



Ministero
dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato Generale di Finanza
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA
SETTORE V

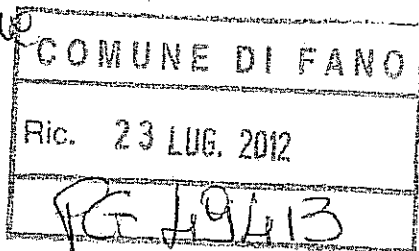
Prot. n. 0062872 S.I. 1700

Seguito a nota nr. 32883 del 17.3.2008 e

Rif. a nota prot. entrata nr. 54127 del 15.6.2012

Risposta a nota prot. nr. 37042 dell'1.6.2012

Diz. Res. Umane
Rev. Cont.



Comune di Fano	
Protocollo generale: ENTRATA	
0049413	23/07/2012
Classificazione: 2012 - 4.6.0	
	UOR: Settore 01 Risorse Umane e T
20120049413	

Comune di Fano	
Protocollo generale: ENTRATA	
0049413	23/07/2012
Classificazione: 2012 - 4.6.0	
	UOR: Collegio dei R visori
20120049413	

18 LUG. 2012

Roma,

Al Sindaco del Comune di Fano
Via S. Francesco d'Assisi
61032 FANO (PU)

Alla Procura Regionale
della Corte dei conti
presso la Sezione Giurisdizionale
per le Marche
Via Matteotti, 2
60121 ANCONA
Allegato: CD controdeduzioni Comune

Alla Sezione Regionale
di Controllo della Corte dei conti
Via Matteotti, 2
60121 ANCONA
Allegato: CD controdeduzioni Comune

Al Collegio dei Revisori dei conti del Comune
di Fano
Via S. Francesco d'Assisi
61032 FANO (PU)

Alla Ragioneria Territoriale
dello Stato
Via Mameli, 9
61100 PESARO URBINO
Rif.to nota 13542 del 30.9.2010
Allegato: CD controdeduzioni Comune

e, p.c.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della Funzione
Pubblica- Ispettorato
Piazza S. Apollonia, 14
00153 ROMA

Alla Procura Generale della
Corte dei Conti
Via A. Baiamonti, 25
00195 ROMA

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli Affari
Interni e Territoriali
Direzione Centrale per
la Finanza Locale
Piazza del Viminale, 1
00184 ROMA

Alla Regione Marche
Giunta Regionale
Affari Istituzionali
Via G. da Fabriano, 9
60125 ANCONA

All'Ufficio Territoriale del Governo
Piazza del Popolo, 40
61100 PESARO URBINO
Rif.to nota n. 9750/2010/Gab
del 20/06/2011

OGGETTO: Verifica amministrativo-contabile al Comune di Fano
(S.I. 1700 da citare nella risposta).

Con la nota cui si fa seguito, sono stati trasmessi a codesto Ente la relazione e l'allegato elenco delle irregolarità e disfunzioni (punti da 1 a 24) concernenti la verifica indicata in oggetto, con l'invito a porre in essere i provvedimenti necessari alla normalizzazione delle situazioni di rilievo.

Dall'esame delle considerazioni e proposte formulate dalla Ragioneria Territoriale in indirizzo, a conclusione dell'attività istruttoria ad essa delegata, ai sensi della direttiva del Ragioniere Generale dello Stato in data 9.6.2003, ed a seguito di autonoma attività istruttoria compiuta da questo Ufficio, che ha reso necessaria l'acquisizione di ulteriori evidenze documentali (trasmesse da codesto Ente con nota prot. n. 37042 dell'1.06.2012, cui si fa riferimento e che si allega alla presente, in formato elettronico, a beneficio della Corte dei conti, Procura regionale e Sezione regionale di controllo, oltre che della Ragioneria Territoriale dello Stato) si rileva che le questioni evidenziate in sede ispettiva, sintetizzate ai punti nn. 2, 3 lett. b), 4, 8, 9, 10, 11, 16, 18, 20, 21 e 23 del citato elenco, possono ritenersi definite.

Il superamento delle connesse irregolarità è ascrivibile ad idonei interventi correttivi già conclusi o concretamente avviati dall'Ente ispezionato, a condivisibili argomentazioni giustificative dell'operato dell'Ufficio, nonché ad assicurazioni di esatto adempimento, per il futuro, della normativa vigente in materia.

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

- ✓ Mancato rispetto dei vincoli previsti dalla legge finanziaria 2004 in materia di personale: a) illegittime assunzioni a tempo indeterminato oltre il limite imposto dal D.P.C.M. 27.7.2004 ed in violazione del “blocco delle assunzioni”; b) errata rideterminazione della dotazione organica con violazione dei vincoli imposti dal D.P.C.M. 15.2.2006 (**rilievo n. 1**).

Le controdeduzioni prodotte non consentono il superamento del rilievo.

Per quanto attiene alle osservazioni di cui alla lettera a), infatti, esse confermano che, nel corso del 2004, sono state effettuate assunzioni in violazione dei limiti normativamente imposti. A nulla rileva il fatto che, nei due anni successivi, il Comune si sia “autolimitato”, evitando di effettuare quelle assunzioni alle quali avrebbe avuto diritto. La normativa vigente, infatti, non autorizzava i suddetti meccanismi compensativi. In ogni caso, a volere entrare nel merito della fattispecie, codesto Comune avrebbe anticipato di un anno (o due) le assunzioni consentite nella normativa, determinando, almeno per il 2004, un incremento delle spese di personale non consentito dalla legge, con evidente danno per le casse comunali. Quanto alla considerazione secondo cui le assunzioni dei vigili sarebbero state effettuate in esecuzione di una disposizione della legge regionale n. 38/98 (che, in quanto tale, prevarrebbe su “quanto disciplinato con DPCM – ancorché in forza di una legge statale ordinaria”), si fa rinvio alle considerazioni ampiamente esposte nel referto ispettivo (pag. 8).

Con riferimento alla lettera b), ugualmente le controdeduzioni confermano la violazione di almeno uno dei parametri di cui al D.P.C.M. del 15.2.2006, il che impedisce di ritenere superate le osservazioni ispettive.

Infine, codesto Ente si appella al decorso del termine prescrizione, eccezione la cui valutazione si rimette alla prudente valutazione della competente Procura regionale presso la Corte dei conti.

- ✓ Errata quantificazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività consistente principalmente: a) nell’illegittimo inserimento nel fondo 2002 di risorse di bilancio stabilite in base ad indicatori definiti “ex post” e non in via preventiva in sede di contrattazione decentrata integrativa; c) nell’illegittima integrazione del fondo con economie realizzate da esternalizzazioni; d) nell’anomala integrazione del fondo – anni 2003 e 2004 – con risorse variabili, erroneamente giustificata dalla realizzazione di progetti obiettivi, tra l’altro mancanti del necessario nesso diretto servizi-prestazioni-risorse, pur in presenza di consistenti economie esistenti nel fondo, sufficienti a fronteggiare le necessità di spesa; e) nell’indebito aumento di risorse stabili (attivazione di posizioni organizzative) pur in mancanza di un incremento della dotazione organica (**rilievo n. 3**).

Codesto Comune afferma di condividere le osservazioni ispettive, alle quali, tuttavia, non fa seguire l'attivazione delle dovute procedure di recupero.

Infatti, le cospicue somme illegittimamente inserite sarebbero integralmente "riassorbite" attraverso una rideterminazione, ora per allora, dell'importo complessivo dei fondi, a seguito della quale la componente di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), del CCNL 1.4.1999 passa da € 467.749 (rinvenuti in sede di verifica) ad € 883.963,00 (come da rideterminazione in sede di controdeduzioni).

Per comprendere meglio la tecnica ricostruttiva adottata, è necessaria una breve premessa normativa, per la quale occorre risalire fino al 1990.

In quell'anno, infatti, l'art. 5 del D.P.R. n. 333, rubricato "*Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi*", al comma 2 prevedeva che "*Per le finalità di cui all'art. 6... è costituito, presso ciascun ente, un fondo annuo denominato <<Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi>>, che è alimentato:*

- a) *da una somma non superiore al corrispettivo del numero delle ore di lavoro straordinario effettuate nell'anno precedente*".

Rispetto a tale norma sono invalse, nel tempo, due diverse interpretazioni.

La prima, più restrittiva, riteneva potesse iscriversi nel fondo esclusivamente una somma corrispondente alla spesa effettivamente erogata nell'anno solare precedente. In sostanza, il parametro di riferimento era costituito solo dalle ore di lavoro straordinario effettivamente retribuite. Tale esegesi, per esempio, si rinviene nel Commentario ANCI al D.P.R. n. 333/1990¹.

Una diversa corrente interpretativa, alla quale codesto Ente mostra di aderire nelle controdeduzioni, riteneva invece che, nel calcolo, dovessero essere incluse tutte le prestazioni di lavoro straordinario, e dunque non solo quelle effettivamente pagate, ma anche quelle che avevano dato luogo alla fruizione di riposi compensativi.

* In effetti, la norma, parlando di "corrispettivo del numero delle ore di lavoro straordinario effettuate nell'anno precedente" autorizza entrambe le opzioni interpretative, delle quali la prima si appunta sulla dizione "corrispettivo", mentre la seconda valorizza l'aggettivo "effettuate". Invero, l'interpretazione più estensiva appare coerente con la prassi posta in essere da codesto Ente in sede di costruzione del fondo 1995 (cfr. allegato punto 3 alle controdeduzioni). Tuttavia, quando si è trattato di quantificare il fondo per il 1999, le risorse storiche (appunto, quelle rivenienti dagli anni precedenti: 1995/1998) sono state drasticamente ridotte, e la componente di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), è stata praticamente dimezzata.

In conclusione, i dubbi interpretativi che connotano la fattispecie consigliano la rimessione della stessa alla prudente interpretazione della competente Procura regionale presso la Corte dei

¹ Il nuovo accordo di lavoro per il personale degli Enti locali - D.P.R. 3 agosto 1990, n. 333 (pagg. 30-33).

nti.

Alcune ulteriori notazioni, peraltro, appaiono opportune.

Attraverso la ricostruzione adottata, codesto Comune, come detto, intende "riassorbire", attraverso un meccanismo compensativo, le illegittimità evidenziate in sede ispettiva, delle quali, tuttavia, non è stata contestata la fondatezza.

In tale ottica, non appaiono in alcun modo condivisibili le conclusioni alle quali pervengono le controdeduzioni, secondo cui "per il periodo 1999-2011 il credito vantabile dalle OO.SS. afferente l'esatta costituzione del fondo di produttività è pari ad euro 2.861.422,00 oltre oneri ed irap. Mediamente l'importo costituisce una maggiorazione annuale pari ad euro 220.109,38 oltre oneri ed irap".

In sostanza, l'adozione, ora per allora, di un'interpretazione estensiva dell'art. 5, comma 2, lett. a), del D.P.R. n. 333/1990 sarebbe funzionale non ad una mera "sterilizzazione" delle illegittimità rinvenute in sede ispettiva, ma determinerebbe addirittura un incremento, in via retroattiva, delle risorse del fondo. Tale proposito, come detto, non appare assolutamente percorribile, anche da un punto di vista contabile.

In tal modo, infatti, verrebbero rimessi in discussione gli stanziamenti contenuti in bilanci approvati e consuntivati oltre un decennio addietro. Questi, dunque, avrebbero sottostimato le spese di personale, in violazione dei principi di veridicità e di pareggio del bilancio, con tutto ciò che ne conseguirebbe in termini di responsabilità dei loro estensori e degli organi politici che, anno per anno, li hanno approvati.

- ✓ Illegittima erogazione generalizzata dell'indennità servizio, prevenzione e protezione non conforme al dettato del CCNL (rilievo n. 5).

Le controdeduzioni proposte da codesto Ente, secondo cui "l'indennità in questione è stata qualificata nell'ambito dell'indennità di rischio prevista dal CCNL", richiedono alcune considerazioni.

In primo luogo, l'innovazione adottata non risolve le criticità relative al periodo pregresso (cfr. pag. 26 del referto ispettivo), caratterizzato dall'attribuzione generalizzata di un compenso a carattere indennitario non previsto dai contratti collettivi, in aperta violazione dei principi di tipicità e nominatività. Sul punto, si rimette alla valutazione della competente Procura regionale presso la Corte dei conti ogni apprezzamento circa la sussistenza di ipotesi di danno erariale.

Inoltre, va rammentato come la nuova indennità di rischio debba essere soggetta ai relativi presupposti applicativi, primo dei quali la necessità che la stessa sia corrisposta solo "*per il periodo di effettiva esposizione al rischio*", come chiarito dall'art. 37, comma 2, del CCNL 14.9.2000 (c.d. "Coda contrattuale").

Di conseguenza, *“il relativo importo dovrà essere proporzionalmente ridotto qualora il lavoratore interessato risulti assente per una delle causali consentite dalle disposizioni contrattuali o da specifiche fonti legali (ferie, malattie, maternità, permessi, aspettative ecc.)”*².

Quest'ultima esegesi è stata recepita dalla Corte dei conti, Sezione Molise, nella sentenza n. 158 del 2011.

- ✓ Irregolarità nell'implementazione del procedimento finalizzato alla progressione economica orizzontale del personale dipendente: mancato rispetto del principio di selettività meritocratica con attribuzione della progressione a tutto il personale ed indipendentemente dalla collocazione nella graduatoria (rilievo n. 6).

Non si condividono le argomentazioni proposte da codesto Comune, secondo cui *“il sistema di valutazione oggetto della verifica ispettiva è improntato a criteri di selettività sia formale che sostanziale”* in quanto *“da un computo analitico risulta che il dato medio annuale 1999-2007 è pari al 34,22%”*.

In realtà, la normativa contrattuale induce a ritenere che il rispetto dei principi di selettività debba essere verificato con riferimento ad ogni singola progressione orizzontale, indipendentemente dalla sua cadenza temporale.

Sotto tale profilo, sicuramente non appaiono rispettose del suddetto principio procedure che hanno riconosciuto il beneficio retributivo a tutti i dipendenti che abbiano ottenuto la mera sufficienza.

Caratteri di ancora maggiore disvalore, inoltre, presentano le progressioni di cui hanno beneficiato i soggetti già cessati dal servizio, che sono avvenute in deroga ai contingenti stabiliti annualmente ed indipendentemente dalla collocazione dei dipendenti stessi nella graduatoria.

Nel ribadire, pertanto, le osservazioni ispettive, si rammenta che, relativamente all'eventuale danno subito dall'Ente, neppure potrebbe essere fatta valere la decorrenza del termine prescrizione, come precisato dalla Corte dei conti, Sezione Basilicata, nella sentenza n. 123 del 2010.

Il Giudice contabile, infatti, si premura di chiarire che *“gli importi sono stati corrisposti a regime ed inglobati nel nuovo trattamento stipendiale con pagamento alla data del giorno 25 di ogni mese”*.

- ✓ Indebita erogazione di compensi al personale dipendente: a) illegittima attribuzione al personale della Polizia municipale di emolumenti atipici, non espressamente previsti dalla contrattazione collettiva nazionale, e per servizi prestati al di fuori dell'orario di lavoro; b) indebita erogazione ai dipendenti di compensi atipici (partecipazioni a commissioni varie ed

² Così l'ARAN nel Parere V4.2 in data 4.12.2000.

assistenza alle commissioni consiliari) in violazione del "principio di onnicomprensività" della retribuzione del pubblico dipendente (rilievo n. 7).

Codesto Ente, nel contestare le osservazioni ispettive, "richiede alla RGS di valutare e precisare in modo analitico e motivato la richiesta di recuperi".

Ciò rende necessarie alcune precisazioni, anche alla luce delle argomentazioni esposte nelle controdeduzioni.

Invero, può convenirsi sul fatto che, in via generale, solo a decorrere dalla seconda metà del decennio trascorso è stato chiarito che il principio di onnicomprensività permea il regime retributivo dei pubblici dipendenti, anche in maniera indipendente dalla qualifica professionale (seppure, ovviamente, esso è molto più stringente per i dirigenti e per gli incaricati di posizione organizzativa). Sul punto si fa rinvio, ad esempio, alle sentenze della Corte dei conti, Sezione II Appello, n. 278 del 2005 o della Sezione Puglia, n. 615 del 2010.

Nel periodo precedente, invece (quello al quale si riferisce il rilievo), giurisprudenza e dottrina tendevano a valorizzare la distinzione tra funzioni svolte "*ratione officii*" e compiti non rientranti nei doveri istituzionali. Tali oscillazioni interpretative potrebbero avere indotto in errore codesto Comune, soprattutto nei casi in cui degli emolumenti aggiuntivi abbiano beneficiato dipendenti delle qualifiche meno elevate (non dirigenti né P.O.).

Le considerazioni appena esposte, tuttavia, a parere di questo Ufficio e salva ogni diversa valutazione da parte della competente Procura regionale presso la Corte dei conti, non appaiono estensibili ad alcuni emolumenti affetti da profili di illegittimità del tutto peculiari.

Ci si riferisce, in particolare a:

- l'indennità per il servizio di pronta disponibilità, pari ad € 15 per i turni feriali ed € 25 per i festivi e notturni e riservata ai vigili disponibili a chiamate per interventi in situazioni urgenti, imprevedibili ed eccezionali. Tale compenso, infatti, duplica la spesa relativa all'indennità di reperibilità (in aggiunta alla quale è stata erogata), prevista e disciplinata dall'art. 23 del CCNL 14.9.2000, poi integrato dall'art. 11 del CCNL 5.10.2001. Tali norme, tra l'altro, prevedono già *ex se* una maggiorazione nel caso in cui la reperibilità cada in un giorno festivo. Di conseguenza, codesto Ente, corrispondendo un ulteriore compenso (lo si ripete: aggiuntivo) per le medesime ipotesi, ha dato luogo ad un'indebita duplicazione di spesa, quantificata nel referto ispettivo in complessivi € 939,84.
- L'indennità per il servizio notturno, fissata in € 57 per ogni turno. Anche in questo caso, infatti, è stata duplicata (con conseguente aggravio di spesa) un'indennità già disciplinata dal CCNL del 14.9.2000, all'art. 22, comma 5. Tale ultima norma prevede, tra l'altro, una maggiorazione in caso di turno notturno, festivo o notturno/festivo. Ma soprattutto, essa dispone, al comma 5, che l'indennità di turno "*compensa interamente il disagio*

derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro". Con tale inequivoca dizione, viene espressamente esclusa la possibilità di erogare compensi aggiuntivi per le medesime prestazioni, anche qualora essi fossero previsti in un contratto decentrato le cui clausole risulterebbero, *in parte qua*, affette da nullità (cfr. art. 40 del D.Lgs. n. 165/2001). Il referto ispettivo (pag. 29) ha quantificato l'ipotesi di danno in complessivi € 5.946,92.

- I gettoni per la commissione giudicatrice di un concorso di progettazione, che sono stati erogati a dipendenti dei settori aventi competenza istituzionale in materia e dunque in relazione a compiti perfettamente esigibili dagli stessi. Trattasi, dunque, di mansioni svolte *ratione officii*, in relazione alle quali era pienamente e senza dubbio operante il principio di onnicomprensività. L'ipotesi di danno è stata quantificata in complessivi € 4.000.
- Compensi per l'assistenza ai lavori delle commissioni consiliari (gettone di presenza di € 60 lorde a seduta), per i quali valgono le considerazioni appena esposte, trattandosi di attività sicuramente esigibili dai dipendenti comunali ed in relazione alle quali, nella ricorrenza dei relativi presupposti, avrebbe dovuto essere utilizzato l'istituto del lavoro straordinario (tra l'altro, usufruendo delle deroghe di cui all'art. 38, comma 3, del CCNL 14.9.2000). Il potenziale danno è stato quantificato, per il solo anno 2006, in € 4.950.

In conclusione, per tutte le fattispecie sin qui enumerate, è parere di questo Ufficio che la prassi posta in essere da codesto Ente abbia palesemente violato la normativa contrattuale nazionale, determinando la necessità di valutare l'attivazione delle debite procedure di recupero. Si precisa, sul punto, che, trattandosi di un'ipotesi classica di ripetizione dell'indebito (per la quale, tra l'altro, neppure può essere fatto valere il principio della percezione in buona fede: cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 3881 del 2009), l'ordinamento (art. 2946 del codice civile) appresta un termine di prescrizione decennale, come ribadito di recente dalla Corte dei conti (cfr. Sezione Lombardia, parere n. 65/2011).

Per tutte le altre ipotesi di rilievo stigmatizzate in sede ispettiva, si ritiene che le incertezze interpretative alle quali si è dianzi fatto cenno possano giustificare il comportamento tenuto, fermo restando che, essendo ogni dubbio ormai dipanato, appare opportuno che i provvedimenti di sospensione adottati a titolo cautelativo, cui si fa cenno nelle controdeduzioni, acquisiscano carattere di stabilità. Al massimo, può aprirsi uno spiraglio per i soli compensi etero-finanziati, i cui oneri, dunque, sono a carico di soggetti terzi (ad esempio, i gettoni per la commissione collaudo distributori di carburante).

Quanto, infine, alla prassi adottata dal MEF, che, a detta di codesto Ente, non sarebbe ossequiosa dell'art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, si rassicura circa il fatto che questo Ministero applica (non da ora) in maniera rigorosissima il principio di onnicomprensività, in forza

quale vengono retribuiti (confluendo, in quota parte, nella retribuzione di risultato) i soli incarichi conferiti da soggetti terzi, con oneri a carico del proprio bilancio.

- ✓ Illegittima erogazione “una tantum” al personale dirigenziale di un incremento dell’indennità di posizione, finanziato con le economie del fondo 2004 (rilievo n. 12).

Le controdeduzioni prodotte da codesto Ente non consentono il superamento delle osservazioni ispettive.

Nelle stesse, infatti, si sostiene che “l’*una tantum* in questione è stata erogata non già a titolo di indennità di posizione in violazione del relativo CCDI ma a titolo di indennità di risultato poiché nell’anno 2004 l’ente, in virtù del cambio di amministrazione dovuto alle elezioni amministrative non era in grado di produrre una valutazione pur avendo la dirigenza garantito gli obiettivi che erano stati definiti in sede di PDO e PEG. Tale scelta è stata comunque avallata dal Direttore Generale quale presidente del Nucleo di valutazione della Dirigenza ai sensi delle disposizioni regolamentari interne”.

Innanzitutto, tali argomentazioni appaiono contraddette dalle risultanze emerse in sede ispettiva, secondo cui la somma di € 27.652,02 è stata utilizzata “*per incrementare una tantum l’indennità di posizione dei dirigenti in servizio ... con un’anzianità di almeno sei mesi*”.

Codesto Comune pretende di rubricare, ora per allora, quelle provvidenze economiche come retribuzione di risultato, senza tenere conto che, in questo caso, la loro attribuzione sarebbe dovuta essere condizionata ad una serie di adempimenti (*in primis*: la valutazione da parte del Nucleo) che, nel caso di specie, sono stati completamente omessi.

Né è pensabile che gli stessi possano essere surrogati da un’implicita asseverazione da parte del Direttore generale, quale Presidente del Nucleo, come impropriamente si ventila nella controdeduzioni.

Sulle competenze esclusive del Nucleo stesso (in nessun modo fungibili) in materia di valutazione dei dirigenti, si fa riferimento alle considerazioni espresse dalla Corte dei conti, Sezione Campania, nella sentenza n. 1037 del 2010.

In conclusione, a parere dello scrivente, le somme illegittimamente erogate (€ 27.652,02, come detto) vanno assoggettate a recupero. Si rammenta che l’obbligo di recupero potrà essere adempiuto anche attraverso una proporzionale decurtazione dei fondi di prossima costituzione, come previsto dall’art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/2001, e potrà avvenire in più rate, al fine di non gravare eccessivamente sui dipendenti.

L’obbligo di recupero, ovviamente, dovrà tenere conto delle concorrenti limitazioni di cui all’art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, il quale dispone che “*A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale,*

ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".

Di conseguenza, il procedimento di costituzione del fondo 2011 dovrà snodarsi nei seguenti passaggi (cfr. anche circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 12/2011):

- a) determinazione del monte delle risorse decentrate in misura non superiore al 2010;
 - b) riduzione in misura proporzionale al numero dei soggetti cessati dal servizio;
 - c) recupero (totale o in quota parte) delle somme indebitamente inserite nelle annualità pregresse, in applicazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/2001.
- ✓ Illegittima corresponsione a personale dirigente di emolumenti, in violazione del "principio di onnicomprensività" della retribuzione accessoria (**rilievo n. 13**).

Ai fini dell'esame della problematica in questione occorre distinguere due diversi periodi.

Per quanto attiene il periodo antecedente all'emanazione del CCNL del 22.2.2006, che ha riconosciuto (con norma chiaramente innovativa) la possibilità di percepire i diritti di rogito da parte dei dirigenti, la giurisprudenza (anche di diversa matrice) si è pronunciata a più riprese nel senso della soggezione dell'attività rogatoria al principio di onnicomprensività.

Vanno citate:

- Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto, n. 139 del 2007 che, proprio sulla corresponsione dei diritti di rogito ad un vicesegretario comunale - dirigente, accogliendo le tesi già sostenute in precedenza dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'ARAN, ne ha escluso la spettanza, stabilendo, in modo categorico, che *"la struttura della retribuzione dei dirigenti include, oltre allo stipendio tabellare, solo la retribuzione di posizione e di risultato"*;
- Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 441 del 2007, che perviene alle medesime conclusioni sulla base, tra l'altro, della portata innovativa dell'art. 25 del CCNL 22.2.2006.

Tale orientamento è stato confermato dalla magistratura ordinaria (Giudice del lavoro di Treviso, sent. n. 333/2009) che, proprio nel respingere il ricorso di un vice segretario al quale erano stati recuperati i diritti di rogito, ha ribadito il principio di onnicomprensività in materia e ha evidenziato, inoltre, la non retroattività dell'art. 25 del CCNL del 22/02/2006,

Nel caso in esame, inoltre, la gravità della fattispecie è accresciuta dal fatto che i diritti di rogito sono stati erogati oltre il limite di un terzo della retribuzione del Segretario, generando un ingente pregiudizio patrimoniale che il referto ha quantificato in complessivi € 41.692,54 nel solo quadriennio 2002-2005.

Sorprende che - a fronte dell'univoco quadro giurisprudenziale citato in precedenza - codesto Ente non abbia provveduto, se non ad attivare le procedure di recupero, quanto meno ad assumere gli opportuni provvedimenti cautelativi (messa in mora), con tutte le possibili conseguenze di decorso del termine prescrizionale.

Si rammenta, sul punto, che i danni prodotti per effetto della mancata tempestiva attivazione delle procedure di recupero potrebbero essere ascritti ai funzionari dell'Ente verificato responsabili dell'omesso o ritardato intervento, tenuto conto delle disposizioni recate dall'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge 14.1.1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni.

Per quanto attiene, infine, al periodo successivo all'entrata in vigore del più volte citato art. 25 del CCNL 22.2.2006, in cui pure è stato superato il limite di un terzo dello stipendio del Segretario, le osservazioni ispettive trovano fondamento in alcune prese di posizione della Magistratura contabile. In particolare, si fa riferimento al parere della Corte dei conti della Toscana n. 7/2007, che richiama analoghe prese di posizione della Sezione Lombardia. Quest'ultima, in particolare, nel parere n. 22/2006, dalla premessa secondo cui i diritti di rogito *"non sono altro che tasse ... che i Comuni sono obbligati ad esigere per la stesura di alcuni atti"*, fa discendere la conseguenza secondo cui *"il limite di un terzo dello stipendio in godimento ... va rapportato al periodo di effettivo servizio prestato"*.

Tuttavia, va anche rammentato, per un'esigenza di completezza, come la stessa Corte dei conti, Sezione Sicilia, nella recente sentenza n. 786/2012 (richiamata nelle controdeduzioni), abbia espresso, sul punto, un'opzione interpretativa difforme da quella dei colleghi lombardi e toscani, e maggiormente prossima a quella esposta da codesto Ente. Ciò induce a sottoporre sin d'ora la questione dei diritti di rogito liquidati dopo il 22.2.2006 (circa l'illegittimità di quelli precedenti, invero, non paiono sussistere dubbi di sorta) al dirimente giudizio della competente Procura regionale presso la Corte dei conti.

- ✓ Irregolarità varie riguardanti il conferimento degli incarichi di consulenza (**rilievo n. 14**).

Nel prendere atto, attraverso le controdeduzioni, dell'adozione, nel 2008, di un Regolamento che disciplina la materia in maniera maggiormente conforme al quadro ordinamentale di riferimento, si ribadiscono, per il periodo pregresso, tutte le censure espresse in sede ispettiva (pagg. 73-80).

- ✓ Anomalie varie riguardanti gli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa: a) irregolare ricorso sistematico alla proroga dei contratti, protratti nel tempo ed utilizzati per l'espletamento di attività ordinarie stabili e non temporanee; b) illegittimo incremento del compenso non giustificato da un ampliamento dell'oggetto dell'incarico (**rilievo n. 15**).

Le controdeduzioni prodotte da codesto Ente non appaiono sufficienti al superamento delle illegittimità di cui alla lettera b), in relazione alle quali, pertanto, si rinnova l'invito al recupero di quanto indebitamente erogato.

Infatti, non si riesce a trovare nessuna spiegazione plausibile in forza della quale un compenso stabilito in un contratto venga rivisto al rialzo senza alcuna modifica della controprestazione richiesta, ed ancora più singolare è che all'incremento del corrispettivo si addivenga per iniziativa del debitore (il Comune), per di più senza che il primigenio contratto venga modificato.

- ✓ Illegittima erogazione ai componenti del consiglio di amministrazione di ASET S.p.A. di un rimborso spese forfetario, in violazione delle norme vigenti (rilievo n. 17).

Si invita codesto Comune ad accertare con sollecitudine se il compenso previsto sia stato poi effettivamente erogato (tale punto, infatti, viene lasciato in sospeso nelle controdeduzioni), il che determinerebbe l'obbligo di procedere al suo recupero, data la palese contrarietà alla normativa vigente.

- ✓ Irregolare accertamento del canone ASET S.p.A. nell'anno precedente alla nascita dell'obbligazione, in contrasto con quanto previsto dal contratto di servizio e dai principi contabili (rilievo n. 19).

Nel far rinvio alle considerazioni esposte nel referto ispettivo, si conferma che la prassi adottata concretizza una violazione dei principi contabili e si segnala, altresì, come la stessa, ove riproposta, potrebbe costituire elusione degli obblighi di cui al Patto di stabilità e dare luogo alla conseguente applicazione delle sanzioni di cui all'art. 17, comma 31, della legge n. 183/2011 (cfr. anche Circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5/2012, punto I.4).

- ✓ Mancata adozione da parte della Giunta comunale di un atto tendente ad attribuire, sul 50% dei proventi da sanzioni per violazioni del Codice della strada, un vincolo di destinazione (rilievo n. 22).

Le controdeduzioni proposte da codesto Ente non possono essere ritenute condivisibili nella parte in cui esse pretendono di attribuire alla Deliberazione di competenza della Giunta comunale un valore meramente formale che, invece, non trova riscontro nella normativa vigente. Si invita, per il futuro, a prestare un più rigoroso ossequio al dettato normativo.

- ✓ Destinazione di una quota significativa dell'avanzo disponibile e di altre entrate aleatorie o straordinarie al finanziamento della parte corrente del bilancio (rilievo n. 24).

Nel prendere atto delle argomentazioni proposte da codesto Ente, questo Ufficio non può esimersi dal segnalare i rischi insiti nella prassi di finanziare spese correnti, per loro natura fisse e

ve, attraverso entrate straordinarie (*una tantum*), che può rivelarsi foriera di pericolosi
squilibri contabili.

Premesso quanto sopra, lo scrivente, nel rimettere all'autonoma iniziativa e responsabilità di
codesto Ente l'adozione delle misure atte a definire le questioni ancora sospese, sulla cui completa
regolarizzazione la Ragioneria territoriale in indirizzo avrà cura di vigilare, comunica di ritenere
conclusa, per quanto di competenza, la presente trattazione, fatte salve le eventuali determinazioni
della Procura Regionale della Corte dei conti in indirizzo, con particolare riguardo alle citate residue
irregolarità ed ai rilievi a suo tempo segnalati.

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

L'Ispettore Generale Capo

