ente ha 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 l'ente, in assenza di immediati interventi, a non essere in grado di far fronte agli impegni assunti.

Nelle tabelle in allegato n. 20 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.

Esaminando gli impegni ed i pagamenti, sia in conto competenza che in conto residui, relativi all'Intervento 3 della Spesa corrente – Prestazioni di servizi, è possibile rilevare che gli impegni ammontano, nel quinquennio, ad € 405.561.803, mentre i pagamenti ammontano ad € 384.980.476. Tale dato peggiora ulteriormente se si tiene conto degli oneri non imputati nelle scritture contabili, di cui si è parlato in precedenza.

Le spese di cui all'Intervento 3 sono solitamente le più sensibili in caso di difficoltà dell'ente, e ne rappresentano un valido indicatore. Analogo andamento è rilevabile esaminando nel complesso gli impegni ed i pagamenti relativi alla spesa corrente.

Oltre ad aver utilizzato abbondantemente l'anticipazione di tesoreria e ad aver utilizzato risorse vincolate per finanziare spese diverse da quelle previste, l'ente ha anche rallentato i pagamenti nei confronti dei propri creditori.

Al fine di verificare la situazione delle fatture ricevute ed eventuali ritardi nei pagamenti, gli scriventi hanno esaminato quelle ancora da pagare per utenze.

Dal controllo è emerso che nei confronti dell'ENEL, alla data del 15 maggio 2011, risultavano da pagare (dati aggiornati al 23 giugno 2011) le fatture scadute dal 25.06.10 al 30.08.10 per € 2.037.815,14 e quelle dall'1.01.11 in poi, per complessivi € 4.260.804,91 (allegato n. 19 *bis*).

Le difficoltà dell'ente a far fronte alle proprie obbligazioni e il ritardo con cui avvengono i pagamenti sono meglio compresi se si considerano le fatture delle società di servizi, il cui pagamento è rinviato ad servizi successivi (ved. apposito paragrafo), e il mancato versamento all'erario delle ritenute, di cui si riferisce nel successivo paragrafo.

#### **1.12 L'omesso versamento di ritenute erariali**

I fatti esposti in precedenza non rappresentano, da soli, le difficoltà che l'ente incontra, ed ha incontrato in passato, per far fronte ai propri impegni.

Sin dall'anno 2007, infatti, l'ente non ha proceduto a versare all'Erario le somme trattenute al personale dipendente a titolo di IRPEF.

I residui di cui al Titolo IV della spesa, categoria 2, Ritenute erariali, che rappresentato il debito accumulato dall'ente, sono cresciute così come riepilogato nella seguente tabella.

|                   | 2006         | 2007         | 2008         | 2009          | 2010          |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Ritenute erariali | 1.948.757,41 | 4.258.571,52 | 7.036.640,39 | 13.722.397,39 | 20.881.582,95 |

Le ripetute violazioni in materia tributaria commesse negli anni esaminati hanno contribuito a ritardare l'inevitabile crisi di liquidità.

Ancor più significativo dell'accumularsi di debiti appare il fenomeno della mancanza di pagamenti riferiti all'adempimento di obbligazioni tributarie, al fine di evidenziare come tale irregolarità, avente riflessi anche penali, non potesse non essere conosciuta dagli organi dell'ente.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i pagamenti effettuati nel periodo esaminato riferiti al Titolo IV della spesa, categoria 2, Ritenute erariali.

|                                | 2006         | 2007         | 2008         | 2009       | 2010         |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| Pagamenti di ritenute erariali | 9.384.844,58 | 5.243.859,50 | 5.728.809,61 | 861.259,21 | 1.531.794,73 |

La carenza di liquidità rappresenta un indicatore oggettivo di una situazione di bilancio critica, che, in base a quanto rappresentato in precedenza, appariva evidente già dall'anno 2007.

## CAPITOLO II

### L'INDEBITAMENTO

#### 2.1 Introduzione

Dall'esame della documentazione debitoria del Comune di Reggio Calabria si è potuto rilevare che l'ente ha acceso nell'anno 2006 un mutuo con la BNL finalizzato alla ristrutturazione di parte dell'indebitamento contratto con la Cassa depositi e Prestiti; inoltre, ha contratto con la Cassa Depositi e Prestiti e con il Credito sportivo una serie di altri mutui per il finanziamento di spese d'investimento.

Il Comune ha anche sottoscritto una serie di operazioni di *swap*, aventi quale nozionale sottostante i mutui in precedenza citati.

Alla data di inizio della verifica risultavano accessi presso la Cassa Depositi e Prestiti n. 680 mutui (dato aggiornato al 12.06.11), così come rilevati dal *report* "Finanziamenti concessi", parte con oneri a carico del Comune di Reggio Calabria e parte con oneri a carico dello Stato o di altri Enti pubblici in base a leggi speciali, per un totale complessivo di € 430.120.118,42.

Il mutuo sottoscritto con la BNL nell'anno 2006 per la ristrutturazione di precedenti posizioni debitorie, consistenti in 486 mutui accessi con la Cassa depositi e prestiti, è pari ad € 152.257.346,49.

Alla data di inizio della verifica il debito residuo nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti era pari ad € 250.492.275,18, di cui € 152.861.467,43 per quota capitale ed € 97.630.807,75 per quota interessi, così come rilevato dal prospetto "Estratto conto rate" (aggiornato al 12.06.11).

Il debito residuo nei confronti della BNL, per quota capitale, è pari ad € 139.268.824,56 (aggiornato al 31.12.10 successivamente al pagamento della rata) ed il debito residuo nei confronti del Credito sportivo è pari ad € 4.781.736,52.

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

Nel periodo 2006 - 2010 il Comune di Reggio Calabria ha accesso 368 nuovi mutui con la Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento di investimenti, per complessivi € 131.363.148,63.

Nello schema sottostante, sono sintetizzati i dati relativi alle posizioni debitorie accese anno per anno, ricavati dal prospetto "Finanziamenti concessi" della Cassa depositi e prestiti.

| 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010 |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------|
| € 63.917.045,81 | € 22.223.179,97 | € 30.205.841,91 | € 15.017.080,94 | € 0  |

## 2.3 Il limite di spesa di cui all'articolo 204 del T.U.E.L.

L'art. 204 del Decreto Legislativo n. 267/00, che ha sostituito l'art. 46 del Decreto Legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, prevedeva 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 l'anno 2012 ed all'8% a decorrere dall'anno 2013.

Nella tabella che segue sono sintetizzati i dati relativi alla spesa per interessi, rilevati dai conti consuntivi 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    | 137.857.805 | 149.056.534 | 162.179.854 | 157.071.237 | 171.998.648 |
| Limite art. 204     | 16.542.937  | 22.358.480  | 24.326.978  | 23.560.686  | 25.799.797  |
| Spesa per interessi | 783.819     | 5.110.175   | 6.965.974   | 5.916.577   | 6.272.300   |

La capacità mutuabile dell'ente resta elevata nonostante le modifiche apportate all'articolo 204 abbiano ristretto i vincoli all'indebitamento rispetto a quelli originariamente previsti. Va però rilevato come i dati contabili non sono pienamente attendibili, per le ragioni esposte in precedenza.

## 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 accesi 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, i residui di importo comunque inferiore al limite 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 evidenziato un consistente numero di mutui accesi 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 680 posizioni relative a finanziamenti concessi, 555 presentano un residuo ancora da erogare e di queste 219 fanno riferimento a mutui concessi tra il 1974 e il 2005. Dei mutui in questione, solo 3 sono stati oggetto di devoluzione.

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    | Posizioni                       | 555    | 140.785.468,44         |
| 2    | Di cui con residuo < € 5.000,00 | 145    | 228.171,99             |
| 3    | Di cui con residuo < 5 %        | 22     | 565.075,44             |

Gli importi indicati nell'ultima colonna della tabella precedente ai righi 2 e 3, per un totale di € 793.247,43, 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.

Come innanzi accennato, risultano aperte numerose posizioni relative a mutui concessi negli anni compresi tra il 1974 ed il 2005 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 tale residuo.

I mutui esaminati sono i seguenti:

- 1) Posizione 4272830/00, data concessione 15.10.96, relativo a istituto professionale, per un importo concesso di € 309.874,14, con residuo pari ad € 6.424,86;

- 2) Posizione 4386533/00, data concessione 28.11.02, relativo a chiese, per un importo concesso di € 51.645,69, con residuo pari ad € 2.065,42;
- 3) Posizione 4386854/00, data concessione 28.11.02, relativo a chiese, per un importo concesso di € 25.822,84, con residuo pari ad € 4.877,72;
- 4) Posizione 4475864/00, data concessione 15.06.05, relativo a opere di viabilità comunali, per un importo concesso di € 150.000,00, con residuo pari ad € 4.392,87;
- 5) Posizione 4354000/01, data concessione 19.06.01, relativo a immobile comunale, per un importo concesso di € 880.139,87, con residuo pari ad € 185.659,41.

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'U.O. Progettazione ed esecuzione LL.PP., con nota n. 104635 del 30.06.11 (allegato n. 21), ha comunicato che tutte le opere in questione sono concluse e che non vi sono somme da corrispondere ad alcuno.

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

Va 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 nuovi mutui contratti per il finanziamento delle opere pubbliche.

Infatti, 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 far carico di nuovi mutui e dei relativi oneri.

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

In relazione ai mutui accesi presso la Cassa Depositi e Prestiti, gli scriventi hanno inoltre 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.

Le posizioni selezionate sono le seguenti:

- 1) Posizione 4538458/00, data concessione 21.12.09, relativo a edifici scolastici vari, per un importo concesso di € 650.000,00;
- 2) Posizione 4525014/00, data concessione 12.12.08, relativo a opere di viabilità comunale, per un importo concesso di € 120.000,00;
- 3) Posizione 4520017/00, data concessione 03.07.08, relativo a strade comunali, per un importo concesso di € 50.869,03;
- 4) Posizione 4516379/00, data concessione 30.05.08, relativo a strade comunali, per un importo concesso di € 130.000,00;
- 5) Posizione 4514691/00, data concessione 13.12.07, relativo a opere idriche varie, per un importo concesso di € 100.000,00.

### **Posizione 4538458/00, relativa a edifici scolastici vari**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto è stato possibile rilevare che i lavori riguardano la riqualificazione della ex sede della Facoltà di Agraria, destinata ad accogliere l'istituenda Scuola Regionale dello Sport.

Gli interventi da eseguire consistono nel riadattare la struttura alle nuove esigenze, con rifacimento dell'impianto elettrico, realizzazione impianto audio, realizzazione impianto di climatizzazione, realizzazione impianto di videosorveglianza, realizzazione impianto di illuminazione esterna, impermeabilizzazione del terrazzo, rifacimento pavimentazioni, rifacimento prospetti, bitumazione del cortile esterno e raccolta acque piovane.

La radicale modifica dell'esistente permette di qualificare la spesa in questione come d'investimento.

#### **Posizione 4525014/00, relativa a opere di viabilità comunale**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto è stato possibile rilevare che i lavori riguardano la riqualificazione della piazza posta in fregio alla chiesa di Santa Venere.

Gli interventi da eseguire consistono nell'ampliamento della piazza mediante copertura di canalone posizionato ai margini della stessa, di pavimentazione della piazza, ridisegno della scala di accesso, realizzazione impianto di illuminazione e posa in opera di elementi di arredo urbano.

La radicale modifica dell'esistente permette di qualificare la spesa in questione come d'investimento.

#### **Posizione 4520017/00, relativa a strade comunali**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto è stato possibile rilevare che i lavori riguardano la pavimentazione con conglomerato bituminoso e la realizzazione di marciapiedi su un tratto di strada in terra battuta in Via Vallezulla.

La realizzazione *ex novo* della pavimentazione stradale e dei marciapiedi è qualificabile come spesa d'investimento.

#### **Posizione 4516379/00, relativa a strade comunali**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto è stato possibile rilevare che i lavori riguardano il rifacimento del muro di sostegno della Via Margio di Vito, con allargamento della sede stradale.

Le opere consistono nella realizzazione di un muro di contenimento con caratteristiche differenti rispetto a quello esistente, lesionato verticalmente, allargamento della sede stradale e rifacimento del manto.

Le opere in questione, considerate le modifiche operate rispetto alla situazione preesistente, finalizzate a dotare di maggiore solidità il muro di contenimento ed a rendere più sicura la sede stradale, a seguito dell'allargamento della stessa e della realizzazione di *guard-rail*, possono far ritenere la spesa in questione quale investimento.

### **Posizione 4514691/00, relativa a opere idriche varie**

Dalla lettura della relazione tecnica relativa al progetto (allegato n. 22) è stato possibile rilevare che i lavori riguardano interventi di manutenzione straordinaria sulla rete idrica.

Gli interventi da eseguire non vengono dettagliatamente specificati, ma si riferiscono comunque al ripristino di impianti esistenti, senza che vengano apportate agli stessi innovazioni di carattere sostanziale.

Esaminando l'elenco prezzi unitari (allegato n. 23) è possibile rilevare come siano indicati esclusivamente i prezzi riferiti ad una singola unità di misura di materiale o di prestazione (ad esempio, prezzo al Kg per i pezzi speciali in acciaio, prezzo per metro lineare di scavo, prezzo per ora di lavoro di un operaio, ecc.).

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 del 08.04.08, ha specificato che è possibile ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di 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.

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

La natura degli interventi finanziati, consistenti in mere attività di manutenzione finalizzate al mantenimento della funzionalità degli impianti esistenti, esclude che gli stessi possano essere qualificati come investimenti ai sensi della normativa richiamata.

Inoltre, la mancata specificazione dei lavori qualifica le prestazioni come effettuate nell'ambito di un appalto aperto, nel quale, sulla base dei prezzi previsti, vengono remunerate le prestazioni man mano rese necessarie ed effettuate.

Nella sentenza in precedenza richiamata, il cui impianto è stato integralmente confermato dalla Sentenza n. 444/2010 della Corte dei conti, Sezione prima giurisdizionale centrale, viene esclusa la possibilità di poter qualificare come investimenti gli interventi effettuati nell'ambito di contratti di appalto aperti, in assenza di una preventiva progettazione unitaria degli interventi da eseguire, come avvenuto anche nel caso in esame in questa sede.

Tanto premesso, autorizzando il ricorso all'indebitamento per il finanziamento della spesa in questione, non qualificabile come spesa d'investimento, è stato violato 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 2007, 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. 29 del 03.04.07 (allegato n. 24).

## **2.6 La ristrutturazione dell'indebitamento avvenuta nel 2006**

Il Comune di Reggio Calabria, nel corso dell'anno 2006, ha sottoscritto un mutuo con la BNL, quale capofila del raggruppamento di imprese comprendente anche la Banca OPI S.p.a., finalizzato all'estinzione anticipata di una serie di mutui contratti negli anni precedenti con la Cassa Depositi e Prestiti.

L'importo del nuovo mutuo sottoscritto è pari ad € 154.257.346,49, rimborsabile in 19,5 anni, ed è stato utilizzato per rimborsare anticipatamente 486 mutui, per un importo inizialmente concesso di € 170.997.139,00.

Il debito residuo, alla data di effettuazione dell'operazione, era pari ad € 147.513.426,07, a cui va aggiunto l'indennizzo per estinzione anticipata da versare alla Cassa Depositi e Prestiti di € 6.743.920,42.

Il contratto sottoscritto prevede il rimborso in 39 rate semestrali posticipate, comprensive della quota interessi, calcolata al tasso fisso del 3,671%.

L'operazione è stata autorizzata con Deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 22.09.05, con la quale è stata inoltre prevista la chiusura dell'operazione di *swap* di tipo *In & Out*, in corso con la BNL, e la sottoscrizione di una nuova operazione di *swap*, di tipo IRS con *purple collar*.

Con la medesima delibera è stata autorizzata la gestione attiva della liquidità rinveniente, al fine di ottenere maggiori rendimenti rispetto ai parametri di mercato vigenti.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 530 dell'8.09.05 è stato dato seguito a quanto previsto dal Consiglio Comunale.

Va preliminarmente rilevato come dalla documentazione esaminata non sia stato possibile verificare la sussistenza delle condizioni di convenienza dell'operazione previste dall'art. 41, comma 2, della Legge n. 448/01.

Esaminando il piano di ammortamento del nuovo mutuo sottoscritto, si può rilevare come sino alla scadenza del 30.06.09 sia stato previsto, ad ogni singola scadenza semestrale, il rimborso di una quota capitale di € 1.000.000,00.

Dalla scadenza del 31.12.09 la quota capitale cresce sensibilmente, oscillando tra un minimo di € 3.274.053,12 del 31.12.09 ad un massimo di € 5.743.958,08 del 30.06.26.

La riduzione degli oneri a carico dei bilanci 2006 – 2009 appare evidente, così come evidenziato nella tabella successiva.

| Anno | Quota capitale | Quota interessi | Totale        |
|------|----------------|-----------------|---------------|
| 2006 |                | 5.698.738,73    | 5.698.738,73  |
| 2007 | 2.000.000,00   | 5.644.432,18    | 7.644.432,18  |
| 2008 | 2.000.000,00   | 5.571.012,18    | 7.571.012,18  |
| 2009 | 4.274.053,12   | 5.497.592,18    | 9.771.645,30  |
| 2010 | 6.714.468,81   | 5.297.939,78    | 12.012.408,59 |
| 2011 | 6.943.123,23   | 5.049.372,24    | 11.992.495,47 |
| 2012 | 7.180.248,58   | 4.792.333,76    | 11.972.582,34 |
| 2013 | 7.426.158,69   | 4.526.510,52    | 11.952.669,21 |
| 2014 | 7.681.179,02   | 4.251.577,06    | 11.932.756,08 |
| 2015 | 7.945.647,06   | 3.967.195,90    | 11.912.842,96 |
| 2016 | 8.219.912,82   | 3.673.017,02    | 11.892.929,84 |
| 2017 | 8.504.339,29   | 3.368.677,43    | 11.873.016,72 |
| 2018 | 8.799.302,86   | 3.053.800,72    | 11.853.103,58 |
| 2019 | 9.105.193,93   | 2.727.996,53    | 11.833.190,46 |
| 2020 | 9.422.417,31   | 2.390.860,02    | 11.813.277,33 |
| 2021 | 9.751.392,84   | 2.041.971,36    | 11.793.364,20 |
| 2022 | 10.092.555,90  | 1.680.895,18    | 11.773.451,08 |
| 2023 | 10.446.357,99  | 1.307.179,96    | 11.753.537,95 |
| 2024 | 10.813.267,35  | 920.357,47      | 11.733.624,82 |
| 2025 | 11.193.769,58  | 519.942,13      | 11.713.711,71 |
| 2026 | 5.743.958,08   | 105.430,35      | 5.849.388,43  |

Dall'esame della tabella precedente, appare evidente come l'ente abbia scelto di ridurre gli oneri a carico dei bilanci sino al 2009. Se si considera che i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti presentano un piano di ammortamento con rate decrescenti, è possibile affermare che l'operazione di ristrutturazione posta in essere ha consentito di rinviare nel tempo gli oneri connessi al servizio del debito.

La somma incassata dalla BNL, pari ad € 154.257.346,49, è stata utilizzata per corrispondere al MEF ed alla Cassa Depositi e Prestiti quanto dovuto per l'estinzione anticipata.

Parte della liquidità ottenuta dall'ente, necessaria al completamento delle opere pubbliche finanziate con i mutui oggetto di estinzione anticipata, è stata investita con

la BNL. Sono state acquistate obbligazioni BNL per un importo di € 29.000.000,00 ed è stato sottoscritto un certificato di capitalizzazione BNL Vita per € 24.000.000,00, per un totale di € 53.000.000,00 (mandato n. 1687/2006).

Le somme investite sono state integralmente rimborsate all'ente, maggiorate degli interessi.

Contestualmente all'emissione obbligazionaria, l'ente ha sottoscritto con lo stesso istituto di credito due contratti di *interest rate swap*, che hanno sostituito il contratto in precedenza stipulato.

Di seguito verranno illustrati i contratti in derivati sottoscritti dall'ente.

## **2.7 I contratti di *interest rate swap* stipulati dall'Ente**

Il Comune di Reggio Calabria, nel corso del periodo 2003 – 2006, ha sottoscritto una serie di contratti di *swap*, che vengono di seguito esaminati.

### **2.7.1 Quadro di riferimento normativo**

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 dell'Interno, 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.

L'art. 3 del predetto regolamento tratta delle operazioni in strumenti derivati, specificando quali siano le operazioni consentite ed a quali condizioni le stesse possono essere stipulate.

In particolare, in caso di operazioni di indebitamento effettuate in valute diverse dall'euro, è fatto obbligo di prevedere la copertura del rischio di cambio mediante "swap di tasso di cambio", inteso come un contratto tra due soggetti che assumono l'impegno di scambiarsi regolarmente flussi di interessi e capitale espressi in due diverse valute, secondo modalità, tempi e condizioni contrattualmente stabiliti.

Il comma 2 prevede che, in aggiunta alle operazioni di cui al comma 1, sono inoltre consentite le seguenti operazioni derivate:

a) "swap di tasso di interesse" tra due soggetti, che assumono l'impegno di scambiarsi regolarmente flussi di interessi, collegati ai principali parametri del mercato finanziario, secondo modalità, tempi e condizioni contrattualmente stabiliti;

b) acquisto di "forward rate agreement", in cui due parti concordano il tasso di interesse che l'acquirente del forward si impegna a pagare su un capitale stabilito ad una determinata data futura;

c) acquisto di "cap" di tasso di interesse, in cui l'acquirente viene garantito da aumenti del tasso di interesse da corrispondere oltre il livello stabilito;

d) acquisto di "collar" di tasso di interesse, in cui all'acquirente viene garantito un livello di tasso di interesse da corrispondere, oscillante all'interno di un minimo e un massimo prestabiliti;

e) altre operazioni derivate contenenti combinazioni di operazioni di cui ai punti precedenti, in grado di consentire il passaggio da tasso fisso a variabile e viceversa al raggiungimento di un valore soglia predefinito o passato un periodo di tempo predefinito;

f) altre operazioni derivate finalizzate alla ristrutturazione del debito, solo qualora non prevedano una scadenza posteriore a quella associata alla sottostante passività.

Dette operazioni sono consentite ove i flussi con esse ricevuti dagli enti interessati siano uguali a quelli pagati nella sottostante passività e non implicino, al momento del loro perfezionamento, un profilo crescente dei valori attuali dei singoli flussi di pagamento, ad eccezione di un eventuale sconto o premio da regolare al momento del perfezionamento delle operazioni non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività.

Con la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro n. 27 del 27.05.04, sono state meglio specificate le operazioni su derivati ammesse, facendo presente che le operazioni di cui alle lettere da a) a d) erano da intendersi nella forma “*plain vanilla*”.

In particolare dal punto a) si intende esclusa qualsiasi forma di opzionalità, mentre i punti b), c) e d) si riferiscono esclusivamente all'acquisto da parte dell'ente degli strumenti ivi citati. E' implicito nell'acquisto del *collar* l'acquisto di un *cap* e la contestuale vendita di un *floor*, consentita unicamente al fine di finanziare la protezione dal rialzo dei tassi di interesse fornita dall'acquisto del *cap*. Il livello del tasso a carico dell'ente allo scattare delle soglie deve essere coerente sia con i tassi vigenti sul mercato sia con il costo della passività antecedente alla conclusione dell'operazione derivata. Riguardo alle “altre operazioni derivate” previste alle lettere e) e f), si precisa che le stesse devono in ogni caso essere riconducibili a combinazioni delle operazioni indicate alle lettere da a) a d). Si ritiene, infatti, che queste tipologie siano coerenti con il contenimento dell'esposizione dell'ente ai rischi finanziari conseguenti al rialzo dei tassi di interesse e quindi con l'obiettivo del contenimento del costo dell'indebitamento.

Da ultimo, la Legge 27 dicembre 2006, n. 296, è intervenuta a modificare parzialmente il contesto normativo, prevedendo, all'art. 1, comma 737, la modifica dell'art. 41 della Legge 28 dicembre 2001, n. 448.

Sono stati aggiunti al predetto articolo i commi 2-*bis* e 2-*ter*, con i quali viene previsto l'obbligo di trasmettere i contratti con cui si pongono in essere le operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza e le operazioni in strumenti derivati al Ministero delle Finanze – Dipartimento del Tesoro.

La predetta trasmissione deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti ed è elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi.

In caso in cui le operazioni poste in essere risultino in violazione alla normativa vigente, ne viene data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di competenza.

La possibilità di sottoscrivere contratti in derivati finanziari è stata limitata dal disposto dell'art. 62 del D.L. n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, in base a un regolamento ex art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in corso di emanazione, che individua la tipologia *dei contratti relativi a strumenti finanziari* derivati che possono essere stipulati e che stabilisce i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni.

### **2.7.2 L'acquisto di *collar* su un contratto di *interest rate swap***

Come si è potuto rilevare dall'esposizione precedente, i contratti elencati dall'art. 3 del Regolamento adottato con Decreto ministeriale 1° dicembre 2003, n. 389, sono da intendersi nella forma *plain vanilla*.

In base a quanto verrà esaminato in seguito, è opportuno specificare e definire meglio cosa si intenda per *plain vanilla* ed in cosa consista l'acquisto di un *collar* su un contratto di *interest rate swap*.

Con un contratto di *interest rate swap* due parti si obbligano reciprocamente a scambiarsi flussi di interessi, collegati ai principali parametri del mercato finanziario e calcolati su un importo sottostante.

Ad esempio, un soggetto, obbligato alla restituzione di una somma ad un tasso di interesse fisso al proprio creditore, si accorda con un altro soggetto per farsi dare da

quest'ultimo le somme che dovrà versare al creditore a titolo di interessi calcolati a tasso fisso ed in cambio gli verserà una somma calcolata sul medesimo debito a tasso variabile.

In pratica, con un'operazione di tale tipologia un soggetto indebitato a tasso fisso sceglie di sostituire tale tasso con uno variabile, senza modificare il rapporto con il proprio creditore.

L'operazione può essere effettuata anche all'inverso, nel senso che un soggetto indebitato a tasso variabile può sostituire lo stesso con un tasso fisso.

Al fine di mitigare la rischiosità di tale operazione, le parti possono accordarsi per stabilire dei limiti massimi e minimi, al di sopra (*cap*) od al di sotto (*floor*) dei quali il tasso variabile non potrà andare.

Il *cap* rappresenta una garanzia per il soggetto che si obbliga a corrispondere il tasso variabile, in quanto può stabilire che se il tasso di riferimento, ad esempio l'Euribor, supererà un determinato tetto, comunque non pagherà più del *cap*.

Specularmente il *floor* rappresenta una garanzia per il soggetto che percepisce il tasso variabile, in quanto può stabilire che se il tasso di riferimento, ad esempio l'Euribor, scenderà al di sotto di un determinato valore soglia, comunque percepirà almeno il *floor*.

L'opzione *collar* è una combinazione delle due innanzi esposte e prevede che il tasso variabile che viene pagato dal soggetto obbligato non possa superare un tetto massimo o scendere al di sotto di una soglia minima.

Quello appena descritto è il caso più semplice di opzione *collar*, definibile *plain vanilla*.

### **2.7.3 Le opzioni digitali**

Le cosiddette opzioni digitali sono clausole non conformi al quadro normativo precedentemente delineato; pertanto, non risultano sottoscrivibili da parte degli enti locali contratti che contengano tali tipologie di opzioni.

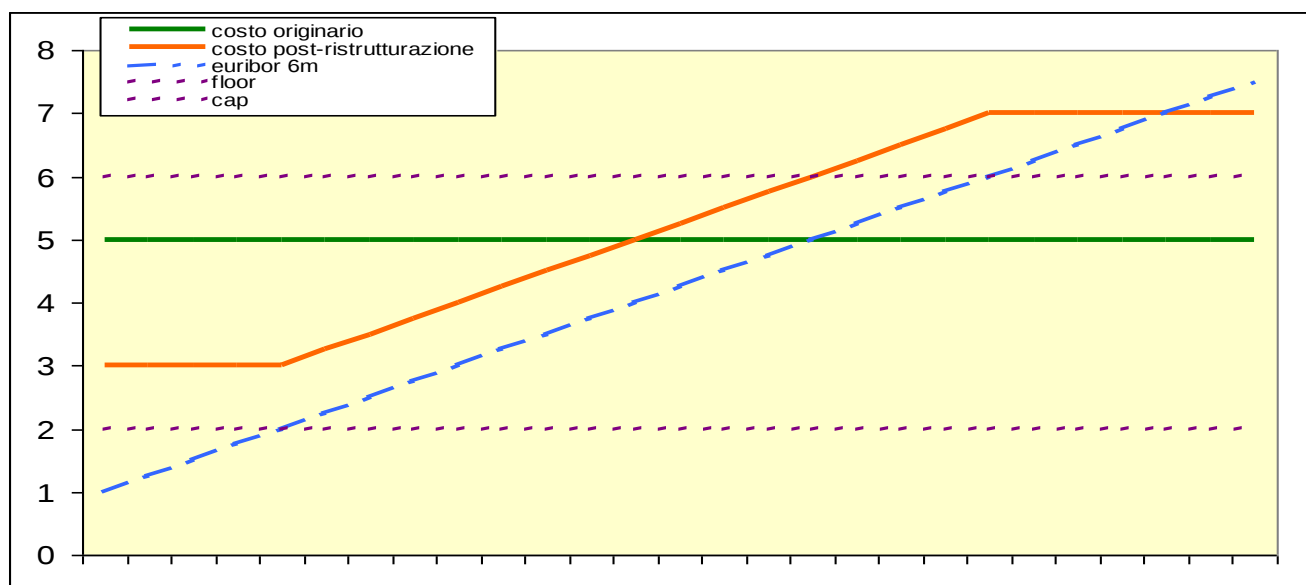
Vengono definite opzioni digitali quelle particolari clausole che, al verificarsi di determinate condizioni, si attivano e determinano una discontinuità nella funzione di determinazione del tasso.

A tal fine è opportuno rappresentare con un esempio grafico un'opzione *collar* tradizionale e una opzione *collar* a cui è collegata un'opzione digitale, per meglio comprendere quali siano le differenze.

Una contratto di *interest rate swap* con opzione *collar* tradizionale può prevedere che un ente indebitato al tasso fisso del 5% si impegni a pagare ad un intermediario, da cui riceverà tale tasso fisso, un tasso Euribor 6 mesi + *spread* del 1%.

Se il tasso Euribor 6 mesi dovesse salire al di sopra di un *cap* del 6% l'ente pagherebbe il 7% (*cap* + *spread*). Se il tasso Euribor 6 mesi dovesse scendere al di sotto di un *floor* del 2% l'ente pagherebbe il 3% (*floor* + *spread*).

La rappresentazione grafica di tale operazione è la seguente.

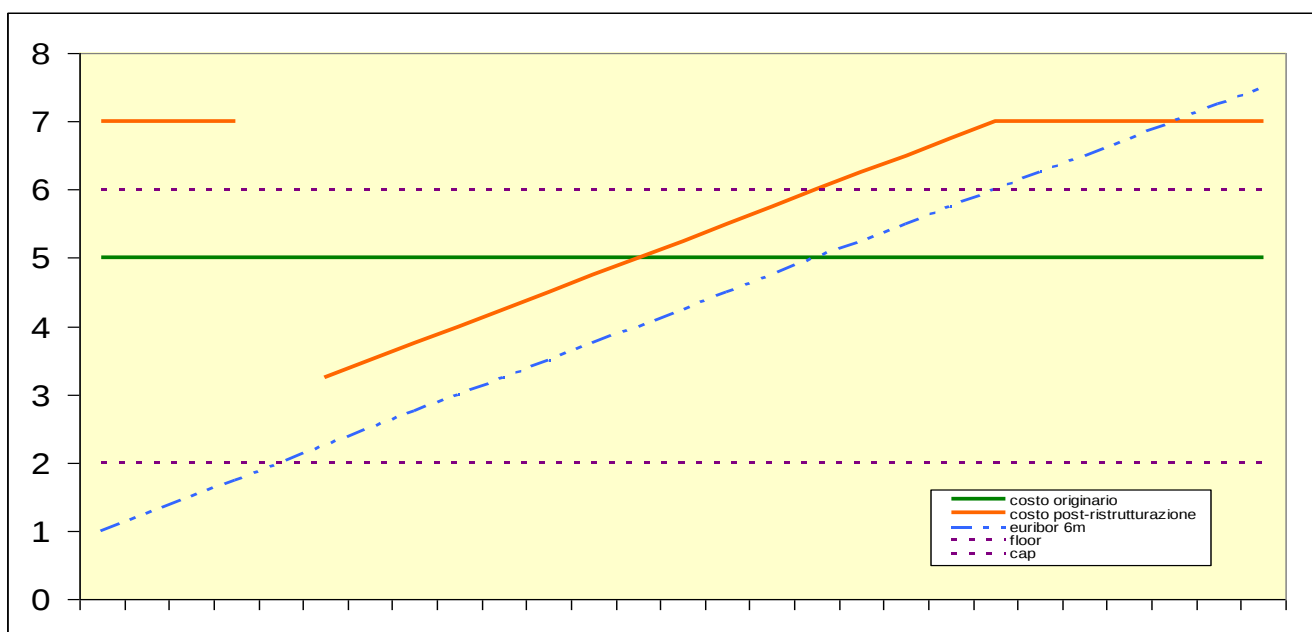


Come si può chiaramente vedere, la linea che rappresenta il costo post ristrutturazione ha un andamento continuo, evidenziando un andamento crescente al crescere dei tassi, con partenza da un minimo in corrispondenza del *floor* e con un tetto massimo in corrispondenza del *cap*.

Un contratto di *interest rate swap* con *collar* ed opzione digitale può prevedere che un Ente indebitato al tasso fisso del 5% si impegni a pagare ad un intermediario, da cui riceverà tale tasso fisso, un tasso Euribor 6 mesi + *spread* del 1%.

Se il tasso Euribor 6 mesi dovesse salire al di sopra di un *cap* del 6% l'Ente pagherebbe il 7% (*cap* + *spread*). Se il tasso Euribor 6 mesi dovesse scendere al di sotto di un *floor* del 2% l'Ente pagherebbe il 7% (opzione digitale).

La rappresentazione grafica di tale operazione è la seguente.



Come si può vedere dal grafico precedente, l'attivazione dell'opzione digitale in caso di tasso Euribor 6 mesi inferiore al 2% crea una discontinuità nella linea che rappresenta il costo post ristrutturazione.

Quest'ultima tipologia di operazioni, inglobando una componente opzionale di tipo complesso (l'opzione digitale), non risulta ottemperare a quanto disposto dalla vigente normativa in materia e i relativi contratti non risultano sottoscrivibili da parte degli enti.

#### 2.7.4 I contratti di *swap* sottoscritti dal Comune di Reggio Calabria

Di seguito verranno esaminati i contratti sottoscritti dall'ente nel periodo 2003 – 2006, successivamente al quale non sono state perfezionate ulteriori operazioni.

#### **2.7.4.1 Il contratto stipulato in data 09.01.03 con la BNL**

In data 09.01.03 il Comune di Reggio Calabria ha sottoscritto un contratto di *swap* di tipo *In & Out* con la Banca Nazionale del Lavoro, avente quale nozionale sottostante l'importo iniziale di € 65.026.250,53, rappresentato da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Il perfezionamento dell'operazione è avvenuto prima dell'emanazione del Decreto Ministeriale n. 389/03, per cui non verrà esaminata, anche in considerazione del favorevole andamento dell'operazione, la rispondenza del contratto alle prescrizioni dettate dalla norma.

Il contratto prevedeva il pagamento da parte della BNL all'ente degli interessi che quest'ultimo avrebbe dovuto versare, alle varie scadenze, alla Cassa Depositi e Prestiti, calcolati ad un tasso fisso oscillante, a seconda delle scadenze, tra un minimo del 5,3229% ed un massimo del 5,75%.

Il Comune di Reggio Calabria avrebbe pagato alla banca una somma calcolata sul medesimo nozionale sottostante al tasso fisso del 5%, se l'Euribor 6 mesi si fosse mantenuto al di sotto di una soglia oscillante, a seconda delle scadenze, tra un minimo del 4,50% ed un massimo del 6%.

La regolazione dei flussi finanziari sarebbe avvenuta per differenza tra quanto dovuto dalle due parti.

Nel periodo 2003 – 2006, il tasso Euribor 6 mesi si è mantenuto sempre al di sotto della soglia prevista, per cui il Comune di Reggio Calabria ha percepito, ad ogni scadenza contrattuale, un flusso positivo, che si è aggiunto all'incasso a titolo di *upfront* della somma di € 2.000.000,00.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme incassate dall'ente nel periodo contrattuale.

| Data     | Descrizione            | Importo      |
|----------|------------------------|--------------|
| 13.01.03 | Upfront                | 2.000.000,00 |
| 30.06.03 | Differenziale positivo | 137.389,27   |
| 31.12.03 | Differenziale positivo | 113.904,34   |
| 30.06.04 | Differenziale positivo | 122.534,65   |
| 31.12.04 | Differenziale positivo | 98.687,13    |
| 30.06.05 | Differenziale positivo | 114.436,04   |
| 31.12.05 | Differenziale positivo | 91.956,83    |
| Totale   |                        | 2.678.908,26 |

Il contratto in questione è stato risolto anticipatamente a seguito dell'operazione di ristrutturazione dell'indebitamento in precedenza descritta. Nonostante la curva *forward* del tasso Euribor 6 mesi non facesse prevedere il superamento della soglia al di sopra della quale l'ente avrebbe registrato, alla singola scadenza, un esborso finanziario netto, la banca ha chiesto il pagamento di € 215.000,00 a titolo di *mark to market* negativo.

A parere degli scriventi, la valutazione effettuata dalla banca del valore del contratto appare scarsamente giustificata.

#### **2.7.4.2 Il contratto stipulato in data 10.08.05 con la BNL**

In data 10.08.05 il Comune di Reggio Calabria ha sottoscritto un contratto di *swap* di tipo *purple collar* con la Banca Nazionale del Lavoro (allegato n. 25), avente quale nozionale sottostante l'importo iniziale di € 19.061.002,90, rappresentato da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

L'operazione è stata autorizzata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 450 del 02.08.05.

Il contratto prevedeva il pagamento da parte della BNL all'ente degli interessi che quest'ultimo avrebbe dovuto versare, alle varie scadenze, alla Cassa Depositi e

Prestiti, calcolati ad un tasso fisso oscillante, a seconda delle scadenze, tra un minimo del 3,9741% ed un massimo del 3,9998%.

Il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca un importo calcolato al tasso fisso del 2,68%, dalla prima scadenza fissata al 31.12.06 e sino alla scadenza del 31.12.07. Da tale scadenza in poi avrebbe corrisposto un tasso pari all'Euribor 6 mesi maggiorato dello 0,52%, se tale parametro finanziario avesse quotato in misura superiore all'1,90% e fino ad un massimo del 5,60%. Se avesse quotato al di sotto dell'1,90%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 3,60%. Se avesse quotato al di sopra del 5,60%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 6,12%.

La regolazione dei flussi finanziari sarebbe avvenuta per differenza tra quanto dovuto dalle due parti.

Il contratto prevedeva anche la corresponsione di un *upfront* di € 191.600,00, in data 12.08.05.

E' possibile rilevare come la struttura contrattuale non sia conforme alle disposizioni del Decreto Ministeriale n. 389/03, in quanto è presente un'opzione digitale posizionata sul *floor*.

Infatti, nel caso in cui il parametro di riferimento scenda al di sotto dell'1,90%, l'ente avrebbe pagato il 3,60%, sensibilmente superiore al 2,42% che avrebbe pagato nel caso in cui la curva dei tassi avesse avuto un andamento continuo.

Come dettagliatamente esposto in precedenza, la discontinuità della curva del tasso evidenzia la presenza di un'opzione digitale, che esclude la possibilità di qualificare la struttura contrattuale tra le operazioni di tipo *plain vanilla*, uniche consentite dalla norma.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i flussi positivi e negativi per l'ente nel periodo contrattuale.

| Data                 | Descrizione            | Importo     |
|----------------------|------------------------|-------------|
| 13.08.05             | Upfront                | 191.600,00  |
| 29.12.06             | Differenziale positivo | 120.888,90  |
| 29.06.07             | Differenziale positivo | 119.708,14  |
| 31.12.07             | Differenziale positivo | 114.300,69  |
| 30.06.08             | Differenziale negativo | -127.640,47 |
| 31.12.08             | Differenziale negativo | -164.768,57 |
| 30.06.09             | Differenziale positivo | 35.977,53   |
| 31.12.09             | Differenziale positivo | 26.318,73   |
| 30.06.10             | Differenziale positivo | 31.350,56   |
| 31.12.10             | Differenziale positivo | 25.733,14   |
| Totale differenziale |                        | 373.468,65  |

#### **2.7.4.3 I contratti stipulati in data 13.01.06 con la BNL**

In data 13.01.06 il Comune di Reggio Calabria ha sottoscritto due contratti di *swap* di tipo *purple collar* con la Banca Nazionale del Lavoro, aventi quale nozionale sottostante l'importo iniziale di € 77.128.673,25 ciascuno, rappresentato dal mutuo contratto con la BNL per la ristrutturazione di parte dell'indebitamento in essere con la Cassa Depositi e Prestiti.

A seguito della sottoscrizione di ciascun contratto, la BNL si impegnavava a corrispondere un importo calcolato sul nozionale sottostante al tasso del 3,6943%, alle scadenze sino al 29.12.06, ed al tasso del 3,6710% per quelle successive.

Il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca un importo calcolato al tasso fisso del 2,84% alla prima scadenza del 29.12.06 ed al tasso fisso del 3,33% alla scadenza del 29.06.07. Alle successive scadenze avrebbe corrisposto un tasso pari all'Euribor 6 mesi maggiorato dello 0,59%, se tale parametro finanziario avesse quotato in misura superiore al 2,55% e fino ad un massimo del 5,70%. Se avesse quotato al di sotto del 2,55%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 3,14%. Se avesse quotato al di sopra del 5,70%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 6,29%.

Leggendo il contratto n. 1526709 (allegato n. 26), è possibile rilevare che una somma pari ad € 215.000,00, parte dell'*upfront* di € 985.000,00, non è stata corrisposta in quanto trattenuta dalla banca per compensare il *mark to market* negativo dell'operazione in derivati in precedenza descritta.

L'*upfront* materialmente pagato dalla banca all'ente al 17.01.06 è stato pertanto pari ad € 1.540.000,00 (€ 770.000,00 per ognuno dei due contratti).

Al momento della sottoscrizione, tenendo conto della curva dei tassi *forward* a quella data, il contratto presentava forti rischi di perdite per l'ente nel medio-lungo termine. Infatti, superate le prime due scadenze, in cui il contratto garantiva flussi positivi per l'ente, quest'ultimo ha dovuto corrispondere ingenti somme alla banca.

La crisi finanziaria che si è verificata nell'anno 2008 ha comportato una inaspettata ingente riduzione dei tassi nell'anno 2009, sino a livelli mai raggiunti da quando viene effettuata la rilevazione dell'Euribor.

Tale evento ha portato notevoli vantaggi in termini di flussi positivi per l'ente, lasciando però grossi margini di rischio a medio e lungo termine.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme incassate o pagate dall'ente nel periodo contrattuale, sino alla data del 31.12.10.

| Data                 | Descrizione            | Importo       |
|----------------------|------------------------|---------------|
| 17.01.06             | Upfront                | 1.540.000,00  |
| 29.12.06             | Differenziale positivo | 1.269.159,18  |
| 26.06.07             | Differenziale positivo | 234.471,16    |
| 31.12.07             | Differenziale negativo | -1.038.190,80 |
| 30.06.08             | Differenziale negativo | -1.329.612,66 |
| 31.12.08             | Differenziale negativo | -1.638.806,12 |
| 30.06.09             | Differenziale positivo | 17.918,18     |
| 31.12.09             | Differenziale positivo | 344.204,02    |
| 30.06.10             | Differenziale positivo | 374.852,66    |
| 31.12.10             | Differenziale positivo | 328.976,26    |
| Totale differenziale |                        | 102.971,88    |

Il saldo positivo dei flussi finanziari va però esaminato congiuntamente al valore di *mark to market*, ovvero alla somma che l'ente dovrebbe versare, o incassare, nel caso decidesse di risolvere anticipatamente il contratto.

Secondo quanto comunicato dalla BNL in data 05.04.10, l'ente avrebbe dovuto corrispondere alla banca la somma di € 7.000.000,00 circa per recedere dai tre contratti sottoscritti (compreso quello del 10.08.05), a fronte degli € 1.600.000,00 circa quantificati a fine agosto 2009.

L'incremento del *mark to market* negativo è legato all'incremento del tasso Euribor 6 mesi, più precisamente della curva *forward* del tasso Euribor 6 mesi. Considerato che dallo 0,97% di aprile 2010 il tasso Euribor 6 mesi è passato all'1,77% al 14.06.11, è facile prevedere come il *mark to market* negativo sia ulteriormente aumentato.

#### **2.7.4.4 Il contratto stipulato in data 16.05.06 con Unicredit**

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 259 del 12.04.06 è stato approvato il ricorso a strumenti finanziari derivati, conferendo incarico alla Unicredit al fine di elaborare un'ipotesi di ristrutturazione dell'indebitamento rappresentato da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Con il medesimo atto è stato conferito mandato al dirigente dell'U.O. Finanze e Tributi al fine di definire le condizioni dell'operazione e sottoscrivere il relativo contratto.

Il contratto di IRS (*interest rate swap*), sottoscritto in data 16.05.06 (allegato n. 27), aveva una durata di anni 15 e riguardava un debito nozionale sottostante di € 25.099.581,34.

A seguito della sottoscrizione del contratto, l'Unicredit si impegnava a corrispondere all'ente il flusso di interessi a tasso fisso, oscillante, a seconda delle scadenze, tra un minimo del 3,76% ed un massimo del 3,78%, che quest'ultimo deve pagare alla Cassa Depositi e Prestiti, in riferimento al nozionale sottostante.

Il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca, dalla scadenza del 31.12.05 alla scadenza del 31.12.07, un importo calcolato nel seguente modo:

- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato al di sotto del 6%, il tasso fisso del 3,40%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 6% ed al di sotto del 9,60%, un tasso variabile pari all'Euribor 6 mesi diminuito di uno *spread* del 2,60%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 9,60%, il tasso fisso del 7%.

Dalla scadenza del 31.12.07 alla scadenza del 31.12.12, il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca un importo calcolato nel seguente modo:

- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato al di sotto del 4%, il tasso fisso del 3,55%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 4% ed al di sotto del 7,45%, un tasso variabile pari all'Euribor 6 mesi diminuito di uno *spread* dello 0,65%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 7,45%, il tasso fisso del 7%.

Dalla scadenza del 31.12.12 alla scadenza del 31.12.20, il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca un importo calcolato nel seguente modo:

- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato al di sotto del 4,40%, il tasso fisso del 3,50%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 4,40% ed al di sotto del 7,90%, un tasso variabile pari all'Euribor 6 mesi diminuito di uno *spread* dello 0,90%;
- se l'Euribor 6 mesi avesse quotato alla pari o al di sopra del 7,90%, il tasso fisso del 7%.

E' stato previsto in contratto un *upfront* di € 200.000,00, da corrispondere in data 18.05.06.

Il contratto sottoscritto prevedeva, insomma, considerati il livello particolarmente elevato del *floor* e la vicinanza delle scadenze, la fondata certezza per l'ente di incassare un flusso positivo sino al 31.12.07, cosa che è puntualmente avvenuta.

Dalla scadenza del 30.06.08 il contratto sarebbe stato soggetto in misura consistente all'andamento dei tassi di mercato.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme incassate o pagate dall'ente nel periodo contrattuale, sino alla data del 31.12.10.

| Data                 | Descrizione            | Importo     |
|----------------------|------------------------|-------------|
| 18.05.06             | Upfront                | 200.000,00  |
| 30.06.06             | Differenziale positivo | 42.809,00   |
| 31.12.06             | Differenziale positivo | 39.940,00   |
| 29.06.07             | Differenziale positivo | 39.432,00   |
| 31.12.07             | Differenziale positivo | 32.071,00   |
| 30.06.08             | Differenziale negativo | -72.193,00  |
| 31.12.08             | Differenziale negativo | -119.208,00 |
| 30.06.09             | Differenziale positivo | 22.029,00   |
| 31.12.09             | Differenziale positivo | 14.953,00   |
| 30.06.10             | Differenziale positivo | 21.365,00   |
| 31.12.10             | Differenziale positivo | 14.487,00   |
| Totale differenziale |                        | 235.685,00  |

Il saldo positivo dei flussi finanziari va, però, esaminato congiuntamente al valore di *mark to market*, ovvero alla somma che l'ente dovrebbe versare, o incassare, nel caso decidesse di risolvere anticipatamente il contratto.

Secondo quanto comunicato dall'Unicredit, alla data del 31.12.10, il *mark to market* negativo dell'operazione ammonterebbe ad € 266.860,72.

#### **2.7.4.5 Il contratto stipulato in data 02.08.06 con BIIS**

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 488 del 19.07.06 è stato approvato il ricorso a strumenti finanziari derivati, conferendo incarico alla BIIS (Banca

Infrastrutture Innovazione e Sviluppo) al fine di elaborare un'ipotesi di ristrutturazione dell'indebitamento rappresentato da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Con il medesimo atto è stato conferito mandato al dirigente dell'U.O. Finanze e Tributi al fine di definire le condizioni dell'operazione e sottoscrivere il relativo contratto.

Il contratto di IRS (*interest rate swap*) è stato sottoscritto in data 02.08.06 (allegato n. 28), aveva una durata di anni 20 e riguardava un debito nozionale sottostante di € 10.034.331,00.

A seguito della sottoscrizione del contratto, la BIIS si impegnavano a corrispondere all'ente il flusso di interessi a tasso fisso che quest'ultimo deve pagare alla Cassa Depositi e Prestiti, in riferimento al nozionale sottostante.

Il Comune di Reggio Calabria avrebbe corrisposto alla banca un importo calcolato al tasso fisso del 4,05%, dalla scadenza del 31.12.06 alla scadenza del 31.12.08. Alle successive scadenze avrebbe corrisposto un tasso pari all'Euribor 6 mesi diminuito dello 0,05%, se tale parametro finanziario avesse quotato in misura superiore al 4,20% e fino ad un massimo del 6,35%. Se avesse quotato al di sotto del 4,20%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 4,15%. Se avesse quotato al di sopra del 6,35%, l'ente avrebbe corrisposto un tasso pari al 6,30%.

E' stato previsto in contratto un *upfront* di € 100.000,00, da corrispondere in data 04.08.06.

Esaminando la struttura contrattuale, è possibile rilevare come l'ente si sia garantito un flusso positivo sino alla scadenza del 31.12.08, successivamente alla quale l'andamento del contratto sarebbe dipeso dall'andamento del parametro finanziario di riferimento.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme incassate o pagate dall'ente nel periodo contrattuale, sino alla data del 31.12.10.

| Data                 | Descrizione            | Importo    |
|----------------------|------------------------|------------|
| 04.08.06             | Upfront                | 100.000,00 |
| 29.06.07             | Differenziale positivo | 20.643,48  |
| 31.12.07             | Differenziale positivo | 17.107,43  |
| 30.06.08             | Differenziale positivo | 20.276,04  |
| 31.12.08             | Differenziale negativo | -17.893,76 |
| 30.06.09             | Differenziale positivo | 16.128,62  |
| 31.12.09             | Differenziale positivo | 12.671,38  |
| 30.06.10             | Differenziale positivo | 15.808,49  |
| 31.12.10             | Differenziale positivo | 12.417,89  |
| Totale differenziale |                        | 197.159,57 |

Il saldo positivo dei flussi finanziari va però esaminato congiuntamente al valore di *mark to market*, ovvero alla somma che l'ente dovrebbe versare, o incassare, nel caso decidesse di risolvere anticipatamente il contratto.

Secondo quanto comunicato dalla BIIS, alla data del 31.01.11, il *mark to market* negativo dell'operazione ammonterebbe ad € 92.593,00.

#### 2.7.4.6 Conclusioni

Come evidenziato, il Comune di Reggio Calabria ha posto in essere una serie di operazioni di finanza derivata nel periodo 2003 – 2006.

L'analisi effettuata ha evidenziato che le strutture dei contratti sottoscritti successivamente all'emanazione del D.M. n. 389/03 sono regolari, ad eccezione dell'operazione perfezionata in data 13.08.05 con la BNL, nella quale è inclusa un'opzione digitale non consentita dalla norma.

Tutte le strutture contrattuali appaiono costruite in modo da garantire incassi certi per l'ente in corrispondenza delle prime scadenze contrattuali, mentre l'alea tipica del contratto avrebbe esplicitato i suoi effetti solo successivamente.

Per tale ragione, tutti i contratti hanno avuto un andamento favorevole sino all'anno 2007, per poi comportare, in alcuni casi, esborsi anche consistenti.

Nel complesso, sino al momento della presente ispezione, il risultato ottenuto dall'ente è quello riepilogato nella tabella seguente.

| Contratto              | Upfront      | Flussi positivi | Flussi negativi |
|------------------------|--------------|-----------------|-----------------|
| BNL del 09.01.03       | 2.000.000,00 | 678.908,26      |                 |
| BNL del 10.08.05       | 191.600,00   | 474.277,69      | 292.409,04      |
| BNL del 13.01.06       | 1.540.000,00 | 2.569.581,46    | 4.006.609,58    |
| Unicredit del 16.05.06 | 200.000,00   | 227.086,00      | 191.401,00      |
| BIIS del 02.08.06      | 100.000,00   | 115.053,33      | 17.893,76       |
| Totale                 | 4.031.600,00 | 4.064.906,74    | 4.508.313,38    |

Considerando complessivamente tutte le operazioni, l'ente ha ottenuto un flusso positivo di entrate per € 3.588.193,36. Va però rilevato come il *mark to market* delle operazioni tutt'ora in corso evidenzia un valore negativo, in base agli ultimi dati comunicati disponibili, di circa € 7.350.000,00.

Va altresì evidenziato che il consistente ribasso dei tassi di interesse conseguente alla grave crisi finanziaria del 2008-2009 ha influito in maniera positiva sia sull'ottenimento di flussi positivi che sul contenimento del *mark to market*.

Nel caso in cui i tassi di interesse ritornassero sui valori precedenti alla crisi, la situazione per l'ente si farebbe sicuramente più complicata, obbligandolo a trovare risorse finanziarie negli anni futuri per far fronte agli oneri conseguenti a contratti costruiti appositamente al fine di ottenere vantaggi certi nell'immediato.

In merito alle procedure seguite, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, in occasione dell'audizione avvenuta presso il Senato della Repubblica in data 18.02.09, sono rilevabili diverse irregolarità.

In primo luogo, la competenza a decidere la sottoscrizione di un contratto in derivati è attribuita al Consiglio Comunale, mentre la Giunta deve limitarsi ad

individuare la struttura contrattuale. In molti dei casi esaminati è stata direttamente la Giunta Comunale a disporre il ricorso a simili contratti.

In merito alla contabilizzazione delle entrate, quelle derivanti da *upfront* vanno contabilizzate al Titolo IV dell'entrata, mentre presso l'ente sono state appostate al Titolo III.

Infine, le somme incassate dovrebbero essere accantonate in uno specifico fondo rischi, se sono prevedibili esborsi negli anni futuri. Sebbene il *mark to market* dei contratti sia ampiamente negativo, l'ente non ha previsto alcun fondo rischi.

|                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p style="text-align: center;"><b>CAPITOLO III</b></p> <p style="text-align: center;"><b>IL PATTO DI STABILITÀ</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### **3.1 Introduzione**

Al fine di verificare i dati comunicati dal Comune di Reggio Calabria in relazione al rispetto del patto di stabilità nel periodo 2006 – 2010, gli scriventi hanno acquisito i prospetti di monitoraggio trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze.

Sulla base di tali dati è stato possibile rilevare che l'ente ha comunicato di non aver rispettato il patto di stabilità per l'anno 2006, mentre lo avrebbe rispettato negli anni 2007 - 2010.

In questa sede non verrà esaminato il rispetto delle sanzioni previste per gli enti inadempienti, relativamente all'anno 2006, in quanto le sanzioni inizialmente previste sono state successivamente cancellate<sup>1</sup>.

Si specifica, preliminarmente, che non è stato possibile tener conto di tutte le spese non contabilizzate in bilancio, sia per la difficoltà di individuarle nella loro interezza, sia per la difficoltà di imputazione di alcune di esse ai vari esercizi contabili.

### **3.2 Il rispetto del patto di stabilità 2007**

Per quanto riguarda l'esercizio 2007, l'art. 1, commi 676 - 702, della Legge n. 296/06 ha modificato in maniera sostanziale le regole del patto di stabilità interno, ponendo come obiettivo il contenimento del saldo finanziario tra entrate finali e spese finali.

---

<sup>1</sup> Ad opera dell'art. 1, comma 701, della Legge n. 296/06, e dell'art. 6, comma 8-sexies, del D.L. n. 300/06, convertito in Legge n. 17/07.

Il saldo finanziario era determinato quale differenza tra la media triennale 2003 - 2005 degli incassi, in conto competenza e in conto residui, per entrate finali (primi quattro titoli del bilancio), al netto delle riscossioni crediti, e la media triennale 2003 - 2005 dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui, per spese finali (primi due titoli di bilancio), al netto delle concessioni di crediti.

A seconda che l'importo così ottenuto avesse assunto valore positivo o negativo, andavano applicati dei coefficienti al fine di quantificare l'entità del concorso alla manovra.

In caso di mancato rispetto del patto, l'ente, su diffida del Presidente del Consiglio dei Ministri, avrebbe dovuto adottare i provvedimenti necessari al rientro entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento. Dopo tale data, se l'ente non avesse assunto alcuna iniziativa, il Sindaco, in qualità di commissario *ad acta*, avrebbe dovuto procedere entro il successivo 30 giugno all'adozione dei provvedimenti (comma 691). Se anche entro il 30 giugno non fosse stato adottato alcun provvedimento, sarebbero scattate le procedure automatiche di rientro che prevedevano, per i comuni, una maggiorazione dell'addizionale IRPEF (comma 692).

L'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/08 ha previsto, successivamente, il divieto, per gli enti che nell'anno precedente non avevano rispettato il patto di stabilità, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Era fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurassero come elusivi di tale disposizione.

Il prospetto relativo al patto di stabilità esibito agli scriventi (allegato n. 29) evidenzia il rispetto degli obiettivi sia in termini di competenza che in termini di cassa.

I dati comunicati al Ministero dell'economia e delle finanze non trovano però riscontro con i dati di bilancio dell'ente. Esaminando il conto consuntivo relativo all'anno 2007 è possibile evidenziare la difformità dei dati comunicati rispetto a quelli reali.

Nella tabella successiva vengono messi a confronto i dati contenuti nel prospetto di monitoraggio con quelli rilevati dal conto consuntivo, in termini di cassa.

|                                               | Dati comunicati | Dati da conto consuntivo |
|-----------------------------------------------|-----------------|--------------------------|
| E1 - Riscossioni Titolo I                     | 45.448          | 45.439                   |
| E2 - Riscossioni Titolo II                    | 109.021         | 64.347                   |
| E3 - Riscossioni Titolo III                   | 23.467          | 23.467                   |
| E4 - Riscossioni Titolo IV                    | 24.084          | 24.058                   |
| A detrarre E5 - Trasf. per spese di giustizia | 6.191           | 6.191                    |
| EFN - Entrate finali nette                    | 195.829         | 151.120                  |
| S1 - Pagamenti Titolo I                       | 153.693         | 153.719                  |
| S2 - Pagamenti Titolo II                      | 57.900          | 57.917                   |
| A detrarre - S3 Spese di giustizia            | 6.228           | 6.228                    |
| SFN - Spese finali nette                      | 205.365         | 205.408                  |
| R SFIN 07 - Saldo finanziario (EFN – SFN)     | -9.536          | -54.288                  |
| OP SFIN 07 - Obiettivo programmatico          | -9.536          | -9.536                   |
| D SFIN 07 - Differenza tra obiettivo e saldo  | 0               | -44.752                  |

Dai dati esposti è possibile rilevare come il patto di stabilità per l'anno 2007 non sia stato rispettato in termini di cassa per un importo di € 44.752.000,00.

La differenza tra i dati comunicati e quelli reali è di importo tale da rendere evidente l'irregolarità anche a seguito di un esame superficiale del prospetto.

Non avendo rispettato il patto di stabilità, nell'anno 2008 l'ente non avrebbe potuto procedere ad assunzioni e sarebbe dovuta scattare la maggiorazione dell'addizionale IRPEF per i cittadini.

Nell'anno 2008 sono state assunte in data 11.09.08 n. 8 maestre di scuola materna a seguito di scorrimento graduatoria di precedente concorso e sono stati assunti, a seguito di procedure di mobilità volontaria, n. 1 dipendente di categoria B1, n. 1 dipendente di categoria B3, n. 8 dipendenti di categoria C e n. 2 dipendenti di categoria D1.

Sono stati conferiti n. 2 incarichi ai sensi dell'art. 90 del TUEL, successivamente all'entrata in vigore del D.L. n. 112/08, uno di categoria D3 ed uno di categoria D1.

### **3.3 Il rispetto del patto di stabilità 2008**

La Legge 24.12.07, n. 244, con le disposizioni recate dai commi 379, 380 e 386 dell'art. 1, ha apportato alcune modifiche alle regole sul patto di stabilità interno degli enti locali, stabilite dalla Legge n. 296/06.

In particolare, è stato previsto che il calcolo del saldo finanziario dovesse essere conteggiato con il criterio della competenza mista, costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti (comma 379).

Il concorso alla manovra viene determinato in maniera differente per i singoli enti, a seconda che il valore medio del triennio 2003 – 2005 fosse negativo o positivo. E' stata inoltre stabilita l'esclusione di alcune spese.

Le sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità sono rimaste immutate rispetto a quelle previste in caso di mancato rispetto del patto per l'anno 2007, così come integrate dall'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/08.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare i dati contenuti nel prospetto di verifica del rispetto del patto di stabilità fornito dall'ente (allegato n. 30), che evidenzia un obiettivo programmatico relativo al saldo finanziario negativo per € 8.062.000,00. Il saldo finanziario ottenuto dall'ente è negativo per € 2.949.000,00, con un risultato migliore per € 5.113.000,00 rispetto all'obiettivo.

I dati indicati nel prospetto di monitoraggio trovano riscontro in quelli riportati nel conto consuntivo.

L'esame della documentazione contabile ha però consentito, anche in questo caso, di rilevare diverse irregolarità, consistenti nella errata contabilizzazione di spese e nella mancata indicazione di spese di competenza dell'anno nel conto consuntivo.

### **Le spese irregolarmente contabilizzate**

L'esame degli impegni effettuati nell'anno 2008 ha consentito di rilevare come siano transitate tra i servizi per conto di terzi, capitolo 19030 della spesa, somme relative a debiti nei confronti di fornitori di servizi .

In particolare, dovevano trovare allocazione al Titolo I della spesa le somme pagate in favore della Leonia S.p.a., società che fornisce il servizio di igiene urbana, per i mesi di maggio e giugno 2008, di cui alle fatture n. 13 del 05.06.08 e n. 18 del 04.07.08, e dell'ATO 5, relative alla gestione del servizio idrico integrato, pagate a titolo di acconto della fattura n. 170 del 15.05.07, in quanto anch'esse relative a spese proprie dell'ente.

Sempre al Titolo I della spesa dovevano trovare allocazione le somme corrisposte ai fornitori di servizi legati ad attività promozionali dell'ente, quali quelle corrisposte alla Vecchiato New Art Galleries S.p.a. per l'allestimento della conferenza stampa mostra Rabarama, di cui alla fattura n. 166 del 01.10.07, e quelle corrisposte a RTL 102,5 Hit Radio S.r.l. per "La diretta radiov. e animazione", di cui alla fattura n. 161 del 23.07.08.

Nella tabella seguente vengono elencati i mandati emessi in favore dei fornitori dei servizi indicati.

| Numero | Data     | Importo      | Beneficiario                       |
|--------|----------|--------------|------------------------------------|
| 185    | 11.01.08 | 50.000,00    | Vecchiato New Art Galleries S.p.a. |
| 2183   | 08.02.08 | 584.225,43   | ATO 5                              |
| 14191  | 29.09.08 | 1.266.335,47 | Leonia S.p.a.                      |
| 14192  | 29.09.08 | 1.244.836,50 | Leonia S.p.a.                      |
| 16096  | 31.10.08 | 252.000,00   | RTL 102,5 Hit Radio S.r.l.         |
| Totale |          | 3.397.397,40 |                                    |

Tra i servizi per conto terzi hanno trovato collocazione anche pagamenti riferibili a spese di cui al Titolo II della spesa, relative al pagamento di lavori pubblici.

Nella tabella seguente vengono riepilogati i pagamenti indebitamente avvenuti a valere sul capitolo 19030 in relazione a quest'ultima fattispecie.

| Numero | Data     | Importo    | Beneficiario                |
|--------|----------|------------|-----------------------------|
| 207    | 14.01.08 | 111.210,01 | Circosta Costruzioni S.a.s. |
| 17484  | 26.11.08 | 123.810,51 | De.Fra.Car. Impianti S.a.s. |
| Totale |          | 235.020,52 |                             |

### **Le spese non indicate in bilancio**

Oltre ad aver contabilizzato in maniera errata alcune spese, nel conto consuntivo non sono stati indicati oneri di competenza dell'anno 2008.

Va, infatti, rilevato come l'ente non abbia mai previsto in bilancio gli aggi da corrispondere alla società RE.GE.S. per l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi comunali, come già in precedenza esposto. In base alla comunicazione fornita dal Servizio finanziario dell'ente (allegato n. 2), nell'anno 2008 non sono state contabilizzate spese relative ad aggi per € 7.385.019,94.

A tal fine si precisa che la RE.GE.S. è una società partecipata al 51% dal Comune di Reggio Calabria, i cui unici ricavi sono rappresentati dagli aggi relativi all'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi comunali.

Inoltre, nel conto consuntivo non sono stati imputati per intero gli oneri derivanti dai contratti di servizio sottoscritti con la società Multiservizi Reggio Calabria S.p.a. (società partecipata al 51%), che effettua per l'ente servizi di manutenzione ordinaria e straordinaria, igiene, pulizia, sicurezza e le altre attività ausiliarie dei beni demaniali e del patrimonio immobiliare, e con la Leonia S.p.a. (società partecipata al 51%), che svolge il servizio di raccolta RSU, di spazzamento e di pulizia.

L'esame dei mandati di pagamento emessi ha consentito di rilevare come siano state pagate, a valere su impegni di competenza, spese riferite ad anni precedenti. Tale fenomeno è documentabile sin dall'anno 2007 ed ha comportato la mancata indicazione nei rispettivi conti consuntivi di spese riferibili ai singoli anni (allegato n. 31).

La scorretta imputazione di oneri nei rispettivi bilanci ha determinato l'indicazione di un risultato di amministrazione migliore di quello effettivo.

Tale comportamento ha effetti anche in relazione all'argomento in questa sede esaminato, in quanto la differenza tra le spese di competenza 2008 imputate al bilancio 2009 e quelle di competenza 2007 imputate al bilancio 2008 avrebbe determinato un peggioramento del saldo finanziario, rilevante ai fini del patto di stabilità.

Nelle tabelle seguenti vengono quantificati gli effetti peggiorativi rispetto ai risultati esposti nei conti consuntivi.

| Multiservizi Reggio Calabria S.p.a.       |              |
|-------------------------------------------|--------------|
| Spese anno 2008 imputate al bilancio 2009 | 4.463.794,13 |
| Spese anno 2007 imputate al bilancio 2008 | 1.274.800,81 |
| Differenza                                | 3.188.993,32 |

| Leonia S.p.a.                             |               |
|-------------------------------------------|---------------|
| Spese anno 2008 imputate al bilancio 2009 | 6.143.230,06  |
| Spese anno 2007 imputate al bilancio 2008 | 8.445.946,22  |
| Differenza                                | -2.302.716,16 |

Nel complesso, l'ente non ha imputato al bilancio 2008 spese per € 886.277,16 riferite ai contratti di servizio con le due società indicate.

### **Conclusioni**

Tenuto conto che l'ente aveva rispettato il limite imposto dal patto di stabilità per € 5.113.000,00, contabilizzando correttamente le spese in precedenza indicate, l'ente non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2008, così come sintetizzato nella tabella successiva.

|                                                                                   |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Saldo finanziario comunicato                                                      | -2.949  |
| Spese correnti contabilizzate al Titolo IV – Servizi per conto terzi              | 3.397   |
| Pagamenti in conto capitale contabilizzate al Titolo IV – Servizi per conto terzi | 235     |
| Spese per aggi REGES S.p.a.                                                       | 7.385   |
| Maggiori oneri da contratti di servizio                                           | 886     |
| Saldo finanziario ricalcolato                                                     | -14.852 |
| Obiettivo programmatico                                                           | -8.062  |
| Sforamento obiettivo                                                              | 6.790   |

Come esposto nella tabella precedente, l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2008 per un importo di € 6.790.000,00.

Non avendo rilevato il mancato rispetto del patto di stabilità, nell'anno 2009 non sono state rispettate le sanzioni previste dalla norma per gli enti inadempienti.

Nell'anno 2009 sono stati assunti presso il Comune di Reggio Calabria 48 agenti di Polizia municipale a tempo indeterminato, tramite concorso o scorrimento di graduatoria, e n. 1 dipendente di categoria C per mobilità volontaria. E' stato fatto ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per una spesa di € 105.229,00, è stata corrisposta al personale a tempo determinato la somma di € 45.664,00 e sono stati utilizzati lavoratori interinali per una spesa di € 74.120,00 (dati rilevati dal conto annuale).

### **3.4 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 che 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 possono 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 dal 01.01.09, 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.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare i dati contenuti nel prospetto di verifica del rispetto del patto di stabilità fornito dall'ente (allegato n. 32), che evidenzia un obiettivo programmatico relativo al saldo finanziario negativo per € 13.454.000,00. Il saldo finanziario ottenuto dall'ente è positivo per € 8.343.000,00, con un risultato migliore per € 21.797.000,00 rispetto all'obiettivo.

I dati indicati nel prospetto di monitoraggio non trovano riscontro in quelli riportati nel conto consuntivo, ma le differenze rilevate non incidono comunque sul raggiungimento degli obiettivi imposti dal patto.

Analogamente, anche le errate contabilizzazioni di spese correnti e di pagamenti di spese in conto capitale, avvenute al Titolo IV della spesa – Servizi per conto di terzi, e gli oneri non indicati in bilancio non avrebbero inciso sul raggiungimento degli obiettivi imposti dal patto.

### **3.5 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, fatta salva la riduzione dei trasferimenti statali introdotta dall'art. 14, comma 3, del D.L. n. 78/10, convertito in Legge n. 122/10.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare i dati contenuti nel prospetto di verifica del rispetto del patto di stabilità fornito dall'ente (allegato n. 33), che evidenzia un obiettivo programmatico relativo al saldo finanziario negativo per € 873.000,00. Il saldo finanziario ottenuto dall'ente è positivo per € 2.048.000,00, con un risultato migliore per € 2.921.000,00 rispetto all'obiettivo.

L'esame della documentazione contabile ha però consentito di rilevare diverse irregolarità, consistenti nella errata contabilizzazione di spese e nella mancata indicazione di spese di competenza dell'anno nel conto consuntivo.

#### **Le spese irregolarmente contabilizzate**

L'esame degli impegni effettuati nell'anno 2010 ha consentito di rilevare come siano transitate tra i servizi per conto di terzi, capitolo 19030 della spesa, somme relative a compensi corrisposti a dipendenti dell'ente ed a professionisti esterni, per un importo complessivo di € 760.048,00, che avrebbero dovuto essere imputati al Titolo I della spesa, per la parte corrisposta ai dipendenti, ed al Titolo II della spesa, per la parte corrisposta a soggetti esterni.

#### **Le spese non indicate in bilancio**

Oltre ad aver contabilizzato in maniera errata alcune spese, nel conto consuntivo non sono stati indicati oneri di competenza dell'anno 2010.

Va infatti rilevato come l'ente non abbia mai previsto in bilancio gli aggi da corrispondere alla società RE.GE.S. per l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi comunali. In base a quanto già esposto in precedenza in sede di esame dei dati contabili dell'ente, nell'anno 2010 non sono state contabilizzate spese relative ad aggi per € 7.468.450,78.

Inoltre, nel conto consuntivo non sono stati imputati per intero gli oneri derivanti dai contratti di servizio sottoscritti con la società Multiservizi Reggio Calabria S.p.a. e con la Leonia S.p.a..

L'esame dei dati relativi ai rapporti con le due predette società ha consentito di rilevare, come nell'anno 2010, non siano state incluse nella contabilità dell'ente parte delle spese riferite all'esercizio. In proposito, il Servizio finanziario ha comunicato (vedi paragrafo 1.6) che le spese non imputate ammontano ad € 7.972.848,26 per la Multiservizi Reggio Calabria S.p.a. e ad € 5.308.478,24 per la Leonia S.p.a..

La scorretta imputazione di oneri nei rispettivi bilanci ha determinato l'indicazione di un risultato di amministrazione migliore di quello effettivo.

Tale comportamento ha effetti anche in relazione all'argomento in questa sede esaminato, in quanto la differenza tra le spese di competenza 2010 da finanziare a carico del bilancio 2011 e quelle di competenza 2009 imputate al bilancio 2010 avrebbe determinato un peggioramento del saldo finanziario, rilevante ai fini del patto di stabilità.

Nelle tabelle seguenti vengono quantificati gli effetti peggiorativi rispetto ai risultati esposti nei conti consuntivi.

| Multiservizi Reggio Calabria S.p.a.             |              |
|-------------------------------------------------|--------------|
| Spese anno 2010 da finanziare sul bilancio 2011 | 7.972.848,26 |
| Spese anno 2009 imputate al bilancio 2010       | 4.875.605,57 |
| Differenza                                      | 3.097.242,69 |

| Leonia S.p.a.                                   |              |
|-------------------------------------------------|--------------|
| Spese anno 2010 da finanziare sul bilancio 2011 | 5.308.478,24 |
| Spese anno 2009 imputate al bilancio 2010       | 5.652.211,62 |
| Differenza                                      | -343.733,38  |

Nel complesso, l'ente non ha imputato al bilancio 2010 spese per € 2.753.509,31, riferite ai contratti di servizio con le due società indicate.

### **Conclusioni**

Tenuto conto che l'ente aveva rispettato il limite imposto dal patto di stabilità per € 2.921.000,00, contabilizzando correttamente le spese in precedenza indicate, l'ente non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010, così come sintetizzato nella tabella successiva.

|                                                                                   |        |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Saldo finanziario comunicato                                                      | 2.048  |
| Spese e pagamenti indebitamente contabilizzati al Titolo IV – Servizi conto terzi | 760    |
| Spese per aggi REGES S.p.a.                                                       | 7.468  |
| Maggiori oneri da contratti di servizio                                           | 2.753  |
| Saldo finanziario ricalcolato                                                     | -8.933 |
| Obiettivo programmatico                                                           | -873   |
| Sforamento obiettivo                                                              | 8.060  |

Come esposto nella tabella precedente, l'ente non ha rispettato il patto di stabilità per l'anno 2010 per un importo di € 8.060.000,00.

Non avendo rilevato il mancato rispetto del patto di stabilità, nell'anno 2011 non sono state rispettate le sanzioni previste dalla norma per gli enti inadempienti.

**CAPITOLO IV**  
**LA SPESA PER IL PERSONALE**

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

La spesa del personale del Comune di Reggio Calabria, di cui all'Intervento 1 della spesa, riferita al quinquennio 2006 - 2010, è rappresentata nella tabella sottostante.

|                          | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Intervento 1</b>      | 46.284.132   | 42.686.126   | 44.926.105   | 45.127.747   | 44.153.843   |
| <b>Numero dipendenti</b> | <b>1.203</b> | <b>1.132</b> | <b>1.124</b> | <b>1.131</b> | <b>1.099</b> |

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, mentre il numero di dipendenti è stato rilevato dalla Tabella 1 del Conto annuale.

La spesa del personale di cui all'intervento 1, nel corso del periodo esaminato, è diminuita del 4,60% in termini assoluti. La riduzione del numero dei dipendenti nel periodo è risultata essere dell'8,65%.

Tale dato risulta meramente indicativo, in quanto fortemente influenzato da quanto verrà esposto nel prosieguo della presente relazione.

Dedicheremo il seguito del capitolo ad illustrare i risultati della verifica, che ha mirato ad accertare se la gestione del personale sia avvenuta nel rispetto delle norme che regolano il trattamento economico dei dipendenti pubblici del comparto autonomie ed enti locali.

In particolare, esamineremo l'evoluzione del trattamento accessorio dei dipendenti del Comune di Reggio Calabria, la cui disciplina è rimessa alle scelte di

ciascun ente dalla normativa nazionale, che individua, tuttavia, 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 della spesa 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 delle spese di 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 in riferimento 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 partire 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 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 specifica norma.

Per verificare il rispetto della normativa, gli scriventi hanno richiesto l'esibizione dei prospetti inerenti la spesa di personale.

Sono stati esibiti i conteggi formulati dall'U.O. Organizzazione e Risorse Umane, contenuti nella nota n. 186716 del 26.10.09 (allegato n. 34), nella quale sono riepilogati i dati relativi agli anni 2006, 2007 e 2008 ed i dati parziali relativi all'anno 2009. Successivamente a tale data non risulta essere stato effettuato il previsto monitoraggio della spesa di personale.

Nella tabella successiva si procede a riepilogare i dati contenuti nella nota citata.

|                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| Spesa personale anno 2004           | 41.959.080,04 |
| -Riduzione 1%                       | 419.590,80    |
| Limite spesa di personale anno 2006 | 41.539.489,24 |
| Spesa di personale anno 2006        | 41.876.617,48 |
| Sforamento                          | 337.128,24    |

In base a quanto riportato, l'ente non ha rispettato nell'anno 2006 il disposto dell'art. 1, comma 198, della Legge n. 266/05.

#### **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>2</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, fissato anche per gli esercizi successivi, imponeva pertanto anche negli anni 2008 e 2009 la riduzione della spesa di personale rispetto a quella dell'anno 2006.

Va però evidenziato come l'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06, nel disapplicare le disposizioni di cui all'art. 1, commi 198 - 206, della Legge n. 266/05, abbia esplicitamente previsto che ciò avvenisse *"... fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006..."*.

In merito all'anno rispetto al quale assicurare la riduzione della spesa, la Corte dei conti, Sez. Autonomie, con Deliberazione n. 2/2010, ha specificato che occorre prendere a riferimento la spesa di personale dell'anno immediatamente precedente.

Gli scriventi hanno rilevato dalla nota in precedenza citata i dati definitivi relativi alla spesa di personale per gli anni 2007 e 2008 e quelli del 2009, frutto di previsioni elaborate al 19.10.09. Il risultato è sintetizzato nella seguente tabella.

---

<sup>2</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.

|                                     | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Spesa di personale                  | 41.876.617,48 | 42.137.573,29 | 39.848.611,84 | 43.077.333,81 |
| Differenza rispetto anno precedente |               | 260.955,81    | -2.288.961,45 | 3.228.721,97  |

Dalla tabella precedente si evince come l'ente nell'anno 2007 non abbia rispettato il disposto dell'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/06. Il superamento del limite è rilevabile anche per l'anno 2009, in base alle previsioni effettuate dall'ente.

L'ente non ha più provveduto a quantificare in via definitiva la spesa di personale per l'anno 2009, così come non ha operato il monitoraggio per l'anno 2010.

Va ricordato che in caso di mancato rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa di personale, in base al disposto dell'art. 1, comma 557-ter, della Legge n. 296/06, così come modificata dall'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/10, convertito in Legge n. 122/10, si applica la sanzione prevista dall'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/08, che prevede il divieto per gli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo.

### **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, l'utilizzo di una serie di risorse finanziarie, destinate all'incentivazione del personale (cd. risorse decentrate), è disciplinato dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I CCNL prevedono un contratto decentrato integrativo di durata quadriennale, specificando che l'utilizzo delle risorse decentrate sia invece determinato in sede di contrattazione decentrata con cadenza annuale.

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 alla sottoscrizione definitiva del contratto;
- d) sottoscrizione del contratto decentrato;
- e) 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 Reggio Calabria, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 636 del 20.12.04 è stata approvata la sottoscrizione del CCDI relativo al periodo 2002 – 2005, rispetto al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole in data 14.12.04. Tale contratto, per la parte normativa, rimane tuttora vigente.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 972 del 27.12.06, è stata autorizzata la sottoscrizione dell'accordo decentrato, secondo quanto definito in sede di delegazione trattante in data 29.11.06, relativa all'utilizzo delle risorse del fondo per l'anno 2006, rispetto al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole in data 20.12.06. L'accordo è stato sottoscritto definitivamente in data 23.01.07 (allegato n. 35).

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 358 del 20.08.09, è stata autorizzata la sottoscrizione dell'accordo decentrato, secondo quanto definito in sede di delegazione trattante in data 04.08.09, relativa all'utilizzo delle risorse del fondo per l'anno 2007, rispetto al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole in data 19.08.09. L'accordo è stato sottoscritto definitivamente in data 26.08.09 (allegato n. 36).

L'accordo relativo all'anno 2007 è stato successivamente modificato, a seguito di sottoscrizione dell'accordo decentrato relativo alla destinazione delle risorse del fondo per gli anni 2007, 2008 e 2009. Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 270 del

19.07.10 è stata autorizzata la sottoscrizione dell'accordo decentrato, secondo quanto definito in sede di delegazione trattante in data 04.08.09, rispetto al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole in data 13.05.10. L'accordo è stato sottoscritto definitivamente in data 09.08.10 (allegato n. 37).

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 444 del 30.12.10 è stata autorizzata la sottoscrizione dell'accordo decentrato, secondo quanto definito in sede di delegazione trattante in data 29.11.10, relativa all'utilizzo delle risorse del fondo per l'anno 2010, rispetto al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole in data 16.12.10. L'accordo è stato sottoscritto definitivamente in data 25.01.11 (allegato n. 38).

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

#### **4.3.2 Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività (art. 15 CCNL dell'1.04.99)**

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.

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

| <b>Risorse stabili</b>           | <b>2006</b>         | <b>2007</b>         | <b>2008</b>         | <b>2009</b>         | <b>2010</b>         |
|----------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| CCNL 1/4/99 art.14, c.4          | 15.263,63           | 15.263,63           | 15.263,63           | 15.263,63           | 15.263,63           |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. a | 1.988.738,52        | 2.003.738,65        | 2.003.738,65        | 2.003.738,65        | 2.003.738,65        |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. g | 269.291,29          | 269.291,29          | 269.291,29          | 269.291,29          | 269.291,29          |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. h | 27.695,00           | 27.695,00           | 27.695,00           | 27.695,00           | 27.695,00           |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett. j | 126.928,86          | 126.928,86          | 126.928,86          | 126.928,86          | 126.928,86          |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.5          | 180.567,30          | 180.567,30          | 180.567,30          | 180.567,30          | 180.567,30          |
| CCNL 5/10/01 art. 4, c.1         | 264.145,12          | 327.029,83          | 327.029,83          | 327.029,83          | 327.029,83          |
| CCNL 5/10/01 art. 4, c.2         | 507.170,24          | 378.974,41          | 439.106,82          | 474.769,07          | 513.403,64          |
| CCNL 22/1/04 art. 32, c.1        | 184.050,73          | 186.280,59          | 186.280,59          | 186.280,59          | 186.280,59          |
| CCNL 22/1/04 art. 32, c.2 e 3    | 148.428,01          | 150.226,28          | 150.226,28          | 150.226,28          | 150.226,28          |
| CCNL 22/1/04 art. 32, c.7        | 59.371,20           | 60.090,51           | 60.090,51           | 60.090,51           | 60.090,51           |
| CCNL 9/5/06 art.4, c. 1          | 112.580,76          | 128.991,65          | 128.991,65          | 128.991,65          | 128.991,65          |
| CCNL 11/4/08 art. 8, c.2         |                     |                     | 174.594,39          | 174.594,39          | 174.594,39          |
| <b>Totale stabili</b>            | <b>3.884.230,66</b> | <b>3.855.078,00</b> | <b>4.089.804,80</b> | <b>4.125.467,05</b> | <b>4.164.101,62</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.d  |                     |                     |                     | 6.724,38            | 1.500,00            |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett.e  | 15.000,13           | 820,40              |                     |                     |                     |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett.k  | 527.000,00          | 36.158,03           | 22.969,76           | 22.374,60           |                     |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.1, lett.m  |                     | 17.683,51           | 31.715,13           | 33.644,83           | 152.537,96          |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.2          | 292.912,76          | 292.912,76          | 292.912,76          |                     | 292.912,76          |
| CCNL 1/4/99 art.15, c.5          |                     |                     |                     | 239.903,00          | 79.000,00           |
| CCNL 11/4/08 art.8, c.3          |                     |                     | 87.297,20           |                     |                     |
| <b>Totale variabili</b>          | <b>834.912,89</b>   | <b>347.574,70</b>   | <b>434.894,85</b>   | <b>302.646,81</b>   | <b>525.950,72</b>   |
| Residuo anno precedente          | 1.357.975,88        | 662.540,69          | 223.663,14          | 352.775,16          | 505.601,18          |
| <b>TOTALE FONDO</b>              | <b>6.077.119,43</b> | <b>4.865.193,39</b> | <b>4.748.362,79</b> | <b>4.780.889,02</b> | <b>5.195.653,52</b> |

La tabella precedente è stata costruita mantenendo l'impostazione dei prospetti previsti dai contratti collettivi. Si segnala che dall'anno 2007 l'Ente ha inserito nella voce di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), del CCNL dell'1.04.99 anche le risorse di cui all'art. 15, comma 1, lett. e), del CCNL dell'1.04.99, per un importo di € 15.000,13.

I dati riportati nella tabella precedente sono stati rilevati dalla documentazione allegata alla Delibera di Giunta Comunale n. 972 del 27.12.06 (anno 2006) (allegato n.

39), dalla Determina n. 1820 del 28.07.09 (anno 2007) (allegato n. 40), dalla Determina n. 2131 del 17.09.09 (anno 2008) (allegato n. 41), dalla Determina n. 87 del 26.01.10 (anno 2009) (allegato n. 42) e dalla Determina n. 3181 del 24.11.10 (anno 2010) (allegato n. 43).

Si specifica che la somma di € 180.567,30 indicata nel prospetto di costituzione del fondo per l'anno 2006 in riferimento alla voce "Art. 4, comma 8, CCDI 13.06.01", vista la sua natura di "incremento per ogni dipendente neo assunto" (allegato n. 44), è stata riportata alla voce di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 (parte stabile).

Il riporto delle economie "anno precedente" è stato effettuato tenendo conto di quanto esposto nei prospetti di destinazione delle risorse del fondo, sezione a cui si rimanda per l'individuazione degli atti esaminati.

Nei paragrafi successivi verrà effettuata un'analisi puntuale delle singole voci, per verificare se la loro composizione ed evoluzione sia 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, gli scriventi hanno provveduto a verificare che la loro quantificazione ed il loro inserimento risultassero 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 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>3</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 del 22.01.04) è pertanto subordinato al ricorrere delle seguenti condizioni:

- **Prima condizione** - più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi: occorre, in altre parole, che l’investimento sull’organizzazione sia realizzato in funzione di (“per incentivare”) un **miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile**: più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità;
- **Seconda condizione** - non generici miglioramenti dei servizi ma concreti risultati: occorre cioè dire, concretamente, quale fatto **“verificabile e chiaramente percepibile dall’utenza di riferimento”** è il segno tangibile del

---

<sup>3</sup> Parere 31.13 in data 28 settembre 2004

miglioramento quali-quantitativo del servizio (ad es.: minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento);

- **Terza condizione** - risultati verificabili attraverso *standard*, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza: per poter dire (a consuntivo) che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati strumenti di verifica e controllo;
- **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. ***La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo*** e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato;
- **Settima condizione** - risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG.

Nella stessa sede l'ARAN ha colto l'occasione per chiarire che “*le risorse aggiuntive “variabili” di cui all'art. 15, comma 5, non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita)*”

*trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.*

*E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard".*

Presso il Comune di Reggio Calabria il fondo è stato incrementato in tutti gli anni esaminati in conseguenza dell'incremento stabile delle dotazioni organiche e, negli anni 2009 e 2010, a seguito dell'attivazione di nuovi servizi o dell'incremento di quelli esistenti.

Di seguito verranno esaminate separatamente le due fattispecie.

#### **Incremento della parte stabile del fondo**

Come evidenziato in precedenza, in caso di stabile incremento della dotazione organica dell'ente è possibile aumentare in misura corrispondente la parte stabile del fondo per il trattamento accessorio.

Gli scriventi hanno chiesto l'esibizione degli atti relativi alle modifiche intervenute nella dotazione organica nel periodo successivo all'approvazione del CCNL dell'1.04.99.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 346 del 17.07.99 è stato approvato il piano occupazionale. In tale atto la dotazione organica viene indicata pari a 2.221 unità, di cui 15 dirigenti. Il numero di dipendenti in servizio è indicato in 1.428 unità, di cui 5 dirigenti.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 874 del 31.12.99, con cui si modificava la precedente Deliberazione n. 718 del 17.11.99, la dotazione organica è rimasta invariata a 2.206 unità (dirigenti esclusi), di cui 110 in *part-time*.

La dotazione organica è stata modificata successivamente con Deliberazione di Giunta Comunale n. 771 del 20.11.00 e con Deliberazione di Giunta Comunale n. 589

del 07.09.01 è stato approvato il piano occupazionale per l'anno 2001. In tale ultimo atto la dotazione organica viene indicata pari a 1.666 unità, esclusi i dirigenti, di cui 1.185 coperti.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 958 del 30.12.05 è stata nuovamente modificata la dotazione organica. La dotazione complessiva è stata portata a 1.647 unità, dirigenti esclusi, di cui 1.184 coperti.

La dotazione organica è stata ulteriormente modificata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 522 del 24.07.06, portando il totale dei dipendenti previsti a 1.445 unità, dirigenti esclusi, di cui 1.162 coperti.

Un'ultima modifica della dotazione organica è avvenuta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 297 del 29.06.09, che ha portato il totale dei dipendenti previsti a 1.225 unità, dirigenti esclusi, di cui 1.112 coperti.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le variazioni di dotazione organica e del personale in servizio, esclusi i dirigenti.

|                       | 1999  | 2000  | 2005  | 2006  | 2009  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dotazione organica    | 2.206 | 1.666 | 1.647 | 1.445 | 1.225 |
| Personale in servizio | 1.423 | 1.185 | 1.184 | 1.162 | 1.112 |

Da quanto esposto, è possibile rilevare come non siano avvenuti, nel periodo esaminato, incrementi rispetto alla dotazione organica vigente nell'anno 1999. Anche il numero dei dipendenti in servizio non è stato incrementato rispetto all'anno 1999.

Per tali ragioni, non esistevano i presupposti per procedere ad incrementi della parte stabile del fondo in applicazione dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99, come l'ente ha fatto negli anni 2006 – 2010, per un importo di € 180.567,30 in ragione d'anno.

#### **Incremento della parte variabile del fondo**

In merito all'incremento della parte variabile del fondo, operato negli anni 2009 e 2010, dalla lettura degli atti esaminati non è stato possibile rilevare tutti gli elementi utili a verificare il rispetto delle rigorose condizioni che costituiscono il presupposto

per l'applicazione della disposizione in questione, così come richiamate dall'ARAN nel parere in precedenza citato.

L'esame della Deliberazione di Giunta Comunale n. 270 del 19.07.10, con la quale è stato approvato l'accordo sulla destinazione del fondo per l'anno 2009, infatti, non consente di rilevare quali siano le nuove attività previste o l'incremento del livello dei servizi che può giustificare l'incremento del fondo.

La sottoscrizione del contratto decentrato, così come la costituzione del fondo, è intervenuta ad esercizio 2009 oramai già concluso, per cui appare ingiustificata la corresponsione di somme riferite ad attività che erano già state effettuate in assenza della puntuale indicazione degli obiettivi da raggiungere, così come specificato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con Deliberazione n. 287/2010. A ben vedere, nemmeno dall'accordo sottoscritto successivamente è possibile rilevare quali siano le attività oggetto di incentivazione.

Anche l'accordo per la destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2010 è stato sottoscritto ad esercizio già concluso (in data 25.01.11) e nello stesso non sono state indicate le attività oggetto di incentivazione.

Relativamente a tale ultimo anno, l'Ufficio Personale ha esibito agli scriventi due note relative all'incremento del fondo in questione, dalle quali è possibile rilevare lo scorretto utilizzo dell'istituto contrattuale.

Nella nota n. 155624 del 6.08.10 (allegato n. 45) è possibile rilevare come sia stato richiesto l'inserimento nel fondo della somma di € 40.000,00 correlato alle attività di cui alla Delibera di Giunta Comunale n. 458 del 26.10.09 (allegato n. 46).

Leggendo tale ultimo atto, si evince come non si tratti di una nuova attività, in quanto avviata sin dall'anno 2005, di come non venga indicato alcun miglioramento del livello dei servizi e di come non sia stato previsto alcun incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99.

Anche dalla lettura della nota n. 207479 del 15.11.10 (allegato n. 47) si può rilevare come non siano state rispettate le condizioni indicate dall'ARAN in

precedenza richiamate, in quanto manca una preventiva fissazione degli obiettivi a cui correlare l'erogazione degli incentivi.

Per tali ragioni, non esistevano i presupposti per procedere ad incrementi della parte variabile del fondo in applicazione dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99, come l'ente ha fatto negli anni 2009 – 2010.

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

|                                          | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Art. 15, c. 5, CCNL 01.04.99 (stabile)   | 180.567,30 | 180.567,30 | 180.567,30 | 180.567,30 | 180.567,30 |
| Art. 15, c. 5, CCNL 01.04.99 (variabile) |            |            |            | 239.903,00 | 79.000,00  |

#### **4.3.3.2 Le risorse ex art. 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, ora art. 92 del D.Lgs. n. 163/06 (compensi incentivanti la progettazione interna), gli incentivi per recupero evasione ICI, per la liquidazione delle pratiche di condono edilizio ed i compensi per l'attività di difesa legale dell'ente.

Si tratta, in realtà, di una partita di giro, poiché tali risorse finanziano esclusivamente i relativi compensi incentivanti, per cui le esamineremo contestualmente a questi.

Va comunque rilevato come le somme corrisposte per remunerare le prestazioni richiamate debbano obbligatoriamente transitare per il fondo, per rispettare il dettato dei contratti collettivi.

#### **4.3.3.3 Le economie anno precedente**

I prospetti esibiti, per quanto riguarda le economie anno precedente, non risultano di agevole lettura, in quanto le risorse non spese vengono riportate nel fondo dell'anno successivo anche se regolarmente impegnate per far fronte a prestazioni effettuate negli anni precedenti.

Tali somme, se effettivamente utilizzate, vengono successivamente considerate tra gli impieghi del fondo, non comportando una duplicazione di risorse. Un simile sistema comporta comunque una continua variazione delle risorse non spese negli anni precedenti, che influisce sulle risorse disponibili per il finanziamento degli istituti nei vari anni.

Nell'evidenziare l'opportunità di utilizzare un metodo che non comporti una continua revisione delle risorse riportate negli anni successivi, gli scriventi hanno rilevato un errore per quanto riguarda i conteggi relativi all'anno 2008.

Nel prospetto di destinazione delle risorse decentrate relativo all'anno 2008, così come rilevato dal CCDI sottoscritto in data 09.08.10 (allegato n. 37) è stata inserita la voce "F – Ulteriore impegno in bilancio", che si riferisce a maggiori somme previste in bilancio rispetto all'importo del fondo rilevabile dai prospetti di costituzione.

Sostanzialmente, l'ente avrebbe dovuto decurtare dalle risorse disponibili le somme indebitamente destinate a finanziare il trattamento accessorio, pari ad € 89.014,39, in quanto superiori alle disponibilità del fondo.

Nel prospetto esibito, l'importo in questione è stato inserito con valore negativo (-89.014,39) ed è stato sottratto dalle risorse disponibili, pari ad € 378.492,09, unitamente alla somma di € 5.399,65, relativa ad incentivi alla progettazione aventi destinazione vincolata.

Avendo sottratto un importo con valore negativo, l'effetto è stato di aggiungere risorse anziché sottrarle. Le risorse disponibili, infatti, avrebbero dovuto essere pari ad € 284.078,05 ( $378.492,09 - 89.014,39 - 5.399,65$ ), mentre nel prospetto vengono indicate in € 462.106,83 ( $378.492,09 + 89.014,39 - 5.399,65$ ).

A seguito di tale errore, l'ente ha utilizzato maggiori risorse per € 178.028,78 (462.106,83 – 284.078,05), esattamente pari al doppio dell'importo che, invece di essere sottratto, è stato erroneamente aggiunto.

Nell'anno 2009 le risorse non spese nell'anno precedente, indicate in € 352.775,16, avrebbero dovute essere diminuite dell'importo di € 178.028,78.

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

La verifica ha evidenziato che il valore del fondo per la produttività del personale del Comune di Reggio Calabria ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto avere in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative.

Ciò è dipeso dalla mancanza dei presupposti per poter disporre gli incrementi, da errori di calcolo o dalla violazione di specifiche disposizioni normative.

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              |
|------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Art. 15, c. 5, CCNL 01.04.99 (stabile)   | 180.567,30        | 180.567,30        | 180.567,30        | 180.567,30        | 180.567,30        | 902.836,50          |
| Art. 15, c. 5, CCNL 01.04.99 (variabile) |                   |                   |                   | 239.903,00        | 79.000,00         | 318.903,00          |
| Residuo anno precedente                  |                   |                   |                   | 178.028,78        |                   | 178.028,78          |
| <b>Totale</b>                            | <b>180.567,30</b> | <b>180.567,30</b> | <b>180.567,30</b> | <b>598.499,08</b> | <b>259.567,30</b> | <b>1.399.768,28</b> |

Si evidenzia come l'art. 40, comma 3-*quiquies*, del D.Lgs. n. 165/01, così come modificato dall'art. 54 del D.Lgs. n. 150/09, prevede che, in caso di superamento dei vincoli finanziari, è fatto obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva. Tale disposizione ricalca quanto già previsto dall'art. 67, comma 10, del D.L. n. 112/08, convertito, con modificazioni, in Legge n. 133/08.

#### **4.3.4 L'utilizzo delle risorse del fondo**

L'art. 17 del CCNL del 1° aprile 1999 disciplina gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevedendo che le risorse di cui all'art. 15 sono utilizzate per:

- 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).

L'art. 33 del CCNL 22/01/04, poi, al fine di conseguire un progressivo riallineamento della retribuzione complessiva del personale delle Regioni e delle autonomie locali con quella del restante personale pubblico, ha istituito un compenso denominato indennità di comparto.

Nella tabella seguente viene riportato l'utilizzo del fondo per il trattamento accessorio per il periodo 2006 – 2010, sulla base di quanto previsto negli accordi esibiti agli scriventi.

|                                  | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. a | 700.000,00   | 323.998,16   | 292.912,76   | 239.903,00   | 373.412,76   |
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. b | 2.598.270,88 | 2.445.524,39 | 2.676.458,08 | 2.608.251,28 | 2.479.737,92 |
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. d | 499.000,00   | 475.620,83   | 516.151,60   | 513.279,80   | 623.886,00   |
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. e | 243.000,00   | 291.287,34   | 271.376,28   | 273.238,84   | 168.413,40   |
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. f | 370.000,00   | 376.166,43   | 387.145,21   | 379.029,50   | 404.661,89   |
| CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. g | 500.000,00   | 36.158,03    | 5.399,65     | 29.099,00    |              |
| CCNL 22/1/04 art. 33             | 558.000,00   | 543.314,35   | 529.845,98   | 525.563,33   | 520.000,00   |
| Fondo Alte professionalità       |              |              | 120.181,02   | 120.181,02   | 420.633,57   |
| Somme non destinate              | 608.848,55   | 373.123,86   | 59.862,40    | 92.343,25    | 204.907,98   |
| Totale                           | 6.077.119,43 | 4.865.193,39 | 4.859.332,98 | 4.780.889,02 | 5.195.653,52 |

Le destinazioni del fondo concordate sono pari alle disponibilità del fondo, così come costituito da parte dell'ente, salvo quanto detto in relazione all'anno 2007. L'esame delle voci relative agli utilizzi ha evidenziato alcune irregolarità, che vengono di seguito riepilogate.

#### **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, non era meno illegittima prima della novella del 2004.

Come ha notato l'ARAN<sup>4</sup>, infatti, *“l'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999 precisa che le risorse di cui all'art. 15 dello stesso CCNL sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e che i compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi sono correlati “al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31.3.1999”. Ove i compensi incentivanti fossero invece automaticamente collegati all'effettuazione dei rientri pomeridiani e all'utilizzo dei videoterminali (attività dovute ed “ordinarie” che da sole non determinano effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia degli enti), sarebbero distribuiti non in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema di valutazione, ma a pioggia”*.

Va richiamata l'attenzione sul fatto che simili erogazioni “a pioggia” hanno costituito, ben prima della novella del 2004, 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.

Da ultimo, l'art. 18, comma 2, della D.Lgs. n. 150/09 ha espressamente vietato la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla *performance*.

Gli scriventi hanno preso visione della documentazione relativa alla produttività anno 2006, ultima liquidata, al fine di verificare la corretta applicazione delle disposizioni contrattuali.

Le disposizioni del contratto decentrato prevedono l'erogazione del 35% della somma in base alla categoria di appartenenza e del restante 65% in base alla

---

<sup>4</sup> Parere ARAN 499-17C1 della Raccolta sistematica.

valutazione attribuita, variabile tra “Ottimo”, “Buono”, “Sufficiente”, “Insufficiente” e “Negativa”, a cui corrispondono riduzioni rispetto al massimo rispettivamente pari allo 0%, 25%, 50%, 75% e 100%.

L’esame dei provvedimenti, selezionati a campione, ha evidenziato come in molti casi la valutazione assegnata ai dipendenti sia stata la massima prevista. Con Provvedimento di liquidazione n. 145399 del 12.09.07 dell’U.O. Affari Generali è stata liquidata la produttività ai 138 dipendenti assegnati al settore, alla totalità dei quali è stata attribuita la valutazione “Ottimo”.

Con Provvedimento di liquidazione n. 183 del 7.06.07 dell’U.O. Affari Legali è stata liquidata la produttività ai 18 dipendenti assegnati al settore, alla totalità dei quali è stata attribuita la valutazione “Ottimo”. Lo stesso è avvenuto per i dipendenti dell’U.O. Finanze e Tributi, così come rilevabile dal Provvedimento di liquidazione n. 489 del 13.06.07. Anche in questo caso, a tutti i 27 dipendenti assegnati al settore è stata attribuita la valutazione “Ottimo”.

In alcuni casi le valutazioni risultano essere state differenziate, come per il personale dell’U.O. Ufficio Tecnico del Traffico. Leggendo il Provvedimento di liquidazione n. 144947 del 11.09.07, è possibile rilevare che su 22 dipendenti 2 hanno ottenuto la valutazione “Ottimo”, 10 hanno ottenuto la valutazione “Buono” e 10 hanno ottenuto la valutazione “Sufficiente”.

Differenziazioni sono rilevabili anche dall’esame del Provvedimento di liquidazione n. 303 del 14.09.07 dell’U.O. Istruzione e Sport. Su 97 dipendenti assegnati, 68 hanno ottenuto la valutazione “Ottimo”, 26 la valutazione “Buono”, 2 la valutazione “Sufficiente” ed 1 la valutazione “Insufficiente”.

Sebbene sia possibile rilevare una netta prevalenza della valutazione massima prevista, il meccanismo in uso presso l’ente, a parere degli scriventi, non prevede l’erogazione indifferenziata delle somme destinate a remunerare la prestazione individuale.

#### **4.3.4.2 Le progressioni economiche orizzontali**

Il CCNL del 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 del 31.03.99.

La contrattazione decentrata di livello locale deve specificare ed adattare questi criteri alla concreta realtà dell'ente e deve determinare le modalità, la scansione e le risorse da destinare alla progressione.

Il Comune di Reggio Calabria ha utilizzato l'istituto più volte nel periodo esaminato.

La prima progressione economica è stata attribuita, con decorrenza 01.01.99, in base alle previsioni dell'art. 6 del CCDI sottoscritto in data 29.06.01.

Con accordi del 22.12.00 e del 29.03.00 sono stati fissati i criteri con cui attribuire le progressioni, che sono stati poi riportati nell'art. 5 del CCDI del 29.06.01 (allegato n. 48).

Veniva esclusa la possibilità di attribuire la progressione ai dipendenti che alla data del 31.12.98 non avessero maturato almeno un anno di permanenza nella posizione economica, a coloro che nell'anno 1999 fossero stati sanzionati con provvedimenti disciplinari superiori alla censura ed a coloro che avevano cumulato più di sei mesi di assenza nell'anno. Inoltre era previsto il conseguimento di un minimo 51/100 nella valutazione ottenuta dal dipendente, in base ai criteri indicati nel contratto decentrato.

In base ai dati comunicati dall'Ufficio Personale (allegato n. 49), hanno beneficiato della progressione 1342 dipendenti, su un totale di 1358 potenziali partecipanti, pari al 98,82% del totale.

In merito alla procedura descritta, è possibile rilevare alcune irregolarità. In primo luogo, la progressione economica è stata attribuita con effetto retroattivo, addirittura a far data dal 01.01.99, sebbene le progressioni economiche orizzontali siano state previste solamente dall'art. 5 del CCNL del 31.03.99.

Leggendo il Provvedimento di liquidazione n. 91 del 13.09.01 (allegato n. 50), è possibile rilevare come la progressione sia stata attribuita anche a coloro che erano cessati dal servizio prima del 31.03.99, come ad esempio i dipendenti Bosurgi Stefano, Brizzi Domenico e Laganà Demetrio, cessati dal servizio, rispettivamente, in data 08.03.99, 01.03.99 e 03.03.99.

Ad una parte dei dipendenti, inizialmente esclusi dalla progressione, il beneficio è stato attribuito successivamente, a seguito di accordi che hanno interpretato in maniera estensiva i requisiti per la partecipazione alla procedura.

Per esempio, con Provvedimento di liquidazione n. 93 del 16.10.03 è stata attribuita la progressione ad 8 messi, cui è stato riconosciuto il rapporto di lavoro, come dipendenti non di ruolo, a seguito di sentenza o di transazione.

Con Provvedimento di liquidazione n. 48 del 16.06.03 è stata attribuita la progressione a 10 dipendenti che non avevano maturato un anno di servizio presso l'ente, in quanto trasferiti da altri enti per mobilità volontaria.

Una seconda procedura di progressione economica è stata attivata in riferimento all'anno 2000, in base alle previsioni dell'art. 6 del CCDI del 29.06.01.

Hanno partecipato alla stessa tutti i dipendenti che non avevano potuto partecipare alla prima procedura, in quanto non avevano maturato un anno di servizio nella posizione economica.

In base ai dati forniti dall'Ufficio Personale, tutti gli 83 partecipanti al procedimento hanno ottenuto la progressione.

La liquidazione di quanto spettante a seguito della progressione, disposta con CCDI del 29.06.01 con riferimento all'anno 2000, è avvenuta con Provvedimento di liquidazione n. 49 del 16.06.03.

Una terza procedura di progressione economica è stata attivata in base all'accordo integrativo dell'11.07.03 (allegato n. 51), con cui è stato modificato l'art. 6 del CCDI del 29.06.01.

L'accordo ha previsto di non attribuire la progressione per l'anno 2001, ma di riferire all'anno 2002 la stessa, a cui avrebbero potuto partecipare tutti i dipendenti in servizio presso l'ente alla data del 01.01.02, con almeno un anno di anzianità in servizio alla data del 31.12.02.

Venivano esclusi dalla partecipazione i dipendenti che fossero stati sanzionati nell'anno 2002 con provvedimenti disciplinari superiori alla censura e coloro che risultavano assenti nell'anno per un periodo superiore a 6 mesi.

Potevano comunque partecipare alla progressione i dipendenti deceduti o cessati dal servizio prima del compimento dei 6 mesi di servizio nell'anno di riferimento.

Al fine dell'ottenimento del beneficio era previsto il conseguimento di una valutazione superiore al 50% del punteggio massimo attribuibile.

In base ai dati forniti dall'Ufficio Personale, hanno beneficiato della progressione 1334 dipendenti, su un totale di 1339 potenziali partecipanti, pari al 99,63% del totale. Non hanno beneficiato della progressione esclusivamente 5 dipendenti, dei quali 3 assenti per più di 180 giorni e 2 destinatari di sanzioni disciplinari.

La progressione economica è stata attribuita con Determina n. 13 del 15.01.04 (allegato n. 52), ma il numero degli iniziali beneficiari della progressione è stato successivamente incrementato.

Con Determina n. 1817 del 17.08.04 (allegato n. 53) è stata attribuita la progressione al dipendente Ariobazzani Giuseppe, che non aveva ricevuto una valutazione sufficiente da parte del dirigente dell'U.O. Risorse umane.

Il Segretario generale, con propria nota n. 877 del 13.07.04 (allegato n. 54), aveva infatti disposto che la valutazione del dipendente doveva essere effettuata dal

dirigente dell'U.O. Attività economiche e produttive, settore a cui il dipendente era stato assegnato in data 30.08.02, in quanto aveva svolto presso tale settore un periodo di servizio più lungo.

Si segnala in questa sede come appaia difficilmente condivisibile che la valutazione sia stata effettuata da un dirigente che aveva avuto alle proprie dipendenze il dipendente solo per 4 mesi su 12, in luogo di un dirigente che lo aveva avuto alle dipendenze per 8 mesi su 12. La valutazione successivamente ottenuta ha consentito l'attribuzione della progressione.

Con Determina n. 1726 del 05.08.04 (allegato n. 55) è stata attribuita la progressione al dipendente Carli Giuseppe, che non era stato ammesso alla progressione in quanto assente per un periodo superiore rispetto a quello massimo indicato nell'accordo decentrato.

Il Segretario generale, con propria nota n. 368 del 16.03.04 (allegato n. 56), aveva ritenuto che non dovessero essere conteggiate le assenze conseguenti a particolari patologie. Va a tal fine specificato come il Segretario generale non avesse alcun potere di interpretazione delle disposizioni contrattuali, che non prevedevano alcuna esclusione dal conteggio delle assenze in conseguenza di particolari patologie.

In base alla medesima interpretazione del Segretario generale è stata attribuita la progressione al dipendente Nucera Raffaele (Determina n. 1446 del 28.06.04), al dipendente Mangano Ignazio (Determina n. 1445 del 28.06.04), al dipendente Paone Antonino (Determina n. 1444 del 28.06.04), alla dipendente Cuzzocrea Silvana (Determina n. 1443 del 28.06.04) ed alla dipendente Marino Caterina (Determina n. 1442 del 28.06.04).

Sempre con la medesima nota del Segretario generale n. 368 del 16.03.04, sono state modificate le modalità di calcolo dell'anzianità di servizio, con la conseguenza di attribuire la progressione, con Determina n. 632 del 15.04.04, a 27 dipendenti inizialmente esclusi.

La progressione economica è stata inoltre attribuita anche al dipendente Cortese Pasquale, che nell'anno di riferimento era stato sanzionato dalla Commissione di disciplina in data 09.08.02 con sanzione superiore alla censura.

Il Segretario generale, con la citata nota n. 368 del 16.03.04, ha ritenuto che non dovessero essere esclusi dalla procedura coloro che non erano stati nelle condizioni di ricorrere avverso il procedimento disciplinare. Al dipendente, che era deceduto in data 26.08.02, è stata pertanto attribuita la progressione.

In molti casi, la valutazione insufficiente attribuita ai dipendenti è stata successivamente rettificata, determinando l'attribuzione della progressione economica.

A seguito di rettifica della valutazione è stata attribuita la progressione alla dipendente Badietti Claudia Luisa (Determina n. 836 del 29.04.04), alla dipendente Romeo Carmela (Determina n. 549 del 08.04.04), al dipendente Catalano Salvatore (Determina n. 459 del 17.03.04), al dipendente Arco Pietro (Determina n. 458 del 17.03.04) ed alla dipendente Albanese Francesca (Determina n. 1441 del 28.06.04).

Una quarta procedura di progressione economica è stata avviata nell'anno 2005, in base alle previsioni dell'art. 13 del CCDI sottoscritto nel 2004.

Potevano accedere alla selezione i dipendenti con un anno di servizio presso l'ente ed un anno di anzianità nella posizione economica di inquadramento. La progressione sarebbe stata attribuita ai soggetti utilmente collocati in graduatoria, stilata in base alla valutazione ottenuta.

Con Determina n. 3245 del 2.10.06 (allegato n. 57) è stata attribuita la progressione ai dipendenti che avevano ottenuto una valutazione positiva da parte dei dirigenti. Venivano esclusi 8 dipendenti per i quali non era stata attribuita una valutazione dai dirigenti competenti.

Con successiva Determina n. 4927 del 29.12.06 è stata attribuita la progressione a 7 dipendenti inizialmente esclusi, la cui valutazione era stata effettuata dal Segretario Generale.

In base ai dati forniti dall'Ufficio Personale, hanno beneficiato della progressione 1202 dipendenti, su un totale di 1207 potenziali partecipanti, pari al 99,58% del totale.

Non hanno beneficiato della progressione esclusivamente 5 dipendenti valutati negativamente o giudicati non valutabili.

Relativamente alle quattro procedure illustrate, la progressione è stata complessivamente attribuita a 3961 dipendenti su un totale di 3987 potenziali partecipanti, pari al 99,35%.

Appare pertanto evidente come presso il Comune di Reggio Calabria le progressioni orizzontali siano state concesse, sino all'anno 2006, alla generalità del personale dipendente che poteva beneficiarne, con rarissime eccezioni, facendo venir meno il carattere premiale dell'istituto.

Le esclusioni, in molti casi, sono dipese dall'applicazione di cause di esclusione automatiche indicate negli accordi decentrati che, tra l'altro, sono state interpretate in maniera estremamente elastica da parte del Segretario Generale.

Le procedure descritte prescindono da qualsiasi meccanismo volto a conferire un carattere premiale alla progressione orizzontale, in quanto, anche in presenza di valutazione delle prestazioni, la quasi totalità del personale ne ha beneficiato.

Anche quando sono state attribuite valutazioni negative, in diversi casi le stesse sono state successivamente rettifiche per permettere l'attribuzione della progressione.

Tale comportamento è chiaramente elusivo del dettato contrattuale, come indicato anche dall'ARAN<sup>5</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 generalità del personale.

---

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

In riferimento alle somme erogate per le progressioni orizzontali effettuate in assenza di una effettiva selezione avente finalità premiale, chi scrive ritiene estensibili le censure avanzate dalla Corte dei conti, sezione Campania, nella sentenza n. 79 del 25.01.01, relative alla distribuzione a pioggia della produttività ed illustrate nel paragrafo precedente riguardante tale fattispecie.

In particolare, si adatta perfettamente alla fattispecie in esame 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.

Va, inoltre, rilevato come le progressioni riferite agli anni 1999, 2000 e 2002 siano state attribuite sempre con valenza retroattiva, in quanto gli accordi decentrati con cui sono state previste sono sempre successivi al periodo a cui è riferita la valutazione.

In tal modo, viene meno la funzione incentivante della progressione, in quanto il dipendente viene valutato in base a ciò che ha già fatto, senza che la prospettiva dell'ottenimento della progressione economica possa incentivare una maggiore e/o migliore prestazione lavorativa.

Si rileva, infatti, che la finalità di qualsiasi beneficio economico finalizzato a remunerare la qualità della prestazione lavorativa è, appunto, determinare un aumento qualitativo/quantitativo della stessa. Un simile risultato si può ottenere solamente se il

dipendente viene messo a conoscenza che la prestazione che renderà in un certo periodo sarà valutata ai fini dell'ottenimento del beneficio.

A tal proposito, si segnala quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con Deliberazione n. 589 del 6.05.10, che, richiamando anche la posizione dell'ARAN sul tema, specifica che: *“Com'è stato sostenuto dall'ARAN in alcuni pareri sulla questione, è necessario, per evidenti motivi di trasparenza e di correttezza dei comportamenti del datore di lavoro pubblico, che la stessa decisione dell'ente di attivare nuove progressioni orizzontali nell'anno di riferimento ed i criteri per la loro realizzazione siano preventivamente (rispetto all'anno stesso) conosciute dal personale, in modo da consentire allo stesso l'adozione dei comportamenti ritenuti più opportuni ai fini della valutazione.*

*Nel parere n.399-5F4 dell'ARAN è stato poi specificato che “l'attivazione delle selezioni per la progressione economica orizzontale, per evidenti e semplici ragioni di trasparenza e correttezza dei comportamenti, debba essere sempre portata a conoscenza di tutti i lavoratori, preventivamente rispetto all'anno da valutare, in modo da consentire agli stessi, in partenza, uguali possibilità di partecipazione. Sotto questo profilo è evidente che, sapendo di essere oggetto di valutazione per la progressione economica orizzontale, sulla base dei criteri precedentemente adottati, ciascun lavoratore potrà adottare, autonomamente, le conseguenti decisioni in ordine ai contenuti, qualitativi e quantitativi, della propria prestazione lavorativa ritenuti più idonei al conseguimento dell'obiettivo di un trattamento economico più elevato.*

*Diversamente operando, ammettendo cioè una selezione significativamente retroattiva, a parte i dubbi di correttezza di una tale opzione alla luce di quanto sopra detto, si rischia non solo un risultato non effettivamente selettivo ma anche una soluzione che potrebbe essere percepita ed intesa come una discutibile situazione di “sanatoria generalizzata”. Infatti, si potrebbe ritenere che la decisione del ricorso ad una progressione economica con efficacia retroattiva trovi la sua giustificazione nella circostanza che oggetto della valutazione sarebbero comportamenti già tenuti dai lavoratori e, quindi, già conosciuti dal datore di lavoro pubblico, e che, quindi, nel*

*momento di una tale opzione già sarebbero noti i destinatari del beneficio economico di cui si tratta”.*

*Accedendo a tale interpretazione, si ritiene che la decorrenza delle progressioni economiche non possa essere antecedente al momento in cui si determina la disponibilità delle risorse finanziarie e quindi al momento in cui le parti determinano di attivare l’istituto stesso delle progressioni orizzontali”.*

Di seguito vengono ricostruite le somme indebitamente corrisposte, sino al 31.12.10, in conseguenza delle procedure di progressione orizzontale in precedenza descritte. A tal fine sono state estratte dai prospetti di destinazione delle risorse del fondo le somme corrisposte a titolo di progressione orizzontale, suddivise per singola procedura. Per l’anno 2006, non disponendo di un maggior dettaglio, vengono riportati i dati relativi all’anno 2007, che, tenendo conto delle cessazioni intervenute, risultano quantificati per difetto.

|                   | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Progressione 1999 | 381.297,53   | 381.297,53   | 351.736,90   | 333.739,13   | 308.438,92   |
| Progressione 2000 | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    |
| Progressione 2002 | 680.219,09   | 680.219,09   | 649.969,28   | 632.121,07   | 599.652,27   |
| Progressione 2005 | 867.754,84   | 867.754,84   | 835.495,30   | 814.429,92   | 783.352,77   |
| Totale            | 1.956.170,74 | 1.956.170,74 | 1.864.100,76 | 1.807.189,40 | 1.718.343,24 |

Una quinta procedura di progressione economica è stata attribuita sulla base di quanto previsto nel contratto decentrato relativo alla destinazione delle risorse del fondo per l’anno 2007, sottoscritto in data 26.08.09, con decorrenza 2007.

La progressione è stata attribuita con Determina n. 122 del 02.02.10 (allegato n. 58). Inoltre la progressione è stata attribuita successivamente al dipendente Romeo Rocco (Determina n. 858 del 16.04.10) ed ai dipendenti Melchionna Salvatore e Genovese Giuseppe (Determina n. 588 del 17.03.10).

In base ai dati forniti dall’Ufficio Personale, hanno beneficiato della progressione 454 dipendenti, su un totale di 861 potenziali partecipanti, pari al 52,73% del totale. Il

numero dei beneficiari fa ritenere che la progressione sia stata attribuita utilizzando un criterio selettivo, avendo utilizzato le valutazioni attribuite dai dirigenti ai fini della formulazione della graduatoria.

Anche in questo caso va però rilevato come la progressione sia stata attribuita in maniera retroattiva, rendendo estensibili alla specifica procedura le censure in merito già espone in precedenza.

Le somme corrisposte a seguito della progressione economica in esame vengono riepilogate nella tabella successiva, suddivise per anno di riferimento. Anche in questo caso i dati sono stati rilevati dagli accordi relativi alla destinazione delle risorse del fondo.

|                   | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       |
|-------------------|------------|------------|------------|------------|
| Progressione 2007 | 304.152,16 | 296.337,09 | 292.239,72 | 279.030,03 |

Una sesta procedura di progressione economica è stata attribuita sulla base di quanto previsto nel contratto decentrato relativo alla destinazione delle risorse del fondo per l'anno 2008, sottoscritto in data 09.08.10, con decorrenza 2008. La progressione è stata attribuita con Determina n. 2328 del 09.09.10 (allegato n. 59).

In base ai dati forniti dall'Ufficio Personale, hanno beneficiato della progressione 403 dipendenti, su un totale di 412 potenziali partecipanti, pari al 97,82% del totale.

Anche in questo caso, l'elevatissimo numero dei beneficiari fa ritenere che la progressione sia stata attribuita senza utilizzare un criterio selettivo.

Inoltre, va rilevato come, anche in questo caso, la progressione sia stata attribuita in maniera retroattiva, rendendo estensibili alla specifica procedura le censure in merito già espone in precedenza.

Le somme corrisposte a seguito della progressione economica in esame vengono riepilogate nella tabella successiva, suddivise per anno di riferimento. Anche in questo caso i dati sono stati rilevati dagli accordi relativi alla destinazione delle risorse del fondo.

|                   | 2008       | 2009       | 2010       |
|-------------------|------------|------------|------------|
| Progressione 2008 | 357.826,24 | 357.826,24 | 342.613,67 |

Nella tabella seguente, infine, vengono riepilogate le somme indebitamente corrisposte al personale dipendente a seguito delle procedure in precedenza illustrate, sia in conseguenza dell'applicazione di metodologie non caratterizzate da selettività, sia per attribuzione con effetto retroattivo delle stesse.

|                   | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Progressione 1999 | 381.297,53   | 381.297,53   | 351.736,90   | 333.739,13   | 308.438,92   |
| Progressione 2000 | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    | 26.899,28    |
| Progressione 2002 | 680.219,09   | 680.219,09   | 649.969,28   | 632.121,07   | 599.652,27   |
| Progressione 2005 | 867.754,84   | 867.754,84   | 835.495,30   | 814.429,92   | 783.352,77   |
| Progressione 2007 |              | 304.152,16   | 296.337,09   | 292.239,72   | 279.030,03   |
| Progressione 2008 |              |              | 357.826,24   | 357.826,24   | 342.613,67   |
| Totale            | 1.956.170,74 | 2.260.320,90 | 2.518.264,09 | 2.457.255,36 | 2.339.986,94 |

#### 4.3.4.3 Le varie indennità

Gli scriventi hanno esaminato il CCDI sottoscritto nell'anno 2004, tuttora in vigore, al fine di verificare la presenza di clausole non legittime. Inoltre hanno esaminato i cedoloni riepilogativi stipendiali, al fine di verificare che l'ente non abbia provveduto a corrispondere ai medesimi dipendenti compensi tra loro incompatibili.

A tal proposito, si rileva come l'art. 17, punto 7, del CCDI preveda la corresponsione ai vigili urbani, addetti in via continuativa o prevalente al servizio esterno, la corresponsione di un compenso pari ad € 6,00 giornalieri.

Una simile previsione appare in contrasto con le disposizioni del CCNL, così come rilevato dall'ARAN con parere 499-17I2, nel quale fa presente che “... *al personale dell'area vigilanza il contratto nazionale ha già riconosciuto una specifica tutela economica con l'attribuzione dell'indennità di cui all'art. 37, comma 1, lett. b,*

*del CCNL del 6.7.1995 che vuole proprio remunerare la specificità delle relative prestazioni”.*

Considerato che il servizio esterno rientra tra le modalità tipiche di espletamento del servizio di Polizia Municipale, nessuna indennità ulteriore doveva essere corrisposta per remunerare il disagio rappresentato dall'espletamento del servizio esterno, in quanto già remunerato dall'indennità di vigilanza.

L'esame dei cedoloni riepilogativi stipendiali ha consentito di rilevare l'erogazione dei compensi in questione nell'anno successivo a quello di riferimento, ovvero, ad esempio, l'indennità corrisposta nell'anno 2006 si riferisce ai servizi esterni svolti nell'anno 2005.

Nella tabella successiva vengono riepilogate le somme indebitamente erogate, di cui ai codici stipendiali 3092 – Attività esterna 2005, 3192 – Attività esterna 2006, 197 – Attività esterna 2007, 397 – Attività esterna 2008 e 2200 – Attività esterna 2009.

|                  | 2006       | 2007       | 2008      | 2009       | 2010       |
|------------------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| Attività esterna | 119.798,86 | 107.796,00 | 99.438,00 | 104.952,00 | 109.403,58 |

L'ARAN, inoltre, ha esaminato la possibilità di corrispondere congiuntamente l'indennità di rischio e l'indennità di disagio, specificando che il rischio è “... *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>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Parere V5.2 in data 02.04.2001 – Comparto: Regioni ed Autonomie locali – Area: Personale non dirigente – Istituto: Indennità di disagio.

L'esame dei cedoloni stipendiali ha consentito di rilevare come presso il Comune di Reggio Calabria vengano corrisposte le indennità di rischio e di disagio anche congiuntamente al medesimo dipendente.

A titolo di esempio, si segnala la corresponsione delle predette indennità nell'anno 2010 ai dipendenti Alampi Lorenzo Giovanni, Asiatico Salvatore e Borruto Nicola (i primi 3 rilevati in ordine alfabetico).

Dall'esame dei cedoloni riepilogativi stipendiali è risultata la corresponsione di somme descritte come "Domeniche art. 24". A tal proposito, va rilevato come la Corte di Cassazione, con Sentenza n. 8458/2010, abbia specificato che al personale che effettua la propria prestazione lavorativa su turni, percependo la specifica indennità, non spetta il compenso previsto dall'art. 24 del CCNL del 14.09.00, ma la meno onerosa indennità di cui all'art. 22 dello stesso CCNL del 2000.

L'esame dei cedoloni stipendiali ha consentito di rilevare come tale compenso sia stato illegittimamente corrisposto al personale che percepisce l'indennità di turno.

L'irregolarità è rilevabile sin dall'anno 2006 (vedi, ad esempio, i dipendenti Alampi Antonino, Arco Pietro e Cama Domenico) e si è protratta sino all'anno 2010 (vedi, ad esempio, i dipendenti Alampi Carmelina, Amaddeo Maria Rosaria e Anselmi Fulvio).

#### **4.3.4.4 Gli incentivi per specifiche attività ex art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99**

L'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99 prevede che il personale possa essere incentivato per svolgere le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k), del medesimo CCNL.

In sostanza, si tratta di somme che specifiche disposizioni legislative destinano al trattamento accessorio del personale e che transitano per il fondo al solo scopo di essere evidenziate. Difatti le somme confluiscono al fondo e da esso vengono ripartite ai beneficiari per il medesimo importo.

Si rileva come il pagamento delle stesse a carico del fondo risulti essere una mera operazione di transito, sebbene necessaria al 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, ma la corresponsione delle stesse risulta comunque dovuta.

L'esame dei riepiloghi stipendiali ha evidenziato la corresponsione in alcuni anni di somme superiori rispetto agli utilizzi previsti relativamente alla voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99. Tale irregolarità, per le ragioni esposte, appare comunque di natura formale.

Presso il Comune di Reggio Calabria è stata rilevata, attraverso l'esame dei cedoloni stipendiali, la corresponsione di incentivi per la progettazione, che verrà di seguito esaminata.

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

L'art. 18 della Legge n. 109/94 (oggi art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006) prevede la possibilità di erogare compensi al personale impegnato in attività di progettazione. L'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL del 1° aprile 1999 prevede che parte del fondo sia utilizzata per incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k).

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.

Gli incentivi da inseriti nel fondo sono al lordo degli oneri, così come specificato dall'ARAN con Parere T18 ed espressamente statuito dall'art. 3, comma 29, della Legge n. 350/03, il quale 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”*. Con tale ultima norma è stata, nel contempo, elevata la percentuale massima erogabile al 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 innanzi citate, la Corte dei conti, Sezioni Riunite, con Deliberazione n. 33/2010, ha risolto il contrasto interpretativo sorto tra le Sezioni regionali specificando che la percentuale da erogare va preliminarmente decurtata dell'IRAP e chiarendo, quindi, che nella percentuale del 2% va compresa anche tale imposta.

Presso il Comune di Reggio Calabria il regolamento di *“Disciplina del fondo interno per progettazioni o atti di pianificazione”* (allegato n. 60) è stato approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 791 del 30.11.00. Modifiche sono state apportate con Deliberazioni di Giunta Comunale n. 136 del 19.02.01 e n. 28 del 30.01.04. In quest'ultima, in particolare, è previsto che *“i compensi annuali lordi spettanti ai dipendenti ed ai dirigenti ... non possono essere superiori alla retribuzione complessiva annuale lorda”*.

Esaminando il regolamento è possibile rilevare come l'art. 2 preveda che *“Nel bilancio annuale è istituito un apposito capitolo di spesa nel quale sono iscritte le quote pari **all'1,50% dell'importo a base di gara** di ciascuna opera pubblica o lavoro pubblico, **inclusi nella programmazione comunale dell'anno di riferimento**”*.

Il successivo art. 4 specifica che *“I soggetti beneficiari del fondo, sono individuati nei dipendenti dell’ente che partecipano o collaborano alla redazione del progetto, nelle sue varie componenti tecniche e amministrative ...”*.

In merito alla quota spettante a ciascuno, l’art. 7 specifica che l’incentivo va ripartito con le seguenti modalità:

- il 20% al personale incaricato della redazione del progetto;
- il 10% al personale che collabora col progettista e che firma gli elaborati;
- il 18% al responsabile unico del procedimento;
- il 7% al personale incaricato della redazione del piano di sicurezza in fase di progettazione;
- il 20% al personale incaricato della direzione dei lavori e del coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione;
- il 10% al personale di collaborazione che non firma gli elaborati;
- il 5% al personale incaricato del collaudo;
- il 5% al personale incaricato della redazione della relazione geologica, se dovuta;
- il 5% al personale incaricato delle procedure espropriative.

Va rilevato che il regolamento innanzi citato non è stato modificato a seguito dell’innalzamento della percentuale massima distribuibile al 2%, disposto dall’art. 3, comma 29, Legge n. 350/03; pertanto, la somma legittimamente distribuibile al personale risulta essere pari all’1,5% sino alla data del 31.12.08.

L’art. 61, comma 7-bis, del D.L. n. 112/08<sup>7</sup>, convertito in Legge n. 133/08, ha stabilito che dall’1.01.09 la misura dell’incentivo erogabile al personale fosse 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.

---

<sup>7</sup> Tale disposizione è stata introdotta dall’art. 18, comma 4-sexies, del D.L. 185/08, convertito in Legge 2/09.

Con l'abrogazione dell'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, operato 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%.

In tema di applicabilità temporale delle disposizioni richiamate, la Corte dei conti, Sezione Autonomie, con Deliberazione n. 7/09, 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.

Ricapitolando, l'incentivo in questione può essere erogato al personale:

- solo in relazione alla realizzazione di opere o lavori inseriti nel programma delle opere pubbliche dell'anno di riferimento (art. 2 del regolamento);
- nella misura dell'1,5% (art. 2 del regolamento) per le attività svolte sino al 31.12.08 e dello 0,50% (art. 61, comma 7 *bis*, del D.L. n. 112/08) per quelle svolte dal 01.01.09 al 24.11.10;
- nelle misure indicate nel regolamento solo per le attività effettivamente svolte dal personale, mentre la restante parte è un'economia per l'ente (art. 92, comma 5, D.Lgs. n. 163/06).

La corresponsione di incentivi in misura superiore a quella prevista dal regolamento determina un danno per l'ente, così come rilevato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con Sentenza n. 1581/2009.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare l'applicazione, nel corso del periodo esaminato, delle disposizioni previste dai regolamenti dell'ente e dalle norme.

L'esame dei provvedimenti di liquidazione (vedi, ad esempio, il Provvedimento di liquidazione n. 25320 del 08.02.08, allegato n. 61), ha consentito di rilevare come presso l'ente sia sempre stato liquidato l'incentivo nella misura del 2%, contrariamente a quanto previsto dal regolamento in materia.

Le somme indebitamente erogate ammontano ad un quarto del totale della voce rilevabile dai cedoloni riepilogativi stipendiali, in quanto è stato corrisposto il 2%, in luogo dell'1,5% previsto dal regolamento.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente distribuite, calcolate sulla base dei dati rilevati dai cedoloni riepilogativi stipendiali riferiti alle voci 1721 e 3067 (anno 2006), 3067 e 3160 (anno 2007), 162 (anno 2008), 166 e 168 (anno 2009) e 167 e 168 (anno 2010).

| Anno   | Incentivo liquidato | Importo indebitamente erogato |
|--------|---------------------|-------------------------------|
| 2006   | 593.855,83          | 148.463,96                    |
| 2007   | 569.848,87          | 142.462,22                    |
| 2008   | 658.731,77          | 164.682,94                    |
| 2009   | 211.589,52          | 52.897,38                     |
| 2010   | 355.031,83          | 88.757,96                     |
| Totale |                     | 597.264,46                    |

Per le attività svolte dal 01.01.09 al 24.11.10, come già specificato in precedenza, la legge ha ridotto la percentuale di incentivo erogabile allo 0,50%.

L'esame a campione dei provvedimenti di liquidazione ha consentito di rilevare come per le attività effettuate in tale periodo temporale non sia stata operata alcuna riduzione e l'incentivo sia stato liquidato nella misura del 2%.

Esaminando il Provvedimento di liquidazione n. 230961 del 23.12.10 (allegato n. 62), relativo alla liquidazione degli incentivi in favore del personale dipendente in riferimento ai lavori di realizzazione del Palazzo di Giustizia, SAL da 13 a 16, è possibile rilevare una serie di irregolarità.

In primo luogo, appare certo che le attività sono state svolte successivamente alla data del 17.06.10, in quanto tra i beneficiari figura l'Arch. Marcello Cammera, nominato RUP con Decreto Sindacale n. 961 del 17.06.10, come indicato nello stesso provvedimento.

L'incentivo è stato comunque calcolato nella misura del 2% dell'importo dei lavori, in violazione del disposto dell'art. 61, comma 7-bis, del D.L. n. 112/08.

In merito alla remunerazione delle singole attività svolte, che riguardano esclusivamente l'attività di RUP e di supporto senza la firma degli elaborati

progettuali, nel provvedimento viene prevista l'erogazione di € 25.288,91, pari al 35% dell'intero incentivo calcolato all'errata aliquota del 2%.

Il regolamento dell'ente prevede l'erogazione in favore del RUP di una quota pari al 18% dell'incentivo, mentre la quota prevista per il personale di supporto che non firma gli elaborati progettuali è del 10%, per un totale del 28%. La percentuale di incentivo erogata, relativa alle attività svolte, è superiore a quella prevista dal regolamento dell'ente.

Si evidenzia come nell'atto esaminato sia richiamato il D.M. 04.04.01, riguardante la tariffa professionale per le attività relative ai lavori pubblici. Tale decreto si riferisce a fattispecie del tutto differente, tant'è vero che viene richiamato l'art. 17, comma 14-bis, della Legge n. 109/94 e non l'art. 18 della medesima norma.

Analoghe irregolarità sono rilevabili dall'esame dei Provvedimenti di liquidazione n. 230955 del 23.12.10, n. 230959 del 23.12.10 e n. 58731 del 07.04.11.

In alcuni degli atti esaminati a campione non è stato possibile rilevare le modalità di calcolo degli incentivi spettanti ai dipendenti, come, ad esempio, per i Provvedimenti di liquidazione n. 123578 e n. 123584 del 17.06.10.

In altri casi gli incentivi sono stati calcolati in relazione a prestazioni professionali non previste dalla norma, come ad esempio nel caso del Provvedimento di liquidazione n. 4584 del 04.12.07 (allegato n. 63), relativo all'organizzazione della mostra Rabarama, o nel caso del Provvedimento di liquidazione n. 144 del 21.12.07 (allegato n. 64), relativo alla realizzazione del progetto St@rt.

Gli incentivi liquidati con i due provvedimenti citati, pari, rispettivamente, ad € 25.000,00 e ad € 65.205,00, sono stati illegittimamente corrisposti in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione, così come specificato dalla Corte dei conti, Sez. Puglia, con Sentenza n. 615/2010.

In altri casi gli incentivi sono stati corrisposti per attività non relative alla realizzazione di lavori pubblici, anche se ad esse collegate, come nel caso della realizzazione di indagini geologiche, così come avvenuto con Provvedimento di liquidazione n. 152599 del 03.09.08 (allegato n. 65), per un incentivo di € 831,53.

Al fine di quantificare le indebite erogazioni, che riguardano la maggioranza degli atti di liquidazione, è necessario rivedere ogni singolo provvedimento, procedendo successivamente a recuperare quanto non spettante.

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

La presente verifica ha evidenziato indebiti utilizzi del fondo per la produttività del personale del Comune di Reggio Calabria. Ciò è dipeso dall'effettuazione di erogazioni in violazione delle norme legislative e contrattuali.

Nella tabella che segue sono riportate sinteticamente le somme indebitamente erogate al personale dipendente, che rappresentano altrettante voci di danno per l'ente.

Si rammenta che in relazione ad alcune violazioni non è stato possibile, in questa sede, procedere alla quantificazione complessiva del danno. In particolare, relativamente agli incentivi per attività di progettazione, le somme indicate rappresentano l'importo minimo del danno dell'ente, presupponendo che le percentuali di incentivo spettanti per ogni singola attività siano state correttamente quantificate e che le attività non siano state svolte nel periodo di vigenza della riduzione della misura massima dell'incentivo allo 0,50%.

|                          | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | Totale        |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Progressioni orizzontali | 1.956.170,74 | 2.260.320,90 | 2.518.264,09 | 2.457.255,36 | 2.339.886,94 | 11.531.898,03 |
| Incentivi progettazione  | 148.463,96   | 142.462,22   | 164.682,94   | 52.897,38    | 88.757,96    | 597.264,46    |
| Attività esterna         | 119.798,86   | 107.796,00   | 99.438,00    | 104.952,00   | 109.403,58   | 541.388,44    |
| Totale                   | 2.224.433,56 | 2.510.579,12 | 2.782.385,03 | 2.615.104,74 | 2.538.048,48 | 12.670.550,93 |

#### **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 143, 203, 383, 384, 500 e 909.

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, infatti, 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 che tale principio è pienamente operativo anche nei confronti del personale non dirigente<sup>8</sup>.

Gli scriventi hanno esaminato, a campione, gli atti con cui sono state liquidate le somme, al fine di individuare la natura dei compensi in questione. L'esame dei provvedimenti viene di seguito riepilogato.

#### **Cod. 143 – Indennità commissione**

E' stata rilevata la corresponsione di somme negli anni 2008 e 2010 riferite alla voce stipendiale in questione, che ha sostituito l'analoga voce stipendiale 3143 del programma stipendi in uso sino all'anno 2007.

Dall'esame del Provvedimento di liquidazione n. 281 del 16.04.08 (allegato n. 66) è stato possibile rilevare che i compensi in questione si riferiscono ad indennità di presenza corrisposte ai dipendenti che hanno effettuato attività di assistenza per le riunioni della Commissione comunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo.

Un simile compenso non è previsto dai contratti collettivi, per cui le erogazioni in questione risultano illegittime. Le somme sono state corrisposte al di fuori delle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio.

#### **Cod. 203 – Compenso progetto**

E' stata rilevata la corresponsione di somme negli anni 2008, 2009 e 2010 riferite alla voce stipendiale in questione, che ha sostituito l'analoga voce stipendiale 3203 del programma stipendi in uso sino all'anno 2007.

---

<sup>8</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.

Dall'esame del Provvedimento di liquidazione n. 142879 del 15.07.10 (allegato n. 67) è stato possibile rilevare come le erogazioni si riferiscano ad attività svolte dal personale della Polizia Municipale, nell'ambito del progetto "Estate serena".

Tale progetto riguarda l'estensione della fascia di servizio della Polizia Municipale nelle ore serali e notturne, così come indicato dalla Deliberazione di Giunta Municipale n. 612 del 31.12.09 (allegato n. 68).

In tale documento vengono richiamate le disposizioni dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99, che sono già state esaminate in precedenza.

Le erogazioni in questione, a parere degli scriventi, appaiono illegittime. Va infatti rilevato come le stesse siano avvenute al di fuori delle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio e senza che ne venga fatta menzione nei contratti decentrati sottoscritti.

Hanno dato luogo alla corresponsione di somme riferite alla specifica voce stipendiale anche prestazioni che riguardano la realizzazione di specifiche attività, come, ad esempio, l'implementazione del Progetto PAP.

Dalla lettura del Provvedimento di liquidazione n. 49 del 23.06.09 (allegato n. 69) è possibile rilevare come siano state corrisposte somme al personale dipendente a seguito dell'assegnazione di un contributo al Comune di Reggio Calabria da parte della Regione Calabria per lo sviluppo della raccolta differenziata.

L'erogazione delle somme in questione, pari ad € 15.588,47, è avvenuta in palese violazione del principio di onnicomprensività, in quanto il personale che predispone un simile progetto, o che contribuisce a realizzarlo, sta svolgendo i normali compiti di dipendente dell'ente.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda la somma di € 40.000,00, corrisposta a seguito del Provvedimento di liquidazione n. 155674 del 6.08.10 (allegato n. 70), per le attività inerenti il progetto "Reggio passaporto per l'Europa", e per la somma di € 40.000,00, corrisposta a seguito del Provvedimento di liquidazione n. 9 del 27.04.10 (allegato n. 71), per le attività inerenti il progetto "Innovazione nell'Area dello Stretto".

Ulteriori somme corrisposte in relazione alla specifica voce stipendiale si riferiscono all'attività di archiviazione digitale di atti effettuata dai dipendenti dell'ente.

Con Provvedimento di liquidazione n. 23 del 08.02.10 (allegato n. 72) è stata disposta l'erogazione della somma complessiva di € 30.000,00 in favore di 4 dipendenti impegnati nell'attività di scannerizzazione ed archiviazione digitale degli atti deliberativi e delle determine, prevista con Deliberazione di Giunta Comunale n. 445 del 13.10.09 (allegato n. 73).

L'erogazione di tali somme non appare comunque esente da censure. In primo luogo, le stesse sono state corrisposte al di fuori delle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio, in violazione del principio di onnicomprensività. In secondo luogo, la Giunta non dispone di un autonomo potere di prevedere specifici compensi al personale impiegato in varie attività senza che la contrattazione decentrata autorizzi l'utilizzo di tali risorse. La destinazione delle risorse del fondo è materia riservata alla contrattazione e l'amministrazione non può operare indipendentemente dal rispetto delle procedure previste.

Un'ultima considerazione riguarda l'entità dell'incentivo, pari ad € 7.500,00 per ciascun dipendente. Considerato che l'attività è stata svolta necessariamente tra il 13.10.09 (data di approvazione del progetto) e il 01.02.10 (data di completamento dell'attività), per un periodo inferiore a 4 mesi, ad ogni dipendente è stata corrisposta una somma mensile di circa € 2.050,00 mensili, ben superiore all'intero stipendio in godimento.

#### **Cod. 500 – Compenso**

E' stata rilevata la corresponsione di somme negli anni 2008, 2009 e 2010 riferite alla voce stipendiale in questione.

Dall'esame del Provvedimento di liquidazione n. 158 del 19.09.08 (allegato n. 74) e del Provvedimento di liquidazione n. 207 del 19.12.08 (allegato n. 75), è stato possibile rilevare come i compensi in questione si riferiscano all'attività di

componente di commissione e personale di vigilanza nell'ambito delle procedure concorsuali attivate dall'ente al fine di reclutare agenti di Polizia Municipale.

I contratti decentrati non prevedono la possibilità di corrispondere alcun compenso per lo svolgimento di simili compiti, così come evidenziato dalla giurisprudenza contabile in precedenza richiamata.

Si evidenzia come le erogazioni siano avvenute a valere sui capitoli 10010 e 10180 del bilancio dell'ente, ovvero al di fuori delle risorse del fondo per il trattamento accessorio (cap. 15210 art. 1 del bilancio).

Ulteriori somme sono state corrisposte utilizzando il codice stipendiale in questione, come, ad esempio, la somma di € 10.000,00 corrisposta al Capo Ufficio stampa, Dr. Antonio Latella, con Provvedimento di liquidazione n. 24 del 24.04.09 (allegato n. 76), firmato dallo stesso beneficiario delle somme.

L'incentivo, inusualmente calcolato al netto delle ritenute fiscali e previdenziali, corrispondente ad un totale lordo di € 15.130,00, è stato previsto con Deliberazione di Giunta Comunale n. 270 del 07.07.08 (allegato n. 77).

L'attività svolta riguarderebbe l'individuazione delle *location*, dei temi, degli argomenti da trattare, dei personaggi da intervistare e delle soluzioni più idonee per la buona riuscita del progetto denominato "Un racconto, tante storie: Reggio Calabria".

Per quello che in questa sede riguarda, va evidenziato come non rientri tra i poteri della Giunta Comunale la fissazione dei compensi spettanti al personale dipendente, materia riservata alle norme di legge ed alla contrattazione collettiva.

L'attività in questione non può nemmeno essere considerata un'attività professionale estranea all'attività di servizio, sia per l'attinenza dei compiti svolti con la funzione di Capo Ufficio Stampa, sia per l'impossibilità di conferire un incarico professionale ad un soggetto esterno all'amministrazione, ai sensi dell'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/01, proprio perché presenti specifiche competenze all'interno dell'ente.

Per le ragioni esposte, la somma erogata, pari ad € 15.130,00, a parere degli scriventi, è stata indebitamente corrisposta, in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

Utilizzando la medesima voce stipendiale, sono stati erogati incentivi in favore di dipendenti dell'ente per attività di gestione ed attuazione del Programma di Sviluppo Urbano nell'ambito dell'utilizzo dei fondi POR FESR.

Con Provvedimento di liquidazione prot. n. 168337 del 10.09.10 (allegato n. 78) è stata erogata in favore dei dipendenti dell'ente la somma di € 29.799,80. La fattispecie in questione è la medesima che ha determinato la condanna per danno erariale da parte della Corte dei conti, Sezione Puglia, con la citata sentenza n. 615/2010.

Inoltre, con la specifica voce stipendiale in esame, è stata erogata al personale dell'ente la somma di € 29.499,04, a seguito di Provvedimento di liquidazione n. 104 del 29.09.08 (allegato n. 79), riferita al Progetto d'implementazione PAP, già esaminato in precedenza in sede di esame dei compensi di cui alla voce stipendiale 203.

#### **Cod. 909 – Compenso segreteria**

E' stata rilevata la corresponsione di somme nell'anno 2008 riferite alla voce stipendiale in questione. Per l'erogazione dei medesimi compensi sono stati utilizzati anche i codici stipendiali 383 e 384. Nell'anno 2007 è stato utilizzato il codice stipendiale 3909 del programma stipendi in uso sino all'anno 2007.

Dall'esame del Provvedimento di liquidazione n. 88150 del 27.04.10 (allegato n. 80), è possibile rilevare come le somme siano state erogate in favore dei dipendenti dell'Ufficio Urbanistica, in base alle previsioni dell'art. 6, lett. b, del CCDI relativo al quadriennio 1998 – 2001 (allegato n. 81).

Tale disposizione contrattuale fa riferimento ai diritti di segreteria di cui all'art. 10 del D.L. n. 8/93, convertito in Legge n. 68/93.

I diritti di segreteria in questione non possono essere erogati al personale dipendente, in quanto manca un'esplicita previsione normativa in tal senso.

L'erogazione di parte delle somme introitate al personale dipendente appare chiaramente in contrasto con le previsioni del comma 12 dello stesso art. 10 del D.L. n. 8/93, il quale prevede che *“I proventi degli anzidetti diritti di segreteria sono a vantaggio esclusivamente degli enti locali”*.

### **Riepilogo**

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente corrisposte al personale dipendente, in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

| Voce stipendiale | 2006     | 2007       | 2008       | 2009      | 2010       | Totale     |
|------------------|----------|------------|------------|-----------|------------|------------|
| 143              |          |            | 1.992,05   |           |            | 1.992,05   |
| 3143             | 1.449,69 | 483,23     |            |           |            | 1.932,92   |
| 203              |          |            | 51.110,77  | 6.802,20  | 132.734,66 | 190.647,63 |
| 3203             |          | 46.400,00  |            |           |            | 46.400,00  |
| 909              |          |            | 89.892,88  |           |            | 89.892,88  |
| 3909             |          | 140.550,02 |            |           |            | 140.550,02 |
| 383              |          |            |            |           | 2.878,25   | 2.878,25   |
| 384              |          |            | 78.983,49  | 50.138,87 | 147.387,14 | 276.509,50 |
| Totale           | 1.449,69 | 187.433,25 | 221.979,19 | 56.941,07 | 283.000,05 | 750.803,25 |

In merito all'illegittima erogazione di compensi al personale dipendente, si rileva come il Segretario Generale, Dr. Francesco D'Agostino, con propria nota n. 1140 del 27.10.05 (allegato n. 82), ha diffidato il dirigente dell'U.O. Risorse Umane dal sindacare i provvedimenti relativi alla corresponsione di somme al personale emessi da altri dirigenti.

Nel rilevare come, a parere degli scriventi, sia doveroso un controllo da parte del dirigente dell'U.O. Risorse Umane in merito a tali provvedimenti, si segnala come, d'altro canto, il Segretario Generale abbia fattivamente collaborato al fine di consentire presso il Comune di Reggio Calabria l'erogazione di somme al personale dipendente in violazione delle disposizioni normative e contrattuali.

#### **4.4 Le progressioni verticali**

Il CCNL del 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.

Relativamente alle modalità di copertura dei posti vacanti in organico (in particolare, riguardo alla possibilità di riservare una percentuale di posti alle selezioni interne), va rilevato come la Corte Costituzionale sia più volte intervenuta a giudicare la rispondenza al precetto costituzionale delle riserve di posti.

Una prima sentenza che va citata è la n. 234/94, con la quale la Corte ha rilevato come la previsione di una riserva di posti pari al 50% per il personale interno non risulti lesiva del dettato costituzionale.

Successivamente, con sentenza n. 194/02, la Corte ha sancito la non conformità al dettato costituzionale della previsione di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante concorso esterno nella percentuale del 30%, in quanto lesivo dei principi di parità di trattamento e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, fissati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione. Il principio della necessità di adeguato accesso dall'esterno è stato poi sancito espressamente dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165/01. Con la citata sentenza è stata stabilita, inoltre, la necessità di una

adeguata motivazione a supporto della scelta di ricorrere a professionalità interne per la copertura dei posti vacanti.

A seguito di tale sentenza è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato, che con parere del 04.07.02 si è pronunciata nel senso che la percentuale di posti da coprire mediante accesso dall'esterno deve essere non inferiore al 50%.

Al fine di meglio comprendere quali siano le corrette modalità con le quali procedere alla copertura dei posti vacanti in organico, va preso a riferimento quanto affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7304 del 11.11.04.

In tale pronuncia il Consiglio di Stato ripropone l'*excursus* normativo e giurisprudenziale al riguardo, facendo presente come l'orientamento della Corte Costituzionale innanzi citato fosse consolidato sin dagli anni '80 (vedi Corte Cost. 7 aprile 1983, n. 81; Corte Cost. 24 marzo 1988, n. 331; Corte Cost. 13 ottobre 1988, n. 964; Corte Cost. 23 febbraio 1994, n. 51; Corte Cost. 23 luglio 1993, n. 333; Corte Cost. 10 giugno 1994, n. 234; Corte Cost. 29 dicembre 1995, n. 528; Corte Cost. 30 ottobre 1997, n. 320; Corte Cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte Cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte Cost. 29 maggio 2002, n. 294; Corte Cost. 24 luglio 2003, n. 274).

In merito alla possibilità di riservare la copertura di posti vacanti in organico riferiti ad una data posizione economica mediante progressione verticale e la copertura di posti vacanti relativi ad altre posizioni mediante accesso dall'esterno (es. D1 da coprire con progressione verticale ed assunzioni dall'esterno per la posizione C1) la medesima sentenza precisa che *“La proporzione fra posti banditi mediante concorso esterno e posti banditi mediante procedura selettiva interna va quindi verificata qualifica per qualifica, categoria per categoria e non rispetto al totale dell'organico dell'ente ... . Non è quindi in questione la legittimità a certe particolari condizioni dell'istituto della c.d. progressione verticale, ma il bilanciamento erroneo fra concorsi attinenti a posti e profili professionali diversi, in modo che lo svolgimento di concorsi per la categoria B legittimasse l'amministrazione a svolgere selezioni interne per tutti i posti disponibili di categoria D, mentre si tratta di realtà diverse e fra loro irriducibili”*.

Riguardo al caso in cui il posto da coprire in relazione ad una data posizione economica sia uno solo, si ritiene che lo stesso vada coperto mediante accesso dall'esterno e non mediante progressione verticale.

A tale interpretazione si giunge dall'esame dell'art. 4 del CCNL del 31.03.99, il quale fa presente che si può far ricorso alla copertura di posti mediante la progressione verticale “...nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno”. Tale consecuzione temporale evidenzia la necessità di destinare preliminarmente il contingente di posti da coprire mediante accesso dall'esterno e, solo successivamente, quelli da coprire mediante progressione verticale.

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

Una siffatta interpretazione trova conferma nel parere ARAN 399-4C1, presente nella raccolta sistematica.

Presso il Comune di Reggio Calabria sono state attivate procedure di progressione verticale nell'anno 2000, con Determinazione n. 1989 del 26.07.00, e nell'anno 2001, con Determinazione n. 2817 del 12.11.01.

Le procedure di progressione sono state previste nel piano triennale del fabbisogno di personale, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 718 del 17.11.99, successivamente integrata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 872 del 31.12.99.

Esaminando tale documento è possibile rilevare come, a fronte di un fabbisogno complessivo di personale di 281 unità, 139 posti sono stati riservati al personale interno e per 122 è stato previsto l'espletamento di un concorso pubblico o il reclutamento tramite ufficio di collocamento.

Il piano occupazionale per l'anno 2001, approvato con Deliberazione n. 589 del 07.09.01, ha previsto la copertura di 71 posti vacanti in dotazione organica, di cui 33 mediante progressione verticale e 26 mediante concorso pubblico.

Il numero complessivo di progressioni effettivamente realizzate, tenendo conto anche degli scorrimenti di graduatoria previsti nei successivi piani del fabbisogno, ha riguardato 203 unità di personale.

In conclusione, si rileva come non sia stato sempre rispettato il principio di adeguato accesso dall'esterno, sebbene le procedure di progressione verticale siano state realizzate in un momento in cui il quadro interpretativo appariva ancora non ben delineato.

## **4.5 Il personale con qualifica dirigenziale**

### **4.5.1 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 Reggio Calabria la dotazione organica prevede un numero di posizioni dirigenziali superiori a cinque. La procedura di contrattazione collettiva è stata attivata per il personale dirigente, giungendo alla sottoscrizione degli accordi che vengono di seguito riepilogati.

Un primo contratto decentrato è stato sottoscritto nell'anno 2002, a seguito di approvazione dell'accordo definito in sede di delegazione trattante in data 05.02.02, avvenuta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 189 del 10.05.02.

All'interno di tale accordo sono state indicate le modalità di costituzione del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente per gli anni 2000, 2001 e 2002.

Successivamente a tale data, presso l'ente non è stato sottoscritto alcun ulteriore contratto decentrato, sino all'anno 2010.

Nell'anno 2009, in base alle linee di indirizzo fissate con Deliberazione di Giunta Comunale n. 460 del 26.10.09, è stata disposta la verifica della correttezza delle modalità di costituzione del fondo a partire dall'anno 2000. Inoltre è stata disposta la costituzione del fondo per gli anni 2003 – 2009, adempimento che non era stato effettuato in precedenza.

Il dirigente dell'U.O. Organizzazione e Risorse umane, con nota 192280 del 05.11.09 (allegato n. 83), ha presentato al Direttore Generale la ricostruzione del fondo per tutto il periodo 2000 – 2009, riepilogando anche il numero dei dirigenti in servizio e le somme corrisposte a titolo di indennità di posizione e di risultato.

Con propria Determina n. 2891 del 30.11.09 (allegato n. 84), il Direttore Generale faceva propria la ricostruzione del fondo operata dal dirigente competente.

Con successiva nota 58085 del 12.03.10 (allegato n. 85), a seguito dell'erogazione di ulteriori somme a titolo di arretrati anno 2007, il dirigente del Settore Organizzazione e Risorse umane aggiornava i propri conteggi, relativamente alle somme erogate ed ai risparmi da riportare negli anni successivi.

Con Determinazione n. 666 del 24.03.10, il Direttore Generale modificava, nel medesimo senso, la propria Determina n. 2891 del 30.11.09.

In data 31.03.10 è stato sottoscritto il contratto decentrato relativo alla destinazione delle risorse del fondo per il periodo 2000 – 2009, sulla base dell'accordo raggiunto in sede di delegazione trattante in data 15.12.09 (allegato n. 86). L'autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo è stata conferita con Deliberazione di Giunta Comunale n. 114 del 24.03.10 (allegato n. 87), visto il parere favorevole del Collegio dei Revisori del 19.03.10. La trasmissione del contratto all'ARAN è avvenuta in data 16.08.10.

Di seguito verrà esaminato il contenuto degli accordi illustrati.

#### **4.5.2 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.

Nella tabella successiva viene riepilogata la costituzione del fondo per il personale dirigente, così come rilevata dagli accordi forniti. In particolare, sono state utilizzate le risultanze delle ricostruzioni effettuate dall'ente nel corso dell'anno 2009, riportate nella Delibera di Giunta Comunale n. 114 del 24.03.10.

Si specifica che l'ente non ha ancora provveduto a costituire il fondo per l'anno 2010, per cui verranno indicati per tale anno i medesimi valori riportati per l'anno 2009.

Gli scriventi hanno provveduto a calcolare gli incrementi previsti dai CCNL del 22.02.10 e del 03.08.10. Relativamente a questi ultimi incrementi, sono state inserite nelle tabelle esclusivamente le componenti obbligatorie, in assenza di specifiche determinazioni da parte dell'ente. Si è tenuto conto del mancato rispetto del patto di stabilità per gli anni 2007 e 2008, così come riportato nella precedente specifica sezione della presente relazione.

|                                     | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Art.26, c.1, lett.a), CCNL 23.12.99 | 231.385,00   | 231.385,00   | 231.385,00   | 231.385,00   | 231.385,00   |
| Art.26, c.1, lett.d), CCNL 23.12.99 | 10.890,16    | 10.890,16    | 10.890,16    | 10.890,16    | 10.890,16    |
| Art.26, c.1, lett.e), CCNL 23.12.99 | 51.645,00    | 51.645,00    | 51.645,00    | 51.645,00    | 51.645,00    |
| Art.26, c.1, lett.g), CCNL 23.12.99 | 20.291,59    | 20.291,59    | 20.291,59    | 20.291,59    | 20.291,59    |
| Art.26, c.2, CCNL 23.12.99          | 10.454,55    | 10.454,55    | 10.454,55    | 10.454,55    | 10.454,55    |
| Art.26, c.3, CCNL 23.12.99          | 683.819,37   | 741.593,29   | 768.489,29   | 768.489,29   | 768.489,29   |
| Art.23, c.1, CCNL 22.02.06          | 7.800,00     | 7.800,00     | 7.800,00     | 7.800,00     | 7.800,00     |
| Art.23, c.3, CCNL 22.02.06          | 16.116,29    | 16.116,29    | 16.116,29    | 16.116,29    | 16.116,29    |
| Art.4, c.1, CCNL 14.05.07           | 19.448,00    | 19.448,00    | 19.448,00    | 19.448,00    | 19.448,00    |
| Art.4, c.4, CCNL 14.05.07           | 16.425,96    | 16.425,96    | 16.425,96    | 16.425,96    | 16.425,96    |
| Art. 16, c.1, CCNL 22.02.10         |              | 8.611,20     | 8.611,20     | 8.611,20     | 8.611,20     |
| Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10         |              | 20.522,56    | 26.280,69    | 26.280,69    | 26.280,69    |
| Art. 5, c.1, CCNL 03.08.10          |              |              |              | 9.776,00     | 9.776,00     |
| Art. 5, c.4, CCNL 03.08.10          |              |              |              | 15.071,23    | 15.071,23    |
| Riduzione Art.1 CCNL 12.02.02       | -50.354,55   | -50.354,55   | -50.354,55   | -50.354,55   | -50.354,55   |
| Risorse non spese anno precedente   | 283.687,70   | 184.053,90   | 144.786,34   | 203.397,24   |              |
| <b>Totale</b>                       | 1.301.609,07 | 1.288.882,95 | 1.282.269,52 | 1.365.727,65 | 1.162.330,41 |

Il fondo riportato nella tabella precedente, in base alle previsioni del CCDI del 2009, avrebbe dovuto essere destinato al finanziamento della retribuzione di risultato per una quota non inferiore al 30%.

Tenuto conto che la distribuzione era già avvenuta, in questa sede verrà considerato l'importo complessivamente corrisposto a titolo di retribuzione di posizione e di risultato. Quest'ultima è risultata essere di importo superiore al limite minimo indicato dai CCNL.

Di seguito verrà esaminata la corretta quantificazione delle risorse del fondo.

#### 4.5.2.1 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>9</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.”.*

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

---

<sup>9</sup> Parere 499-15A1, in “Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali e orientamenti applicativi ARAN”, su [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it).

Gli scriventi hanno acquisito i conti annuali del periodo 2003 – 2009, al fine di verificare la corretta quantificazione degli incrementi del fondo. Si fa presente che l'ente non è stato in grado di fornire il conto annuale degli anni 1997 e 2001, per cui non è stato possibile verificare la corretta quantificazione degli incrementi di cui all'art. 26, comma 1, lett. d), del CCNL del 23.12.99 e di cui all'art. 23, comma 3, del CCNL del 22.02.06.

**Art. 4, comma 4, del CCNL del 14.05.07**

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,89% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2003.

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

|                                            |              |
|--------------------------------------------|--------------|
| Retribuzioni fisse dirigenti (Tab. 13)     | 588.496,00   |
| Retribuzioni variabili dirigenti (Tab. 14) | 585.869,00   |
| -Arretrati                                 | 1.144,00     |
| Totale monte salari                        | 1.173.221,00 |
| 0,89% monte salari                         | 10.441,67    |

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 16.425,96, superiore di € 5.984,29 all'importo consentito.

**4.5.2.2 L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99**

L'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99 consente di incrementare le risorse del fondo destinato al trattamento accessorio della dirigenza *“in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche”*.

Tale disposizione è speculare a quella prevista dall'art. 15, comma 5, del CCNL

dell'1.04.99 per il personale dei livelli. Si rimanda, dunque, alla trattazione compiuta in quella sede per la definizione dei suoi presupposti applicativi.

Va rilevato, in base ai presupposti indicati nella sezione relativa al personale non dirigente, come l'incremento di risorse sia da correlare a specifici obiettivi appositamente indicati, il cui raggiungimento deve essere valutato sulla base di indicatori predeterminati, o a seguito dell'attivazione di nuovi servizi, a cui sia correlato un incremento delle competenze e delle responsabilità.

L'incremento del fondo può essere disposto anche a seguito di incremento della dotazione organica, a cui abbia fatto seguito una effettiva copertura delle nuove posizioni istituite, così come specificato dall'ARAN nel parere 499-15L2 e ribadito dalla Corte dei conti del Trentino Alto Adige con la sentenza n. 6 del 12.02.07.

L'ente ha applicato l'incremento in questione sin dall'anno 2000, così come indicato dal CCDI sottoscritto nell'anno 2002. In tale documento è indicato *“Con riferimento all'art. 26 del CCNL ... le parti concordano: a) per quanto previsto al comma 3, di incrementare le risorse previste per il Fondo, **in base ai processi di riorganizzazione attivati che hanno comportato un ampliamento delle competenze ed un incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza**”*.

E' del tutto evidente come la genericità delle affermazioni privi di qualsiasi supporto giustificativo l'incremento del fondo disposto negli anni 2000 – 2002.

A titolo esemplificativo, si segnala come il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi vigente nell'anno 1998, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 914 del 25.07.98, non ha subito sostanziali modifiche sino all'anno 2006, a seguito di Deliberazione di Giunta Comunale n. 782 del 10.11.06.

Sulla base degli atti esibiti agli scriventi, è stato possibile rilevare che le competenze dei singoli settori hanno subito modifiche nell'arco temporale esaminato, ma sempre a seguito di spostamento da una U.O. all'altra, lasciando invariate le competenze complessive dell'ente. L'istituzione di nuovi servizi ha dato luogo ad un aumento della dotazione organica, per cui i conseguenti incrementi del fondo operabili saranno esaminati in seguito.

Va, inoltre, segnalato come le posizioni dirigenziali nell'anno 2000 fossero 15 (ridotte rispetto alle 16 precedenti, numero in base al quale è stato effettuato il calcolo del fondo) e che nessuna variazione è intervenuta sino all'anno 2003, in cui è stata istituita, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 737 del 28.11.03, l'U.O. Ricerche e Studi. Anche la pesatura delle fasce dirigenziali non ha subito alcuna modifica negli anni 2001 e 2002 rispetto a quanto fissato nell'anno 2000, rendendo evidente come in tali anni non sia intervenuta alcuna riorganizzazione, modifica o ampliamento delle competenze dirigenziali (vedi nota prot. 192280 del 05.11.09, allegato n. 83).

Tanto premesso, considerato che nell'anno 2000 le risorse inserite nel fondo ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99 ammontavano ad € 167.236,11, non appaiono in alcun modo giustificati gli ulteriori incrementi per € 179.330,60 e per € 381.008,91, disposti, rispettivamente, nel 2001 e nel 2002.

Va, comunque, precisato che anche l'incremento disposto nell'anno 2000 non risulta in alcun modo giustificato all'interno degli atti esaminati, anche se rispetto all'anno precedente è intervenuta la suddivisione delle posizioni in fasce. Tale novità, tuttavia, non è necessariamente collegata a maggiori responsabilità, in quanto rappresenta esclusivamente un adempimento previsto dalle disposizioni contrattuali sopravvenute.

Un'ultima considerazione va fatta in relazione all'entità delle risorse inserite nel fondo, così come rilevabile dal CCDI sottoscritto nel 2002. Nell'anno 2000, l'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99 è a pari al 70,72% di tutte le altre voci del fondo (ad esclusione degli incentivi per specifiche attività).

Un simile incremento sarebbe dovuto essere giustificato da un pari incremento del livello di responsabilità dei dirigenti, che, però, come già segnalato, non è rilevabile dagli atti esaminati.

A maggior ragione, sarebbero dovuti essere giustificati gli incrementi disposti negli anni 2001 e 2002, pari, rispettivamente, al 143,83% ed al 227,53% delle restanti voci del fondo (ad esclusione degli incentivi per specifiche attività).

Tutto ciò premesso, considerata la mancanza di giustificazione, la dimostrata assenza di incrementi di responsabilità e di competenze nel corso degli anni 2001 e 2002 e la assoluta sproporzione degli incrementi disposti, gli scriventi ritengono che l'incremento del fondo per il trattamento accessorio, avvenuto negli anni 2000 – 2002 ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, sia privo di giustificazione.

Va, comunque, evidenziato che, nel corso del periodo 2003 – 2009, sono intervenute modifiche nella struttura organizzativa dell'ente che hanno portato all'istituzione o soppressione di unità organizzative.

L'istituzione di un ufficio dirigenziale e la sua copertura, fattispecie, come già evidenziato, da verificarsi congiuntamente, legittimano l'incremento stabile delle risorse del fondo.

A tal proposito, va comunque evidenziato che non sussiste alcun obbligo per l'ente di incrementare il fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente, per cui l'esercizio di tale facoltà andrebbe adeguatamente motivato.

Nonostante non sia rinvenibile dall'esame degli atti una specifica indicazione in tal senso, in questa sede verranno considerati giustificati gli incrementi del fondo al verificarsi dei due presupposti richiamati.

Saranno, pertanto, considerati legittimi gli incrementi del fondo proporzionali all'incremento dei dirigenti in servizio rispetto ai posti previsti in dotazione organica nell'anno 2000, pari a 15 unità, in quanto inferiore alle unità previste dalla dotazione organica vigente nell'anno 1998, pari a 16 unità.

Si specifica, infatti, che il fondo per l'anno 2000 è stato costruito basandosi sul numero dei posti previsti in dotazione nell'anno 1998, pari a 16, come evidenziato dai conteggi esibiti (vedi allegato n. 88).

L'incremento del fondo considerato legittimo verrà quantificato tenendo conto del fondo dell'anno precedente, così come ricostruito dall'ente, al netto dei risparmi dell'anno precedente e degli illegittimi incrementi in precedenza esaminati.

Nella tabella successiva viene riportato il numero delle posizioni dirigenziali nei vari anni, così come rilevabile dalla documentazione fornita dall'ente (allegato n. 83).

| Anno       | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Dotazione  | 15   | 15   | 15   | 17   | 17   | 18   | 18   | 19   | 19   | 19   |
| Incremento |      |      |      | 2    |      | 1    |      | 1    |      |      |

In base ai dati riportati, è possibile rilevare come incrementi nella dotazione organica siano rilevabili solamente negli anni 2003, 2005 e 2007. In tali anni verrà considerato legittimo, come già specificato, un incremento del fondo proporzionato all'incremento della dotazione organica rispetto a quella precedente. L'incremento per l'anno 2003 sarà pari al 13,33% (in base alla proporzione  $15 : 100 = 17 : X$ , ovvero  $((17 \times 100) : 15) - 100 = 13,33$ ), per l'anno 2005 sarà pari al 5,88% (in base alla proporzione  $17 : 100 = 18 : X$ ) e per l'anno 2007 sarà pari al 5,56% (in base alla proporzione  $18 : 100 = 19 : X$ ).

Nella tabella seguente viene quantificato l'incremento del fondo che l'ente avrebbe potuto operare in base alla corretta applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99. Si ricorda come l'importo del fondo è depurato delle componenti in precedenza indicate.

|                                      | 2003         | 2005         | 2007         |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Fondo anno precedente                | 1.319.834,64 | 1.413.078,72 | 1.228.882,95 |
| -Illegittimo incremento art. 26, c.3 | 548.245,02   | 683.819,37   | 741.523,29   |
| -Risparmi anno precedente            | 473.361,58   | 411.583,31   | 184.053,90   |
| +Incremento legittimo art. 26, c. 3  |              | 39.753,80    | 60.770,67    |
| Totale                               | 298.228,04   | 357.429,84   | 364.076,43   |
| Percentuale incremento               | 13,33        | 5,88         | 5,56         |
| Importo incremento                   | 39.753,80    | 21.016,87    | 20.242,65    |

L'aumento del fondo che l'ente avrebbe potuto operare, a seguito dell'incremento di posti in dotazione organica, è pertanto pari ad € 39.753,80 dall'anno 2003 all'anno 2004, ad € 60.770,67 dall'anno 2005 all'anno 2006 e di € 81.013,32 dall'anno 2007 all'anno 2010.

Al fine di evidenziare la proporzionalità degli incrementi in questa sede calcolati, si mettono a confronto gli stessi e quelli disposti dall'ente, relativamente al periodo 2006 – 2009, con le risorse del fondo anno 1999. Vengono inoltre evidenziati nella medesima tabella gli incrementi di dotazione organica rispetto all'anno 1999.

|                                       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Dotazione organica 1999               | 16         | 16         | 16         | 16         |
| Nuova dotazione organica              | 18         | 19         | 19         | 19         |
| Incremento dotazione organica         | 12,5%      | 18,75%     | 18,75%     | 18,75%     |
| Fondo anno 1999                       | 324.666,30 | 324.666,30 | 324.666,30 | 324.666,30 |
| Incrementi art. 26, c. 3, ricalcolati | 60.770,67  | 81.013,32  | 81.013,32  | 81.013,32  |
| Incremento su fondo 1999              | 18,72%     | 24,95%     | 24,95%     | 24,95%     |
| Incrementi art. 26, c. 3, disposti    | 683.819,37 | 741.593,29 | 768.489,29 | 768.489,29 |
| Incremento su fondo 1999              | 210,62%    | 228,42%    | 236,70%    | 236,70%    |

I dati della tabella precedente evidenziano in maniera inequivocabile come gli incrementi disposti dall'ente, pari ad oltre 12 volte gli incrementi registrati dalla dotazione organica, siano del tutto sproporzionati.

Nella tabella seguente vengono riepilogati gli indebiti incrementi del fondo.

|                        | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Incrementi disposti    | 683.819,37 | 741.593,29 | 768.489,29 | 768.489,29 | 768.489,29 |
| Incrementi ricalcolati | 60.770,67  | 81.013,32  | 81.013,32  | 81.013,32  | 81.013,32  |
| Incrementi illegittimi | 623.048,70 | 660.579,97 | 687.475,97 | 687.475,97 | 687.475,97 |

Si segnala che l'ente ha esibito la Delibera di Giunta Comunale n. 891 del 31.12.99 (allegato n. 89), con la quale sono state incrementate le indennità di posizione del personale dirigente per il periodo 1996 – 2000.

Gli scriventi non hanno tenuto conto di tale documento, in quanto l'incremento delle indennità di posizione è stato disposto in via retroattiva<sup>10</sup>; inoltre, presso l'ente non esistevano i presupposti per poter quantificare l'indennità di posizione secondo i criteri indicati dall'art. 40 del CCNL del 10.04.96.

Infatti, l'art. 39, comma 4, del medesimo contratto specifica che possono quantificare l'indennità di posizione con le modalità di cui al successivo art. 40 solamente gli enti *“che si trovino nelle condizioni indicate dall'art. 38, comma 3, lett. a), b), c) e d)”*.

Tra le condizioni (art. 38, comma 3, lett. d) è prevista l'attivazione dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione. Presso il Comune di Reggio Calabria la prima nomina dei componenti della struttura di controllo interno è avvenuta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 890 del 31.12.99, mentre la prima nomina del Nucleo di valutazione è avvenuta con Deliberazione di Giunta Comunale n. 631 del 25.10.01.

Non essendo stati operativi sino all'anno 1999 compreso, non esistevano i presupposti per poter rideterminare l'indennità di posizione dei dirigenti secondo le previsioni dell'art. 40 del CCNL del 10.04.96.

Per tali ragioni, il conteggio della parte storica del fondo effettuato dall'ente, di cui all'art. 26, comma 1, lett. a), del CCNL del 23.12.99, risulta essere stato correttamente quantificato, e trova sostanziale conferma nell'importo indicato nel CCDI sottoscritto in data 05.02.02.

---

<sup>10</sup> In merito all'impossibilità di attribuire incrementi in via retroattiva vedi Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 2171/2009.

#### **4.5.2.3 I risparmi dell'anno precedente**

La ricostruzione effettuata nel paragrafo precedente ha evidenziato come l'ente abbia operato incrementi del fondo, sin dall'anno 2000, in contrasto con la corretta interpretazione delle disposizioni contrattuali.

Gli importi effettivamente erogati sono pertanto risultati sempre largamente superiori all'importo delle risorse del fondo, se calcolate in modo corretto.

Gli anni oggetto della presente analisi si limitano al periodo 2006 – 2010, per cui ci si limita a rilevare come negli anni precedenti al 2006 le somme erogate siano state sempre superiori alle disponibilità del fondo correttamente quantificato, determinando l'inesistenza di risparmi provenienti dall'anno precedente inseriti nel fondo per l'anno 2006, pari ad € 283.687,70.

#### **4.5.2.4 Gli indebiti incrementi del fondo per la dirigenza**

A seguito del riscontro effettuato in precedenza, è stato rilevato come l'ente abbia inserito risorse nel fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente in assenza dei presupposti, così come previsto dai contratti collettivi.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente destinate al finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente.

|                            | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       | 2010       | Totale       |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|
| Art. 4, c.4, CCNL 14.05.07 | 5.984,29   | 5.984,29   | 5.984,29   | 5.984,29   | 5.984,29   | 29.921,45    |
| Art.26, c.3, CCNL 23.12.99 | 623.048,70 | 660.579,97 | 687.475,97 | 687.475,97 | 687.475,97 | 3.346.056,58 |
| Risparmi anno precedente   | 283.687,70 | 0          | 0          | 0          | 0          | 283.687,70   |
| Totale                     | 912.720,69 | 666.564,26 | 693.460,26 | 693.460,26 | 693.460,26 | 3.659.665,73 |

### **4.5.3 La retribuzione di posizione**

Il fondo per l'erogazione del trattamento accessorio viene utilizzato per corrispondere al personale dirigente la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.

Nel presente paragrafo verrà dato conto degli esiti del controllo effettuato.

#### **4.5.3.1 La retribuzione di posizione per i vari settori**

La determinazione dell'indennità di posizione presso il Comune di Reggio Calabria nel periodo esaminato è stata effettuata direttamente dalla Giunta Comunale.

Gli importi della retribuzione di posizione minimi e massimi sono indicati nel CCDI sottoscritto nell'anno 2002, e la suddivisione delle posizioni nelle tre fasce previste è stata operata con Deliberazione di Giunta Comunale n. 451 del 07.07.00. Dall'anno 2004 le fasce sono state ridotte a due.

Successivamente, in occasione dell'istituzione di nuovi settori, è stata quantificata la relativa indennità di posizione.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 4800 del 21.12.06 sono state rideterminate le indennità di posizione, prevedendo per la fascia A un'indennità di € 43.621,00 annui e per la fascia B un'indennità di € 41.621,00 annui.

Nell'anno 2009, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 408 del 14.09.09, è stata approvata la nuova metodologia di valutazione delle posizioni dirigenziali, che prevede 4 fasce.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 4 dell'11.01.10, poi modificata con Deliberazioni di Giunta Comunale n. 140 del 13.04.10 e n. 347 del 20.10.10, sono state ripartite le posizioni in 3 delle 4 fasce previste.

In tutte le delibere esaminate non viene mai fatto alcun riferimento alle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio.

#### **4.5.4 La retribuzione di risultato**

L'altra voce di trattamento accessorio del personale dirigente, accanto alla retribuzione di posizione, è la retribuzione 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 l'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”*.

Presso il Comune di Reggio Calabria, relativamente al periodo in questa sede esaminato, le modalità di valutazione delle prestazioni del personale dirigente sono state approvate con Deliberazione di Giunta Comunale n. 989 del 30.12.05; successivamente, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 407 del 14.09.09, è stata approvata la metodologia di valutazione tutt'ora vigente.

Gli scriventi hanno esaminato a campione le modalità di erogazione dell'indennità di risultato, rilevando come la stessa sia stata conteggiata sulla base della valutazione attribuita dal Nucleo di valutazione.

Dall'esame delle valutazioni relative agli anni 2006 - 2009, è stata rilevata l'attribuzione di punteggi differenziati che hanno inciso sensibilmente sulla quantificazione delle somme spettanti a ciascun dirigente.

#### **4.5.5 Il conferimento degli incarichi dirigenziali**

Presso l'ente ispezionato è stato rilevato il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato in base al disposto dell'art. 110 della Legge n. 267/00, sia a

soggetti esterni che a soggetti già alle dipendenze dell'amministrazione con la qualifica di funzionario, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 165/01.

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 abbia una portata generale ed è applicabile anche agli enti locali, così come espressamente previsto all'art. 1, comma 2.

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 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.

L'applicabilità agli enti locali della disposizione in questione è stata da ultimo ribadita dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite, che, con Deliberazioni n. 12 e 14 del 2011, ha anche chiarito le modalità di calcolo degli incarichi conferibili e fatta salva la possibilità di conferire incarichi dirigenziali extradotazionali, nei limiti previsti dall'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/00.

Considerato il numero di posizioni dirigenziali previste nella dotazione organica del Comune di Reggio Calabria dall'anno 2006, potevano essere conferiti esclusivamente 2 incarichi in applicazione della predetta disposizione. A seguito della rideterminazione della dotazione organica, avvenuta con Deliberazione n. 297 del 29.06.09, che prevede un numero di posizioni dirigenziali pari a 18 unità, poteva essere conferito esclusivamente 1 incarico dirigenziale a tempo determinato.

Dalla documentazione consegnata agli scriventi (vedi allegato n. 82) è possibile rilevare il numero di incarichi a tempo determinato conferiti, che vengono riepilogati nella seguente tabella e raffrontati con il limite previsto dalla norma.

|                       | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|
| Incarichi conferiti   | 9    | 9    | 9    | 8    | 10   |
| Incarichi conferibili | 2    | 2    | 2    | 2    | 1    |
| Differenza            | 7    | 7    | 7    | 6    | 9    |

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 sufficientemente delineato.

Oltre a quanto evidenziato, va rilevato come la scelta dei soggetti cui affidare incarichi dirigenziali debba necessariamente essere preceduta da una selezione finalizzata ad individuare colui che meglio risponde alle esigenze dell'amministrazione, così come ribadito dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, con Sentenza n. 622 del 21.09.04.

Presso l'ente, prima dell'anno 2010, non risulta sia stata pubblicizzata l'intenzione di procedere al conferimento di incarichi dirigenziali mediante uno specifico avviso. Gli incarichi sono stati affidati valutando esclusivamente il *curriculum* degli incaricati, senza la preventiva verifica dell'eventuale presenza di competenze all'interno dell'amministrazione.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme percepite dai dirigenti a cui sono stati conferiti incarichi in assenza di una preventiva selezione, così come rilevate dai cedoloni stipendiali alla voce Stipendio lordo.

|                      | 2006       | 2007         | 2008       | 2009       |
|----------------------|------------|--------------|------------|------------|
| Priolo Alfredo       | 107.546,98 | 163.589,81   | 84.661,41  | 108.432,08 |
| Crucitti Pasquale    | 110.148,25 | 175.164,95   | 127.653,83 | 120.966,15 |
| Fallara Orsola       | 104.366,06 | 144.361,96   | 83.860,01  | 96.011,45  |
| Praticò Pietro       | 28.717,02  | 79.505,48    | 4.789,88   | 23.150,36  |
| Putortì Saverio      | 152.032,95 | 175.964,33   | 103.399,62 | 121.840,45 |
| Angioli Serena       | 108.982,00 | 167.323,51   | 85.571,46  | 19.867,60  |
| Paonni Igor          | 99.421,86  | 129.256,36   | 90.874,15  | 95.749,33  |
| Nucara Umberto       | 79.928,74  | 125.752,21   | 113.922,78 | 100.820,35 |
| Siciliano Concettina | 35.348,48  | 96.321,14    | 68.133,22  | 99.130,87  |
| Surace Egidio        |            | 12.656,01    | 17.680,01  |            |
| Morgante Stefania    |            | 13.229,16    | 10.100,90  |            |
| Veneziano Fabrizio   |            |              |            | 73.163,50  |
| Totale               | 826.492,34 | 1.283.124,92 | 790.647,27 | 859.132,14 |

L'assunzione di personale in assenza di una previa selezione è fonte di danno erariale, così come specificato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, con sentenza n. 2350/2010.

#### **4.6 L'incarico di Direttore Generale**

L'Avv. Francesco Zoccali è stato assunto presso il Comune di Reggio Calabria in data 11.09.02, a seguito della sottoscrizione di un contratto di lavoro a tempo pieno e determinato ai sensi dell'art. 90 del TUEL per tutta la durata del mandato sindacale (allegato n. 90).

Sebbene le disposizioni normative richiamate facciano riferimento al contratto collettivo di lavoro del personale degli enti locali (comparto), il contratto sottoscritto specifica che si tratta *“di un rapporto di lavoro subordinato di diritto pubblico, al quale si applicheranno le norme contenute nel contratto collettivo nazionale del personale con qualifica dirigenziale del comparto Regioni – Enti Locali ...”*.

Con Decreto del Sindaco n. 544 dell'1.06.07 è stato prorogato il contratto con l'Avv. Francesco Zoccali, di cui ha preso atto la Giunta Comunale con Deliberazione n. 286 del 23.06.07, con la quale è stato approvato lo schema di contratto di lavoro. Tale contratto non prevede modifiche nella natura del rapporto rispetto a quello precedentemente sottoscritto.

Trattandosi di un rapporto di lavoro regolato dalle disposizioni dei contratti collettivi, lo stesso è pienamente assoggettato al principio di onnicomprensività.

In data 30.04.08, l'Avv. Francesco Zoccali ha sottoscritto con l'amministrazione un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, ai sensi dell'art. 108 del TUEL, a seguito del conferimento da parte del Sindaco dell'incarico di Direttore Generale, avvenuto con Decreto n. 741 del 29.04.08.

Leggendo il contratto sottoscritto (allegato n. 91), all'art. 2, si può rilevare che si tratta di “... *contratto di lavoro subordinato, al di fuori della dotazione organica, a tempo pieno e determinato, di diritto pubblico, al quale si applicheranno, per quanto non previsto dal presente contratto, le norme contenute nel contratto collettivo nazionale del personale con qualifica dirigenziale del comparto Regioni – Enti Locali* ...”.

Sebbene i rapporti instaurati ai sensi dell'art. 108 del D.Lgs. n. 267/00 siano di diritto privato, il richiamo disposto contrattualmente al contenuto del contratto collettivo determina l'applicabilità al rapporto di lavoro instaurato delle disposizioni contrattuali che sanciscono il principio di onnicomprensività della retribuzione.

L'Avv. Francesco Zoccali non poteva, pertanto, percepire alcun compenso ulteriore rispetto al trattamento economico previsto contrattualmente.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme illegittimamente corrisposte nel periodo 2006 – 2010. A tal fine si specifica come siano state considerate irregolari tutte le somme corrisposte senza transitare in busta paga, in quanto in riferimento alle stesse è stata infondatamente asserita l'estraneità ai compiti istituzionali, come testimonia l'applicazione della ritenuta d'acconto del 20%.

|                                              | 2006      | 2007      | 2008      | Totale     |
|----------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Compensi Servizio Idrico Integrato           |           | 41.471,28 | 9.006,49  | 50.477,77  |
| Incarichi metanizzazione territorio comunale | 37.000,00 | 17.600,00 | 20.000,00 | 74.600,00  |
| Incarichi commissione Regium Waterfront      |           |           | 5.130,80  | 5.130,80   |
| Progetto St@rt                               |           |           | 10.590,45 | 10.590,45  |
| Totale                                       | 37.000,00 | 59.071,28 | 44.727,74 | 140.799,02 |

Si segnala come la somma corrisposta nell'anno 2008, con mandato n. 6260, relativa alla realizzazione del progetto St@rt, si riferisca ad un progetto cofinanziato dalla Presidenza del Consiglio. Si tratta comunque di un'attività dell'ente, in relazione alla quale nessun compenso poteva essere corrisposto al personale<sup>11</sup>.

Va inoltre rilevato che anche nell'anno 2005, non oggetto della presente ispezione, è stata corrisposta la somma di € 70.250,00 per attività connesse ai normali compiti d'ufficio. I pagamenti sono avvenuti con mandati 7157, 9604, 13087, 14201 e 15952.

Tanto si segnala ai fini dell'eventuale recupero delle somme indebitamente corrisposte, che rappresenta un obbligo per l'ente, così come specificato dal Consiglio di Stato con Decisione n. 2651/07, il cui termine prescrizione è di 10 anni, trattandosi di recupero di indebito ex art. 2033 Codice civile<sup>12</sup>.

Considerato che all'Avv. Francesco Zoccali si applicano le disposizioni in tema di onnicomprensività della retribuzione, come in precedenza specificato, nessun compenso gli poteva essere corrisposto.

---

<sup>11</sup> Vedi in tal senso Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, sentenza n. 615/2010 cit..

<sup>12</sup> Vedi in tal senso Consiglio di Stato, Decisione n. 3516/09, e Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 65/10.

#### **4.7 I rapporti tra l'aumento dell'indennità di posizione dei Segretari ai sensi del CCND del 22.12.03 e la clausola del galleggiamento di cui all'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01**

Il CCNL del 16.05.01, come prima accennato, contiene la disciplina fondamentale del trattamento giuridico ed economico dei Segretari comunali e provinciali. Ad esso si sono aggiunti successivi interventi, i quali hanno integrato ed arricchito la disciplina normativa.

In particolare, va concentrata l'attenzione su due commi della stessa norma, l'art. 41 del CCNL del 16.05.01, rubricato *“Retribuzione di posizione”*:

l'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.01, il quale dispone che: *“Gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al comma 3. Le condizioni, i criteri ed i parametri di riferimento per definire le predette maggiorazioni sono individuati in sede di contrattazione decentrata integrativa nazionale”*. Il contratto nazionale decentrato, cui la norma fa riferimento, è stato adottato in data 22 dicembre 2003, ed ha previsto che la retribuzione di posizione del Segretario, nella ricorrenza di determinati presupposti, possa essere maggiorata in misura variabile dal 10% al 50% (massimo 5% nei Comuni fino a 3.000 abitanti);

l'art. 41, comma 5, del CCNL del 16.05.01, il quale ulteriormente stabilisce che: *“Gli enti assicurano, altresì, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa”*. E' questa la cd. *“clausola del galleggiamento”*, introdotta per evitare una discriminazione tra il Segretario, normalmente posto al vertice della struttura tecnico amministrativa, ed i suoi dipendenti.

La convivenza delle due norme ha generato immediatamente dubbi interpretativi.

Nell'applicazione pratica degli istituti sono, infatti, invalse diverse interpretazioni, di seguite riassunte:

- 1) la prima, più favorevole all'ente, oltreché maggiormente rispettosa dei vincoli di finanza pubblica, ritiene applicabile, in successione, prima l'aumento della posizione e successivamente il galleggiamento;
- 2) la seconda, molto meno condivisibile a parere degli scriventi, e suscettibile di prestarsi a comportamenti opportunistici, inverte i due istituti, ed applica prima il galleggiamento e solo dopo l'aumento della posizione;
- 3) un terzo caso è quello in cui, anche dopo aver applicato il galleggiamento, l'aumento del 50% della posizione venga applicato alla retribuzione di posizione base e poi sommato all'indennità di posizione aumentata a seguito dell'applicazione del galleggiamento.

Gli scriventi, conformemente a quanto sostenuto dall'Ispettorato di appartenenza, propendono per la prima interpretazione, in ciò autorevolmente supportati dall'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni, che così si è espressa nel parere di seguito pedissequamente trascritto<sup>13</sup>: *“Ai fini dell'applicazione della regola contrattuale del cosiddetto “galleggiamento”, ai sensi dell'art 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali del 16.05.2001, si deve tenere conto dell'importo della retribuzione di posizione effettivamente corrisposta al segretario generale e, quindi, anche della eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione allo stesso riconosciuta, ai sensi dell'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.05.2001 e dello specifico CCDI del 22.12.2003.*

*A tal fine si evidenzia che la regola del “galleggiamento”, ai fini della sua applicazione, presuppone una necessaria comparazione dei valori della retribuzione di posizione stabilita per la funzione dirigenziale più elevata presente nell'ente e di quella prevista per il segretario. Conseguentemente, non può non tenersi conto degli*

---

<sup>13</sup> Parere SGR.26 in data 17.11.2005 – Istituto: Segretari Comunali e Provinciali.

*effetti dell'art. 41, comma 4, che, in presenza di determinate condizioni e requisiti, prevede una maggiorazione proprio della retribuzione di posizione al di sopra degli importi per questa stabiliti dalla disciplina contrattuale (art. 41, comma 3, del CCNL del 16.05.2001, relativo al quadriennio normativo 1998-2001 ed art. 3 del CCNL del 16.05.2001, relativo al biennio economico 2000-2001). Gli enti possono riconoscere o meno detta maggiorazione, ma se la attribuiscono essa non può essere considerata una voce distinta dalla retribuzione di posizione. **Pertanto, poiché la maggiorazione è sempre parte integrante della retribuzione di posizione in godimento del segretario, essa non può non essere computata ai fini del “galleggiamento”.***

Il parere dell'ARAN appare pienamente condivisibile in una prospettiva di controllo della spesa degli enti locali, i quali diversamente vedrebbero gravare sui propri bilanci oneri non previsti.

L'interpretazione proposta si lascia d'altro canto preferire anche alla luce di un'interpretazione sistematica e testuale del dato normativo.

L'art. 41 del contratto, infatti, disciplina, al comma 4, l'aumento della posizione, e solo successivamente prevede il galleggiamento, usando inoltre un avverbio (“*altresì*”) che lascia supporre proprio una successione logica, oltre che cronologica.

Tuttavia la proposta interpretazione ha stentato ad essere accolta dai Segretari, i quali, attraverso le organizzazioni sindacali, con una nota del 28.06.06 indirizzata all'Agenzia dei Segretari Comunali e per conoscenza all'ARAN, si sono fatti promotori della diversa e più favorevole esegesi del combinato normativo.

Tale atteggiamento ha stimolato una nuova pronuncia dell'ARAN, la quale, con propria nota del 03.08.06, ha ribadito ancora una volta quanto già espresso nel parere in precedenza riportato, aggiungendo però stavolta alcune incisive considerazioni.

In particolare, l'ARAN ha chiarito come l'interpretazione dell'istituto del galleggiamento (solo successivamente alla maggiorazione della retribuzione di posizione, se ed in quanto ne sussistano i presupposti) si rivela “*pienamente coerente con le finalità di questo particolare istituto, volto ad assicurare al segretario la parificazione (“... non inferiore ...”) della retribuzione di posizione del Segretario a*

*quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata presente nell'Ente (o del personale non dirigente incaricato della più elevata posizione organizzativa negli enti privi in dotazione organica di personale con qualifica dirigenziale) ma non anche a garantire necessariamente e sempre un valore sicuramente superiore, come accadrebbe applicando la tesi sindacale.*

*Ad ulteriore sostegno dell'interpretazione dell'ARAN si può richiamare anche il dato sistematico della formulazione della disciplina dell'art. 41 del CCNL del 16.05.2001. Infatti, nell'ambito di questo:*

- a) il comma 3 detta i valori della retribuzione di posizione in relazione a ciascuna delle diverse fasce ivi previste;*
- b) il comma 4 stabilisce la regola del possibile incremento dei valori della retribuzione di posizione di cui al comma 3, demandandone l'attuazione al contratto collettivo decentrato integrativo di livello nazionale;*
- c) il comma 5 fissa la regola del "galleggiamento".*

*Anche da tale ordine espositivo, che caratterizza la disciplina contrattuale, si ricava chiaramente, sia pure implicitamente, il principio per cui il "galleggiamento" non può non tenere conto delle maggiorazioni del punto b).*

*L'accettazione della tesi sindacale, quindi, si tradurrebbe non solo in un contrasto con le finalità proprie del "galleggiamento", ma anche in un significativo incremento degli oneri, a carico degli enti presso i quali il Segretario opera, privi di qualunque giustificazione in quanto non previsti nel CCNL.*

*Proprio in considerazione di tale ultimo aspetto, il contratto decentrato di livello nazionale, ove interpretato in senso estensivo, potrebbe essere considerato, sotto questo particolare aspetto, difforme dal CCNL, con il rischio di essere ricondotto alla specifica fattispecie sanzionatoria prevista per tale ipotesi dall'art. 40, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001".*

*A seguito della nota innanzi citata, le organizzazioni sindacali hanno provveduto ad inviare una ulteriore nota in data 18.09.06 all'Agenzia dei Segretari Comunali e per conoscenza all'ARAN.*

In tale missiva confermano l'interpretazione già precedentemente sostenuta che prevede il calcolo dell'aumento del 50% sull'indennità di posizione già adeguata a quella più elevata in godimento da parte dei dirigenti dell'ente.

Sottolineano inoltre come l'ARAN sia incompetente istituzionalmente alla interpretazione delle norme e delle clausole contrattuali relative al trattamento dei segretari comunali e provinciali, come affermato dalla stessa agenzia nella nota del 03.08.06.

L'Agenzia dei Segretari Comunali ha anche avanzato, sul punto, una richiesta di interpretazione autentica, alla quale il Dipartimento della Funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha così replicato: *“Al riguardo, a prescindere dalla titolarità della predetta Agenzia Autonoma ai fini della richiesta dell'avvio dell'interpretazione autentica di cui all'art. 49 del D.lgs. n. 165/2001, rimane la circostanza che su tale questione la parte pubblica si è già formalmente espressa con la nota di codesta Agenzia (l'ARAN) del 3 agosto 2006, n. 0007124, i cui contenuti, **condivisi da questo Dipartimento**, sono stati confermati dal Ministero dell'Economia e delle finanze, Ragioneria Generale dello Stato, in data 3 settembre 2008”*.

Si rileva come presso il Comune di Reggio Calabria l'incremento della retribuzione di posizione del Segretario Generale, Dr. Francesco D'Agostino, sia stata disposta nella misura del 40%, con Decreto Sindacale n. 1322 del 30.07.05.

Con Decreto Sindacale n. 1748 del 9.12.08, a seguito dell'insediamento del Dr. Giuseppe Nicita nelle funzioni di Segretario Generale, la maggiorazione dell'indennità di posizione è stata fissata nella misura del 50%.

Considerato che il CCNL del 16.05.01 prevede una retribuzione di posizione di € 42.349,46 (lire 82.000.000), la retribuzione di posizione del Segretario doveva essere quantificata in € 59.289,84, sino all'anno 2008, ed in € 63.524,19 dall'anno 2009.

L'esame dei cedoloni stipendiali ha consentito di rilevare l'erogazione dell'indennità in misura corretta.

#### 4.8 La monetizzazione delle ferie non godute

L'esame dei cedoloni stipendiali ha inoltre consentito di rilevare come nell'anno 2008 sia stata corrisposta al Segretario Dr. Francesco D'Agostino la somma di € 28.187,02 per ferie non godute.

In merito alla possibile esistenza di esigenze di servizio che giustificano la mancata fruizione delle ferie, va rilevato come una copiosa giurisprudenza escluda *a priori* la pratica configurabilità del presupposto nei confronti dei dirigenti delle strutture di massima dimensione dell'ente, tenuto conto che detti dirigenti sono liberi di stabilire in piena autonomia il periodo di fruizione del riposo annuale. Tale considerazione vale, a maggior ragione, per il Segretario Generale.

In uno specifico parere dell'ARAN<sup>14</sup> si legge infatti che “secondo la giurisprudenza, il diritto al compenso sostitutivo **non spetta** quando il mancato godimento delle ferie sia imputabile esclusivamente al dirigente, circostanza che **ricorre tutte le volte in cui il dirigente abbia il potere di attribuirsi le ferie senza alcuna ingerenza del datore di lavoro, salvo che non sia dimostrata la ricorrenza di eccezionali ed obiettive necessità aziendali ostative alla fruizione delle stesse.**

*In tal senso si possono citare:*

- **Cassazione civile, sez. lav., 27 agosto 1996, n. 7883:** “Il dirigente che, pur avendo il potere di attribuirsi il periodo di ferie senza alcuna ingerenza del datore di lavoro, non eserciti il potere medesimo e non usufruisca quindi del periodo di riposo annuale, non ha diritto all'indennità sostitutiva delle ferie non godute, a meno che non provi la ricorrenza di eccezionali ed obiettive necessità aziendali ostative alla suddetta fruizione”;
- **Cassazione civile, sez. lav., 7 marzo 1996, n. 1793:** “Non compete l'indennità per ferie non godute al dirigente che abbia il potere di autodisciplinare le proprie ferie, senza ingerenza da parte del datore di lavoro, in quanto, se il

---

<sup>14</sup> Parere DA26 in data 6.12.2004 – Area: Dirigenti – Istituto: Istituti normativi.

*diritto alle ferie è irrinunciabile, il mancato godimento imputabile esclusivamente al dirigente esclude il diritto all'indennità sostitutiva, salva la ricorrenza di eccezionali e obiettive esigenze aziendali ostative a quel godimento”;*

- **Cassazione civile, sez. lav., 6 novembre 1982, n. 5825:** *“Affinché possa riconoscersi il diritto all'indennità per il mancato godimento delle ferie, è necessario che questo sia dipeso dalla volontà del datore di lavoro o da eccezionali ed ostative necessità aziendali (la cui prova deve essere fornita dal lavoratore), sicché nonostante l'irrinunciabilità sancita dall'ultimo comma dell'art. 36 Cost. nessun compenso spetta a colui che, avendo (nella specie, in quanto dirigente) i poteri necessari e la possibilità di mettersi in ferie, abbia preferito nel suo personale interesse non usufruire del periodo di riposo”;*
- **Corte Appello Milano, 29 novembre 2001:** *“Allorché il dirigente sia libero di gestire, al di fuori di ogni ingerenza e controllo del datore di lavoro, il suo tempo libero nel corso della giornata, come del periodo di ferie, egli non ha diritto all'indennità sostitutiva di ferie non godute, pur risultanti dalle buste paga, a meno che non fornisca la prova rigorosa della ricorrenza di eccezionali ed obiettive necessità aziendali ostative alla fruizione delle ferie maturate”.*

*Pertanto, alla luce dell'orientamento assolutamente prevalente della giurisprudenza della Corte di Cassazione, escludiamo che i dirigenti delle strutture di massima dimensione dell'ente abbiano diritto, alla cessazione del rapporto, al compenso per ferie non godute, a meno che non forniscano la prova rigorosa della ricorrenza di eccezionali ed obiettive necessità aziendali ostative alla fruizione delle stesse”.*

Considerato che al Segretario Generale sono state liquidate ferie non godute sin dall'anno 2006, non si ritiene che potessero sussistere esigenze di carattere straordinario per un arco temporale così prolungato.

## **Conclusioni**

Dall'esame dei comportamenti esaminati sono state evidenziate una serie di problematiche afferenti le materie oggetto di indagine.

Per ciò che riguarda la situazione contabile dell'ente, sono state rilevate pesanti irregolarità, consistenti nella mancata imputazione di oneri agli esercizi di competenza e nella conservazione tra i residui attivi di crediti non supportati da titolo giuridico. Inoltre, sono stati adottati artifici contabili al fine di occultare la reale situazione finanziaria dell'ente.

Tali irregolarità hanno comportato l'esposizione di un risultato di amministrazione nettamente migliore di quello reale, celando, in realtà, un disavanzo di amministrazione, al 31.12.09, superiore ai 140 milioni di euro. Nell'anno 2010 la situazione finanziaria dell'ente è ulteriormente peggiorata, portando il disavanzo ad oltre 160 milioni di euro.

Si ribadisce, anche in questa sede, che i risultati esposti debbono necessariamente essere considerati approssimati per difetto.

Anche in relazione all'utilizzo delle risorse di cassa sono state rilevate pesanti irregolarità, che hanno portato l'ente ad utilizzare le risorse vincolate e l'anticipazione di tesoreria in violazione alle previsioni del TUEL.

Le irregolarità riscontrate hanno prodotto effetti anche in relazione alle disposizioni relative al patto di stabilità.

Relativamente all'anno 2007, l'ente ha comunicato dati palesemente errati, al solo fine di far figurare il rispetto dei limiti imposti dalle norme di riferimento, che, in realtà, erano stati abbondantemente superati.

Le irregolarità contabili, inoltre, hanno consentito all'ente di far figurare il rispetto del patto di stabilità per gli anni 2008 e 2010, che, in realtà, è stato violato.

Non avendo rilevato il mancato rispetto del patto di stabilità, l'ente non ha rispettato le sanzioni previste per gli enti inadempienti, consistenti, essenzialmente,

nell'impossibilità di effettuare assunzioni di personale e di far ricorso all'indebitamento.

In merito a quest'ultimo argomento, nell'anno 2006 l'ente ha posto in essere un'operazione di ristrutturazione, della quale, peraltro, non è stato possibile valutare la convenienza economica, finalizzata a rinviare nel tempo gli oneri del debito.

Inoltre ha fatto ricorso, con la medesima finalità, ad una serie di contratti di *interest rate swap*. In conseguenza degli stessi l'ente ha sinora ottenuto benefici finanziari, con la prospettiva di dover sostenere nel futuro, in base alle attuali tendenze evolutive dei mercati finanziari, spese di ammontare superiore.

L'esame delle posizioni debitorie accese presso la Cassa Depositi e Prestiti ha, poi, consentito di rilevare come non sempre l'indebitamento sia stato utilizzato per il finanziamento di spese d'investimento, in violazione del principio dettato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione.

L'esame delle problematiche concernenti il personale ha evidenziato numerose criticità, sia per ciò che riguarda la costituzione dei fondi per il trattamento accessorio che il loro utilizzo.

Vanno inoltre riviste le modalità di utilizzo delle progressioni orizzontali, che non risultano conformi alla normativa di riferimento.

Anche relativamente alla gestione del personale dirigente sono state rilevate numerose problematiche, in particolare per ciò che riguarda le risorse inserite nel fondo per il trattamento accessorio.

E' stata, inoltre, riscontrata l'erogazione di somme, in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione, sia al personale dirigente che al personale del comparto.

Quest'ultima problematica impone una profonda revisione dei comportamenti gestionali, finalizzata a riportare le procedure amministrative nell'ambito della regolarità. In particolare, si segnala come qualsiasi incarico svolto nell'interesse dell'ente rientri nel normale rapporto di lavoro intercorrente tra le parti, senza che

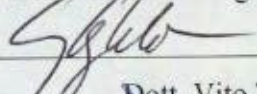
possa in alcun caso dar luogo all'erogazione di compensi non previsti dai contratti collettivi nazionali.

Ulteriori irregolarità sono state rilevate in relazione al conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato. I dirigenti sono stati individuati in assenza di una specifica procedura selettiva debitamente pubblicizzata ed in numero superiore ai limiti previsti dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/01.

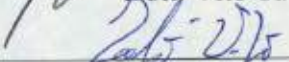
Roma, 19.08.11

**I Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica**

Dott. Giovanni Logoteto

  
\_\_\_\_\_

Dott. Vito Tatò

  
\_\_\_\_\_