

# *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  
presso il Comune di Fano (PU)  
eseguita dal 6 al 22 giugno 2007

Terni/Roma, 14 settembre 2007

I dirigenti S.I.Fi.P.  
*Massimiliano Bardani*  
*Tiziana Sancricca*



	3
<b>PREMESSA</b>	<b>5</b>
<b>CAPITOLO I LA SPESE PER IL PERSONALE</b>	<b>6</b>
I.1 La spesa per il personale: dati generali	6
I.2 I vincoli posti alla spesa per il personale dalle ultime finanziarie	6
<b>PARTE I - IL PERSONALE CON QUALIFICA NON DIRIGENZIALE</b>	<b>41</b>
1.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa	15
1.2 Il fondo per la produttività (art. 15 CCNL 1.4.99)	16
1.2.1 <i>Le risorse aggiuntive ex articolo 15, comma 5 CCNL 1.4.99</i>	19
1.2.2 <i>La riduzione del fondo per il trasferimento del personale ATA</i>	23
1.2.3 <i>La costituzione del fondo: considerazioni conclusive</i>	24
1.3 L'utilizzo delle risorse del fondo	25
1.3.1 <i>Le indennità articolo 17, comma 2, lettera e) CCNL 1.4.99</i>	26
1.3.2 <i>Le progressioni orizzontali</i>	27
1.4 Le norme speciali per il personale di Polizia Municipale	28
1.5 Compensi accessori vari	32
<b>PARTE II - IL PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE</b>	<b>41</b>
2.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa	41
2.2 Le risorse per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale	41
2.2.1 <i>I provvedimenti sindacali n. 3/99 e n. 8/00</i>	41
2.2.2 <i>Il CCDI del 21.11.01</i>	44
2.2.3 <i>L'applicazione dell'art. 1 c. 3 lett. e) CCNL 12.02.02</i>	49
2.2.4 <i>Le riorganizzazioni del 2002 e del 2004: il CCDI del 9.11.04</i>	52
2.2.5 <i>Considerazioni conclusive</i>	611
2.3 Il provvedimento sindacale n. 37/01	63
2.4 I diritti di rogito	666
<b>CAPITOLO II - GLI INCARICHI ESTERNI</b>	<b>71</b>
II.1 Quadro normativo	71
II.2 Gli incarichi di studio, ricerca e consulenza	73

	4
II.3 Incarichi professionali Legge Merloni	80
II.4 Le collaborazioni coordinate e continuative	833
<b>CAPITOLO III - L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI</b>	<b>88</b>
III.1 Il controllo analogo sulla Aset S.p.Ae la Aset Holding S.p.A.	88
III.2 L'applicazione della Finanziaria 2007 nelle società controllate	91
III.3 La situazione finanziaria delle società controllate	94
<b>CAPITOLO IV - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>	<b>101</b>
IV.1 Il risultato di amministrazione nell'ultimo quinquennio	101
IV.2 La gestione delle entrate: i residui attivi	1022
IV.3 La gestione della spesa: i residui passivi	1111
IV.4 L'applicazione dell'avanzo di amministrazione	113
<b>SCHEDE NORMATIVA</b>	<b>1177</b>

## PREMESSA

Con nota prot. n. 57477 \_ S.I. 1700 del 6 giugno 2007, il Ragioniere Generale dello Stato, in esecuzione della direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del D.lg. 30 marzo 2001, n. 165, l'esecuzione – da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica – di una visita ispettiva nei confronti del Comune di Fano al fine di effettuare una verifica circa la gestione finanziaria dell'ente.

L'Ispettore Generale Capo di Finanza, con distinta nota, in pari data, ha conferito l'incarico per lo svolgimento della verifica al sottoscritto dirigente dei S.I.Fi.P., dr. Massimiliano Bardani, indicando quali oggetti principali della verifica la spesa per il personale, gli incarichi professionali, l'affidamento dei servizi pubblici locali ed il risultato di amministrazione.

Allo stesso incarico è stata assegnata, quale ispettore in accompagnamento, la d.ssa Tiziana Sancricca, anch'ella dirigente dei S.I.Fi.P., il cui contributo si è rivelato prezioso, tanto a fini istruttori quanto in sede di redazione del presente referto ispettivo, avendone curato in particolare il capitolo II - *Gli incarichi esterni*, eccezion fatta per il paragrafo II.4.

L'indagine, svolta in un clima di cordiale collaborazione da parte della struttura, si è svolta dal 6 al 22 giugno 2007.

All'esposizione dei risultati della verifica è dedicato il presente referto ispettivo.

## CAPITOLO I - LA SPESE PER IL PERSONALE

### I.1 La spesa per il personale: dati generali

Il personale in servizio presso il Comune di Fano al 31 dicembre 2006 constava di 568 unità, di cui 67 non di ruolo. La spesa del personale nell'ultimo triennio ha seguito l'andamento seguente, risultante dai consuntivi.

#### Spesa del personale

	2002	2003	2004	2005	2006
INTERVENTO I	15.728.394	17.348.492	17.040.622	18.558.110	18.202.945
IRAP	860.597	951.237	928.755	1.022.715	1.007.032
MENSA*					136.030
<b>SPESE PERSONALE</b>	<b>16.588.991</b>	<b>18.299.729</b>	<b>17.969.377</b>	<b>19.580.825</b>	<b>19.346.007</b>
SPESE CORRENTE	44.538.617	44.502.689	44.916.921	44.140.247	44.151.580
ENTRATE CORRENTI	45.681.565	44.680.975	45.809.214	44.986.086	46.149.693

\* le spese di mensa sono state contabilizzate nell'INTERVENTO I sino al 2005

L'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente è salita dal 37% del 2002 al 44% del 2005 e 2006, mentre quella sulle entrate correnti è passata dal 36% al 42%.

Nel paragrafo seguente daremo conto del rispetto da parte dell'ente dei vincoli imposti alla spesa per il personale dalle leggi finanziarie degli ultimi anni ai fini del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Passeremo, quindi, nei successivi capitoli, ad esaminare separatamente la contrattazione decentrata relativa al personale con qualifica dirigenziale ed agli altri dipendenti.

La materia è estremamente rilevante, perché i contratti collettivi nazionali di lavoro rimettono in gran parte la disciplina del trattamento economico accessorio dei dipendenti alle scelte che ciascun ente può assumere in sede di contrattazione collettiva decentrata, individuando, tuttavia, alcune regole di cornice, volte a coordinare l'andamento generale della spesa del personale dell'intero settore pubblico.

Ci soffermeremo, in particolare, sull'andamento e la composizione dei fondi destinati al trattamento accessorio dei dipendenti, verificando, altresì, la regolarità delle procedure di contrattazione decentrata, nel cui quadro si determinano le scelte relative al salario accessorio.

### I.2 I vincoli posti alla spesa per il personale dalle ultime finanziarie

La spesa per il personale degli enti locali, relativa al quadriennio 2004/2007, è stata sottoposta a diversi limiti. Vanno tenuti presenti, in particolare, i vincoli posti alle assunzioni

di personale a tempo indeterminato dalla legge 24.12.03, n. 350 (Finanziaria 2004) e dalla legge 30.12.04, n. 311 (Finanziaria 2005), nonché i vincoli che la legge 23.12.05, n. 266 (Finanziaria 2006) ha posto alla crescita della spesa di personale complessivamente considerata. Esamineremo separatamente i vari vincoli, verificandone il rispetto da parte del comune ispezionato.

#### ➤ I VINCOLI DELLA FINANZIARIA 2004

L'articolo 3, comma 60, della Finanziaria 2004 ha demandato ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di fissare criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2004 per i comuni con più di 5.000 abitanti che avessero rispettato il patto di stabilità interno: in attuazione di tale norma è stato adottato il DPCM 27.7.04, che recepisce l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata.

L'articolo 2, comma 4, stabiliva che i comuni fino a 100.000 abitanti potessero assumere per il 2004 un numero di unità di personale determinato in percentuale del numero di unità cessate nel 2003, con una serie di eccezioni: le assunzioni per mobilità, le assunzioni effettuate sulla base di procedure di assunzione autorizzate ai sensi del precedente DPCM 12.9.03, le assunzioni di figure professionali non fungibili, con consistenza organica non superiore all'unità e quelle di categorie protette.

Per calcolare la percentuale corretta era necessario stabilire innanzitutto l'incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti accertata nell'ultimo consuntivo approvato nel corso del 2000 (di norma, il consuntivo relativo al 1999): nel caso fosse superiore alla media nazionale per fascia demografica, la percentuale era del 20%, altrimenti del 50%. Alla percentuale così ottenuta, andavano applicati tre coefficienti, variabili in relazione ad altrettanti parametri: classe demografica, incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti nel 1999 e tipologia dei servizi per i quali si intendeva assumere.

Applicando al Comune di Fano le regole fissate nell'articolo 2 del DPCM 27.7.04<sup>1</sup>, risulta che nel 2004 l'ente avrebbe potuto assumere quattro unità di personale, mentre ne ha assunte 31. Se si tolgono le 9 assunzioni per mobilità, le 7 autorizzate in base al DPCM del 2003 ed

<sup>1</sup> Nel 2003 sono cessate 15 unità di personale. Il rapporto fra spese del personale (£ 30.158.011.723) ed entrate correnti (£ 78.489.731.540) nel consuntivo 1999, ultimo consuntivo approvato nel corso del 2000, è stato pari al 38%, superiore al 31%, media dei comuni della medesima fascia demografica risultante dalla tabella A) del decreto: al numero dei cessati va quindi applicata la percentuale del 20%. Per quanto riguarda i parametri va tenuto presente, innanzitutto, che, fatte salve le assunzioni per mobilità, l'ente ha assunto solo vigili urbani, per cui si deve applicare il parametro previsto per il servizio di polizia municipale, pari ad 1,5. Gli altri due parametri sono 0,8 per la classe demografica e 0,85 per l'incidenza della spesa del personale. Applicando l'algoritmo definito dal decreto ( $15 \times 0,2 \times 1,5 \times 0,8 \times 0,85$ ) ed arrotondando per eccesso, risulta che nel 2004 l'ente avrebbe potuto assumere quattro unità di personale.

un dipendente in part-time al 50% per una funzione infungibile, sulle quali non operava il blocco, restano 14 unità di personale (13 a tempo pieno ed una part time): **10 di queste sono state assunte al di fuori dei limiti imposti dal DPCM 27.7.04, violando il blocco delle assunzioni.**

L'ente ha giustificato la disapplicazione del decreto e la violazione del blocco delle assunzioni facendo riferimento all'articolo 7, comma 3, legge Regione Marche n. 38/88, in base al quale, nei comuni della classe demografica di Fano, la dotazione organica della polizia municipale non può essere inferiore ad 1 addetto per ogni 1000 abitanti: gli abitanti di Fano al 1.01.04 erano 60.603 (dati ISTAT) e gli addetti al corpo di PM al 1.12.04 erano 45, per cui per essere in regola l'ente avrebbe dovuto assumere ben 15 vigili urbani, mentre ne ha assunti solo 13,5, arrivando ad un totale di 58,5. L'ente, in sostanza, ha ritenuto che il dettato legislativo regionale prevalessse sul regolamento governativo e che tale scelta, oltre che conforme a diritto, consentisse anche una miglior gestione ed organizzazione della PM e la tutela del buon andamento del servizio.

Lo scrivente non ritiene che la questione si ponga nei termini in cui è stata impostata dall'ente ispezionato, vale a dire di rapporto fra fonti normative. Il ricorso ai criteri costituzionali che informano il rapporto fra le fonti, infatti, è necessario solo allorché vi sia un conflitto fra i contenuti degli atti normativi, cosa che non è dato riscontrare nel caso di specie.

La LR 38/88 si limita a fissare il rapporto che di norma deve sussistere fra il numero degli agenti di PM e la popolazione di un comune, ma non impone particolari modalità per la provvista del personale.

Il blocco delle assunzioni imposto dal DPCM 27.7.04 valeva esclusivamente per le assunzioni a tempo indeterminato e, anche per queste, escludeva quelle effettuate per mobilità. Nulla vietava al Comune di Fano di assumere agenti di PM per mobilità o, in caso ciò non fosse stato in tutto o in parte possibile, di coprire i posti in organico mediante assunzioni a termine, fino a raggiungere lo standard imposto dalla legge regionale.

È chiaro, pertanto, che non v'è alcun contrasto fra LR 38/88 e DPCM 27.7.04.

L'ente ha violato il blocco delle assunzioni, imposto da una norma regolamentare che era diretta applicazione dell'articolo 3, comma 60, Finanziaria 2004. Tale norma ha superato il vaglio della Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 390/2004 ne ha esclusa l'illegittimità per la parte in cui prevede che l'accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata sia trasfuso in un DPCM che fissi, in modo vincolante per gli enti locali, criteri e limiti delle

assunzioni a tempo indeterminato, in quanto *“tale previsione costituisce puntuale attuazione del precetto costituzionale che attribuisce alla legge statale il compito di provvedere al “coordinamento della finanza pubblica”: compito legittimamente assolto coinvolgendo nell’individuazione dei «criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato» le Regioni e le autonomie locali e, poi, cristallizzando in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l’accordo che fissa quei criteri e limiti”*.

Ammettere che il regolamento, fissato nel DPCM che recepisce tale accordo, possa essere disatteso, varrebbe a vanificare del tutto l’opera di coordinamento della finanza pubblica legittimamente compiuta dallo Stato mediante le norme della finanziaria. Tale condotta, inoltre, rappresenta una palese violazione del principio di leale collaborazione che deve animare i rapporti fra i vari soggetti che costituiscono la Repubblica, nella specie Stato e comuni.

Le assunzioni effettuate oltre il limite che scaturisce dal DPCM 27.7.04 erano illegittime in quanto vietate dal DPCM stesso e dall’articolo 3, comma 60, Finanziaria 2004, di cui costituisce attuazione, che rappresentano norme imperative di coordinamento della finanza pubblica.

I relativi rapporti di lavoro sono stati costituiti in violazione della legge, con tutto ciò che ne consegue sia a livello civilistico che di responsabilità erariale<sup>2</sup>.

Nel 2004 l’ente ha proceduto anche alla copertura di vari posti in organico mediante selezione per progressione verticale. Il provvedimento del dirigente del Servizio personale n. 134 del 3.5.04 ha inquadrato in categoria superiore, a seguito di selezione, 58 dipendenti dell’ente. In base al parere espresso dalla Commissione Speciale del Pubblico Impiego (parere prot. n. 3556/2005, sez. III del 16.01.2005) le progressioni verticali da un’area all’altra rappresentano a tutti gli effetti nuove assunzioni, come tali soggette al blocco. Va ricordato, tuttavia, che tale interpretazione si è affermata solo in relazione al blocco imposto dall’articolo 1, comma 95, della Finanziaria 2005, mentre l’interpretazione largamente condivisa in relazione al blocco imposto dalla Finanziaria 2004 ed avallata dalla Funzione pubblica, escludeva dall’ambito di applicazione la copertura di posti mediante progressioni verticali. Va dato atto che, una volta affermata la nuova linea interpretativa, l’ente non ha più effettuato progressioni verticali.

<sup>2</sup> Si veda per inquadrare la fattispecie delle assunzioni effettuate in violazione del regime di blocco, tra le altre, la sentenza della Corte dei conti – sez. giur. Calabria n. 396/2006.

### ➤ I VINCOLI DELLA FINANZIARIA 2005

L'articolo 1, commi 98 e 107, della Finanziaria 2005 ha demandato ad appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di fissare criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato per il triennio 2005/2007 per i comuni che avessero rispettato il patto di stabilità interno e per la rideterminazione delle dotazioni organiche, imponendo in via transitoria il divieto di assumere personale a tempo indeterminato, ad eccezione delle assunzioni relative alle categorie protette. In attuazione della norma è stato adottato il DPCM 15.2.06.

Quanto alla rideterminazione delle dotazioni organiche, l'articolo 2 del decreto prevede che debba essere finalizzata alla riduzione del divario esistente tra dotazione organica e personale in servizio. Nell'effettuare la rideterminazione l'ente non può operare incrementi alle dotazioni organiche vigenti e non è, comunque, tenuto ad una riduzione superiore al 5% del costo della dotazione organica vigente al 31 dicembre 2004.

Alla data della verifica l'ente non aveva ancora provveduto a rideterminare la dotazione organica in applicazione del citato decreto, per cui era vigente la dotazione organica approvata con la deliberazione giunta n. 341 del 5.12.03. Solo con la deliberazione giunta n. 233 del 28.6.07, trasmessa allo scrivente in corso di redazione del presente referto, l'ente ha adottato la nuova dotazione organica.

Alcuni rilievi vanno mossi alle modalità di rideterminazione della dotazione organica. L'articolo 2 DPCM 15.2.06 impone, tra gli altri, due vincoli chiari: a) la rideterminazione non può determinare un incremento della dotazione vigente (comma 2); b) la nuova dotazione non può comportare una spesa complessiva maggiore di quella discendente dalla dotazione vigente al 31.12.04 (comma 4).

La dotazione vigente al 31.12.04, approvata con la deliberazione giunta n. 341 del 5.12.03, prevedeva 546 unità di personale per una spesa complessiva di € 9.982.023, mentre la nuova prevede 560 unità per una spesa di € 10.689.574: **entrambi i vincoli imposti dal decreto, pertanto, sono stati violati dalla nuova dotazione organica del Comune di Fano.**

L'ente ha violato deliberatamente il dettato normativo. Nel parere del collegio dei revisori dei conti, reso il 28.6.07 sulla proposta di deliberazione n. 233, l'incremento della dotazione organica e della spesa discendente dalla dotazione vigente al 31.12.04 viene giustificato espressamente facendo riferimento alle norme dell'articolo 1, comma 558, della Finanziaria 2007 che consente la stabilizzazione del personale precario.

Il ragionamento alla base delle scelte dell'ente è questo: poiché al 31.12.04 esigenze stabili dei servizi comunali erano soddisfatte mediante rapporti di lavoro "flessibile" e la Finanziaria

2007 consente la stabilizzazione di questi rapporti, allora la spesa storica cui far riferimento nel rideterminare la dotazione organica non può essere quella derivante dalla dotazione di diritto vigente al 31.12.04, ma solo quella corrispondente alla spesa del personale a tempo indeterminato maggiorata della spesa per il personale "flessibile" da stabilizzare. I limiti imposti dal DPCM dovrebbero essere interpretati nel senso di non determinare un incremento della spesa storica complessiva così rideterminata.

Quella dell'ente é un'interpretazione creativa del DPCM 15.2.06, che tuttavia non corrisponde al dettato normativo, violando esplicitamente i vincoli imposti dal decreto e, a ben vedere, ribaditi dalla stessa Finanziaria 2007. Il comma 558, infatti, consente sì la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato, ma "*nei limiti dei posti disponibili in organico*", vale a dire dei posti liberi nella dotazione organica rideterminata secondo le norme vigenti, ovvero il DPCM 15.2.06. La lettura del comma 558 data dall'ente priva il disposto di ogni senso: il vincolo, che l'inciso intende imporre, cesserebbe di avere qualunque efficacia, in quanto si finirebbe per allineare la dotazione organica alle stabilizzazioni, in luogo di vincolare queste a quella.

Quanto ai criteri per le assunzioni nel triennio 2005/2007, l'articolo 5, comma 7, DPCM 15.2.06 prevede che i comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti possano assumere nel limite del 25% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del triennio 2004/2006. Va precisato, tuttavia, che l'articolo 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007, ha disposto la disapplicazione per il 2007 della norma citata.

A fronte di 58 unità di personale cessate nel triennio 2003/2006, il Comune di Fano nel 2005 e nel 2006 ha assunto solo 3 unità per mobilità da altri enti assoggettati al campo di applicazione del DPCM 15.2.06, assunzioni che, ai sensi dell'articolo 7, potevano essere effettuate al di fuori dei vincoli imposti dal decreto. Non sono state effettuate progressioni verticali.

#### ➤ I VINCOLI DELLA FINANZIARIA 2006

L'articolo 1, comma 198, della Legge finanziaria 2006 chiama gli enti locali a concorrere "*alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento*". Va precisato che l'articolo 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007, ha disposto limitatamente agli enti

soggetti al patto di stabilità la disapplicazione per gli anni 2007 e 2008 dell'articolo dianzi citato.

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

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

Con il provvedimento n. 498 del 22.03.2007 il dirigente del Servizio personale dell'ente ha accertato il rispetto del limite di spesa anzidetto: a fronte di una spesa per il personale nel 2004 pari ad € 17.323.713,92, quella che risulta dal bilancio preventivo assestato del 2006 è stata pari ad € 17.124.354,94.

Alcune perplessità solleva l'esclusione di alcune voci dalla base di calcolo della spesa per il personale, problemi che potranno essere risolti allorché l'ente procederà ad effettuare nuovamente l'accertamento sulla base dei dati definitivi del consuntivo.

Si legge nel provvedimento n. 498, infatti, che sono state escluse le voci corrispondenti all'incentivo per la progettazione interna di cui alla legge Merloni, all'incentivo per il condono edilizio ed ai diritti di rogito.

Per quanto concerne le prime, l'esclusione sarebbe giustificata, secondo il provvedimento, dal fatto che l'incentivo alla progettazione rileva tra i costi dell'opera e quindi concorre alla determinazione del conto del patrimonio. L'incentivo, tuttavia, è a tutti gli effetti spesa del personale contabilizzata nell'intervento 1 del bilancio dell'ente e le relative risorse sono parte integrante del fondo per la produttività. Non vi è, inoltre, né nella Finanziaria 2006 né nella circolare RGS 9/06, alcun accenno alla necessità di escludere voci di spesa che vadano ad impattare anche sul conto del patrimonio. Non si vede, pertanto, alcuna ragione logica o giuridica che consenta l'esclusione di tale voce.

Per quanto riguarda le altre due voci, l'esclusione è motivata nel provvedimento per essere i due emolumenti – diritti di rogito e incentivo al condono – totalmente a carico di finanziamenti privati e quindi senza aggravio per il bilancio dell'ente. La circolare RGS 9/06 prevede effettivamente l'esclusione di spese di personale totalmente a carico di finanziamenti

privati: la logica è quella di escludere voci di spesa che non comportino aggravio per le casse dell'ente in quanto a carico di privati e che per di più abbiano un carattere aleatorio.

È ovvio che la locuzione vada interpretata in senso restrittivo, perché diversamente ogni spesa di personale potrebbe dirsi finanziata da privati mediante la tassazione generale e quindi esclusa dalla base di calcolo. Si deve considerare, inoltre, che l'aggravio per le casse dell'ente si realizza anche ogni qual volta risorse provenienti da privati vengono destinate al personale in base ad una scelta discrezionale dell'ente, in assenza della quale sarebbero restate a beneficio dell'erario.

È questo il caso dell'incentivo al condono. L'articolo 32, comma 40, del decreto legge 269/2003, convertito nella legge 326/2003, consente ai comuni di utilizzare i diritti e gli oneri, dovuti per il rilascio delle concessioni in sanatoria, per finanziare progetti finalizzati, da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario, volti alla celere definizione dell'attività istruttoria dei relativi procedimenti. La norma consente e non obbliga l'ente a destinare tali risorse al personale: la spesa relativa rappresenta un onere per l'erario.

Si consideri, in via più generale, che sia i diritti di rogito che i diritti di segreteria, utilizzati per l'incentivo al condono, hanno entrambi natura tributaria e pare una notevole forzatura interpretativa qualificarli come "finanziamenti di privati" assimilandoli ai "finanziamenti comunitari" per sottrarli alla base di calcolo della spesa di personale.

Ben più consistente è il problema posto dall'esclusione dalla spesa del personale di alcuni importi relativi al fondo produttività di anni precedenti, esclusione indicata nel provvedimento n. 498 sotto la dizione di "sistemazioni contabili".

In base alla normativa contrattuale le risorse destinate alla produttività del personale debbono essere integralmente spese, eventualmente negli anni successivi, il che può avvenire, da un punto di vista contabile, o mantenendo i relativi residui negli anni successivi o effettuando un nuovo impegno. L'ente adotta tale seconda modalità operativa: ebbene, il dirigente delle Risorse umane ha ritenuto di non dover conteggiare nella spesa del personale 2006 - né, per il vero, in quella del 2004 - gli impegni assunti con riferimento a residui di fondi degli esercizi precedenti, allineando, quindi, il dato che deriva dalla contabilità finanziaria con quello che risulta dall'applicazione di un criterio squisitamente economico.

La condotta dell'ente ha una sua logica, ma pare estranea ai principi che normalmente regolano i vincoli di spesa imposti dalle leggi finanziarie, che hanno sempre fatto riferimento ai criteri propri della contabilità finanziaria, non di quella economica. Del resto, la citata circolare n. 9, a pagina 5, dice chiaramente che "ai fini della corretta determinazione della

*base di calcolo per la riduzione dell'1% [...] per gli Enti con contabilità finanziaria vanno considerati gli impegni di spesa” ed identico principio, ovviamente, deve applicarsi per coerenza alla spesa 2006. La spesa va accertata, perciò, secondo il criterio della competenza finanziaria e non della competenza economica, non essendovi alcuna indicazione in senso contrario né nella legge né nella circolare.*

## PARTE I

### IL PERSONALE CON QUALIFICA NON DIRIGENZIALE

#### 1.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL 1.4.99, sostanzialmente confermato dal CCNL 22.1.04, una serie di risorse finanziarie, destinate all'incentivazione del personale (cd. *risorse decentrate*), sono disciplinate dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I CCNL prevedono un contratto decentrato integrativo di durata quadriennale, specificando che l'utilizzo delle risorse decentrate sia invece determinato in sede di contrattazione decentrata con cadenza annuale. Il contratto nazionale disciplina, altresì, la procedura per la stipula degli accordi decentrati.

Lo scrivente ha chiesto di prendere visione di tutti gli accordi decentrati stipulati presso il Comune di Fano, unitamente alla deliberazione giuntale di autorizzazione alla sottoscrizione ed al prescritto parere del collegio dei revisori, che certifichi la compatibilità dei costi.

Presso l'ente, dopo un primo contratto collettivo aziendale per il biennio 1996-1997, il contratto collettivo decentrato integrativo relativo al biennio 1999-2000 è stato stipulato il 19.1.01, dopo che la giunta comunale, con la deliberazione n. 413 del 20.12.00, previa acquisizione del silenzio assenso del collegio dei revisori dei conti, ne aveva autorizzato la sottoscrizione.

A questo primo contratto, ancora per molti aspetti vigente alla data della verifica, sono seguiti ulteriori contratti decentrati, che hanno tutti seguito il corretto iter procedimentale e, una volta stipulati, sono stati trasmessi all'ARAN.:

- ✓ CCDI per il 2001 stipulato il 1.09.02 (DG n. 234 del 2.8.02);
- ✓ CCDI per il 2002 stipulato il 28.10.03 (DG n. 278 del 21.10.03);
- ✓ CCDI per il biennio 2003-04 stipulato il 7.10.05 (DG n. 345 del 22.9.05);
- ✓ CCDI per il triennio 2005-07 stipulato il 14.6.07 (DG n. 203 del 12.6.07).

L'unico appunto che può muoversi alle procedure di contrattazione seguite presso l'ente ispezionato concerne il cronico ritardo della stipula dei contratti decentrati, che dovrebbe avvenire con cadenza annuale almeno per la parte relativa alla ripartizione delle risorse decentrate. Presso l'ente ispezionato, invece, è la regola che la disciplina del fondo per la produttività relativo a ciascun anno venga approvata alla fine dell'anno successivo o oltre.

E' evidente come tale difetto di programmazione influisca sulle linee d'azione della struttura, perché in sede di contrattazione per la ripartizione del fondo sono determinati anche criteri e misure per l'erogazione di emolumenti accessori relativi a specifiche prestazioni, nonché per la valutazione delle prestazioni ai fini dell'erogazione del premio di produttività. Tali criteri e misure dovrebbero essere fissati e resi noti ai dipendenti prima dello svolgimento delle prestazioni che svolgeranno e per le quali saranno valutati, vale a dire all'inizio dell'anno di riferimento o perlomeno nei primi mesi.

Ciò è particolarmente vero per il compenso incentivante la produttività, essendo condizione indispensabile affinché il sistema di valutazione possa produrre effetti incentivanti. Visto l'andamento della contrattazione decentrata, invece, i dipendenti sono valutati per ciascun anno sulla base di criteri fissati alla fine dell'anno stesso, e, se è pur vero che di norma contratti decentrati richiamano i criteri già fissati nell'accordo originario del 19.1.01, ciò è frutto di una scelta che potrebbe essere anche diversa.

## 1.2 Il fondo per la produttività (art. 15 CCNL 1.4.99)

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.

La quantificazione del fondo, presso l'ente ispezionato, è stata effettuata negli accordi decentrati citati in precedenza, dai quali abbiamo ricavato i dati relativi alla sua evoluzione negli ultimi quattro anni, che sintetizziamo nella tabella sinottica seguente.

### Fondo art. 15 CCNL 1.4.99

Risorse stabili	2002	2003	2004	2005
CCNL 1/4/99 art.14	4.896	4.896	4.896	4.896
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. a	467.748	467.748	467.748	467.748
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. b	83.092	83.092	83.092	83.092
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. f	5.076	5.076	5.076	5.076
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. g	99.240	99.240	99.240	99.240
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. h	16.268	16.268	16.268	16.268
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. j	65.071	65.071	65.071	65.071
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. l	10.329	10.329	10.329	10.329
CCNL 1/4/99 art. 15, c. 5				146.302
CCNL 31/3/99 art. 7, c. 7	- 2.841	- 2.841	- 2.841	- 2.841
CCNL 5/10/01 art. 4, c. 1	129.272	129.272	129.272	129.272
CCNL 5/10/01 art. 4, c. 2	61.558	68.626	76.185	83.674
CCNL 22/1/04 art. 29, c. 2		35.564	35.564	35.564
CCNL 22/1/04 art. 32, c. 1		72.862	72.862	72.862
CCNL 22/1/04 art. 32, c. 2		58.760	58.760	58.760

CCNL 22/1/04 art. 32, c. 7		0	23.504	23.504
<b>Totale stabili</b>	.939.711	1.113.965	1.145.028	1.298.819
<b>Risorse variabili</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett. e	46.200	51.441	51.441	57.690
CCNL 1/4/99 art.15, c.1 lett.m		4.896	4.896	4.896
CCNL 1/4/99 art. 15, c. 5		150.000	166.500	22.000
CCNL 1/4/99 art. 17, c. 5	33.049 <sup>3</sup>	100.000	246.204	180.965
CCNL 5/10/01 art.5	334.000			
CCNL 5/10/01 art.4, c.4				103.824
<b>Totale variabili</b>	380.200	306.337	469.041	369.376
<b>TOTALE FONDO*</b>	<b>1.352.960</b>	<b>1.420.302</b>	<b>1.614.069</b>	<b>1.668.194</b>

Una volta ricostruiti i fondi relativi agli anni 2002-2005, lo scrivente ha provveduto a verificare che le componenti fossero in linea con la normativa contrattuale che disciplina la materia. Dal riscontro eseguito sono emerse alcune irregolarità.

Una prima irregolarità, concerne l'inserimento di € 334.000 nel fondo 2002 ai sensi dell'articolo 5 CCNL 5.10.01. La norma consentiva agli enti di integrare con risorse di bilancio il fondo allorché, recita il comma 6, "risultino in possesso almeno dei valori minimi degli indicatori statici e dinamici e degli eventuali indicatori di efficacia di cui al comma 5, entrambi definiti in via preventiva in sede di contrattazione decentrata integrativa".

L'ARAN aveva affrontato le problematiche nascenti dall'applicazione della nuova normativa, per chiarire come "per un corretta applicazione dell'art. 5 del CCNL del 5.10.2001 debba essere rispettato il seguente percorso:

- a) *contrattazione decentrata, ad inizio dell'anno 2002, per stabilire: la percentuale di conseguimento degli obiettivi del PEG, il valore di soglia dell'indicatore statico, i valori di soglia degli indicatori dinamici;*
- b) *a conclusione dell'esercizio 2002, ed a seguito dell'approvazione del bilancio consuntivo (quindi nei primi sei mesi dell'anno 2003), l'ente accerta il rispetto o meno della percentuale e dei valori predeterminati;*
- c) *L'accertamento riguarda il biennio 2001/2002, per l'indicatore statico, ed il confronto tra lo stesso biennio e quello ancora precedente (1999/2000), per gli indicatori dinamici;*
- d) *Se l'accertamento è positivo, l'ente può decidere di incrementare le risorse dell'art. 15 con effetto dall'anno 2003<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> Vedi nota 6.

La tempistica è elemento essenziale in questo iter: l'anno in cui si stipula il contratto decentrato che fissa i parametri deve far parte del biennio preso a riferimento per il calcolo degli indicatori statici e l'incremento può essere reso disponibile solo a partire dall'esercizio successivo al medesimo biennio di riferimento. La *ratio* è ovvia: non avrebbe senso determinare dei parametri di virtuosità *ex post*, una volta che si fosse già a conoscenza del loro andamento.

L'ente ha fissato gli indicatori nel CCDI del 28.10.03, per cui avrebbe dovuto prendere a riferimento il biennio 2002/2003 per gli indicatori statici e confrontarli con il biennio 2000/2001 per quelli dinamici; accertato nel 2004 il rispetto dei parametri, l'ente avrebbe quindi potuto incrementare le risorse del fondo nel 2004.

L'ente, al contrario, ha preso a riferimento il biennio 2001/2002 ed ha incrementato le risorse direttamente nel 2003, anno di stipula dell'accordo, a valere sul Fondo 2002.

**In sostanza i parametri sono stati fissati non in via preventiva, come richiede la norma, ma *ex post*, violando sia la lettera che lo spirito del contratto nazionale.**

Questa non è l'unica integrazione del fondo che l'ente abbia effettuato in violazione della contrattazione nazionale. Si consideri, infatti, che dal 2003 l'ente integra ogni anno il fondo con € 58.760 ai sensi dell'articolo 32, comma 2, CCNL 22.1.04: la norma, tuttavia, consente tale integrazione solo agli enti locali la cui spesa di personale risulti inferiore al 39% delle entrate correnti, percentuale che il nostro ente ha superato nel 2003, 2005 e 2006, come risulta dalla tabella 1 (rispettivamente 41%, 44% e 42%).

Altra integrazione di notevole rilievo e di dubbia legittimità è quella per € 103.824,78 effettuata nel 2005 sotto la voce "CCNL 5.10.01 ART. 4, C. 4". Secondo quanto risulta dalla nota inviata dal dirigente del settore Risorse umane al Collegio dei revisori (prot. n. 35298 del 25.5.07) ed allegata al CCDI 14.6.07, nonché dalla tabella prodotta allo scrivente dagli uffici dell'ente, essa corrisponderebbe per € 65.844,78 a risparmi conseguiti mediante l'esternalizzazione delle farmacie comunali e per € 37.980 al 30% dei risparmi conseguiti mediante sponsorizzazioni. Varie le perplessità.

Innanzitutto, risulta che nel fondo 2005 l'ente abbia inserito i risparmi prodotti da sponsorizzazioni ed esternalizzazioni sia nel 2005 che nel 2006: *nulla quaestio*, dato il ritardo nella stipula del contratto, purché le medesime somme non siano poi inserite anche nel fondo che sarà costituito per l'anno 2006.

---

<sup>4</sup> Citazioni tratte dai pareri da 1001 – 5A1 a 1001 – 5A4 della Raccolta sistematica.

In secondo luogo, la norma richiamata consente l'incremento del fondo con i risparmi conseguiti grazie ai servizi resi gratuitamente da sponsor, ma non accenna alle economie realizzate in virtù di esternalizzazioni, che, pertanto, non possono essere legittimamente portate ad incremento del fondo.

Per quanto attiene le farmacie, gli uffici dell'ente hanno giustificato l'inserimento ricordando che esse sono state affidate alla società *in house* ASET Holding S.p.a. contro il versamento di un canone (€ 300.000,00 per il 2004; € 258.885,01 per il 2005 ed € 258.885,01 per il 2006): la differenza tra gli utili globali dell'ultimo triennio di gestione in economia (2001/03) ed il canone globale percepito nel triennio successivo è pari ad € 91.000 ca.

Ciò non toglie che nessuna norma contrattuale consenta di integrare il fondo con le economie da esternalizzazioni, laddove il numero delle risorse che possono alimentarlo è chiuso e tipico.

Ma le integrazioni di maggior consistenza sono quelle effettuate applicando l'articolo 15, comma 5, CCNL 1.4.99, cui dedicheremo un apposito sottoparagrafo in ragione del loro rilievo.

#### *1.2.1 Le risorse aggiuntive ex articolo 15, comma 5 CCNL 1.4.99*

L'articolo 15, comma 5, CCNL 1.4.99 consente integrazioni del fondo per la produttività con risorse di bilancio *"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"*. L'articolo 31, commi 2 e 3, del CCNL 22.1.04 precisa ancor meglio quanto implicito nella norma citata, distinguendo due tipi di integrazione del fondo: a) delle risorse variabili, in caso di attivazione di nuovi servizi o miglioramento di quelli esistenti; b) delle risorse stabili, a fronte di incrementi stabili delle dotazioni organiche.

L'ente ha effettuato incrementi di entrambi i tipi: delle risorse variabili, dal 2003 al 2005 e delle risorse stabili a partire dal 2005. Esaminiamoli separatamente.

Per quanto riguarda l'incremento delle risorse variabili, il contratto vincola l'integrazione ad una serie di presupposti precisi. La corretta applicazione dell'articolo 15, comma 5, vuole che si parta dalla stima dei fabbisogni indotti dai nuovi servizi, stima che deve essere pur sempre legata all'applicazione degli ordinari emolumenti già previsti dal contratto collettivo

nazionale: ad esempio, l'attivazione di un nuovo servizio serale può determinare la necessità di incrementare le risorse per le indennità di turno o per le indennità di reperibilità. Un'integrazione legittima parte dal fabbisogno di servizi che l'ente intende assicurare, ne trae il fabbisogno finanziario e, verificata diligentemente l'insufficienza totale o parziale delle risorse ordinarie del fondo, calcola l'effettivo fabbisogno di risorse integrative. L'ente, quindi, deve costruire un preciso progetto per aggiungere o migliorare un servizio, fornendo la chiara ed esatta esplicitazione dell'iter logico seguito nella individuazione dei presupposti di incremento e della specifica entità dello stesso. In caso contrario l'integrazione risulterà illegittima per carenza dei presupposti di fatto e diritto che la sostengono.

Le integrazioni delle risorse variabili effettuate presso il Comune di Fano, invece, non sono mai chiaramente motivate, tanto che risulta oscuro il percorso logico seguito per giustificarle e, soprattutto, quantificarle.

Per quanto riguarda le integrazioni dei fondi del 2003 e 2004, l'articolo 7 CCDI 7.10.05 si limita a fissare genericamente il valore dell'incremento complessivo rinviando all'allegato D per l'indicazione dei nuovi servizi attivati. L'allegato D) è un mero elenco di 21 cd "nuovi servizi", tra i quali lo "sportello informativo decentrato per accesso ai contributi" o il "rilascio carta d'identità contestuale alla richiesta", "servizio reperibilità per minori in stato d'abbandono" ed una serie di progetti, quale il "progetto struttura teatro per le scuole medie" o il "progetto mobilità per accompagnamento anziani". Non è assolutamente chiaro il legame fra questi "nuovi servizi" e le esigenze finanziarie che hanno determinato l'incremento del fondo. Più precisamente, non si comprende su quali indennità (turno? reperibilità?) o altre voci del salario accessorio l'attivazione ha avuto effetto, si dà determinare la necessità di un incremento del fondo: manca quel legame fra incremento delle prestazioni/incremento delle risorse necessarie che la norma richiede per procedere all'aggiunta.

Non solo, ma si deve tener conto che un ordinario progetto obiettivo non può legittimare un incremento in base al comma 5: solo l'attivazione di nuovi servizi per l'utenza o per il miglioramento di quelli in essere - purché, in questo secondo caso, vi sia il nesso con processi di riorganizzazione - può farlo. L'art. 17, c. 2, lett. a), del CCNL 1° aprile 1999, infatti, nel prevedere la realizzazione di "progetti strumentali e di risultato" quale strumento per erogare una quota della produttività, non consente una loro remunerazione con risorse aggiuntive prelevate dalle disponibilità di bilancio, né del resto poteva consentirlo. Diversamente argomentando, si vanificherebbe il vincolo alla spesa del personale rappresentato dall'articolo 15.

Questo è ciò che di fatto avviene presso l'ente, ove si finisce per considerare "nuovi servizi" dei meri progetti obiettivo, quali sono quelli sopra elencati a titolo esemplificativo. Così facendo viene snaturata la funzione dell'articolo 15 comma 5: la distribuzione al personale comunale di risorse pubbliche aggiuntive, alimentate dalle imposte dei cittadini, è giustificato solo dall'erogazione agli stessi cittadini di più servizi o di migliori servizi, vi deve essere un nesso diretto fra servizi – prestazioni – risorse, sia nell'*an* che nel *quantum*. Tale nesso è tutt'altro che trasparente presso il Comune di Fano. Del tutto aliena dallo spirito della norma è una funzione genericamente premiale, quale invece ha così assunto presso l'ente, ove ha l'evidente effetto di elidere il vincolo alla spesa per il personale rappresentato dal valore del fondo per la produttività.

L'incremento, inoltre, deve per sua natura avere caratteristiche di variabilità, traducendosi altrimenti in un'illegittima stabilizzazione di risorse nuove nel fondo. Se si esamina l'allegato D) si verificherà, al contrario che gli incrementi corrispondono nei due anni ai medesimi progetti, in realtà attività divenute ormai ordinarie ed alle quali si deve rispondere con le risorse ordinarie e stabili, non con quelle variabili.

Cosa ancor più grave, il contratto nazionale consente di procedere all'integrazione solo allorché alle esigenze finanziarie indotte dai nuovi/migliori servizi – correttamente stimate - *non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle risorse finanziarie disponibili*. Ebbene, l'ente non ha mai utilizzato integralmente le risorse del fondo, almeno dal 2002, sicché, ai sensi dell'articolo 17, comma 5, CCNL 1.4.99, a partire dal fondo 2003 sono presenti consistenti economie dei fondi degli anni precedenti. Se si esamina la tabella 2, si vedrà che la somma dei valori delle economie, inserite nei fondi del triennio 2003/2005 (voce CCNL art. 17, c. 5), è ben superiore al valore delle risorse variabili inserite ai sensi dell'articolo 15, comma 5: non vi era alcuna necessità di attingere a risorse di bilancio, laddove le risorse disponibili nel fondo erano risultate più che sufficienti per fronteggiare le necessità di spesa. Le aggiunte si traducono in mere liberalità ai dipendenti.

Per quanto riguarda le aggiunte alle risorse stabili, esse sono legittime solo a fronte di un incremento stabile della dotazione organica.

Presso il Comune di Fano si è proceduto a tale integrazione a partire dal fondo 2005, come si evince dalla tabella allegata al CCDI 14.6.07. Né il contratto né la deliberazione giuntalesca di autorizzazione chiariscono nulla circa la giustificazione di tale incremento, che nella tabella è distinto in € 31.768,68 per "INCREMENTO DOTAZIONE ORGANICA (VIGILI URBANI)" ed € 114.543,08 per un generico "INCREMENTO DOTAZIONE ORGANICA". L'una si ricavano dalla

citata nota del dirigente del settore Risorse umane (prot. n. 35298 del 25.5.07) ove l'aggiunta è giustificata equiparando l'attivazione delle posizioni organizzative ad un incremento della dotazione: di fatto, si finanzia con l'articolo 15, comma 5, la spesa per le retribuzioni di posizione e risultato dei titolari di posizione organizzativa.

La scelta è illegittima sotto vari profili.

Innanzitutto è contraria al dato letterale, poiché l'articolo 15 non consente aggiunte alle risorse stabili se non a fronte di incrementi delle dotazioni organiche (chiaramente un dato "quantitativo") e nulla a che vedere con tale evenienza il conferimento di un incarico di posizione organizzativa (un dato "qualitativo").

Nella nota citata del dirigente del settore Risorse umane si richiama, a sostegno della propria scelta, l'intenzione manifestata in sede di contrattazione nazionale di porre il costo delle posizioni organizzative a carico diretto del bilancio, sollevando del relativo peso il fondo articolo 15. L'autore della nota fa riferimento alla norma di cui all'articolo 14 del CCNL 9.5.06, che stabilisce che il costo della retribuzione di posizione e risultato delle posizioni organizzative negli enti dotati di dirigenza sarà posto a carico del bilancio. La norma, tuttavia, è una norma programmatica, tant'è che chiaramente stabilisce che tale scelta sarà operativa a partire dal CCNL relativo al quadriennio 2006/2009, cui rinvia anche per la determinazione delle modalità di attuazione. Il Comune di Fano ha, quindi, inteso compiere un'inammissibile fuga in avanti, in aperta e palese violazione del contratto nazionale, che chiaramente pone a carico del fondo la spesa per le posizioni: finanziarle con il fondo dopo averlo integrato in misura corrispondente applicando l'articolo 15, comma 5, è un marchio tentativo di elusione.

Si aggiunga un altro dato. Gli incarichi di posizione organizzativa sono per loro natura temporanei e revocabili, per cui la spesa relativa non è stabile ma variabile. Il conferimento di un incarico di posizione organizzativa potrebbe, allora, legittimare al più l'incremento della parte variabile del fondo, non di quella stabile.

Il fatto è che il conferimento di un incarico di posizione organizzativa non è di per sé né un incremento della dotazione organica, né l'attivazione di un nuovo servizio per l'utenza, ma una mera scelta organizzativa interna, ipotesi che non legittima il ricorso all'articolo 15, comma 5. In caso contrario, non si spiegherebbe la necessità di un'apposita norma programmatica – peraltro non ancora operativa – per consentire di utilizzare risorse di bilancio per finanziare le posizioni organizzative.

Le norme dei contratti decentrati del Comune di Fano che dispongono l'utilizzazione di risorse di bilancio per finanziare il fondo in base all'articolo 15, comma 5, CCNL 1.4.99 violano pertanto il contratto nazionale, con tutto ciò che ne deriva in base all'articolo 4, comma 5, del medesimo CCNL 1.4.99.

### *1.2.2 La riduzione del fondo per il trasferimento del personale ATA*

La legge 3.5.1999, n. 124 ha disposto che il personale ATA degli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali al 25.5.99, transitasse nei ruoli statali dal 1.1.2000.

A fronte di un quesito avente ad oggetto la facoltà per l'ente di conservare nel fondo di cui all'articolo 15 CCNL 1.4.99 le risorse destinate al trattamento accessorio del personale ATA trasferito allo Stato, l'ARAN ha chiarito<sup>5</sup> che *"nella specifica questione dell'utilizzo delle risorse destinate al salario accessorio del personale ATA trasferito al Ministero della Pubblica Istruzione, le Associazioni degli Enti si sono da tempo espresse per una proporzionale riduzione del fondo ex art. 15 del CCNL dell'1.4.1999"*.

Tale posizione è coerente con la disciplina del già citato articolo 15 (comma 1, lett. l) che stabilisce il principio secondo il quale il trasferimento di personale agli enti del comparto a seguito dei processi in atto di decentramento e delega di funzioni, deve essere accompagnato da un contestuale trasferimento anche delle risorse finanziarie destinate agli istituti del salario accessorio. Se il principio è valido per il personale "in ingresso" deve essere coerentemente altrettanto valido per il personale in uscita.

Pertanto, a decorrere dall'annualità 2000 dal fondo dell'anno precedente andava scorporata la quota corrispondente. Quanto alle modalità di calcolo di tale riduzione, l'ente poteva considerare la percentuale del fondo, fruita nel 1999 dal personale ATA trasferito, ovvero la percentuale dei soggetti trasferiti sul totale dei dipendenti.

Al contrario, presso il Comune di Fano, a fronte del trasferimento nei ruoli dello Stato di 71 dipendenti del personale ATA a far data dal 1.1.00 - secondo quanto risulta dall'apposito decreto del Provveditorato agli Studi di Pesaro e Urbino (prot. N. 20759 C 3 del 28.12.99) - non è stata disposta alcuna corrispondente riduzione stabile del fondo per la produttività, con conseguente danno per le casse dell'ente.

---

<sup>5</sup> Parere T10 della Raccolta sistematica curata dall'ARAN.

### 1.2.3 La costituzione del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha riscontrato che il valore del fondo per la produttività del personale del Comune di Fano ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto, in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative. Ciò è dipeso da una serie di integrazioni effettuate al di fuori dei presupposti procedurali e sostanziali previsti dal contratto nazionale.

Giova ricordare, a tal proposito, che gli accordi sindacali decentrati che hanno concordato incrementi del fondo illegittimi vanno considerati nulli in base all'articolo 4, comma 5, CCNL 1.4.99, in quanto in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali.

Nella tabella che segue sintetizziamo gli importi indebitamente inseriti nel fondo.

#### Somme indebitamente inserite nei fondi

	2002	2003	2004	2005
Art.15, c.5		150.000	166.500	22.000
Art.15, c.5 stabili				146.302
Art. 5	334.000			
Art.4 c.4				103.824
Art.32 c. 2		58.760	58.760	58.760
<b>TOTALI</b>	<b>334.000</b>	<b>208.760</b>	<b>225.260</b>	<b>330.886</b>

Sottraendo al valore del fondo, così come costituito dall'ente e risultante dalla tabella 2, questi incrementi indebiti, si ottiene l'importo delle risorse che potevano essere inserite nel fondo; esse non rappresentano ancora il valore definitivo del fondo, per ottenere il quale è necessario espungere l'importo corrispondente al trattamento del personale ATA trasferito, per stimare il quale, come accennato, possono legittimamente applicarsi criteri diversi che non producono risultati univoci.

Il fondo correttamente costituito rappresenta l'ammontare di risorse che l'ente avrebbe potuto legittimamente destinare al salario accessorio del personale, mentre le risorse eccedenti tale misura sono state prelevate direttamente dal bilancio comunale e sottratte all'uso loro proprio, con potenziale danno all'erario.

La misura del danno effettivo, tuttavia, non coincide con gli importi indebitamente inseriti nei fondi, poiché nell'ultimo quinquennio l'ente non ha mai speso l'intero valore del fondo. Come già segnalato, la tabella 2 rileva (voce "CCNL 1.4.99 ART. 17 C. 5") la presenza di consistenti economie: le economie del fondo 2002 sono state inserite nel fondo 2003 e così via sino al fondo 2005. È evidente che il valore delle somme indebitamente inserite nel fondo

é tale da annullare da solo le economie accertate dall'ente e che il danno corrisponderà solo alla differenza.

### 1.3 L'utilizzo delle risorse del fondo

L'articolo 17 del 1.4.99 disciplina gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevedendo che le risorse possano essere utilizzate per varie finalità.

La ripartizione delle risorse fra le varie finalità è stata determinata dal Comune di Fano in sede di contrattazione decentrata, secondo quanto sintetizziamo nella tabella seguente.

#### Utilizzo delle risorse del fondo - art. 17 CCNL 1.4.99

	2002	2003	2004	2005
art. 17, c. 2, lett. a) produttività	158.049 <sup>6</sup>	125.000	141.500	77.140
art.17, c. 2, lett. b) progressioni	642.012 <sup>7</sup>	646.543	646.543	582.467
art. 17, c. 2, lett. c) posizioni organizzative	40.128	25.419	25.419	73.054
art. 17, c. 2, lett. d) indennità CCNL	184.192	150.789	172.633	175.008
art. 17, c. 2, lett. e) indennità CCDI	60.587	57.473	55.403	45.422
art. 17, c. 2, lett. f) ind. responsabilità	95.000	95.000	120.000	150.000
art.31, c.7, CCNL 14.9.00 indennità educatrici	59.368	59.368	59.368	59.368
art.31, c. 4, lett. c) indennità di comparto		17.347	266.078	239.925
<b>TOTALI</b>	<b>1.239.336</b>	<b>1.176.939</b>	<b>1.486.944</b>	<b>1.402.384</b>

Abbiamo esaminato le varie voci di salario accessorio erogate presso il Comune di Fano e rilevato alcune irregolarità rispetto alle progressioni orizzontali ed alcune indennità di cui all'articolo 17, comma 2, lett. e).

<sup>6</sup> L'importo di € 125.000, originariamente stanziato per la produttività, è stato incrementato di € 33.049 corrispondenti alle economie realizzate nelle progressioni orizzontali 2001, ai sensi dell'art. 4 CCDI. Per tale ragione abbiamo inserito tale economia nella voce art. 17 c. 5, della tabella 2 per il 2002.

<sup>7</sup> L'allegato A) del CCDI 28.10.03 distingue due voci di spesa per le progressioni orizzontali: € 365.587,59 per le progressioni già effettuate negli anni precedenti, cui aggiunge € 309.474,54 per le progressioni da effettuare con decorrenza 1.1.02, precisando che tale cifra è solo indicativa. Di fatti il provvedimento del dirigente del Servizio personale n. 285 del 4.11.03, che ha attribuito il nuovo inquadramento al personale beneficiario delle progressioni 2002, ha impegnato alla bisogna solo € 276.424,66: nel costruire la tabella lo scrivente ha considerato tale importo.

### *1.3.1 Le indennità articolo 17, comma 2, lettera e) CCNL 1.4.99*

L'articolo 17, comma 2, lettera e) del CCNL 1.4.99 prevede che il fondo sia utilizzato per compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie A, B e C; la determinazione di tali condizioni è rimessa alla contrattazione decentrata.

Presso il Comune di Fano tali condizioni sono state fissate dall'articolo 9 del vecchio CCDI 96/97, individuando per ciascuna condizione di disagio una corrispondente indennità. L'impianto delle indennità così fissate è stato sostanzialmente riconfermato dall'articolo 17 CCDI 19.1.01 e dai CCDI successivi; l'ultimo ha riconfermato le indennità per il 2005, ristrutturando la materia per 2006 e 2007.

Le varie indennità previste dai vari CCDI sono ammissibili in quanto possano essere ricondotte all'indennità di disagio, essendo pacificamente escluso che il contratto decentrato possa individuare compensi non previsti dal contratto nazionale<sup>8</sup>. Se ciò è vero, come è, non tutte le indennità previste dalla contrattazione decentrata a Fano paiono ammissibili.

Fra le indennità previste, infatti, risulta tra l'altro una INDENNITÀ SERVIZI SOCIALI ed una INDENNITÀ SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE, riservata ai referenti di sede del servizio di introdotto dal D.lg. 626/94. La determinazione delle concrete situazioni di disagio è certo rimessa alle valutazioni dei comuni, ma queste non possono essere arbitrarie ed insindacabili: per tale via, altrimenti, si finirebbe per consentire l'utilizzo dell'art. 17, c. 2, lett. e), quale cavallo di troia per eludere il principio per cui in sede decentrata non si possono concepire compensi atipici, non autorizzati dal contratto nazionale.

Ne deriva che, in ogni caso, le indennità previste in sede decentrata debbono pur sempre valere a remunerare prestazioni rese in condizioni di disagio, il che non pare allorché si eroghi l'indennità a tutti i dipendenti di categoria B e C dei servizi sociali, indipendentemente dalle concrete funzioni alle quali siano preposti.

Per quanto riguarda l'INDENNITÀ SERVIZIO PREVENZIONE E PROTEZIONE, è evidente che essa intende remunerare non un disagio nella resa della prestazione, peraltro saltuaria, ma la particolare responsabilità ad essa connessa. Per questo, però, è più corretto applicare le specifiche indennità previste dall'articolo 17, c. 2, lett. f).

Ulteriori irregolarità concernono le indennità previste per il personale della Polizia Municipale, al quale è dedicato un apposito paragrafo cui si rimanda.

<sup>8</sup> Parere 499-5A8 della Raccolta sistematica, riportato nel paragrafo relativo al personale di PM.

### *1.3.2 Le progressioni orizzontali*

Il CCNL 31.3.99 disciplina l'istituto della progressione all'interno della categoria (progressione economica orizzontale) agli articoli 5 e 13, mentre l'articolo 6 impone l'adozione di metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti anche ai fini della progressione economica.

L'istituto in questione dovrebbe avere un carattere fortemente premiante, poiché permette alle amministrazioni di procedere all'attribuzione di progressioni economiche ai propri dipendenti, all'interno delle categorie di appartenenza, grazie a procedure selettive di carattere meritocratico, i cui criteri di massima sono individuati dall'art. 5 del CCNL 31.03.1999<sup>9</sup>. 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 Fano ha definito i criteri per le selezioni nel CCDI 21.1.01 e ne ha realizzate due, una con decorrenza 1.1.01, in base all'articolo 2 del CCDI 1.09.02 ed una con decorrenza 1.1.02, in base all'articolo 2 del CCDI 28.10.03.

Le progressioni orizzontali effettuate presentano svariate irregolarità.

Non pare conforme al dettato del contratto nazionale la previsione contenuta nell'articolo 2 del CCDI 1.9.02, in base ai quali *"i cessati dall'1.1.01 conseguono la successiva progressione economica in deroga ai contingenti stabiliti annualmente purché la relativa valutazione nell'anno di cessazione sia complessivamente almeno uguale alla sufficienza"* ed ancora *"è in ogni caso consentito attribuire ai dipendenti la progressione economica per l'anno in cui si verifica il pensionamento"*. La norma è stata riproposta identica nell'articolo 2 del CCDI 28.10.03, per i cessati dal 1.1.02 e dall'articolo 6 del CCDI 14.6.07, per i cessati dal 1.1.03. Tali previsioni, consentendo di attribuire la progressione indipendentemente dalla collocazione del dipendente nella graduatoria, rappresentano una chiara violazione del principio della selezione meritocratica che deve ispirare l'attuazione dell'istituto in parola.

Il principio della selezione meritocratica pare violato anche dalla progressione realizzata con decorrenza 1.1.02. L'articolo 2 del CCDI 28.10.03, infatti, ha stabilito che *"a tutto il personale avente titolo può essere attribuita la progressione economica relativa al 2002"*: in sostanza è stato sufficiente per i dipendenti ottenere la sufficienza nel sistema di valutazione permanente per poter beneficiare dello scatto. In conseguenza, il provvedimento n. 285 del

<sup>9</sup> Sulla necessità che le progressioni orizzontali avvengano in base a criteri selettivi e meritocratici si richiama il Parere ARAN 399-SAI della Raccolta sistematica

4.11.03 del dirigente del settore Risorse umane ha riconosciuto di fatto a tutti i dipendenti dell'ente una progressione economica, impegnando all'uopo € 276.424,66, oltre oneri.

Non può parlarsi di selezione meritocratica allorché non si formi una graduatoria dei dipendenti, ma tutti abbiano titolo ad ottenerla purché raggiungano la sufficienza.

#### 1.4 Le norme speciali per il personale di Polizia Municipale

I contratti decentrati sottoscritti presso il Comune di Fano contemplano alcuni istituti riservati al personale di PM, che non appaiono conformi al contratto nazionale.

Ci riferiamo, innanzitutto, alle norme relative al Corpo di Polizia Municipale contenute nell'articolo 5 del CCDI 1.9.02. L'articolo regola tre diversi istituti:

- a) l'indennità per il servizio pronta disponibilità;
- b) l'indennità per il servizio notturno nelle fasce orarie 0-6 / 1-7;
- c) l'indennità per il servizio scorta imbarcazioni.

La prima, pari ad € 15 per i turni feriali ed € 25 per i festivi e/o notturni, è riservata ai vigili disponibili a chiamata per interventi in situazioni urgenti, imprevedibili ed eccezionali.

La seconda, pari ad € 57 per ogni turno, cumulabili con gli ordinari istituti contrattuali, spettava ai vigili addetti al servizio notturno.

La terza spetta ai vigili che effettuano il servizio di scorta per le imbarcazioni in movimento dai cantieri navali, è finanziata integralmente con i contributi erogati dai privati che richiedano il servizio ed è erogata ripartendo questi ricavi fra i vigili in proporzione ai servizi resi.

Le prime due indennità sono chiaramente illegittime, in quanto si cumulano con apposite indennità previste dal contratto nazionale: la prima è un duplicato dell'indennità di reperibilità, mentre la seconda duplica l'indennità di turno notturno già prevista dall'articolo 22, comma 5, CCNL 14.9.00.

Giova a tal proposito riportare quanto sostenuto dall'ARAN<sup>10</sup> in ordine alla legittimità di compensi, non previsti dal CCNL, per lo svolgimento di servizi serali, notturni e festivi da parte della polizia municipale:

*"ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.lg. 165/2001, l'attribuzione di trattamenti economici al personale può avvenire "...esclusivamente mediante contratti collettivi ...", mentre l'art. 40,*

<sup>10</sup> Il riferimento è ancora al Parere 499-5A8 della Raccolta sistematica.

*comma 3, dello stesso decreto legislativo stabilisce che " la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali .... Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate."*

*Riteniamo che non possa esservi alcun dubbio, alla luce delle richiamate disposizioni imperative di legge, che il contratto integrativo decentrato non possa istituire compensi non espressamente previsti dal CCNL.*

*Il CCNL non prevede alcun compenso forfetario per le attività serali, notturne e festive della polizia municipale; gli unici compensi erogabili sono solo quelli previsti dal CCNL che rappresenta, per gli enti, l'inderogabile quadro di riferimento".*

I contratti decentrati, tuttavia, hanno previsto che la partecipazione al servizio di pronta disponibilità e quello notturno fosse su base volontaria: la scarsissima adesione del personale di PM ha fatto sì che siano stati piuttosto esigui gli importi erogati a titolo di indennità di pronta disponibilità (€ 939,84 nel 2002 e nulla nel 2003/2004) e di servizio notturno (€ 987,92 nel 2002 e nulla nel 2003/2004).

Ciò nonostante, l'articolo 6 del CCDI 14.6.07 ha riproposto l'INDENNITÀ DI TURNO NOTTURNO PM, pari ad € 57 a turno, per il personale di PM che abbia svolto il turno notturno dal 2005. Il medesimo contratto, nel definire il fondo 2005, impegna all'uopo € 4.959. L'indennità prevista dal nuovo CCDI è illegittima ed indebite le erogazioni corrispondenti per le ragioni già esposte.

Un discorso a sé merita l'indennità per il servizio di scorta alle imbarcazioni, un servizio effettuato già dal 2001 da agenti di PM al di fuori dell'ordinario orario di servizio a favore dei privati che lo richiedano e che versino il rimborso spese fissato prima nella DG n. 30 del 15.2.00, poi nella DG n. 127 del 10.6.03 ed infine nella DG n. 85 del 31.3.05. Tale ultima delibera e l'articolo 6 CCDI 7.10.05 hanno ampliato la sfera dei servizi resi da agenti di PM a favore di privati, estendendola anche al servizio di presidio di tombole o manifestazioni a premio per le quali sia obbligatoria la presenza di un delegato del sindaco.

Tali indennità sollevano diverse perplessità.

Una prima perplessità deriva dal modo in cui le prestazioni sono rese, fuori dell'orario di lavoro. Giova a proposito richiamare il parere espresso dall'ARAN<sup>11</sup>, per cui *"non esiste un tertium genus oltre al lavoro ordinario e straordinario, per identificare le prestazioni lavorative del personale dipendente. Raccomandiamo di evitare di richiedere impegni e risultati al di fuori dei due predetti istituti, al fine di sottrarsi all'insorgere di situazioni di conflittualità, con possibili responsabilità da parte dei competenti dirigenti.*

*Segnaliamo, infine, che la Corte di Cassazione, con decisione n. 273 del 12/2/2004 ha affermato che il diritto del lavoratore alla percezione dei compensi per lavoro straordinario ha natura di "diritto indisponibile"; lo stesso, pertanto, non può essere oggetto di rinunce o di transazioni".*

Dal parere emerge chiaramente che non è possibile in via generale - salvo che espresse previsioni di legge non lo consentano - concepire compensi *ad hoc*, commisurati su base oraria o giornaliera, per servizi prestati al di fuori dell'orario di lavoro: se una prestazione è resa al di fuori dell'orario di servizio, va applicata la normativa sullo straordinario. Parrebbe assurdo, del resto, sostenere che un dipendente comunale possa rendere ad un privato un servizio, utilizzando i poteri e gli strumenti che gli sono riconosciuti in quanto agente di PM, al di fuori dell'orario di servizio.

Del resto, la stessa DG n. 127 ha proceduto alla rivalutazione dei rimborsi spese proprio con lo scopo di garantire una remunerazione netta pari a quella per il servizio straordinario. Nei fatti le prestazioni rese dagli agenti di PM per servizio scorte o servizio giochi a premio sono a tutti gli effetti servizio straordinario: consentire che dipendenti rendano prestazioni al di fuori dell'orario di servizio, non qualificandole come straordinari, vale solo ad eludere i rigidi vincoli posti dalla normativa nazionale e contrattuale alla disciplina di questo istituto.

A tale obiezione se ne aggiunge un'altra radicale. L'erogazione di compensi non previsti da alcuna norma viola il principio cardine, fissato dall'articolo 2, comma 3, e dall'articolo 45 del D.lg. 165/01, per cui l'attribuzione di un emolumento accessorio ad un dipendente di una pubblica amministrazione deve trovare il proprio fondamento nella norma di un contratto collettivo. Nel caso si tratti della norma di un contratto collettivo decentrato, essa deve essere conforme al contratto nazionale, pena la sua nullità assoluta.

<sup>11</sup> Parere 900-38H della Raccolta sistematica. Il parere è stato reso proprio in risposta ad un ente che chiedeva *"è possibile elaborare "progetti obiettivo" che prevedono la partecipazione di dipendenti con prestazioni al di fuori dell'orario di lavoro, che non si configurino come prestazioni di lavoro straordinario? Il lavoro a progetto può essere configurato come un tertium genus, oltre il lavoro ordinario e il lavoro straordinario?"*.

Questo significa che la contrattazione decentrata non può individuare nuovi compensi, di tipi non previsti dalla contrattazione collettiva nazionale. Ebbene, la cd. INDENNITÀ PER IL SERVIZIO SCORTE o l'INDENNITÀ PER IL SERVIZIO GIOCHI A PREMI sono compensi accessori non previsti da alcuna norma del contratto collettivo.

È ben vero che l'articolo 43 della legge 449/97, trasposto nell'articolo 15, comma 1, lettera d) del CCNL 1.4.99, come da ultimo riscritto dall'articolo 4, comma 4, del CCNL 5.10.01, prevede che il fondo per la produttività possa essere integrato con gli introiti derivanti da *“contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali”*.

La norma, tuttavia, si è limitata ad individuare un'ulteriore risorsa in entrata nel fondo per la produttività, ma non ha innovato nulla rispetto alle modalità di utilizzo delle risorse medesime. Nessuna norma del contratto collettivo, in altre parole, ha concesso al contratto decentrato la facoltà di concepire indennità legate alle prestazioni resa dai propri dipendenti a favore di privati.

Del resto, va tenuto presente che l'agente di PM non rende la propria prestazione a favore del privato, ma a favore dall'ente locale da cui dipende; d'altro canto, il privato non riceve la prestazione dall'agente di PM, ma dal Comune di Fano: il privato e l'agente non costituiscono alcun rapporto fra di loro.

Non sarebbe possibile utilizzare i proventi per erogare uno specifico compenso per gli agenti coinvolti nel servizio scorte neanche sotto forma di remunerazione per la partecipazione ad un progetto. L'articolo 37 del CCNL 22.1.2004 ha modificato l'articolo 18 del CCNL 1.4.99, escludendo la configurabilità dei progetti come strumento di erogazione del premio di produttività. Esso dispone che *“La attribuzione dei compensi di cui all'art. 17, comma 2, lett. a) ed h), è strettamente correlata ad effettivi incrementi della produttività e di miglioramento quali-quantitativo dei servizi da intendersi, per entrambi gli aspetti, come risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa”*. Pertanto i vecchi progetti, quale che ne sia la denominazione (progetti obiettivo, progetti strumentali, programmi o piani di lavoro) debbono rientrare nell'ambito della valutazione complessiva, tendente ad accertare il raggiungimento degli obiettivi di PEG o degli strumenti di programmazione analoghi: un incentivo legato esclusivamente alla partecipazione ad uno specifico progetto non è quindi più configurabile a partire dal 2004.

Per le ragioni esposte, pertanto, è più lineare e conforme ai principi di legge e del contratto collettivo che l'agente impegnato in servizi a favore di privati sia considerato a tutti gli effetti

in servizio e remunerato se del caso con lo straordinario. Le quote rimborso spese - per la quota non necessaria a coprire i costi vivi sostenute dall'ente (usura mezzi meccanici, carburante) - possono andare a favore del fondo dei dipendenti e finanziarne gli utilizzi. Le prestazioni rese dal singolo agente in specifiche attività a favore di privati potrebbero al più essere considerate quali elementi per la valutazione della prestazione e valutate ai fini dell'erogazione del premio di produttività.

### **1.5 Compensi accessori vari**

L'esame dei cedoloni stipendiali dei dipendenti ha rilevato l'erogazione di diversi compensi accessori che non trovano riscontro nel contratto collettivo, compensi che possono essere ricondotti a due gruppi: a) compensi erogati per la partecipazione a commissioni (commissioni di concorso, commissione giudicatrice di un concorso di progettazione, commissione di assegnazione alloggi, commissione di collaudo dei distributori, commissione per la vigilanza sui locali di pubblico spettacolo); b) compensi per i dipendenti che svolgano le funzioni di assistenza ai lavori delle commissioni consiliari, qualificati come "gettoni di presenza".

Si tratta di compensi estremamente eterogenei, ma hanno in comune il fatto di non trovare la propria fonte nel contratto collettivo nazionale. Il dato va considerato a mente dell'articolo 2, comma 3, del D.lg. 165/2001, laddove stabilisce che *"l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi. Le disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono incrementi retributivi non previsti da contratti cessano di avere efficacia"* e dell'articolo 45, comma 1, che ribadisce *"il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi"*.

La norma inserisce nell'ordinamento il principio cardine del trattamento economico del dipendente pubblico, principio che la giurisprudenza qualifica come "d'onnicomprendività", alla luce del quale i compensi accessori in parola appaiono senz'altro illegittimi: nessun compenso che non sia previsto e regolato dal contratto collettivo - e nessuno dei compensi citati lo è - può essere erogato ai dipendenti.

Un'amministrazione pubblica può erogare ai propri dipendenti compensi non previsti dal contratto solo per prestazioni rese a titolo di incarico esterno, che restino, cioè, del tutto al di fuori del rapporto di lavoro che lega i due soggetti.

La Corte dei conti<sup>12</sup> ha di recente chiarito che l'articolo 53 del D.lg. 165/01, "nel porre il divieto per le Amministrazioni di conferire ai dipendenti incarichi *non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, che non siano espressamente previsti e disciplinati dalla legge o da altre fonti normative* costituisce, argomentando *a contrario*, ulteriore espressione del divieto di corrispondere compensi per lo svolgimento di attività istituzionali, il cui esercizio trovi il suo presupposto necessario nella qualifica attribuita e nell'ufficio ricoperto dal soggetto o, comunque, nelle finalità istituzionali dell'Ente di appartenenza".

La sentenza aiuta a collocare la questione nell'esatta prospettiva, quella delle mansioni esigibili dal dipendente in base a qualifica, ufficio e finalità istituzionali dell'ente: se una prestazione è esigibile da un dipendente, allora, in base al principio di onnicomprensività, potrà essere ricompensata solo con gli emolumenti previsti nel contratto collettivo; se invece non lo è, allora potrà esser richiesta e compensata solo nella forma di incarico esterno, dovendo scontare, a quel punto, tutti i vincoli ai quali è subordinata l'attribuzione di un incarico di tal fatta.

Per quanto concerne l'esigibilità delle mansioni, si deve tener conto che in base all'articolo 3, comma 2, del CCNL 31.3.99, tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria professionale, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili dal pubblico dipendente.

Esaminati alla luce di tali principi, i compensi accessori erogati dal Comune di Fano a propri dipendenti non paiono ad essi conformi.

Si considerino, innanzitutto, i compensi erogati ai dipendenti comunali che abbiano svolto le funzioni di segretario o componente delle commissioni esaminatrici di concorsi e selezioni pubbliche espletate dal comune, disciplinati dalla DG n. 280 dell'11.9.01. Normalmente le funzioni di segretario verbalizzante sono state svolte da un dipendente di categoria C e quelle di componente da dipendenti di categoria D<sup>13</sup>, che, in base alla DG n. 280, hanno percepito il compenso solo se l'attività è stata svolta al di fuori dell'ordinario orario di lavoro o, comunque, in congedo.

In base all'ordinamento professionale di comparto, individuato dall'allegato A) del CCNL 31.3.99, i lavoratori di categoria C possono essere chiamati a svolgere attività di concetto che implichi la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati, anche allorché ciò comporti la responsabilità di posizioni organizzative al di fuori delle unità organizzative di appartenenza: la verbalizzazione dell'attività di una commissione, pertanto, non esula dalle mansioni di un

<sup>12</sup> Corte dei conti, sez.giur. per la Regione Siciliana, sentenza n. 3098/2006 del 30.10.06.

<sup>13</sup> Le funzioni di presidente sono state esercitate da dirigenti che, tuttavia, non hanno percepito compensi.

dipendente di categoria C (si consideri solo che gli agenti di PM appartengono per lo più a tale categoria).

D'altro canto, in base al medesimo ordinamento professionale, i dipendenti di categoria D possono essere chiamati a svolgere attività caratterizzate da elevate conoscenze pluri-specialistiche, elevata complessità dei problemi da affrontare basata su modelli teorici non immediatamente utilizzabili ed elevata ampiezza delle soluzioni possibili, con contenuto di tipo sia tecnico che direttivo, che comporti la gestione di relazioni organizzative sia interne che esterne di tipo diretto, anche con rappresentanza istituzionale: nulla di meno di quanto è richiesto al componente di una commissione concorsuale.

Le commissioni di concorso, inoltre, sono organi straordinari dell'ente, che svolgono una funzione istituzionale, qual è la provvista di risorse umane: partecipare ad esse significa partecipare ad un organo collegiale dell'ente che ne persegue finalità istituzionali.

Le mansioni di segretario, pertanto, sono esigibili da un dipendente di categoria C e quelle di componente da un dipendente di categoria D e rientrano nel principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico dipendente: l'unica fonte che potrebbe legittimamente fissare un compenso *ad hoc* per esse - e non lo fa - è il contratto collettivo.

Il discorso non muta per le altre commissioni cui partecipano dipendenti comunali, che esamineremo di seguito.

➤ *gettoni per la commissione assegnazione alloggi di E.R.P.*

La legge regionale n. 44 del 22.7.97 ha istituito la commissione per la formazione della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (articolo 7), cui partecipa il segretario del comune interessato o un suo delegato ed alla cui organizzazione provvedono i comuni con proprio personale (articolo 8). L'articolo 7 rinvia, per la determinazione del compenso, alla legge regionale n. 20 del 2.8.84, che fissa il compenso dei componenti di tutte le commissioni operanti nell'ambito regionale.

È previsto che tra i componenti segga il segretario del comune interessato o un suo delegato; tale funzione è stata delegata già dal febbraio 2003 alla d.ssa Daria Forlani, dipendente di categoria D, cui sono stati erogati i relativi compensi<sup>14</sup>.

Di fatto, la dipendente svolge prestazioni che sono esigibili - si tratta di rappresentanza istituzionale, tipica funzione del dipendente di categoria D - e rientrano fra i compiti istituzionali dell'ente. Essa svolge la prestazione non in virtù di un incarico esterno, ma in

<sup>14</sup> Con provv. n.537 dell'11.10.06 il dirigente Politiche sociali Le ha liquidato € 461,79 al lordo degli oneri.

ragione del rapporto di lavoro che la lega al Comune di Fano ed è a tutti gli effetti attività di servizio, né potrebbe essere diversamente, dato il carattere di rappresentanza istituzionale della funzione svolta.

Ne deriva che solo il contratto collettivo potrebbe determinare legittimamente l'erogazione di un compenso in suo favore, cosa che non fa. Ciò non implica, ovviamente, un conflitto fra fonti normative, tra il principio di onnicomprensività e la legge regionale n. 20/84, che fissa un compenso per i componenti della commissione regionale. La Regione, infatti, non può esimersi dall'erogare un compenso per l'attività prestata a proprio favore ed in organi propri, qual è la commissione alloggi, da dipendenti di enti terzi. Sennonché tali compensi, salvo espressa previsione del contratto collettivo, non potranno essere attribuiti ai dipendenti coinvolti, ma, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, D.lg. 165/01, dovrebbero incrementare il fondo per la produttività collettiva.

➤ *gettoni per la commissione collaudo distributori di carburante*

La legge regionale n. 15 del 24.7.02 ha istituito la commissione per il collaudo dei distributori di carburanti, prevedendo che ad essa partecipi anche un funzionario del comune territorialmente competente, che funge da segretario (articolo 6). In base alla legge, il regolamento regionale n. 5 del 20.7.04 ha fissato, a titolo di rimborso spese forfetario, un compenso di € 150 per ciascun componente della commissione, a carico dell'impresa interessata al collaudo.

Per il Comune di Fano partecipa di norma alla commissione la dipendente Santini Daniela, di categoria C, che riceve i relativi compensi<sup>15</sup>.

Di fatto, la dipendente svolge prestazioni che sono esigibili – si tratta di attività di segreteria – e rientrano fra i compiti istituzionali dell'ente e, in particolare, del settore di appartenenza. Ella svolge la prestazione non in virtù di un incarico esterno, ma in ragione del rapporto di lavoro che la lega al Comune di Fano ed è a tutti gli effetti attività di servizio.

La fattispecie, pertanto, è riconducibile a quella precedentemente esaminata.

➤ *gettoni per la commissione vigilanza locali di pubblico spettacolo*

In base agli articoli 141 e 141/bis del Regolamento d'esecuzione del TULPS, è istituita un'apposita commissione comunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo.

<sup>15</sup> Con provv. n.155 del 17.11.06 il dirigente Urbanistica le ha da ultimo liquidato € 198,45 al lordo degli oneri.

Il Sindaco del Comune di Fano, con provvedimento PG 61566 del 27.12.02 ha costituito la commissione, cui, in base alla legge, debbono partecipare anche il comandante dei vigili urbani ed il dirigente dell'ufficio tecnico o loro delegati, normalmente di categoria D, mentre le funzioni di segretario sono svolte da un dipendente di categoria C.

Non v'è dubbio che la partecipazione ad un organo collegiale comunale, qual è la commissione in parola, rientri fra le prestazioni esigibili da un dipendente comunale di categoria D o C, seppur con funzioni diverse. Nel caso di specie, la partecipazione avviene sicuramente in dipendenza del rapporto di lavoro che lega i dipendenti al Comune di Fano e si configura anzi come *ratione officii*, visto che i dipendenti di categoria D partecipano quali delegati del dirigente del settore di appartenenza.

Il contratto collettivo non prevede alcun compenso *ad hoc* per la partecipazione all'attività di organi del comune di appartenenza. È evidente, del resto, che non è legittimo erogare un compenso per attività che rientrano fra i compiti d'ufficio od esigibili sulla base del contratto individuale sottoscritto, per le quali si riceve già il salario.

Ciò nonostante viene liquidato un compenso a tutti i componenti della commissione, che siano o meno dipendenti comunali, in base al valore del gettone di presenza fissato dalla DG n. 155 del 12.5.05<sup>16</sup>.

La deliberazione, tuttavia, si sarebbe dovuta limitare a fissare il compenso per i componenti esterni, mentre, facendolo anche per i dipendenti comunali, ha violato gli articoli 2 e 45 del D.lg. 165/01: nessuna norma di legge o del contratto collettivo, infatti, attribuisce alla giunta municipale il potere di determinare compensi atipici per i dipendenti dell'ente locale.

➤ *gettoni per la commissione giudicatrice di un concorso di progettazione*

La determinazione dirigenziale n. 52 del 30.6.03 ha nominato una commissione comunale giudicatrice per il concorso di progettazione per la costruzione della nuova scuola elementare di Marotta di Fano. Membri della commissione erano tre dirigenti e tre funzionari comunali, dei quali ultimi due architetti (l'arch. Luigina Mischiatti e l'arch. Mariangela Giommi) in servizio presso il settore lavori pubblici ed il terzo, con funzioni di segretario (dr. Paolo Cazzola) presso l'ufficio appalti.

La determinazione n. 59 del 9.2.06 ha liquidato ai tre funzionari un compenso per complessivi € 4000 al lordo degli oneri.

---

<sup>16</sup> Il dirigente Servizi economici, con det. n. 41 del 14.03.06 e n. 54 del 24.10.06, ha liquidato le competenze maturate rispettivamente nel 2005 e nel 2006 ai delegati dei dirigenti dell'Ufficio tecnico e del Comandante PM, nonché dal dipendente con funzioni di segretario.

La commissione giudicatrice, al pari di una commissione di concorso, è un organo comunale a tutti gli effetti, la partecipazione al quale rientra pacificamente tra le funzioni di un dipendente di categoria D ed è, quindi, prestata non a titolo di incarico esterno ma *ratione officii*, tanto più se, come nel caso di specie, riguarda materie di competenza dei settori di appartenenza. Alcun compenso aggiuntivo poteva essere legittimamente erogato per tale attività.

In nessuno dei casi dianzi esaminati poteva essere erogato un compenso accessorio ai dipendenti comunali, sia che si trattasse di attività prestate all'interno di commissioni comunali, che di commissioni cui abbiano partecipato in rappresentanza del comune. In nessuno di essi alla base della prestazione vi è un incarico esterno, estraneo al rapporto di lavoro con l'ente: questo è pur sempre il titolo e la causa in virtù del quale le funzioni sono svolte e, quindi, rientrano nel principio di onnicomprensività. Pare difficile, del resto, configurare quale incarico esterno l'esercizio di funzioni di rappresentanza dell'ente, funzioni pubblicistiche che il dipendente può svolgere solo in ragione del rapporto organico che sussiste con l'ente di appartenenza, alla cui base è il rapporto di lavoro e null'altro.

Il fatto che alcune prestazioni siano effettuate al di fuori dell'orario di lavoro non è di per sé elemento decisivo: se l'attività prestata nei casi dianzi citati è – come è – attività compiuta in esecuzione degli obblighi assunti con il contratto di lavoro, essa è attività di servizio, da remunerare, se del caso, con lo straordinario. In caso contrario si aggiungerebbe irregolarità ad irregolarità.

Peraltro, la Corte dei conti, nella sentenza già citata, ha precisato che *"stante il divieto tassativo posto dall'art. 54 D.lg. 165/01, il conferimento ai dipendenti di incarichi extra istituzionali dovrebbe avvenire quanto meno con provvedimento ampiamente motivato"*. Qualora, pertanto, si considerassero extra istituzionali gli incarichi conferiti a dipendenti all'interno delle commissioni esaminate i relativi provvedimenti dovrebbero essere sorretti da motivazioni ferree, in particolare circa l'effettiva estraneità dell'incarico al rapporto di lavoro.

Di più. L'unica norma che pare legittimare il conferimento di incarichi esterni a propri dipendenti da parte di pubbliche amministrazioni è l'articolo 53, comma 5, del D.lg. 165/01 che, tuttavia, subordina tale possibilità alla predeterminazione di criteri oggettivi, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione.

Non solo, ma se si ritiene che una certa prestazione ecceda le mansioni ordinariamente esigibili dai propri dipendenti e si configuri quale collaborazione esterna, non si vede ragione per cui non si debba applicare ad essa il disposto del novellato articolo 7 del medesimo D.lg. 165/01, in virtù del quale l'amministrazione pubblica dovrebbe disciplinare una procedura comparativa di selezione pubblica per il conferimento del relativo incarico, procedura cui sottoporre il proprio dipendente unitamente ad eventuali candidati esterni.

Le considerazioni compiute valgono a negare, altresì, legittimità al compenso che il Comune di Fano eroga ai propri dipendenti per l'assistenza ai lavori delle commissioni consiliari.

In base al regolamento del consiglio comunale, le funzioni di assistenza ai lavori delle commissioni consiliari e dello stesso consiglio sono assolte da dipendenti comunali scelti dal relativo presidente *intuitu personae*, sulla base, quindi, di un rapporto fiduciario.

La DG n. 12 del 30.1.04 ha istituito, con norma di carattere regolamentare, una specifica forma di retribuzione - un gettone di presenza di € 60 lorde oltre oneri ed IRAP a seduta - per tale tipo di attività. Nella parte motiva della delibera viene spiegato che si ritiene di poter legittimamente procedere a tale scelta, uscendo espressamente dall'ambito delle norme del CCNL e dell'articolo 2, comma 3, del D.lg. 165/01, perché l'attività in parola non è svolta dai dipendenti *ratione officii*, in quanto a nessuno di essi è ordinariamente attribuita la corrispondente posizione di lavoro. La successiva DG n. 83 del 31.3.05 ha elevato il gettone ad € 90.

L'istituzione e l'erogazione di tale compenso è del tutto illegittima.

Va ribadito che ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e dell'articolo 45 del D.lg. 165/01 la competenza a definire i trattamenti economici a favore di dipendenti pubblici è riservata ai contratti collettivi nazionali e, nei limiti consentiti da questi, decentrati. Un regolamento comunale che intervenisse in tale materia sarebbe radicalmente illegittimo e produttivo di danno erariale, se applicato.

È pacifico che non vi sia alcuna norma contrattuale che contempli il compenso in parola e l'ente ne è consapevole, come emerge dalla motivazione della delibera citata.

L'unica possibilità per riconoscere compensi aggiuntivi resta, pertanto, quella di qualificarli come incarichi esterni, ai sensi dell'articolo 53 D.lg. 165/01. Perché un incarico possa rientrare in tale categoria è necessario che esso sia estraneo alle mansioni esigibili dal dipendente di un certo profilo professionale. Non è sufficiente che esso sia estraneo alla posizione di lavoro cui il dipendente si ordinariamente preposto, come pare ritenere l'ente

ispezionato, poiché non esiste alcuna norma che impedisca al datore di lavoro di utilizzare i propri dipendenti presso diversi uffici e quindi in diverse attività. L'unico limite che il datore incontra al proprio *ius variandi* è l'equivalenza professionale delle mansioni, come valutata dalla contrattazione collettiva e sul punto si deve tener conto che in base all'articolo 3, comma 2, del CCNL 31.3.99, tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria professionale, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili dal pubblico dipendente

L'attività di assistenza ad organi collegiali comunali è ordinaria attività istituzionale, tanto che nella maggior parte degli enti locali è ordinariamente svolta da dipendenti dell'ente, che per essa percepiscono al più il trattamento riservato allo straordinario. Su ciò non può avere alcuna incidenza il fatto che presso il Comune di Fano non vi sia un gruppo stabilmente incaricato di svolgere tale attività: qualora emergesse che i dipendenti concretamente addetti appartengano a profilo professionale inferiore a quello necessario, non si porrebbe, pertanto, una questione di estraneità alle proprie mansioni, ma di attribuzione di mansioni superiori.

L'ente, peraltro, ha sicuramente nel proprio organico dipendenti di profilo corrispondente a quello richiesto: lo svolgimento di funzioni di segretario di organi collegiali dell'ente è attività chiaramente esigibile, seppur con contorni in parte diversi, sia da dipendenti di categoria C che di categoria D, mentre può essere sicuramente richiesta un'attività di mera assistenza a dipendenti di categoria A e B.

In ogni caso, il rapporto che è alla base del conferimento di tale specifico incarico è quello di lavoro, senza che la fiduciarità della scelta incida in alcun modo, anzi: il presidente del consiglio o della commissione è costretto a scegliere l'assistente fra i dipendenti comunali, segno che l'incarico non è estraneo al rapporto di lavoro.

Se, tuttavia, procedendo per assurdo, concedessimo che l'incarico in parola possa essere riguardato come esterno, dovremmo sollevare diversi rilievi.

In primo luogo, l'articolo 53 D.lg. 165/01 consente il conferimento di un incarico esterno ad un dipendente solo nel rispetto di criteri oggettivi e predeterminati, norma che l'ente ha violato, essendo gli incarichi conferiti su base fiduciaria da organi politici. È evidente che la violazione dell'articolo 53 qui si traduce in diretta violazione del principio di buon andamento ed imparzialità di cui esso è espressione.

In secondo luogo, l'ente può utilizzare un incarico esterno solo al ricorrere dei presupposti ora sanzionati dall'articolo 7 del D.lg. 165/01, ma già prima rinvenibili nella giurisprudenza contabile, tra cui l'assenza di professionalità interne, la temporaneità dell'incarico e la natura altamente qualificata della prestazione richiesta. Inoltre il conferimento dell'incarico

dovrebbe essere preceduto da procedure di selezione comparative preventivamente pubblicizzate, che escludono alla radice la possibilità di incarichi "fiduciari". Tutti questi elementi mancano nel nostro caso, relativo a prestazioni assolutamente ordinarie sotto ogni profilo e che non rispondono ad un bisogno temporaneo, ma continuo e ricorrente.

Per quanto riguarda la professionalità, peraltro, l'articolo 7 va letto insieme all'articolo 53, che individua proprio nella specifica professionalità richiesta il criterio cui ancorare il conferimento di incarichi esterni a propri dipendenti. Evidentemente le norme escludono che si possa ricorrere a tale strumento allorché si abbia a che fare con prestazioni che richiedono professionalità ordinarie, chiaramente presenti nella struttura comunale, dato innegabile.

L'unica ragione che spiega la scelta del Comune di Fano è il desiderio, espresso nella DG n. 12, di risparmiare sul trattamento accessorio riservato agli straordinari, attuando in effetti un'elusione della relativa disciplina: le prestazioni rese dai dipendenti che assistono alle attività consiliari, sono servizio effettivo e quindi non sono propriamente "al di fuori dell'orario di lavoro".

Il Comune di Fano ha erogato a propri dipendenti, a titolo di gettone di presenza per l'assistenza alle attività delle commissioni e del consiglio comunale, ben € 4.950 nel solo 2006, dando luogo ad un'erogazione indebita, in quanto in contrasto con l'articolo 2 e 45 del D.lg. 165/01, trattandosi di compensi non previsti da alcuna norma contrattuale o di legge a fronte di prestazioni che rientrano fra le mansioni esigibili da dipendenti comunali.

In ogni caso, qualora si dovesse ritenere che le prestazioni rese non siano esigibili dai lavoratori ad esse concretamente addetti, si dovrebbe ritenere foriera di danno la scelta di non utilizzare i dipendenti dotati della professionalità adeguata, sicuramente esistenti all'interno dell'ente, che avrebbero potuto essere remunerati con gli straordinari.

## PARTE II

### IL PERSONALE CON QUALIFICA DIRIGENZIALE

#### **2.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa**

Il sistema delle relazioni sindacali è definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo all'Area della dirigenza del comparto regioni – autonomie locali, stipulato il 23.12.99, confermato con modifiche dal CCNL 22.2.2006.

L'articolo 3 del CCNL 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.

La struttura organizzativa del Comune di Fano ha sempre previsto più di cinque posizioni dirigenziali, ma l'ente ha provveduto a dotarsi di un contratto decentrato solo con il CCDI del 21.11.01 per il biennio 2000 – 2001, cui è finora seguito solo il CCDI del 9.11.04.

Il ritardo nella stipula del primo contratto decentrato ha determinato varie conseguenze.

Innanzitutto ha portato alla tardiva applicazione della retribuzione di risultato, che è stata istituita solo con la stipula del primo CCDI, con decorrenza retroattiva dal 1.1.00.

Ulteriore conseguenza è stata la tardiva costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti secondo le regole del CCNL 23.12.99. Il trattamento economico del personale dirigenziale è stato determinato con atti unilaterali del Sindaco e del direttore generale senza tener conto delle precise regole fissate dal CCNL.

Nel prossimo paragrafo daremo conto dell'andamento del trattamento accessorio del personale dirigenziale, segnalando le difformità dalle previsioni del contratto nazionale.

#### **2.2 Le risorse per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale**

Il modo più chiaro per descrivere le irregolarità riscontrate nell'erogazione del trattamento accessorio alla dirigenza del Comune di Fano è ripercorrere sinteticamente le tappe della sua evoluzione sin dall'assetto originario.

##### **2.2.1 I provvedimenti sindacali n. 3/99 e n. 8/00**

L'attuale struttura del trattamento accessorio del personale dirigente, composto da retribuzione di posizione e retribuzione di risultato, è stata introdotta nell'ordinamento degli enti locali dal CCNL 10.4.96, in sostituzione del precedente assetto disegnato dal DPR

333/90, che prevedeva l'erogazione di un'indennità di funzione. L'articolo 39, comma 4, tuttavia, stabiliva che il passaggio alla nuova struttura retributiva potesse essere effettuato esclusivamente dagli enti che si trovassero nelle condizioni previste dall'articolo 38, comma 3, ovvero, tra l'altro, che avessero istituito i nuclei di valutazione.

In base all'articolo 39, comma 5, finché l'ente non avesse realizzato le condizioni indicate, la retribuzione di posizione andava determinata confermando l'importo già attribuito per l'indennità di funzione ai sensi del DPR 333/90, incrementata del 3% dal 31.12.1995. Successivi incrementi sono stati disposti dall'articolo 4, comma 5, del CCNL 27.2.1997 e dall'articolo 31, commi 1 e 2, del CCNL del 23.12.1999, che ha confermato la vigenza della disciplina transitoria<sup>17</sup>.

Risulta che l'ente abbia istituito ed attivato il nucleo di valutazione solo a partire dal 26.4.02, con la nomina dei due membri esterni (provvedimenti sindacali n. 22 e 23). L'ente ispezionato, perciò, almeno fino a tale data non rispettava la condizione prevista dall'articolo 38, comma 3, lettera d): era privo di un nucleo di valutazione attivo e di un sistema di valutazione formalizzato che permettesse di definire preventivamente gli obiettivi e verificare successivamente i risultati.

Non avrebbe potuto applicare il nuovo regime retributivo ai propri dirigenti, dovendosi limitare ad erogare l'indennità di funzione, con gli incrementi previsti dai vari contratti<sup>18</sup>, mentre già il provvedimento sindacale n. 3 dell'8.2.99 ha applicato l'articolo 40 del CCNL 10.4.96 e rideterminato i valori delle retribuzioni di posizioni delle 14 posizioni dirigenziali tra un minimo di £ 10.000.000 ed un massimo di £ 30.000.000. Ciò ha fatto lievitare nel 1999 la spesa per la retribuzione di posizione dei dirigenti a £ 259.139.404, determinandone un

<sup>17</sup> L'ARAN ha confermato la vigenza della disciplina transitoria nel parere DB 17, reso in data 18 giugno 2001, in cui si legge "in mancanza di tali adempimenti, gli artt. 39, comma 5, del CCNL del 10.4.96 e l'art. 4, commi 5, 6 e 7 del CCNL del 27.2.97, prevedono una specifica disciplina transitoria del trattamento economico da corrispondere ai dirigenti, fino al verificarsi delle condizioni previste dal precedentemente citato articolo 38"

<sup>18</sup> In senso conforme si veda il parere DB 33, reso dall'ARAN in data 4 novembre 2002 "la nuova regolamentazione del trattamento economico del personale con qualifica dirigenziale - con l'articolazione in retribuzione di posizione e di risultato - può trovare applicazione solo dal momento in cui gli enti abbiano adempiuto integralmente alle condizioni previste nell'art. 38, comma 3, lett. a), b), e c), del CCNL del 10.4.1996.

In tal senso depono la precisa indicazione dell'art. 39 dello stesso CCNL del 10.4.1996, confermata, indirettamente, dalla previsione dell'art. 31 del CCNL del 23.12.1999 che richiede, ai fini della corresponsione della retribuzione, agli enti che non lo avessero fatto ancora, di provvedere alla necessaria realizzazione delle succitate condizioni dell'art. 38, comma 3, del CCNL del 10.4.1996.

Poiché tra le condizioni previste vi è anche la istituzione e l'attivazione dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, e poiché il Nucleo di valutazione, come risulta dal caso in esame, risulta attivato solo a partire dall'1.2.2001, il nuovo regime retributivo dei dirigenti, alla luce di quanto sopra detto, potrà trovare applicazione solo a partire da tale anno".

incremento di £ 30.419.588, non giustificato in base alla rigorosa applicazione del CCNL, che avrebbe voluto che si continuasse ad applicare l'indennità di funzione.

Il trattamento accessorio del personale dirigente del Comune di Fano, ad ogni buon conto, è rimasto regolato dall'atto citato fino all'adozione del successivo provvedimento sindacale n. 8 del 6.10.00, che ha integrato le risorse destinate alla retribuzione di posizione dei dirigenti con £ 6.057.717, portandole a complessive £ 277.000.000, allo scopo dichiarato di raggugiare già nel 2000 al minimo contrattuale, previsto dall'articolo 27 del CCNL 23.12.99, la retribuzione di tre posizioni, ferme una a £ 12.000.000 (il Mercato ittico) e due a £ 10.000.000 (le due Farmacie comunali). Il provvedimento è consapevole che non è possibile ricorrere agli incrementi contrattuali previsti dall'articolo 26, ma ritiene che l'amministrazione possa autonomamente incrementare le risorse del fondo per garantire il minimo contrattuale a tutti i dirigenti.

Anche tale intervento sul trattamento accessorio dei dirigenti non è conforme alla disciplina contrattuale, poiché non c'è alcuna norma del contratto nazionale che consenta di effettuare integrazioni delle risorse per il trattamento accessorio al fine di raggugiare al valore minimo tutte le retribuzioni di posizione.

L'articolo 27 del CCNL 23.12.99, che fissa in £ 17.000.000 tale valore minimo, precisa che i valori della retribuzione di posizione vanno comunque definiti *"nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art. 26"* (comma 2) e che *"in sede di revisione dei valori economici delle funzioni dirigenziali per l'utilizzo, in particolare, della nuove risorse acquisite in attuazione dell'art. 26, gli enti, entro il periodo di vigenza del presente CCNL, destinano in via prioritaria le risorse stesse all'adeguamento al valore minimo di cui al comma 2 degli importi della retribuzione di posizione eventualmente inferiori"* (comma 3). Il contratto, quindi, si preoccupa di lasciare agli enti un congruo termine per riportare le indennità di posizioni al minimo, chiarisce quali risorse utilizzare ed individua un percorso.

La via più corretta da seguire sarebbe stata prima definire le risorse disponibili nel fondo per il trattamento accessorio e quindi procedere alla revisione dei valori di tutte le posizioni<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> In senso conforme si legga il parere DB24 reso dall'ARAN il 7.3.02, secondo il quale *"La disposizione del ripetuto art. 27, infatti, è entrata in vigore dal 24.12.1999, in un momento in cui erano ancora vigenti le regole del CCNL che aveva stabilito il margine di oscillazione della retribuzione di posizione da un da un minimo di € 8779,77 (L.17.000.000) ad un massimo di € 42349, 47 (L.82.000.000). Con la entrata in vigore del CCNL del 12.2.2002, si viene a ripristinare una condizione del tutto analoga a quella del dicembre 1999. A tale ultima data, infatti, il valore minimo della retribuzione di posizione di € 5164,57 (L.10 milioni) non è stato automaticamente incrementato sino a € 8779,77 (L.17.000.000), in quanto tale obiettivo poteva essere conseguito solo se, e quando, fossero state reperite risorse finanziarie sufficienti per tale risultato. Infatti, il comma 3 dell'art. 27, prevede espressamente che "le nuove risorse acquisite in attuazione dell'art. 26"*

Si deve tener conto, tuttavia, che sia nel 1999 che nel 2000 l'ente era ancora soggetto alla disciplina transitoria prevista dagli articoli 39, comma 5, del CCNL 10.4.96, dall'articolo 4, commi 5, 6 e 7 del CCNL 27.2.97 e ribadita dall'articolo 31 del CCNL 23.12.99, disciplina che prevedeva solo l'erogazione della vecchia indennità di funzione, seppur progressivamente rivalutata.

L'ente non ha applicato la disciplina transitoria, ma non ha applicato correttamente neanche la nuova. Il primo provvedimento sindacale avrebbe dovuto applicare l'articolo 39, comma 5, del CCNL 10.4.96 e l'articolo 4, commi 5, 6 e 7 del CCNL 27.2.97, in luogo dell'articolo 40 del CCNL 10.4.96, riservato agli enti passati al nuovo sistema retributivo; ma anche rispetto a questo è stato inadeguato, avendo omesso di introdurre la retribuzione di risultato e, soprattutto, di definire chiaramente le risorse del fondo previsto dall'articolo 37 CCNL 10.4.96. Il secondo provvedimento sindacale avrebbe dovuto applicare l'articolo 31 del CCNL 23.12.99, mentre ha applicato l'articolo 27, per quanto riguarda la retribuzione minima, ma non l'articolo 26, che invece definisce le risorse complessive.

### *2.2.2 Il CCDI del 21.11.01*

L'ente ha adeguato la struttura retributiva dei dirigenti alla disciplina introdotta con il CCNL 10.4.96 solo con la stipula del CCDI del 21.11.01, che ha introdotto la retribuzione di risultato per i dirigenti e costituito il fondo per il trattamento accessorio previsto dall'articolo 26 CCNL 23.12.99.

V'è da dire, tuttavia, che l'ente avrebbe ancora dovuto applicare la disciplina transitoria, l'articolo 39, comma 5, del CCNL 10.4.96, poiché il nucleo di valutazione è stato istituito solo nel 2002.

A tale rilievo di fondo, va aggiunto che, in ogni caso, l'ente ha applicato in modo non corretto l'articolo 26 del CCNL 23.12.99, relativo alle risorse per il trattamento accessorio.

La norma, infatti, definisce in modo rigoroso 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 - e che affluiscono in un apposito fondo. Il contratto decentrato, invece, non ha proceduto all'esatta determinazione delle varie voci che possono comporre il fondo, ma si è limitato ad integrare il valore delle retribuzioni

---

*dovranno essere destinate "all'adeguamento del valore minimo di cui al comma 2". Pertanto, come non poteva verificarsi un incremento automatico nel 1999 così non può verificarsi un analogo automatismo dopo la sottoscrizione del CCNL del 12.2.2002, essendo rimasto immutato il quadro delle regole.*

di posizioni effettivamente erogate al 1.1.00, pari a £ 277.000.000, con un incremento di £ 160.000.000 per il 2000 ed altrettanto per il 2001, applicando l'articolo 26, comma 3.

L'articolo 26, comma 3, prevede la possibilità di incrementi del fondo a fronte 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*", ma non è evidentemente il nostro caso.

In base all'articolo l'ente, per poter procedere all'integrazione del fondo, avrebbero dovuto verificare in sede di programmazione annuale e triennale dei fabbisogni quale fosse la nuova graduazione delle funzioni dirigenziali, ricollegando espressamente e analiticamente ad ogni specifico processo di miglioramento quali-quantitativo dei servizi l'ampliamento delle competenze e responsabilità delle sole posizioni dirigenziali direttamente coinvolte, onde pervenire alla stima delle risorse necessarie per sostenerne i maggiori oneri. Non v'è traccia di ciò.

Di più: non v'è un solo atto che richiami la fattispecie di cui all'articolo 26 nell'ambito della "*programmazione annuale e triennale dei fabbisogni*", ma, soprattutto, non v'è un documento tecnico in cui si definisca con precisione quali servizi siano stati accresciuti, quale impatto questo abbia avuto su quali specifiche posizioni dirigenziali e si arrivi per tale strada a valutare l'entità delle risorse necessarie per sostenerne i maggiori oneri, se ne individuino i mezzi di copertura e, di conseguenza, si adeguino le disponibilità del fondo.

In effetti, l'articolo 5 del CCDI chiarisce che il ricorso all'articolo 26, comma 3, serve a giustificare un incremento che ha ben altre ragioni a proprio fondamento, che si fanno chiare allorché se ne determina il *quantum*: l'incremento è stimato in £ 160.000.000 perché questa è la somma necessaria per portare la retribuzione di posizione di tutti i dirigenti al minimo previsto dal CCNL, vale a dire £ 17.000.000 ed istituire la retribuzione di risultato. Grazie a tale incremento, l'allegato A) al CCDI può istituire già nel 2000 un fondo per la retribuzione di risultato di £ 45.503.862 e suddividere tutte le risorse del fondo a partire dal 2001 in £ 371.450.000 per la retribuzione di posizione e £ 65.550.000 per la retribuzione di risultato.

Il modo con cui l'ente ha incrementato il valore del fondo per il trattamento accessorio, quindi, non è conforme al CCNL, che subordina a presupposti rigorosi sia nell'*an* che nel *quantum* la possibilità di ricorrere a risorse di bilancio.

L'articolo 26, in particolare, non consente di integrare il fondo allorché ciò sia necessario a raggugliare al minimo la retribuzione di posizione dei dirigenti o ad istituire la retribuzione

di risultato, né può dirsi che l'ente non avesse altra scelta che effettuare l'integrazione per poter attivare il nuovo sistema retributivo (a prescindere dal fatto che, fino all'attivazione del nucleo di valutazione, non avrebbe potuto farlo).

In base ai dati ricavati dagli uffici dell'ente e, in particolare, dai provvedimenti sindacali n. 3 e n. 8, l'ente avrebbe potuto disporre nel 2000 di un fondo pari, prima dell'integrazione, a £ 270.942.283, costituito in base alle seguenti risorse indicate nell'articolo 26:

- £ 243.000.000                      l'importo destinato al trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998 (art. 26, c.1, lett. a);
- £ 13.686.000                      un importo pari al 1,25% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997 (art. 26, c.1, lett. d);
- £ 14.256.283                      un importo massimo dell'1,2% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997 (art. 26, c.2).

Le risorse così disponibili avrebbero consentito all'ente, senza necessità di alcuna integrazione, di portare le retribuzioni di posizione al minimo contrattuale effettuando la revisione di tutte le posizioni dirigenziali.

L'integrazione non può neanche essere giustificata con l'esigenza di istituire la retribuzione di risultato, come fa l'articolo 5 del CCDI 29.11.01. Nell'articolo si legge, altresì, che *"ai dirigenti non è mai stata erogata alcuna retribuzione di risultato nonostante i contratti previgenti rendessero obbligatorio tale istituto già a decorrere dal 1994"*. La norma va letta tenendo conto che il dato storico delle retribuzioni di posizione e risultato complessivamente erogate nel 1998 rappresenta il valore principale che compone il fondo: in sostanza il CCDI sostiene che, poiché una delle due voci "storiche" non è stata erogata ingiustificatamente nel 1998, è giustificato un adeguamento del fondo per evitare che il danno già subito dai dirigenti si ripercuota anche sugli esercizi futuri, traducendosi in una consistente sottostima delle risorse da destinare al trattamento accessorio.

Abbiamo già visto che il passaggio al nuovo sistema retributivo, lungi dall'esser obbligatorio, non era neanche consentito agli enti che non si trovassero nelle condizioni indicate dall'articolo 38, comma 3, CCNL 10.4.96, ovvero che fossero privi, tra l'altro, del nucleo di valutazione. Non solo, ma la medesima disciplina transitoria, dettata dalle norme più volte citate, fissava con precisione le regole per la costituzione del fondo nei comuni che si fossero

adeguati in ritardo, regole valevoli anche per gli enti che nel 1998 non avessero attivato il nuovo sistema retributivo e, quindi, non avessero istituito la retribuzione di risultato.

Più precisamente, l'articolo 39, comma 5, CCNL 10.4.96 aveva previsto un primo incremento dell'indennità di funzione dal 31.12.95 e l'accantonamento di risorse per procedere alla costituzione del fondo, una volta che se ne fossero realizzate le condizioni; l'articolo 4 del CCNL 27.2.97 aveva previsto l'utilizzo delle somme così accantonate per procedere all'incremento dell'indennità di funzione 1.1.96 (comma 5), da aumentare ulteriormente a decorrere dal 1.1.97 e dal 31.12.97 (comma 6), nonché l'accantonamento di risorse per procedere alla costituzione del fondo, una volta che se ne fossero realizzate le condizioni; l'articolo 31, comma 1, aveva deliberato un ulteriore incremento a decorrere dal 1.1.98.

La disciplina transitoria del contratto nazionale, se correttamente applicata, ha sempre tenuto conto della situazione degli enti che nel 1998 non avessero erogato la retribuzione di risultato e non fossero passati al nuovo sistema retributivo. Essa consentiva l'utilizzo di somme appositamente accantonate in modo che, al momento del completo passaggio al nuovo sistema e l'applicazione delle regole di cui all'articolo 26, le risorse "storiche", che ne rappresentano la parte più consistente, non subissero eccessivamente le conseguenze del ritardo.

Non a caso il Comune di Fano ha correttamente seguito la disciplina transitoria, almeno fino alla DG n. 728 del 6.5.97, che ha dato applicazione agli incrementi previsti dall'articolo 4, commi 5 e 6, del CCNL 27.2.97. Solo il provvedimento sindacale n. 3 ha abbandonato tale corretta strada per seguire quella di incrementi della retribuzione di posizione, arbitrari in quanto non fondati su alcuna norma e non adeguati per un ente non ancora nelle condizioni previste dall'articolo 38 CCNL 10.4.96.

Al di fuori delle regole dettate dalla disciplina transitoria, infatti, non v'è alcuna norma del contratto nazionale che preveda direttamente la possibilità di integrare il fondo per attivare tardivamente la retribuzione di risultato, né l'autorizzazione può essere ricavata indirettamente dalla norma dell'articolo 29 CCNL 23.12.99, che fissa nel 15 % del valore totale del fondo la quota da destinare alla retribuzione di risultato: il comma 3 dell'articolo, infatti, precisa che tale percentuale può essere raggiunta anche progressivamente.

Ciò che va evidenziato con forza, comunque, è che il valore del fondo rappresenta un vincolo ineludibile alla spesa che può essere legittimamente sostenuta per le retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti e che da esso si deve partire per determinare queste. Presso l'ente si è

proceduto esattamente all'opposto: si è determinato innanzitutto il valore di ciascuna retribuzione di posizione e del fondo per la retribuzione di risultato ed alla loro sommatoria si è adeguato il valore del fondo complessivo.

Il CCDI del 29.11.01, come già prima i provvedimenti sindacali n. 3 e n. 8, ha violato le norme del contratto nazionale, che pongono il valore del fondo di cui all'articolo 26 come vincolo insuperabile alla spesa per il trattamento accessorio dei dirigenti.

Abbiamo, pertanto, accertato che l'ente ha costituito in modo non corretto il fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti del 2000 e del 2001 ed abbiamo chiarito le ragioni che spingono a ritenere illegittimo l'inserimento di £ 160.000.000 (€ 82.633).

È, invece, difficile stabilire se sia corretto il valore attribuito alla voce di cui al comma 1, lettera a), pari all'importo destinato al trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998. In seguito all'adeguamento dell'indennità di funzione effettuato con la DG n. 728 del 6.5.97, il valore complessivamente previsto a tale titolo nel 1998 per le 14 posizioni dirigenziali è stato pari a £ 239.106.997, cifra che risulta, altresì, quale dato di partenza, nel provvedimento sindacale n. 3, che l'ha incrementata solo a decorrere dal 1.2.99.

Sta di fatto che a partire dalla definizione delle risorse per il 2000 - nel provvedimento sindacale n. 8 - gli uffici dell'ente hanno attribuito alla voce di cui alla lettera a) un valore di £ 243.000.000 e non di £ 239.106.997. Probabilmente lo scarto si giustifica se si tiene conto che il Comune di Fano non ha applicato, come avrebbe dovuto, l'incremento dell'indennità di funzione con decorrenza dal 1.1.98 riservato dall'articolo 31 del CCNL 23.12.99 agli enti in regime transitorio. Gli uffici dell'ente, tuttavia, non sono stati in grado di offrire alcuna spiegazione della discordanza fra i due dati.

Va, tuttavia, rilevato un punto.

La somma presa a riferimento (£ 239.105.997) corrisponde all'importo che l'ente avrebbe speso per le 14 posizioni dirigenziali previste in dotazione, mentre la spesa effettiva del 1998 è stata pari a sole £ 228.719.816, il che si spiega in ragione del fatto che il dr. Pietro Celani era dirigente sia del Gabinetto del Sindaco che del settore Personale e perciò, in base all'ordinamento dell'ente, percepiva solo l'indennità relativa a quest'ultimo, la più alta fra le due. Il provvedimento sindacale n. 37 del 21.12.01, tuttavia, nel ridefinire le retribuzioni di posizione in esecuzione del CCDI del 21.11.01, ha distribuito l'intero fondo sui soli 13 dirigenti in servizio, nonostante la dotazione organica non fosse stata modificata e il dr. Celani continuasse a ricoprire due incarichi.

In sostanza il fondo è stato costruito prendendo a riferimento quanto destinato nel 1998 alla retribuzione di 14 posizioni dirigenziali, ma nel 2000 e 2001 è stato speso per solo 13 posizioni dirigenziali.

Giova a tal proposito richiamare per intero un parere espresso dall'ARAN<sup>20</sup> in relazione ad un'ipotesi analoga a quella in esame: *"l'art. 27, comma 1, del CCNL del 23.12.1999 prevede che gli enti determinino i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto dei parametri indicati. Dal tenore letterale delle disposizioni richiamate è evidente che il fondo deve essere ripartito su tutte le posizioni previste nell'assetto organizzativo dell'ente e quindi anche su quelle momentaneamente prive di titolare. Queste ultime posizioni, infatti, potrebbero essere "coperte" in ogni momento (con la necessità di corrispondere al dirigente la relativa retribuzione di posizione)."*

*L'importo della retribuzione di posizione relativo alle singole funzioni dirigenziali è, naturalmente, strettamente correlato al risultato del processo di graduazione delle funzioni, cui l'ente è tenuto ai sensi dell'art. 24 del D.Lg. 29/93 e dello stesso art. 27 comma 1, del CCNL dell'area dirigenziale.*

*Nel caso in cui le risorse destinate alla retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali risultassero inutilizzate (come ad esempio nel caso di funzioni dirigenziali vacanti per assenza dei titolari) trova, invece applicazione l'art. 27, comma 9, del CCNL del 23.12.1999 che consente di utilizzare le medesime risorse come retribuzione di risultato (per i dirigenti in servizio) per l'anno di riferimento; le medesime risorse torneranno nuovamente a finanziare la retribuzione di posizione nell'anno successivo."*

Il contratto non consentiva assolutamente all'ente di ripartire fra i dirigenti in servizio l'importo destinato alla retribuzione di posizione del Gabinetto, come di fatto avvenuto nel 2000 e nel 2001, dividendo il fondo per le retribuzioni di posizione fra le sole posizioni ricoperte ed omettendo un settore previsto in organico.

Distribuire le risorse a titolo di retribuzione di posizione o di retribuzione di risultato non è, con ogni evidenza, indifferente, se non altro perché la percezione della seconda voce retributiva è (o dovrebbe essere) ancorata nell'*an* e nel *quantum* ai risultati effettivamente raggiunti dal dirigente nel corso dell'esercizio, a differenza della prima.

<sup>20</sup> Parere DB6 del 12.4.2002.

### 2.2.3 L'applicazione dell'art. 1, c. 3, lett. e) CCNL 12.02.02

Il fondo determinato nel CCDI 23.11.01 non è più stato formalmente e direttamente modificato sino al CCDI del 9.11.04, ma ha scontato l'applicazione dell'articolo 1, comma 3, lett. e) del CCNL 12.2.02.

Tale norma contrattuale ha disposto che, con effetto dal 1.09.01, lo stipendio tabellare del personale con qualifica dirigenziale fosse portato ad € 36.151,98 (L. 70.000.000), finanziando una parte dell'aumento con una riduzione del valore della retribuzione di posizione attribuita ad ogni funzione dirigenziale, per un importo individuale annuo di € 3.356,97.

Per rispettare il dettato contrattuale, era necessario:

- ✓ aumentare lo stipendio tabellare dei dirigenti;
- ✓ ridurre la loro retribuzione di posizione;
- ✓ ridurre il fondo per il trattamento accessorio della dirigenza di un importo pari alla cifra di € 3.356,97, moltiplicata per il numero delle posizioni dirigenziali, in modo che l'aumento del tabellare avvenisse a costo zero.

L'esame dei cedoloni stipendiali dei 13 dirigenti in servizio nel 2002 rileva alcune irregolarità nell'applicazione della norma.

A partire da marzo 2002 è stato aumentato lo stipendio tabellare a tutti i 13 dirigenti, ma la retribuzione di posizione non è stata diminuita a tutti di € 258 mensili (€ 3.356/13), come dovuto. I dirigenti delle due farmacie comunali (Volponi e Giomaro) hanno mantenuto la retribuzione di posizione già in godimento (€ 675 per 13 mensilità), mentre la dirigente del Mercato ittico (Lué), ha subito una diminuzione di soli € 122 (da € 797 ad € 675, per 13 mensilità): in tal modo si è inteso garantire ai tre dirigenti un'indennità di posizione pari al minimo contrattuale (€ 8.775).

Questa non è la corretta applicazione dell'articolo 1, comma 3, CCNL 12.2.02. Riteniamo chiarire il punto richiamando quanto autorevolmente esposto dall'ARAN in un suo parere:

*"tale disciplina contrattuale [art. 1 CCNL 12.2.02] è chiara e non si presta in alcun modo ad interpretazioni (ricavabili da una lettura formalistica dell'art.1, comma 3, lett. b) in connessione all'art.4 del CCNL) secondo le quali si tratterebbe di un mero espediente formale per cui una volta riassorbita la quota di retribuzione di posizione spettante al dirigente, sarebbe, comunque, necessario garantire allo stesso l'importo attualmente in godimento oppure, quanto meno, la corresponsione dell'importo minimo della retribuzione di posizione, qualora, a seguito del riassorbimento, questa scendesse al di sotto dell'importo minimo contrattuale di € 8779,77 (L.17.000.000) di cui all'art.27 del CCNL del 23.12.1999;*

5. infatti, la disciplina dell'art.1, comma 4, secondo la quale "successivamente all'applicazione del precedente punto 3, lett. e) - relativo alla riduzione della retribuzione di posizione di € 3.356, 97 (L.6.500.000) - la determinazione dei valori economici della retribuzione di posizione continua ad essere effettuata ai sensi dell'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.1999", deve essere letta ed applicata dagli enti in stretta aderenza con il testo letterale del richiamato comma 2, dell'art.27 del CCNL del 23.12.1999, secondo il quale "la retribuzione di posizione è definita, per ciascuna funzione dirigenziale, nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art. 26, entro i seguenti valori annui lordi per tredici mensilità: da un minimo di € 8779,77 (L.17.000.000) ad un massimo di € 42349, 47 (L.82.000.000)";

6. conseguentemente, non può sussistere alcun automatismo tra la riduzione di € 3.356, 97 (L.6.500.000) per il finanziamento del nuovo stipendio tabellare e il "ripristino" del medesimo valore a favore dei dirigenti interessati, anche nel caso che si tratti di una retribuzione di posizione al minimo di € 8779,77 (L.17.000.000) ridotta, per effetto delle citata decurtazione, a € 5422,8 (L.10.500.000);

7. l'affermazione del comma 2 dell'art. 26 del CCNL del 23.12.1999, secondo la quale la retribuzione di posizione si determina "nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art. 26", non ammetteva e non ammette rivalutazioni automatiche. La disposizione del ripetuto art. 27, infatti, è entrata in vigore dal 24.12.1999, in un momento in cui erano ancora vigenti le regole del CCNL che aveva stabilito il margine di oscillazione della retribuzione di posizione da un da un minimo di € 8779,77 (L.17.000.000) ad un massimo di € 42349, 47 (L.82.000.000);

8. con la entrata in vigore del CCNL del 12.2.2002, si viene a ripristinare una condizione del tutto analoga a quella del dicembre 1999. A tale ultima data, infatti, il valore minimo della retribuzione di posizione di € 5164,57 (L.10 milioni) non è stato automaticamente incrementato sino a € 8779,77 (L.17.000.000), in quanto tale obiettivo poteva essere conseguito solo se, e quando, fossero state reperite risorse finanziarie sufficienti per tale risultato. Infatti, il comma 3 dell'art. 27, prevede espressamente che "le nuove risorse acquisite in attuazione dell'art. 26" dovranno essere destinate "all'adeguamento del valore minimo di cui al comma 2";

9. pertanto, come non poteva verificarsi un incremento automatico nel 1999 così non può verificarsi un analogo automatismo dopo la sottoscrizione del CCNL del 12.2.2002, essendo rimasto immutato il quadro delle regole;

10. ogni ente, pertanto, per poter eventualmente intervenire sulla rivalutazione della retribuzione dei propri dirigenti sia dopo il dicembre 1999, sia dopo la sottoscrizione definitiva della ipotesi di accordo in esame, non poteva e non potrà liberamente incrementare le risorse dell'art. 26, ma dovrà rispettare i vincoli posti della stessa disposizione contrattuale, aumentando il finanziamento solo nei casi espressamente consentiti, come ad esempio, per la attuazione dell'art. 43 della legge 449 (lett. b), per il recupero della RIA o del maturato economico (lett. e), per l'eventuale utilizzo dell'1,2% (comma 2), per il finanziamento di nuovi servizi (comma 3). In sintesi solo dopo aver accertato la legittima disponibilità delle nuove risorse potranno essere applicati i criteri vigenti nell'ente per la determinazione dei valori delle singole funzioni dirigenziali e, conseguentemente, si potrà realizzare un riallineamento progressivo dei precedenti valori decurtati, con una priorità di intervento per quelli minimi;”.

Nel nostro caso, quindi, l'ente avrebbe dovuto ridurre di € 258 anche la retribuzione di posizione dei dirigenti che, in tal modo, fossero scesi sotto il minimo contrattuale.

In conseguenza di tale mancata diminuzione della retribuzione di posizione di tre dirigenti, l'ente non ha neanche proceduto alla corretta riduzione del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza, che avrebbe dovuto essere pari a complessivi € 43.641 (€ 3.356,97 per ciascuna delle 13 posizioni).

L'ente, invece, a parità di risorse destinate alla retribuzione di risultato (€ 33.827,93 annui), ha ridotto il fondo per le retribuzioni di posizione da € 191.837,92 ad € 156.676,65<sup>21</sup>, ovvero di soli € 35.161: la differenza tra la riduzione dovuta e quella effettiva, cioè € 8.480, corrisponde al valore della mancata riduzione delle tre indennità di posizione esaminate.

#### **2.2.4 Le riorganizzazioni del 2002 e del 2004: il CCDI del 9.11.04**

Il danno che la mancata integrale riduzione del fondo in seguito all'applicazione del CCNL 12.2.02 ha prodotto all'erario risulta evidente allorché l'ente ha ridefinito la struttura organizzativa dell'ente con la DG n. 73 del 25.3.02.

Tale atto ha istituito due nuove posizioni dirigenziali (Polizia Municipale e Tributi) e previsto una dotazione organica di 15 dirigenti. In conseguenza della riorganizzazione è stato rideterminato dal 1.4.02 il valore delle retribuzioni di posizione dei dirigenti: il nuovo valore

<sup>21</sup> Il dato può essere ricavato dai cedoloni, sommando il valore di tutte le indennità di posizione erogate ogni mese e riportandole su base annua. Il dato trova conferma, peraltro, nella Tabella 1 allegata al CCDI 9.11.04.

è stato determinato, tuttavia, ripartendo un fondo per la retribuzione di posizione di complessivi € 156.676,65, vale a dire maggiore di quanto avrebbe dovuto essere se l'articolo 1, comma 3, CCNL 12.2.02 fosse stato correttamente applicato.

Questo, tuttavia, è solo uno degli aspetti anormali che emergono dalla rideterminazione delle retribuzioni di posizioni effettuata a seguito della DG n. 73 del 25.3.02. Risulta, infatti, che il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato (€ 156.676,65 + € 33.827,93), nel valore complessivamente rideterminato dopo l'applicazione del CCNL 12.2.02, sia stato utilizzato tutto e solo per i 13 dirigenti che ricoprivano le posizioni previste nel precedente ordinamento dell'ente, mentre le due nuove posizioni dirigenziali, previste nella nuova dotazione organica ma ricoperte da dirigenti assunti con contratto a termine, sono state finanziate a carico dell'erario.

A partire da maggio 2002 le neo-istituite posizioni dirigenziali (Polizia Municipale e Tributi) sono state ricoperte rispettivamente da Giorgio Fuligno e Emilio Castellani, già dipendenti dell'ente di categoria D, assunti quali dirigenti con contratto a tempo determinato; i contratti di assunzione hanno previsto una retribuzione di posizione annua pari per il primo ad € 12.935 e per il secondo di € 11.159, oltre alla retribuzione di risultato "*che sarà determinata dal nucleo di valutazione*". L'incarico del Fuligno è proseguito nel 2003, mentre il settore Tributi, dopo il pensionamento del Castellani, è stato assunto dal marzo 2003 da Giancarlo Cecchini, anch'esso assunto quale dirigente a termine e per la medesima retribuzione.

Le retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti dei Tributi e della Polizia Municipale, come accennato, sono rimaste a carico dell'erario comunale. La cosa di per sé non presenta problemi, poiché si tratta di posizioni neo-istituite, corrispondenti ad un incremento della dotazione organica dirigenziale, passata da 13 a 15 unità. A fronte di un simile aumento l'articolo 26, comma 3, avrebbe legittimato l'incremento del fondo necessario per il trattamento accessorio dei due nuovi dirigenti. L'ente ha preferito continuare ad utilizzare il fondo previgente per le 13 posizioni già esistenti, caricando sull'erario quelle di nuova istituzione: le due scelte sono indifferenti da un punto di vista strettamente finanziario.

Tale modo di procedere ha dato invece origine ad una serie di irregolarità a partire dal 2004, allorché diversi dirigenti di ruolo sono cessati dal servizio e sono stati sostituiti da dirigenti a termine. Più precisamente nel corso del 2004 sono cessati per pensionamento i dirigenti delle due farmacie, dr. Volponi e dr. Giomaro ed il dirigente dell'Ufficio tecnico, ing. Vittorio Luzi. Nello stesso 2004 il dirigente dr. Giuseppe De Leo è stato nominato direttore generale e ha risolto il precedente rapporto, mentre la d.ssa Grazia Mosciatti ha abbandonato il

precedente incarico di dirigente dei Servizi culturali. Le farmacie sono state esternalizzate e le relative posizioni dirigenziali espunte dalla dotazione organica dell'ente, ma le altre resesi vacanti sono state coperte da dirigenti assunti con contratto a termine: per l'incarico di dirigente dell'Ufficio tecnico è stato assunto dal 1.2.04 l'ing. Gino Roberti, mentre per la direzione dei Servizi culturali è stato assunto dal 1.11.04 il dr. Claudio Giardini.

Ebbene, l'onere per il trattamento accessorio dei dirigenti assunti a termine è stato accollato al bilancio comunale e le risorse del fondo, prima destinate ai dirigenti cessati, sono state ripartite fra i dirigenti di ruolo rimasti in servizio. Tale condotta è scorretta e lesiva dell'erario comunale: l'ente avrebbe dovuto pagare la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, assunti con contratto a termine per coprire posizioni già finanziate dal fondo articolo 26, con le risorse di quest'ultimo o – il che è lo stesso – pagarle a carico del bilancio e decurtare il fondo degli importi corrispondenti.

Per rendere più chiara la sostanza del rilievo occorre inquadrare l'operazione nel suo contesto, ovverosia la ridefinizione della struttura di I livello, attuata con la DG n. 242 del 16.9.04 a decorrere dal 1.10.04 e, soprattutto, la rimodulazione del trattamento accessorio della dirigenza, compiuta con l'approvazione del CCDI del 9.11.04.

La DG n. 242 ha ridefinito la struttura dell'ente, sopprimendo definitivamente le due posizioni legate alle farmacie e prevedendo 13 strutture dirigenziali, 4 delle quali sono state affidate a dirigenti a termine e 9<sup>22</sup> a dirigenti di ruolo dal 1.10.04.

Parallelamente il CCDI del 9.11.04 ha ridefinito il trattamento accessorio della dirigenza, innanzitutto aumentando il valore del relativo fondo, pari fino ad allora ad € 190.505 (€ 156.676,65 per la retribuzione di posizione oltre € 33.827,93 per quella di risultato). Il fondo è stato integrato dal CCDI una prima volta, in base all'articolo 26, c. 1, lett. g), con la somma corrispondente alla RJA dei dirigenti cessati (€ 9.198,93), portandone il valore ad € 199.704. Tale integrazione è senz'altro corretta, mentre non altrettanto può dirsi per le ulteriori scelte del CCDI 9.11.04.

Il CCDI, infatti, ha confermato la scelta dell'ente di utilizzare il fondo solo per il trattamento accessorio dei 9 dirigenti a tempo indeterminato, lasciando a carico del bilancio la spesa relativa ai dirigenti a termine.

Senonché tale scelta non era più indifferente da un punto di vista finanziario, come lo era stata al momento dell'istituzione dei settori Tributi e Polizia Municipale: in quel caso si

---

<sup>22</sup> Un posto è stato accantonato per il dr. De Leo, dirigente dell'ente momentaneamente assunto quale direttore generale dell'ente, in caso di rientro.

trattava di due nuove posizioni dirigenziali, sicché le norme avrebbero consentito di integrare il fondo articolo 26. Non altrettanto può dirsi per l'assunzione a termine dell'ing. Gino Roberti (dal 1.2.04) o del dr. Claudio Giardini (dal 1.11.04), che sono subentrati in posizioni dirigenziali preesistenti, già coperte da dirigenti di ruolo e quindi già pagate con le risorse del fondo.

Mentre fino al 2004 vi erano 15 posizioni dirigenziali ed il fondo ne pagava 13 (PM e Tributi essendo a carico dell'erario), con la riorganizzazione ed il CCDI le posizioni si sono ridotte a 13 ed il medesimo fondo è stato utilizzato per pagarne solo 9 (con PM, Tributi, Ufficio tecnico e Servizi culturali a carico dell'erario).

A sostegno di questa linea applicativa l'ente cita il dettato dell'articolo 110, comma 3, TUEL, relativo ai contratti a termine negli enti locali, in base al quale *"il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale"*: ciò escluderebbe che il costo dei contratti a termine dei dirigenti possa essere posto a carico del fondo per il trattamento accessorio, condotta che secondo l'ente varrebbe ad imputarlo al costo contrattuale e del personale.

L'ente cita anche il parere ARAN n. DB 47 del 26.4.04, che al quesito di un ente - che intende sapere se, a fronte di una stabile riduzione dei posti di funzione dirigenziale previsti nella sua dotazione organica, debba procedere ad una corrispondente, stabile e proporzionale riduzione delle risorse destinate al finanziamento delle retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti in servizio - risponde negativamente, poiché *"il citato art. 26 del 23.12.1997, al comma 3, mentre detta regole particolari per l'incremento delle risorse in presenza dell'istituzione di nuovi posti di qualifica dirigenziale [...] non prevede, invece, simmetricamente, anche la possibilità di riduzione delle risorse stesse per l'ipotesi opposta di stabile soppressione di funzioni (e di posti) di qualifica dirigenziale. Conseguentemente, eventuali comportamenti in tal senso degli enti del comparto sarebbero sicuramente illegittimi, in quanto in contrasto con la disciplina contrattuale. Data la rilevanza della problematica sollevata, in occasione del prossimo rinnovo contrattuale di categoria sarà sicuramente verificata la possibilità di individuare una specifica ed espressa soluzione"*.

La linea seguita dal Comune di Fano non è corretta ed i riferimenti proposti dall'ente per sostenerla non appaiono convincenti.

Il parere dell'ARAN è del tutto inconferente e, anzi, si presta a sostenere la tesi esattamente opposta a quella dell'ente. Fa riferimento, infatti, all'ipotesi di una stabile riduzione dei posti

e delle funzioni dirigenziali nella dotazione organica dell'ente, ben diversa dal caso a noi presente, in cui i posti previsti in dotazione non vengono modificati, mutando semplicemente le modalità di copertura: se non vi è norma che obbliga a diminuire il fondo in presenza di riduzioni dell'organico, non ne esiste neanche una che lo riservi ai soli dirigenti di ruolo.

Nessuna norma contrattuale consente di incrementare le risorse destinate al trattamento accessorio dei dirigenti in caso di conferimento di incarichi a termine, mentre a questo si riduce la condotta dell'ente. Per determinare il reale valore del fondo per il trattamento accessorio, le risorse di bilancio destinate ai dirigenti a tempo determinato vanno sommate al vecchio fondo, utilizzato solo per i dirigenti di ruolo.

Il che è contrario sia a principi di corretta gestione della spesa di personale che proprio alla logica contrattuale richiamata nel parere ARAN citato dall'ente. La *ratio* del parere è che, se un certo valore del fondo "pagava" un certo numero di posizioni dirigenziali che si caricavano delle corrispondenti responsabilità, lo stesso fondo deve pagare anche un minor numero di posizioni, allorché si dividano le medesime responsabilità. Nel nostro caso, invece, i dirigenti a termine incaricati dei Servizi culturali e dell'Ufficio tecnico hanno assunto responsabilità prima "a carico" del fondo, ma le loro posizioni sono ora pagate due volte: una volta, con l'importo rimasto nel fondo e distribuito agli altri dirigenti, una seconda, con l'importo erogato al dirigente a termine.

Pare strano, tra l'altro, che l'ente abbia fatto riferimento al parere ARAN n. DB 47, relativo a questione che solo a costo di notevoli sforzi argomentativi può essere ricondotta al nostro problema, e non al parere n. DB 37, che risponde proprio al quesito se si debba utilizzare il fondo di cui all'art. 26 del CCNL 23.12.99 per il trattamento accessorio dei dirigenti assunti con contratto a termine che coprano un posto di qualifica dirigenziale della dotazione organica. La risposta dell'ARAN è decisa: *"effettivamente, l'art. 27, comma 9, del CCNL del 23.12.1999 prevede che "le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione devono essere integralmente utilizzate. Eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili sono temporaneamente utilizzate per la retribuzione di risultato relativa al medesimo anno e quindi riassegnate al finanziamento della retribuzione di posizione a decorrere dall'esercizio finanziario successivo"*. A nostro modo di vedere, però, le risorse che, in base a tale disposizione, possono essere considerate ancora disponibili sono solo quelle riferite a posti di organico di qualifica dirigenziale vacanti e non anche quelle relative a posti di organico di qualifica dirigenziale che risultino coperti da un dirigente, seppure con contratto a termine. Ciò significa che le risorse relative a posti di organico di qualifica

*dirigenziale coperti da un dirigente con contratto a termine sono risparmiate dall'ente e tornano a far parte delle risorse di bilancio; conseguentemente, esse possono essere utilizzate per coprire, a carico del bilancio dell'ente, gli oneri derivanti dalla stipula del contratto con il dirigente a termine salvo a ritornare nelle disponibilità dell'art. 27 del CCNL del 23.12.1999 nel caso di estinzione del rapporto a termine".*

La stessa ARAN, nel successivo parere n. DB 40 del 24.3.03, ha rincarato la dose, precisando che *"la nostra interpretazione si fonda sulla circostanza che, diversamente ritenendo, per il medesimo posto coperto con un dirigente con contratto a termine, l'ente verrebbe a sostenere un doppio onere corrispondente: a) alle risorse previste per il pagamento della retribuzione di posizione e di risultato del posto vacante, che, in applicazione dell'art.27, comma 9, del CCNL del 23.12.99 verrebbero temporaneamente utilizzate per la retribuzione di risultato relativa all'anno della vacanza degli altri dirigenti in servizio; b) alle risorse necessarie per finanziare la retribuzione di posizione e di risultato del dirigente assunto con contratto a termine sul posto vacante".*

Nel caso del Comune di Fano ci si è spinti ben oltre. Il parere ARAN disapprova, infatti, l'ipotesi in cui le risorse del fondo, pur essendo ripartite in astratto fra tutte le posizioni dirigenziali previste in dotazione organica, siano poi in concreto distribuite ai soli dirigenti di ruolo ai sensi dell'articolo 27, comma 9, considerando vacanti i posti coperti con dirigenti a termine.

Il CCDI 9.11.04 e gli atti applicativi, invece, ripartiscono in partenza le risorse del fondo fra le sole funzioni dirigenziali coperte con dirigenti di ruolo. Emerge con chiarezza, pertanto, che, oltre alle obiezioni già mosse, tale condotta viola l'articolo 27, commi 1 e 2, CCNL 23.12.99, che impongono di determinare nei limiti delle risorse dell'articolo 26 il valore economico di tutte le funzioni dirigenziali previste nei rispettivi ordinamenti, indipendentemente dalle modalità di copertura del posto.

L'ente avrebbe dovuto cogliere l'occasione della ridefinizione della struttura organizzativa e del contratto decentrato per ridefinire il valore del trattamento accessorio dei dirigenti. Avrebbe dovuto e potuto integrare il fondo, in base all'art. 26, c. 3, con le risorse necessarie per il trattamento accessorio delle due posizioni istituite nel 2002, Tributi e PM e procedere quindi a ripartire le risorse complessive, così determinate, fra tutte le posizioni previste in organico, sia quelle coperte da dirigenti di ruolo che quelle affidate a soggetti assunti a termine. In tal modo si sarebbe rispettato il vincolo alla spesa per il trattamento accessorio

dei dirigenti, rappresentato dall'articolo 26 e si sarebbe attuata un'operazione più lineare e trasparente.

Il modo di operare dell'ente ha prodotto con ogni evidenza un incremento della spesa riservata al trattamento accessorio dei dirigenti ben superiore ai limiti imposti dall'articolo 26 e corrispondente alla spesa sostenuta per il trattamento accessorio dei dirigenti assunti a termine per coprire la direzione dei Servizi culturali e dell'Ufficio tecnico.

A questo rilievo fondamentale, che va mosso al modo in cui l'ente ha ridefinito il trattamento dei dirigenti nel 2004, si debbono aggiungere altri consistenti rilievi, concernenti la definizione del valore dei fondi per il 2004 e per il 2005 operata dal CCDI 9.11.04.

Come accennato, il CCDI ha inserito nel fondo, come risultato dall'applicazione del CCNL 12.2.02, il valore della RIA dei cessati, portandolo ad € 199.704. A tale importo il contratto ha fatto due ulteriori aggiunte in base all'articolo 26, comma 3, CCNL 23.12.99:

- una stabile di € 26.296,49 consolidata nel fondo degli anni successivi;
- una eccezionale di € 26.491,02 per erogare l'indennità per i membri del comitato di direzione per il periodo 1.6.02 - 31.12.04.

Entrambe le aggiunte sono indebite, sia quella stabile che l'*una tantum*.

Abbiamo già segnalato nel paragrafo precedente quali siano presupposti e forme per procedere ad un'integrazione del fondo in base all'articolo 26, comma 3, e certo nel caso presente non sono stati rispettati né i primi né le seconde.

L'incremento consolidato di € 26.296,49 è destinato a finanziare dal 2005 un consistente aumento sia del fondo per la retribuzione di risultato (da € 33.827,93 ad € 54.000) che del fondo per la retribuzione di posizione (da € 165.875,58 ad € 172.000).

Come si legge chiaramente nella nota indirizzata dal dirigente del settore Risorse umane ai revisori dei conti (prot. n. 72987 del 18.10.04) l'incremento del fondo per la retribuzione di risultato è effettuato *"in conformità alla volontà dell'attuale amministrazione di incentivare economicamente il raggiungimento degli obiettivi di gestione"*. Nessuna norma del CCNL autorizza ad incrementare il fondo per tale finalità.

Tale incremento non può collegarsi, come invece vorrebbe l'articolo 26, ai processi di riorganizzazione o all'incremento della dotazione organica: il processo di riorganizzazione attuato dal 1.10.04 non ha introdotto nuovi servizi, né ha determinato un incremento della dotazione organica. In ogni caso, si deve ricordare che dal 2004 sia il fondo per la

retribuzione di posizione che quello per la retribuzione di risultato sono utilizzati per i soli 9 dirigenti di ruolo, che si spartiscono le spoglie sia (legittimamente) delle due posizioni dirigenziali dei farmacisti soppressi, che (illegittimamente) dei posti affidati ad incaricati a termine, risorse che di per sé, indipendentemente da ogni ulteriore aggiunta, avrebbero garantito un consistente incremento delle retribuzioni di posizione e risultato dei dirigenti rimasti.

L'incremento stabile del fondo per la retribuzione di posizione vale a finanziare, a regime, il pagamento della cd. "indennità comitato di direzione", cui è integralmente destinato, invece, l'incremento eccezionale di € 26.491,02.

La cd. "indennità comitato di direzione" è prevista dall'articolo 7 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato con DG n. 72 del 25.3.02, che riserva ai (massimo) tre dirigenti nominati nel comitato di direzione un'indennità pari al 10 % dello stipendio tabellare. Essa non è stata concretamente erogata fino al CCDI 9.11.04, che, come accennato, oltre a decidere un incremento stabile del fondo per la retribuzione di posizione per pagarla, ha disposto il pagamento degli arretrati 2002/2004 con risorse *una tantum*.

Tale indennità, non essendo previsto da alcuna norma di legge o di contratto collettivo nazionale, è illegittima, in quanto viola gli articoli 2, comma 3 e 45, del D.lg. 165/01, che riservano la competenza a definire i trattamenti economici a favore di dipendenti pubblici ai contratti collettivi nazionali e, nei limiti consentiti da questi, decentrati. Così come configurata dal regolamento comunale, perciò, essa assume i contorni di un compenso atipico.

Consapevole del problema, il CCDI 9.11.04, che per primo ha attivato tale compenso, ha tentato di superarlo con un espediente, che però non regge ad un esame più stringente, espediente consistente nel qualificare l'indennità quale componente dell'indennità di posizione, per poi integrare il relativo fondo di un pari importo.

Nulla vieterebbe, infatti, che la particolare posizione dei dirigenti che fanno parte del comitato di direzione trovasse un legittimo riconoscimento economico, venendo considerata ai fini della definizione dell'indennità di posizione, in sede di pesatura delle posizioni.

L'indennità di posizione di ciascun dirigente altro non è che una quota del fondo di cui all'articolo 26: ogni indennità viene fissata all'esito del processo di pesatura, applicando al fondo il coefficiente che ne è risultato per ciascuna posizione. Il procedimento corretto per determinare la retribuzione di posizione, quindi, non può mai iniziare dalla definizione del suo valore in termini assoluti, ma dalla pesatura delle posizioni, cui segue la divisione del

fondo: il valore emerge solo alla fine. Ciò fa sì che i valori economici delle retribuzioni di posizione possano essere collegati, secondo l'articolo 27, "alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne" di ciascuna funzione, pur restando, nel complesso, all'interno del vincolo rappresentato dalle risorse di cui all'articolo 26.

Senonché questo non è ciò che accade per l'indennità di comitato di direzione, la cui determinazione non ha nulla a che vedere con il processo di pesatura delle posizioni e di successiva ripartizione del fondo di cui all'articolo 26.

In base all'articolo 7 la partecipazione al comitato non è collegata *ratione officii* a specifiche posizioni dirigenziali, ma ad un incarico conferito *intuitu personae* dal Sindaco su designazione del direttore generale: non deriva di per sé dalla posizione ricoperta, ma da uno specifico incarico aggiuntivo. Non è, quindi, elemento che possa esser valutato per definire il peso della posizione del dirigente, che poi partecipa al comitato, né quindi incide sul coefficiente di ripartizione del fondo ai fini della definizione del valore della relativa retribuzione di posizione: si aggiunge *ex post* alla retribuzione di posizione di alcuni dirigenti in base ad un incarico *ad hoc*.

La partecipazione al comitato, quindi, non viene compensata automaticamente, ripartendo il fondo fra le posizioni esistenti in base alla loro pesatura: come il relativo incarico si aggiunge alle funzioni dirigenziali sulla base di un incarico *ad hoc*, così il suo finanziamento deriva da risorse inserite appositamente nel fondo e che si aggiungono alla retribuzione di posizione di ciascun dirigente, una volta che questa è stata già determinata in base alla pesatura. Del resto, il suo valore non dipende dal valore del fondo, essendo ancorata ad un dato esterno (è pari al 10% del tabellare).

È evidente, allora, per come è congegnata, per come è finanziata e per come è erogata, che tale indennità è un compenso atipico ed aggiuntivo: non basta apporvi l'etichetta "indennità di posizione" per mutarne la natura. Quello del CCDI 9.11.04 è un tentativo piuttosto marchiano per eludere i divieti che la normativa pone alle pubbliche amministrazioni sia, in generale, di concepire compensi atipici (articoli 2 e 45 D.lg. 165/01), sia in particolare, di erogare ai propri dirigenti compensi legati a specifici incarichi, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato (principio di onnicomprensività), finanziate con le risorse dell'articolo 26.

Tale voce retributiva, pertanto, è indebita, come le aggiunte effettuate a partire dal fondo 2004 per finanziarla.

Rispetto al CCDI 9.11.04 è necessario formulare ulteriori rilievi.

Il CCDI ha stabilito di ripartire le economie verificatesi nel 2004 per la cessazione di alcuni dirigenti, quantificate in € 27.652,02, per incrementare *una tantum* l'indennità di posizione dei dirigenti in servizio al 1.10.04 con un'anzianità di almeno sei mesi. Tal scelta è illegittima: in base all'articolo 27, comma 9, CCNL 23.12.99, le economie formatesi sulle risorse del fondo possono essere erogate ai dirigenti in servizio, ma sotto forma di retribuzione di risultato e non di retribuzione di posizione. La modalità di erogazione non è indifferente, se si considera che la retribuzione di risultato dipende nell'*an* e nel *quantum* dai risultati raggiunti e dalla valutazione del nucleo.

È contraddittorio, peraltro, che l'ente abbia disatteso la norma dell'articolo 27: evidentemente "*la volontà dell'attuale amministrazione di incentivare economicamente il raggiungimento degli obiettivi di gestione*", richiamata dal dirigente delle Risorse umane nella già citata nota ai revisori dei conti (prot. n. 72987 del 18.10.04), sussiste solo allorché si debba ricorrere a risorse di bilancio per alimentare il fondo, ma non quando si tratta di spenderne le risorse già acquisite.

Ultimo rilievo concerne la norma di chiusura, in virtù della quale in caso di rientro del direttore generale – il dr. De Leo è, infatti, un dirigente dell'ente, che ha momentaneamente risolto il rapporto di lavoro – il fondo per l'indennità di posizione verrà automaticamente rifinanziato. Non vi è alcuna norma del contratto nazionale che consenta tale incremento, tanto meno se si considera che le "spoglie" della posizione già ricoperta dal dr. De Leo sono rimaste nel fondo articolo 26 e sono state spartite fra i dirigenti rimasti.

Successivamente al CCDI 9.11.04 il fondo non è più stato rivisto, se non all'entrata in vigore del CCNL 22.2.06, applicando gli incrementi da questo previsti con le debite decorrenze.

### 2.2.5 Considerazioni conclusive

In conclusione del precedente *excursus*, che ha evidenziato molteplici rilievi al modo in cui il Comune di Fano ha definito ed erogato il trattamento accessorio ai propri dirigenti, intendiamo offrire un quadro sintetico dei dati finanziari rilevanti.

Nella tabella seguente ricostruiamo il valore che avrebbe potuto assumere il fondo di cui all'articolo 26, se fosse stato correttamente costituito.

Fondo per il trattamento accessorio – art.26 CCNL 23.12.99

	2002	2003	2004	2005	2006
Art. 26 c.1 lett. a)	125.499	125.499	125.499	125.499	125.499
Art. 26 c.1 lett. d)	7.363	7.363	7.363	7.363	7.363

Art. 26 c.1 lett. g)			9.199	9.199	11.796
Art.26 c.2	7.068	7.068	7.068	7.068	7.068
Art.26 c.3	17.780	30.480	30.480	30.480	30.480
Art.1, c.3 CCNL 12.2.02	-43.641	-43.641	-43.641	-43.641	-43.641
Art.23, c.1 CCNL 22.2.06	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800
Art.23, c.3 CCNL 22.2.07		8.447	8.447	8.447	8.447
<b>Totale</b>	<b>121.869</b>	<b>143.016</b>	<b>152.215</b>	<b>152.215</b>	<b>154.812</b>

Il valore inserito nella voce di cui all'articolo 26, comma 3, corrisponde alle risorse necessarie per erogare l'indennità di posizione e risultato ai dirigenti dei due settori neo-istituiti nel 2002, Tributi e Polizia Municipale: per le ragioni esposte nei paragrafi precedenti, questa è l'unica spesa che poteva essere posta a carico del bilancio. L'importo è ovviamente frutto di una stima, ed è stato ottenuto moltiplicando per due il costo medio di una posizione dirigenziale nel 2002; per il 2002, poiché gli incarichi sono stati conferiti a maggio, l'importo è stato ridotto in proporzione.

Non abbiamo ritenuto che fosse legittimo, invece, porre a carico del bilancio la spesa per la direzione del settore Servizi interni, affidata dal 1.10.04 alla d.ssa Mosciatti, già dirigente del settore Servizi culturali, sostituita dal dr. Giardini con contratto a termine. Il settore di cui è stata incaricata la d.ssa Mosciatti, infatti, comprendeva sostanzialmente le unità organizzative prima inserite nel settore Affari generali, soppresso dalla DG n. 242 del 16.9.04: le risorse prima utilizzate per il settore soppresso sono rimaste nel fondo e potevano essere utilizzate, quindi, per finanziare il settore Servizi interni ad esso subentrato.

Nella tabella seguente riportiamo il valore di quanto concretamente erogato a titolo di retribuzione di posizione (POS.) e di risultato (RIS.), distinguendo fra dirigenti di ruolo (prima metà) e dirigenti a termine (seconda metà). I dati sono stati ricavati dalle buste paga, inserendo gli arretrati non nella casella dell'anno di percezione, ma dell'anno di competenza, onde consentire un immediato confronto con il valore del fondo. Si deve tener conto, tuttavia, che nel corso dell'ispezione non era stata ancora erogata l'indennità di risultato per il 2006.

**Trattamento accessorio effettivamente erogato<sup>23</sup>**

	2002		2003		2004		2005		2006
	POS.	RIS.	POS.	RIS.	POS.	RIS.	POS.	RIS.	POS.
Benini	13.499	2.622	13.065	2.852	18.956	3.703	21.529	7.668	22.568
Celani	13.806	2.707	20.163	3.066	22.981	3.797	24.459	7.581	25.457
Curina	13.980	2.635	13.992	3.043	19.147	3.797	20.630	7.628	21.100
De Leo	13.633	2.588	19.337	2.780	9.418	1.598	0	0	0
Giomaro	8.779	2.356	8.779	2.667	1.462	0	0	0	0
Giraldi	16.002	2.707	20.554	3.079	25.661	4.034	27.757	8.000	29.084
Luè	9.544	2.637	9.664	2.909	15.218	3.322	18.532	3.980	19.603

<sup>23</sup> Le somme indicate in entrambe le tabelle sono al netto degli oneri riflessi.

Luzi	14.832	2.613	14.282	2.752	1.189	0	0	0	0
Mosciatti	13.466	2.602	13.760	2.897	18.031	3.703	18.532	3.301	14.755
Paoletti	12.779	2.598	12.832	2.804	17.394	3.607	18.532	7.715	20.132
Schermi	14.872	2.707	14.920	3.052	19.810	3.892	19.165	8.000	21.627
Tarsi	12.778	2.470	12.369	2.817	15.252	3.465	14.634	1.438	6.075
Volponi	8.779	2.468	8.779	2.675	1.462	0	0	0	0
<b>TOTALE</b>	<b>200.459</b>		<b>219.889</b>		<b>220.899</b>		<b>239.081</b>		<b>180.401</b>
Castellani	7.439	2.006	0	0	0	0	0	0	0
Cecchini	0	0	10.274	3.043	13.468	3.560	18.532	5.188	19.781
Fuligno	8.958	2.587	13.992	2.859	14.886	3.703	17.163	5.376	19.781
Giardini	0	0	0	0	3.038	0	18.532	4.741	19.781
Roberti	0	0	0	0	15.319	3.940	21.529	7.581	22.568
<b>TOTALE</b>	<b>20.990</b>		<b>30.168</b>		<b>57.914</b>		<b>98.642</b>		<b>81.911</b>
<b>TOT.GEN.</b>	<b>221.449</b>		<b>250.057</b>		<b>278.813</b>		<b>337.772</b>		<b>262.312</b>

Oltre ai rilievi già formulati nei paragrafi precedenti, il confronto fra i totali delle due tabelle dà immediata evidenza di quali siano le conseguenze della poco oculata gestione della spesa per il trattamento accessorio dei dirigenti presso l'ente ispezionato. Nei fatti, l'ente ha del tutto annullato il vincolo che avrebbe dovuto rappresentare il valore del fondo di cui all'articolo 26 CCNL 23.12.99, attraverso integrazioni indebite, sia dirette - come quelle disposte dai CCDI del 2001 e del 2004 - che indirette, pagando a carico del bilancio le funzioni dirigenziali affidate a dirigenti non di ruolo.

La procedura corretta vuole che si proceda altrimenti: a) si determina il valore del fondo, definendo gli importi corrispondenti a ciascuna delle voci previste dall'articolo 26; b) si ripartisce tale valore fra i due fondi, quello per la retribuzione di posizione e quello per la retribuzione di risultato; c) si pesino tutte le posizioni dirigenziali previste in dotazione organica, indipendentemente dalle modalità di copertura; d) si applichi la pesatura al fondo per la retribuzione di posizione, ottenendo il valore di ciascuna retribuzione.

Presso il Comune di Fano non si è proceduto così: il fondo è stato determinato già dal 2001 in relazione alle necessità di spesa e non in rigorosa applicazione dell'articolo 26 e la pesatura è stata utilizzata solo per ripartire il fondo fra le posizioni ricoperte da dirigenti di ruolo, non fra tutte le posizioni.

In sostanza, il valore del fondo si è adeguato alla spesa e non la spesa al valore del fondo, producendo danno all'erario.

### 2.3 Il provvedimento sindacale n. 37/01

Mentre l'articolo 26 del CCNL 23.12.99 è la norma cui occorre far riferimento per valutare la correttezza nella definizione delle risorse da destinare, tra l'altro, alla retribuzione di risultato, per valutarne le modalità di erogazione si deve richiamare l'articolo 29 CCNL

23.12.99, in base al quale "la retribuzione di risultato può essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art.14, comma 1, del D.lg.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 di cui all'art.23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art.14".

Il Comune di Fano ha erogato ai propri dirigenti la retribuzione di risultato relativa agli anni dal 2000 al 2005, ma non sempre in maniera conforme al dettato contrattuale.

Il rilievo concerne il provvedimento del dirigente del Settore personale n. 2 del 7.01.02, che, in applicazione del CCDI 21.11.01 e del provvedimento sindacale n. 37 del 21.12.01, ha adeguato ai dirigenti in servizio l'indennità di posizione per gli anni 2000 e 2001, ha erogato la differenza con quanto percepito a titolo di indennità di funzione nonché l'indennità di risultato per il medesimo biennio, per totali € 82.043 oltre oneri ed ha erogato ulteriori € 10.352,97 a quattro dirigenti onde garantire anche per il 1999 il raggiungimento dell'indennità di posizione minima (€ 8.779,77).

Un rilievo di fondo riguarda sia la retribuzione di posizione che quella di risultato erogate: l'ente ha attivato il nucleo di valutazione solo con i provvedimenti sindacali n. 22 e n. 23 del 26.4.02, che hanno nominato i due membri esterni. Ciò significa, come già accennato, che l'ente non soddisfaceva fino a tale data le condizioni previste dall'articolo 39, comma 5, CCNL 10.4.96 per il passaggio al nuovo sistema retributivo e che, quindi, poteva applicare solo le indennità di funzioni così come rimodulate dalla disciplina transitoria, da ultimo dall'articolo 31 CCNL 23.12.99. Il passaggio al nuovo sistema, effettuato con effetto retroattivo dal provvedimento in parola, ha provocato un danno pari alla differenza fra quanto erogato e quanto dovuto in base alla disciplina transitoria. Ciò è vero in particolare per l'erogazione della somma spesa per portare al minimo quattro posizioni relative al 1999, come abbiamo già avuto modo di spiegare nel paragrafo precedente, richiamando, altresì, diversi pareri ARAN<sup>24</sup>.

Un rilievo specifico, inoltre, riguarda l'erogazione della retribuzione di risultato. Fino al 2002 non v'era nucleo di valutazione e solo la DG n. 255 del 3.9.02 ha adottato i criteri del sistema di valutazione e delle prestazioni dei dirigenti, previsti dall'articolo 14, comma 3, CCNL 23.12.99. Nel 2000 e nel 2001, quindi, come ancora ad inizio 2002, mancavano le condizioni indefettibili cui l'articolo 29, comma 2, CCNL 23.12.99 subordina il pagamento dell'indennità di risultato, ovverosia la preventiva definizione del sistema di valutazione.

<sup>24</sup> Si veda il già richiamato parere DB24.

L'indennità di risultato è stata erogata, perciò, in assenza di un sistema di valutazione, di criteri predefiniti ed indipendentemente dalla valutazione di un nucleo di valutazione indipendente. Di fatti, essa è stata erogata in base al disposto dell'articolo 7, ultimo comma, CCDI 21.11.01, che stabilisce che *"il fondo per l'indennità di risultato per il 2000 e per il 2001 sarà erogato a tutti i dirigenti, in proporzione al peso di ogni singola posizione dirigenziale in relazione alla disponibilità complessiva del fondo"*. La norma del CCDI è chiaramente nulla, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, CCNL 23.12.99, sia perché nessuna norma del contratto nazionale consente al contratto decentrato di sostituirsi alle valutazioni del nucleo nel determinare *an e quantum* dell'indennità, sia, soprattutto, perché l'indennità deve essere collegata al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati preventivamente a ciascun dirigente e valutati in base a criteri predeterminati, non può essere definito a prescindere da questi in base ad una scelta tutta politica e, soprattutto, *ex post*.

In assenza di obiettivi e criteri di valutazioni predefiniti, tra l'altro, un'indennità di risultato erogata *ex post* è priva di qualunque efficacia incentivante, ed è del tutto assimilabile ad una liberalità.

Rilievi in parte analoghi debbono essere mossi all'erogazione della retribuzione di risultato a favore del direttore generale, dr. Giuseppe De Leo.

In base all'articolo 13 del contratto individuale stipulato il 21.7.04, al direttore generale compete un'indennità di risultato annua legata ai risultati conseguiti, nella misura massima del 10 % del trattamento economico annuale, che viene erogata *"sulla base delle valutazioni espresse dal Sindaco"*.

In base a tale clausola, al dr. De Leo è stata erogata un'indennità di risultato di € 4.062 oltre oneri per il 2004 e di € 9.831 oltre oneri per il 2005 (prov. del dirigente delle Risorse umane n. 449 del 26.10.06). In entrambi i casi si è proceduto alla liquidazione sulla base delle valutazioni espresse dal Sindaco rispettivamente con una nota del 25.10.05 per il 2004 e con il provvedimento n. 28 dell'11.9.06 per il 2005. Il Sindaco non ha utilizzato le risultanze di un sistema di valutazione, non è stato coadiuvato dall'intervento del nucleo di valutazione, né può dirsi che abbia provveduto effettivamente alla verifica dei risultati: la valutazione è espressa in entrambi i casi in termini generici con la formula *"considerata la proficua attività svolta"*, senza far riferimento a criteri, metodi di valutazione, obiettivi, parametri.

I criteri, invece, debbono essere predeterminati, altrimenti viene meno non solo l'imparzialità del giudizio, ma anche l'efficacia incentivante che produce il collegamento dell'indennità

con indicatori certi, collegati ai risultati, con ciò nocendo al buon andamento dell'azione amministrativa.

L'ingerenza dell'organo politico nella valutazione del direttore generale è, peraltro, contraria di per sé a norme di legge. L'articolo 107, comma 7, TUEL stabilisce che alla valutazione dei dirigenti si applichino i principi dell'articolo 5, commi 1 e 2, D.lg. 286/99, secondo le modalità dell'articolo 147 TUEL. Quest'ultimo consente agli enti locali di derogare a tutti i principi del decreto 286, salvo uno: il fondamentale principio di separazione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Ogni tipo di intervento politico diretto nella valutazione, che non sia la definizione degli obiettivi, è contrario ai principi di imparzialità, buon andamento ed alla separazione fra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Non pare rilevante, sul punto, la particolare natura del rapporto che lega il direttore generale al Sindaco. Il Comune di Fano non è un privato che possa gestire *ad libitum* le proprie risorse finanziarie, ma un ente pubblico, che deve rispondere del modo in cui gestisce il denaro pubblico, che può destinare solo a finalità di interesse pubblico secondo procedure trasparenti. Nel caso di specie, il contratto del dr De Leo non può attribuire al Sindaco la facoltà di erogare incentivi se non in corrispondenza di risultati positivi, dimostrabili e misurabili, collegati ad obiettivi predeterminati, in grado di fondare, quindi, un giudizio motivato.

L'articolo 110, comma 3, TUEL stabilisce, del resto, che i contratti stipulati per la copertura di posti extra dotazione debbono prevedere un trattamento economico "*equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi per il personale degli enti locali*": l'equivalenza non può non valere anche a richiamare i principi che regolano l'erogazione della retribuzione di risultato dei dirigenti pubblici.

#### 2.4 I diritti di rogito

La materia dei diritti di rogito è disciplinata dall'art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, che dispone che una quota pari al 75% del provento spettante al comune in virtù dell'esercizio dell'attività di rogito sia attribuita al segretario rogante, fino al massimo di un terzo dello stipendio in godimento.

L'articolo 25 del CCNL 22.02.06 ha, inoltre, stabilito che siano corrisposti ai dirigenti degli enti locali, incaricati delle funzioni di vicesegretario, i diritti di segreteria per l'attività di rogito svolta nei periodi di assenza o impedimento del segretario titolare.

Nell'ultimo quinquennio le funzioni di vicesegretario presso il Comune di Fano sono state svolte sempre dal dr. Giuseppe De Leo - dirigente dell'ente fino alla nomina a direttore generale, avvenuta in data 21.7.04 - che ha rogato gli atti in sostituzione del titolare - prima il dr. Alfredo Sbermini, collocato in pensione dal 1.8.05, quindi il dr. Giorgio Cigna, dal 5.12.05 a tutt'oggi - ed ha percepito di diritti di seguito indicati, in relazione al periodo in cui l'attività è stata svolta:

Periodo di riferimento	2002	2003	2004	2005	2006
Importo	1.279,40	16.911,35	14.443,49	9.058,30	8.581,13

L'erogazione al dr. De Leo dei diritti di rogito è illegittima sotto svariati profili.

Innanzitutto viola il principio di onnicomprensività. Fintantoché è mancata un'espressa previsione del contratto nazionale dei dirigenti, infatti, tale particolare compenso doveva soggiacere al principio di onnicomprensività della retribuzione accessoria dei dirigenti, sancito dall'articolo 24, comma 3, del d.lgs165/2001, in base al quale il trattamento economico fissato dai contratti nazionali *"remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti (...), nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa"*. I diritti di rogito, infatti, altro non sono che il compenso per l'attività svolta in virtù dello specifico incarico di vicesegretario

Solo l'articolo 25 CCNL del 22.02.06 ha previsto che il dirigente incaricato delle funzioni di vicesegretario possa far propri di diritti di rogito. Si tratta di una norma innovativa e poiché gli effetti del contratto si producono dal giorno della stipulazione, va considerata illegittima l'erogazione ai dirigenti di diritti per attività di rogito svolta prima del 22.02.06.

Né può ritenersi che essi vadano compresi fra *"le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione della dirigenza, quali quelle di cui all'art. 37 del presente CCNL e all'art. 18 della L. 109/94 e successive modificazioni ed integrazioni"*, di cui all'articolo 26, comma 1, lett. e), del CCNL 23.12.99. L'articolo 26 verrebbe a leggersi quale norma in bianco, finendo per svuotare di ogni contenuto precettivo non solo l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 45 del D.lg. 165/01, che sanciscono la regola per cui *"l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi"*, ma anche l'articolo 32 del CCNL 23.12.99, che ha ribadito il principio di onnicomprensività a livello contrattuale.

L'interpretazione che esclude che i dirigenti vicesegretari potessero percepire diritti di rogito prima del CCNL 22.2.06 è piuttosto pacifica ed ha trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte dei Conti<sup>25</sup>.

Le considerazioni fatte valgono per il periodo in cui il dr. De Leo era dirigente dell'ente, ma non mutano per il periodo successivo al conferimento dell'incarico di direttore generale, che si ritenga o meno che un direttore generale rivesta a tutti gli effetti la qualifica dirigenziale.

Infatti, il direttore generale è di sicuro un dipendente dell'ente, sebbene a tempo determinato, per cui ad esso si applica l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 45 del D.lg. 165/01, nonché l'articolo 110, comma 3, del TUEL. Dal combinato disposto di tale norme, risulta che al direttore generale spetta un trattamento economico definito in misura equivalente a quello previsto dai contratti collettivi dei dirigenti degli enti locali e come esso soggetto al principio di onnicomprensività, fatta salva la possibilità di integrarlo con una specifica indennità *ad personam*. Il contratto individuale stipulato dal dr. De Leo il 24.7.07, in effetti, definisce un trattamento economico complessivo, pari ad € 7.500 mensili, oltre all'indennità di risultato e richiama espressamente il principio di onnicomprensività di cui all'articolo 24 D.lg. 165/01: null'altro.

Un ulteriore rilievo va mosso all'erogazione dei diritti al dr. De Leo, che risulta aver svolto attività di rogito anche in ipotesi in cui il segretario titolare non era impedito o assente, unici casi in cui la delega della funzione rogatoria si giustifichi.

Lo scrivente ha effettuato un esame sugli atti rogati, prendendo a campione il 2006. Dai dati forniti dagli uffici dell'ente, risulta che il segretario titolare dr. Cigna sia stato assente solo dal 1.8.06 al 25.8.06 per godere di 18 giorni di ferie; si deve presumere, quindi, che negli altri periodi dell'anno fosse presente in sede ed in grado di rogare. Eppure, le note dell'ufficio contratti, allegate al provvedimento del dirigente delle Risorse umane n. 23 del 16.1.07, che ha liquidato i diritti maturati nel 2006 dal dr. De Leo, attestano che questi ha rogato atti nei mesi di settembre, ottobre e dicembre.

---

<sup>25</sup> In particolare ricordiamo la sentenza Corte dei conti, sez. giur. Veneto n. 139/07 del 28.2.07, che richiama anche vari pareri amministrativi.

Varie autorità amministrative, infatti, hanno confermato nel corso del tempo l'interpretazione accolta nel testo: l'ANCI, in un parere espresso in data 6/9/2002 al Comune di Vicenza; l'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale (I.G.O.P.) della Ragioneria Generale dello Stato, nel parere espresso in data 30.3.05, che ha ritenuto "non spettanti i diritti di rogito ai vice segretari comunali e provinciali ove gli stessi siano in possesso di qualifica dirigenziale, ovvero siano investiti di posizione organizzativa, per l'operatività del principio di onnicomprensività della retribuzione (art. 32 CCNL 23.12.1999 ed art. 10 CCNL 31.03.1999)". La stessa linea ha seguito l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali nella delibera n. 221 del 28/10/2005.

La condotta dell'ente parrebbe adombrare una prassi molto diffusa presso gli enti locali, per cui il segretario titolare, una volta esaurito il proprio *plafond* massimo ( $\frac{1}{3}$  dello stipendio in godimento), delega la potestà di rogito al vicesegretario. Il parere IGOP già citato in nota, stigmatizzando tale prassi, ha chiarito che *“la delega della funzione rogatoria si giustifica solo nell'ipotesi di assenza o impedimento (per ferie, malattia o altro) del Segretario comunale. Un eventuale comportamento contrario costituirebbe un ingiustificato onere per il bilancio dell'Ente locale. La ratio della citata norma (legge 312/1980) è infatti riconducibile alla volontà di porre un limite massimo all'esborso dell'ente in relazione all'attività rogatoria. Di conseguenza, una prassi generalizzata di delega verrebbe a configurarsi in termini di elusione del disposto normativo”*.

Il richiamo appena fatto al terzo dello stipendio in godimento, quale limite ai diritti percepibili, offre l'occasione per formulare due ulteriori rilievi alla prassi seguita dal Comune di Fano nel liquidare i diritti di rogito al segretario titolare ed al vicario. Nel prospetto sottostante sono riportati gli importi dei diritti erogati al titolare ed al vicario nell'ultimo quinquennio, in corrispondenza all'anno in cui è stata svolta l'attività di rogito.

	2002	2003	2004	2005	2006
diritti percepiti dal titolare	16.014,86	19.356,35	21.835,32	9.342,52	19.838,12
diritti percepiti dal vicario	1.279,40	16.911,35	14.443,49	9.058,30	8.581,13
<b>Totale diritti</b>	<b>17.294,26</b>	<b>36.267,70</b>	<b>36.278,81</b>	<b>18.400,82</b>	<b>28.419,25</b>
$\frac{1}{3}$ stipendio annuo segretario	19.356,35	19.356,35	21.835,32	21.835,32	20.217,08

Nell'ultima riga è riportato il valore corrispondente ad  $\frac{1}{3}$  dello stipendio annuo in godimento del segretario comunale: è immediatamente evidente che l'importo dei diritti di rogito complessivamente erogati al segretario titolare ed al vicario ha superato tale valore nel 2003, nel 2004 e nel 2006.

Il valore corrispondente ad  $\frac{1}{3}$  dello stipendio annuo in godimento del segretario comunale rappresenta l'importo massimo dei diritti che possono essere erogati dall'ente a titolo di diritti di rogito e quindi il massimo onere finanziario per l'ente, limite che resta unico indipendentemente dai beneficiari.

Tale regola è ora sancita espressamente dall'articolo 11 del CCNL del 9.5.06 del personale dei livelli del comparto autonomie locali, ma vale anche per i dirigenti in quanto discende direttamente dall'articolo 41 della legge n. 312, sicché va interpretato in modo conforme l'articolo 25 del CCNL 22.2.06 del dirigenti. Questo è, almeno, l'avviso espresso chiaramente dall'ARAN, tra l'altro, in un parere reso il 26.7.06 alla Ragioneria Generale dello Stato, ove si precisa che valgono per i dirigenti *“i medesimi principi affermati*

*espressamente per il personale non dirigente (importo massimo erogabile; possibili destinatari, ecc.). Infatti questa tesi interpretativa, cui l'ARAN si sta attenendo rigorosamente, è stata espressa chiaramente nella Relazione illustrativa alla Corte dei Conti per la certificazione dei costi contrattuali del suddetto CCNL del 22.02.2006, su espressa richiesta in tal senso propria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che alla stessa aveva collegato il parere favorevole del Governo alla sottoscrizione definitiva del medesimo CCNL. Infatti, essendo già stata sottoscritta l'ipotesi di accordo, non era più possibile operare alcuna modifica del testo contrattuale".*

Secondo l'Aran lo stesso vale per la regola secondo cui il terzo dello stipendio in godimento non può essere rapportato allo stipendio annuale del vicesegretario, ma unicamente al periodo di effettiva sostituzione del segretario, regola anch'essa sancita dall'articolo 11 del CCNL 9.5.06. V'è da dire, tuttavia, che tale rigorosa linea interpretativa era stata sostenuta già in base all'articolo 41 della legge n. 312 dalla giurisprudenza amministrativa<sup>26</sup>.

Anche tale regola viene violata dal Comune di Fano, che commisura il terzo allo stipendio teorico annuo in godimento del vicesegretario e non a quello corrispondente ai periodi di effettiva sostituzione.

<sup>26</sup> Si veda CdS Sez. IV, sent. n. 773 del 9.11.89 "La quota dei diritti di rogito dei contratti degli enti locali spetta, ai sensi dell'art. 41, quarto comma, della legge 11 luglio 1980 n. 312, ai segretari roganti, previa deduzione dell'importo spettante agli enti medesimi e di un "quantum" non variabile nel suo limite massimo, che non può superare nell'anno il terzo dello stipendio goduto dal segretario titolare o dal supplente; pertanto, nel liquidare i diritti maturati in un dato periodo dal segretario dell'ente locale che abbia ricoperto tale ufficio come titolare o come supplente, l'ente locale medesimo non può superare il limite di un terzo di tanti trecentosessantacinquesimi quanti sono i giorni in cui il segretario rogante ha rivestito quell'ufficio, come titolare o come supplente" o ancora CdS Sez. IV, sent. n. 325 dell'8.5.95 "Ai sensi dell'art. 41, terzo comma, della legge 11 luglio 1980 n. 312, l'espressione "stipendio in godimento", in tema di limite massimo di corresponsione ai segretari comunali dei diritti di rogito, non può essere intesa come retribuzione tabellare annuale, ma soltanto come retribuzione effettivamente percepita in relazione all'attività di servizio in concreto espletato"

## CAPITOLO II - GLI INCARICHI ESTERNI

### II.1 Quadro normativo

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

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

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

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

Ai fini dell'osservanza di tale disposizione, la Corte dei Conti, nell'adunanza del 15 febbraio 2005 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, dettando le *"Linee di indirizzo e criteri"*

*interpretativi sulle disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (finanziaria 2005) in materia di affidamento d'incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza (art. 1, commi 11 e 42)"* ha precisato che gli atti di affidamento degli incarichi rientranti nel campo di applicazione della Finanziaria 2005 dovranno recare una certificazione dell'Ufficio di Ragioneria attestante il rispetto del limite di spesa previsto dalla legge 311/2004.

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006) ha apportato delle modifiche a tale disciplina e tra l'altro all'articolo 1, comma 173, ha previsto che *"gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore ai 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione"*. Per quel che concerne l'aspetto economico, il limite di spesa inizialmente ribadito ed individuato nell'ammontare della stessa tipologia di spesa sostenuta nel 2004, (articolo 1, comma 12) è venuto meno a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 417/2005 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 9, 10 e 11 del D.L. 12/7/2004 n. 168, nella parte in cui si riferisce alle Regioni e agli Enti Locali, in quanto in contrasto con gli artt. 117, III comma e 119 Cost.; la motivazione di siffatta pronuncia è riconducibile al fatto che in tal senso non si tratterebbe più di un semplice intervento per il coordinamento della finanza pubblica bensì di una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli Enti Locali per quel che concerne la gestione della spesa.

La Corte dei Conti - Sezione Autonomie, nell'adunanza del 17 febbraio 2006, ha quindi adottato le linee guida per l'attuazione della norma, chiarendo, tra l'altro come *"la nuova disciplina della legge finanziaria per il 2006 sostituisca ed abroghi, per evidenti motivi di incompatibilità, l'art. 1, commi 11 e 42 della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005)"*.

In proposito si ricorda inoltre che l'articolo 53, comma 14, D.lg. 30 marzo 2001 n.165, prevede per le amministrazioni pubbliche l'obbligo di comunicare *"semestralmente l'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti"*. Più precisamente, entro il 31 dicembre di ciascun anno le amministrazioni devono comunicare gli incarichi conferiti nel I semestre dell'anno in corso ed entro il 30 giugno gli incarichi conferiti nel II semestre dell'anno precedente. Il comma 15 prevede che in caso di omissione le amministrazioni *"non possono conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono"*.

Si aggiunga, a conclusione di questo breve *excursus* normativo che, in considerazione del recente fenomeno in progressivo sviluppo della costituzione di società di capitale pubblico

per l'affidamento della gestione di servizi pubblici, è intervenuta la legge 191 del 2004, il cui articolo 1, comma 9, prevede che i principi di limitazione del ricorso agli incarichi per studi e consulenze debbano applicarsi anche alle società a totale partecipazione pubblica. La norma quindi dispone che le amministrazioni pubbliche in virtù dei loro poteri di azionista trasmettano alle predette società – se società a totale partecipazione pubblica – le opportune direttive affinché l'operato di queste ultime possa conformarsi ai principi di cui sopra e che le stesse direttive siano preventivamente trasmesse alla Corte dei conti.

Nei paragrafi seguenti daremo conto separatamente dei risultati della verifica per gli incarichi professionali di studio e consulenza rientranti nel campo di applicazione della Finanziaria 2005, per gli incarichi professionali di progettazione e pianificazione conferiti in base alla legge Merloni e per altri incarichi di collaborazione esterna non rientranti nelle citate categorie.

## II.2 Gli incarichi di studio, ricerca e consulenza

Premettendo che il Comune di Fano, adempiendo al dettato normativo di cui all'art. 1, comma 9, del decreto legge 168 del 12 luglio 2004 convertito nella legge 191 del 30 luglio 2004, ha regolarmente provveduto alla predisposizione di una direttiva rivolta alle proprie società a totale partecipazione pubblica di cui è azionista ( delibera di Giunta n. 235 del 16 settembre 2004, trasmessa con nota n. 71188 del 7 ottobre 2004 ) lo scrivente ha chiesto all'ente di fornire l'elenco degli incarichi di studio, ricerca e consulenza conferiti nell'ultimo quinquennio, nonché, in particolare, i dati relativi al livello di spesa per consulenze nel 2004, rilevato ai fini della Finanziaria 2005.

È stato chiesto all'ente, altresì, di fornire per ciascun incarico conferito nel 2005 i documenti da cui risultasse il rispetto degli adempimenti previsti dalla Finanziaria 2005, ossia l'atto di affidamento di incarico, corredato dalla valutazione espressa dall'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, dalla lettera di trasmissione alla Corte dei conti, nonché dalla certificazione del Servizio finanziario attestante il rispetto del limite di spesa.

Di seguito sono elencati, con indicazione dell'atto di conferimento e del valore, gli incarichi che sono stati considerati dall'ente quali rientranti nell'ambito di applicazione dell'art.1, comma 42, Finanziaria 2005:

1. incarico professionale conferito al perito ind. Ardingo Maurizio per la sua designazione quale responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione ai sensi dell'art. 9 del D.lg. 626/94 e D.lg. 242/96 in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

- determinazione n. 46 del 24.6.2003 per il triennio 01/07/2003 - 30/06/2006 - € 40.000 (quota anno 2005);
2. incarico conferito al dott. Mario Frongia in qualità di medico competente in medicina del lavoro nonché per l'organizzazione di corsi di pronto soccorso, per il triennio 2005-2007 - determinazione n. 25 del 07.12.2004 - € 9.600 (quota anno 2005);
  3. incarico professionale conferito all'Ing. M. Ferri presso il settore di urbanistica per lo svolgimento di una attività di studio e ricerca, di rilievi e redazione di elaborati relativi a strumenti urbanistici per il periodo 6/9/04 - 5/9/05 - determinazione n. 36 del 05.08 2004 - € 14.000 (quota anno 2005);
  4. incarico di collaborazione professionale conferito presso il settore urbanistica per la realizzazione di rilievi e la redazione di elaborati relativi a strumenti urbanistici all'arch. P. Panaroni per il periodo 11/10/04 - 10/10/05 - determinazione n. 1 del 8.10.2004 - € 13.967 (quota anno 2005);
  5. incarico conferito alla ditta Kairos s.r.l. per consulenze specialistiche in materia di opportunità offerte dalle novità normative e finanziarie dell'Unione Europea, nazionali e regionali per il periodo 01/08/04-01/08/05 - determinazione n. 54 del 29.7.2004 - € 12.600 (quota anno 2005);
  6. incarico di consulenza annuale conferito alla Società Senza tempo per l'organizzazione della Fiera dell'Antiquariato anno 2005 - XXVI edizione-determinazione n. 1 del settore attività economiche e turismo del 4.1.2005 - € 7.200;
  7. incarico straordinario conferito al dott. M. Baioni quale professionista esperto per prestazioni professionali inerenti a consulenza legale tributaria in relazione a ricorsi promossi in commissione tributaria provinciali, in materia di rimborsi ICI diniegati per aree edificabili da P.R.G. - determinazione n. 56 del settore tributi del 11/06/2005 - € 1.500;
  8. incarico conferito alla società Kairos s.r.l. per consulenze specialistiche in materia di opportunità offerte dalle novità normative e finanziarie dell'Unione Europea, nazionali e regionali - determinazione n. 46 del Settore attività economiche e turistiche del 12.09.2005 con decorrenza 10/10/05 per anni 1 e mesi tre - € 5.400 (quota anno 2005);

9. incarico di consulenza legale conferito all'Avv. A. Storoni per consulenze specialistiche in materia urbanistica per l'anno 2005- determinazione n. 15 del 29.12.2004 - € 15.000;
10. rinnovo incarico di consulenza legale conferito al dott. R. Federico per l'anno 2005- determinazione n. 19 del 30.12.2004 - € 15.000;
11. incarico conferito all'Avv. A. Storoni, dal dirigente del settore lavori pubblici, per assistenza legale specialistica in materia urbanistica per la realizzazione della "strada interquartieri"- determina n. 83 del 18.11.2005 - € 5.000;
12. incarico conferito all'Avv. A. Storoni per alta consulenza giuridico-amministrativa in relazione alla procedura di adozione del piano regolatore del Porto, del Piano Spiagge nonché alle problematiche connesse alle concessioni demaniali - determina n. 20 del 24.6.2005 - € 15.000;
13. incarico di attività di studio conferito all'Università Politecnica delle Marche per la definizione di valenze architettonico-territoriali del territorio comunale di Fano e di indicazioni finalizzate alla redazione del Piano Regolatore Generale e alla sua supervisione - determinazione di spesa n. 32 del 3.11.2005 - € 24.000;
14. incarico conferito al Prof. Massimo Puliani per la consulenza di tipo specialistico afferente l'organizzazione di spettacoli di teatro comico e di danza per l'anno 2005 per un importo di € 5.000 ( determinazione n. 68 del 23 giugno 2005 del settore Cultura e Sport).

Il servizio finanziario dell'ente ha, altresì, fornito la deliberazione della Giunta Comunale n. 117 del 29 aprile 2005, con la quale è stato quantificato il limite massimo di spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenze esterne per l'anno 2005, secondo le risultanze in essa contenute e tenendo conto della stessa tipologia di spesa sostenuta nell'anno 2004. In essa trovano pertanto individuazione tutti gli incarichi della tipologia in argomento conferiti nell'anno 2004 che ammontano complessivamente ad € 217.595,00. Ad essa ha fatto seguito una ulteriore deliberazione della Giunta n. 248 del 29 settembre 2005, con la quale il tetto di spesa è stato rideterminato in € 213.562 a seguito della eliminazione di un incarico previsto nell'elenco precedente, poiché non rientrante nelle attività di ricerca, studio e consulenza, come risulta dalla comunicazione resa dell'ufficio competente. L'incarico in questione è quello conferito all'arch. Paola Panaroni relativo alla collaborazione professionale con il settore urbanistica per la realizzazione di rilievi e la redazione di elaborati relativi a strumenti urbanistici, limitatamente al periodo 11/10/04 - 31/12/04, di cui alla citata determinazione n.

l del 8.10.2004. La stessa tipologia di incarico risulta tuttavia nell'elenco delle spese per attività di studio, ricerca e consulenza relativo all'anno 2005 come sopra illustrato. Pertanto la stessa, se deve ritenersi una prestazione di alto contenuto professionale svolta in modo coordinato e continuativo con l'Ente - considerazione in parte indirettamente deducibile dall'intera durata del rapporto che, seppure tramite rinnovo, si è protratto sino al 31 ottobre 2006 - andrebbe opportunamente eliminata dal predetto elenco poiché non rientra tra gli incarichi soggetti al tetto massimo di spesa fissato dalla finanziaria 2005.

In proposito giova rammentare infatti che qualora una pubblica amministrazione debba dotarsi di personale dotato di elevato contenuto professionale instaurando rapporti di lavoro di natura autonoma, il previsto ricorso agli incarichi occasionali o a quelli in forma coordinata e continuativa non deve indurre ad una diversa qualificazione dei presupposti necessari per l'affidamento dell'una o dell'altra tipologia contrattuale; esso ha esclusiva rilevanza al fine di individuare il limite di spesa pertinente. In tal senso il tetto di spesa viene applicato esclusivamente agli incarichi di studio, ricerca e consulenza che rispondono al requisito della temporaneità.

Alcuni rilievi vanno mossi all'ente in relazione all'applicazione dell'articolo 1, commi 11 e 42, Finanziaria 2005.

Non tutti gli atti di conferimento degli incarichi elencati sono corredati infatti dalla prescritta valutazione espressa dall'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente e della nota di trasmissione alla competente sezione di controllo della Corte dei Conti laddove prevista: sulla base della documentazione fornita ne difettano gli incarichi corrispondenti ai numeri 3, e 10 dell'elenco. Gli incarichi di cui ai numeri 9 e 14 risulterebbero invece privi della sola nota di trasmissione alla Corte dei Conti. Relativamente all'incarico di cui al numero 4 va riferito che esso risulta tra gli atti forniti sull'argomento dal Servizio Finanziario ma che il responsabile dell'ufficio competente avrebbe poi dichiarato come non rientrante tra le attività di studio, ricerca e consulenza così come per l'anno 2004. Per gli incarichi sopraindicati (ad esclusione di quello identificato con il numero 4° se enucleabile) si riscontra pertanto la violazione dell'art.1, c. 42, della Finanziaria 2005.

Alcuni degli incarichi da ultimo citati solo impropriamente sono stati considerati dall'ente nel plafond relativo agli incarichi di studio, ricerca e consulenza, mentre sono al di al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 1, commi 11 e 42, Finanziaria 2005, come precisato dalla Corte dei conti nelle citate *Linee di indirizzo*:

1. l'incarico di responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione affidato al perito ind.le Ardingo Maurizio costituisce un adempimento obbligatorio per legge;
2. incarico conferito al dott. Mario Frongia in qualità di medico competente in medicina del lavoro costituisce un ulteriore adempimento obbligatorio per legge;

I due incarichi pertanto potevano non essere sottoposti alla procedura che la Finanziaria 2005 ha definito per i soli incarichi di studio, ricerca e consulenza. Conseguentemente l'importo di € 49.600 corrispondente alla somma dei due incarichi può portarsi in detrazione degli impegni complessivamente assunti nell'anno 2005 per gli incarichi in esame. Analoghi incarichi tuttavia sono stati conferiti nell'anno 2004 ed hanno contribuito a determinare il plafond di spesa dello stesso anno (di cui alla citata delibera della giunta n. 117 del 29 aprile 2005) per un importo pari ad € 46.197,44 di cui :

- € 6.197,48 (medesimo incarico conferito al dott Mario Frongia per l'anno 2004)
- € 39.999,96 (medesimo incarico conferito al per. Ind.le Ardingo Maurizio per l'anno 2004).

Alla luce di quanto sopra l'ente avrebbe pertanto commesso degli errori nella determinazione del plafond di spesa 2004 ed, oltre agli incarichi appena citati, da esso andrebbero detratti altri due incarichi che non costituiscono spese per attività di studio, ricerca e consulenza ma delle mere acquisizioni di servizi quali i seguenti:

- incarico conferito alla ditta Giemme Servizi s.r.l. per il "monitoraggio delle zanzare tigre" per € 8.904,00,
- incarico conferito alla società ARPAM per il "monitoraggio degli impianti di telefonia mobile" per € 1.200,00.

In considerazione del fatto che i quattro incarichi sopra menzionati non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art.1, c.42, della Finanziaria 2005 il plafond 2004 si riduce ad € 157.260,56.

Nel 2005 risultano assunti impegni per spese di consulenza, attività di studio e ricerca per € 183.267, ma se dagli stessi sottraiamo i due impegni relativi ai due incarichi il cui conferimento risponde ad obblighi di legge, ammontanti complessivamente a € 49.600,00, nonché l'importo relativo alla collaborazione di tipo coordinato e continuativa instaurata con l'arch. Paola Panaroni, l'importo realmente impegnato per le spese di cui sopra è di € 119.700,00 e pertanto esso risulta comunque inferiore al limite di spesa di € 157.260,56, rideterminato sulla base del corretto plafond 2004.

Dall'esame degli atti ricevuti dai vari uffici competenti si rilevano tuttavia due incarichi conferiti dall'Ufficio di Urbanistica nel corso del 2005 che non risultano tra quelli forniti dal Servizio finanziario e pertanto sprovvisti della necessaria certificazione dello stesso Servizio ai fini del rispetto del limite di spesa nonché delle note di trasmissione agli organi di controllo:

- il primo incarico è relativo ad una consulenza di tipo geologico propedeutica all'adozione del P.R.G. del comune di Fano affidata al dott. Geol. Vittorio Longhini per un importo di € 7.440,00 (determina dirigenziale del settore urbanistica n. 31 del 28 ottobre 2005);
- il secondo incarico è invece riferito ad uno studio consistente nella ricognizione delle informazioni esistenti nel censimento e nella schedatura dei siti archeologici presenti sul territorio del comune di Fano affidato alla dott.ssa Flavia Casillo per un importo di € 4.000,00 (determina dirigenziale del settore urbanistica n. 41 del 23 dicembre 2005).

**Tali incarichi, sulla base della documentazione fornita dagli uffici competenti non risultano corredati di alcun atto previsto dal richiamato art. 1, commi 11 e 42, della L.F. 2005 determinando pertanto una violazione di quest'ultima.**

Non si rileva tuttavia il mancato rispetto del limite di spesa in quanto pur inserendo tra gli impegni per attività di consulenza tali ultimi importi, essi non raggiungerebbero il tetto massimo determinato per il comune di Fano. Gli impegni di spesa per attività di consulenza si quantificherebbero infatti in € 131.140,00, importo ben al di sotto del limite di € 157.260,56.

Tenendo conto di tali ultimi incarichi, può dirsi che l'ente abbia rispettato nel 2005 il limite di spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza, previsto dall'art.1, commi 11 e 42, Finanziaria 2005.

\*\*\*

La scrivente ha inoltre esaminato gli atti di conferimento degli incarichi di studio, ricerca e consulenza relativi all'ultimo triennio ed in relazione ad essi giova ribadire quanto segue: l'affidamento di un incarico esterno deve essere adeguatamente motivato, con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi ed essere preceduto da un accertamento reale, che coinvolge la

responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che sotto il profilo qualitativo non siano in grado di adempiere l'incarico. Ciò impone quindi all'amministrazione la conoscenza approfondita delle proprie risorse, sia in termini organizzativi che di professionalità e si rammenta a tal fine l'importanza dello strumento della programmazione triennale dei fabbisogni e di determinazione delle dotazioni organiche al fine di garantire lo svolgimento dei compiti istituzionali nonché l'opportunità di adottare piani di formazione mirati ad aggiornare od eventualmente riqualificare il personale rispetto al processo evolutivo dell'assetto normativo ed istituzionale dell'amministrazione.

La premessa appare opportuna in quanto tra i vari incarichi esaminati ne sono emersi in particolare i due di seguito indicati per i quali si ritiene che i criteri sopra menzionati non abbiamo trovato attuazione:

- incarico di consulenza conferito per la predisposizione del Piano Particolareggiato ed Esecutivo del Traffico di Fano conferito all'arch. Bruno Gandino per un compenso di € 42.280 (determinazione di spesa n. 135 del 31 dicembre 2003) dall'Ufficio Mobilità Urbana.
- incarico di consulenza conferito alla ditta kairos (di cui all'elenco incarichi 2005 sopra riportato) dal 1° agosto 2003 (determina di spesa n. 52 del Servizio politiche Comunitarie n. 52 del 21 luglio 2003) e continuamente rinnovato al fine di costituire un ufficio per le politiche comunitarie avente il compito di fornire assistenza e consulenza in tema di politiche comunitarie: scopo palesemente dichiarato nei relativi atti amministrativi.

Per quel che concerne il primo dei predetti incarichi, considerando che l'Ente nell'ambito della propria struttura ha specificatamente previsto un Ufficio per la Mobilità Urbana, dotandolo di specifiche competenze istituzionali attinenti specificatamente la problematica della gestione del traffico nel proprio ambito territoriale, non si giustifica il reperimento all'esterno di professionalità che dovrebbero direttamente rinvenirsi nell'ufficio allo scopo costituito.

Risulta pertanto violato il principio generale, pacificamente riconosciuto, secondo cui l'attività delle amministrazioni deve essere svolta dai propri organi o uffici e che il ricorso a soggetti esterni è consentito soltanto nei casi previsti dalla legge o in relazione a eventi e situazioni straordinarie non fronteggiabili con le disponibilità tecnico-burocratiche esistenti così come chiaramente previsto dalla dall'art. 1, c. 11, della L.F. 2005.

Per quanto riguarda invece l'incarico conferito alla Ditta Kairos risulterebbe violato palesemente non solo il principio della temporaneità che costituisce uno dei presupposti fondamentali per il ricorso ad attività di consulenza esterne - dovendosi comunque dimostrare l'impossibilità di adeguato assolvimento dell'incarico da parte delle strutture dell'ente per mancanza di personale idoneo - ma, come risulta da alcune sentenze della stessa Corte dei Conti, anche il principio in base al quale *“l'incarico non può rappresentare uno strumento per ampliare surrettiziamente compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente fuori di quanto consentito dalla legge”*. Risultano in tal senso vanificate, le disposizioni sul blocco di nuove assunzioni reiteratamente voluto dal legislatore per il contenimento della spesa pubblica.

### II.3 Incarichi professionali Legge Merloni

Si premette che gli incarichi professionali conferiti ai sensi della legge Merloni sono espressamente esclusi dall'ambito di applicazione del comma 42 della Finanziaria 2005 e si rammenta quanto segue.

L'affidamento di incarichi di progettazione e di direzione dei lavori a professionisti esterni in materia di opere e lavori pubblici, è soggetto alla speciale disciplina contenuta nell'articolo 17 della legge 11.02.1994, legge quadro sui lavori pubblici, cd. Legge Merloni.

La legge è stata abrogata dal D.lg. 12.04.06, n. 163 che è intervenuto disciplinando la materia.

Il comma 4 del citato articolo della Legge Merloni consentiva, in primo luogo, alle pubbliche amministrazioni di ricorrere a professionalità esterne per le attività di progettazione e le connesse attività tecnico-amministrative, nonché per la direzione dei lavori, solo in determinati casi quali quelle riconducibili, tra le altre, a carenze d'organico, a difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori, alla particolare complessità della realizzazione dell'opera. La ricorrenza delle predette condizioni doveva essere accertata e certificata dal responsabile del procedimento, come ribadito anche dall'articolo 8, comma 1, lettera l), del D.P.R. 21.12.99, recante il regolamento di attuazione della Legge Merloni.

Nell'ambito della stessa legge venivano individuate delle soglie finanziarie che determinavano l'assoggettamento dell'iter tecnico-amministrativo ad una specifica disciplina di regolamentazione.

L'ultima versione del comma 12 del citato articolo 17, prima dell'abrogazione, prevedeva ad esempio che per gli incarichi di progettazione e direzione lavori "il cui importo stimato sia inferiore a 100.000 euro, le stazioni appaltanti, per il tramite del responsabile del procedimento, possono procedere all'affidamento ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f) e g), nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza".

Tale testo è già tuttavia il frutto delle modifiche portate dall'art. 24, comma 5, della legge 18 aprile 2005 n. 62 (Legge comunitaria 2004), in quanto la previgente versione, successiva alle modifiche introdotte dalla legge 1.08.02 n. 166, consentiva per gli incarichi di valore inferiore ad €100.000 il semplice affidamento fiduciario previa verifica dell'esperienza e della capacità professionale degli incaricandi e con motivazione della scelta in relazione al progetto da affidare.

Le concrete modalità di affidamento, per il periodo antecedente alla Legge comunitaria 2004, erano disciplinate dall'art. 62, comma 1, del regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici (DPR 21 dicembre 1999 n. 554), che prevedeva che la pubblica Amministrazione pubblicizzasse adeguatamente l'intenzione di acquisire specifiche prestazioni professionali, dando atto dell'avvenuto affidamento dell'incarico con altrettanto adeguate formalità e motivando congruamente. Quanto alla motivazione della scelta, la giurisprudenza aveva più volte precisato che andavano assolti gli oneri di verifica dell'esperienza e della capacità professionale dell'incaricato, dando conto dei criteri seguiti in relazione all'incarico da affidare, non essendo sufficiente basarsi su mere clausole di stile prive di concreto contenuto.

Le nuove norme di cui al citato decreto legislativo prevedono all'articolo 28 le soglie dei contratti di rilevanza comunitaria che sono, al netto dell'Iva, pari a:

- a) € 137.000, per gli appalti pubblici di forniture e di servizi diversi da quelli di cui alla lettera b.2), aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato IV;
- b) € 211.000:
  - b.1) per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da stazioni appaltanti diverse da quelle indicate nell'allegato IV;
  - b.2) per gli appalti pubblici di servizi, aggiudicati da una qualsivoglia stazione appaltante, aventi per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni

della categoria 5 dell'allegato II A, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento CPC 7524, 7525 e 7526, servizi elencati nell'allegato II B;

c) € 5.278.000 per gli appalti e le concessioni di lavori pubblici.

Per i contratti pubblici il cui valore sia pari o superiore alla soglia comunitaria si applicano le disposizioni di cui agli articoli 53 e seguenti, mentre per i contratti di valore inferiore trovano applicazione gli articoli 121 e seguenti.

Al riguardo lo scrivente ha richiesto agli uffici competenti gli atti relativi ad incarichi conferiti all'esterno in virtù della citata legge 109/1994 e l'Ente ha fornito una serie di atti relativi al periodo 2002 - 2006 connessi alla progettazione, direzione lavori e svolgimento delle attività di supporto per i lavori pubblici. Essi sono di seguito indicati: l'ampliamento o la manutenzione straordinaria di edifici scolastici (determinazione di spesa n. 57/03 del 5 agosto 2003), la realizzazione di un nodo di scambio per il trasporto pubblico (determinazione di spesa n. 55/05 del 19 luglio 2005), la costruzione di una nuova scuola elementare con annessa palestra scolastica in località Marotta di Fano (determinazione n. 166/05 del 19 aprile 2005), la realizzazione della Via Ferrari da via Vecchia Osteria a via Dalmazia a Marotta di Fano (determinazione n. 57/02 del 10 settembre 2002), la ristrutturazione e l'ampliamento della scuola elementare F. Gentile di Fano (determinazione di spesa n. 57/03 del 5 agosto 2003), la realizzazione di una struttura polivalente in legno da erigere in località Monteschiattello a servizio dei campi da tiro a volo (determinazione di spesa n. 149/04 del 17 dicembre 2004), la realizzazione di una rete di smaltimento delle acque meteoriche (determinazione di spesa n. 426/06 del 27 settembre 2006), la realizzazione di una nuova strada in località Tombaccia (determinazione di spesa n. 389/06 del 6 settembre 2006), la costruzione del sottopasso pedonale in via del Bersaglio (determinazione di spesa n. 448/06 del 13 ottobre 2006), la realizzazione del collettore fognario in via Carlo Pisacane (determinazione di spesa n. 456/06 del 18 ottobre 2006), i lavori di riqualificazione del campo da baseball nella zona sportiva Trave (determinazione di spesa n. 279/06 del 26 giugno 2006).

Tutti gli incarichi esaminati risalenti all'intero periodo risultano conferiti previa pubblicazione dell'Avviso pubblico di selezione dell'impresa cui affidare i lavori programmati, nell'Albo Pretorio del Comune di Fano e talvolta anche nel sito informatico ufficiale dell'Ente, per cui nessuno di essi risulta assegnato sulla base di un semplice rapporto fiduciario con la stazione appaltante.

Gli importi previsti inoltre quale onorario per le prestazioni richieste considerati al lordo di Iva e del contributo integrativo si pongono ben al di sotto della soglia dei 100.000 euro e comunque non la superano, eccezion fatta per la spesa prevista per l'indizione del concorso di progettazione mediante pubblico incanto in unico grado per "lavori di costruzione di nuova scuola elementare con annessa palestra scolastica in loc. Marotta di Fano" che ammonta ad €. 212.230 (anno 2005) nonché per la redazione del progetto preliminare, definitivo, esecutivo, direzione lavori, coordinamento della sicurezza e supporto tecnico-amministrativo per i lavori di ristrutturazione ed ampliamento della scuola elementare F. Gentile di Fano per la quale la spesa complessivamente autorizzata era di 118.000 euro (anno 2003).

Dall'esame degli atti relativi all'espletamento della procedura di assegnazione dei predetti incarichi risulta essere sempre inserita la prescritta attestazione del responsabile del procedimento circa la ricorrenza dei casi che consentono l'affidamento esterno ed in particolar modo essa risulta evidenziata nelle determinazioni di autorizzazione alla spesa.

Le norme pertanto risultano correttamente applicate.

In proposito si osserva tuttavia che le motivazioni, riportate a giustificazione della sussistenza delle condizioni necessarie per il ricorso alle professionalità esterne all'Ente, appaiono costantemente reiterate nella seguente formulazione: "in considerazione della necessità ed urgenza di provvedere alla realizzazione dei lavori in oggetto....ed in considerazione che il personale tecnico in organico all'ufficio competente risulta impegnato in altre progettazioni e direzioni lavori e che pertanto non è in grado di redigere il progetto di che trattasi nei tempi programmati dall'Amministrazione.. "

Il costante ed invariato ricorso alla clausola sopra menzionata potrebbe indurre infatti alla lettura della stessa quale clausola standardizzata e quindi generica che mal si concilia con il divieto di clausole di stile tratative che non danno effettivamente conto delle ragioni della scelta in relazione al singolo incarico.

#### II.4 Le collaborazioni coordinate e continuative

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

- elevata qualificazione;

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

I principi già fissati nella circolare citata sono stati nella sostanza tradotti in norma primaria dal d.l. 4.7.06, n. 223, che ha riscritto l'articolo 7 del d.lgs. 165/01, aggiungendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di disciplinare e rendere pubbliche procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Lo scrivente ha ottenuto l'elenco delle collaborazioni conferite dall'ente e selezionato un campione di 20 nominativi<sup>27</sup>, per i quali è stata chiesta copia dei contratti e dei provvedimenti di incarico relativi al quinquennio 2002/07.

L'anomalia più vistosa riscontrata per molti dei co.co.co. esaminati concerne la loro durata. La citata circolare della Funzione Pubblica, pur ammettendo la possibilità del **rinnovo** del contratto (la circolare parla più propriamente di "proroga"), quando sia funzionale al raggiungimento dello scopo per il quale lo stesso è stato sottoscritto, evidenzia con forza quanto già sostenuto dalla Corte dei Conti<sup>28</sup> circa l'assoluta eccezionalità dell'evento, sulla scorta del principio per cui l'incarico di collaborazione deve fronteggiare esigenze temporanee. Una successione indiscriminata e non giustificata di proroghe o di rinnovi sarebbe evidentemente illegittima, venendo a sostanziare un'elusione delle norme sulle assunzioni ed a determinare un'surrettizio ampliamento degli organici.

Dall'esame dei prospetti stipendiali e dei contratti risulta, invece, che la proroga o il rinnovo dei contratti rappresenta la regola, piuttosto che l'eccezione.

Alcuni servizi dell'ente sono garantiti da anni dai medesimi collaboratori, il cui contratto viene rinnovato periodicamente, a volte dopo una breve interruzione, più spesso senza soluzione di continuità.

Il primo è il caso di alcuni collaboratori dei Servizi educativi, i cui contratti, di durata corrispondente all'anno scolastico, sono stati rinnovati con continuità dal settembre 2001 al

<sup>27</sup> Più precisamente: Aureli Tiziana, Bacciaglia Cristina, Baci Silvia, Bertozzi Gabriele, Carboni Stefania, Caselli Giorgio, Cecchetelli Mirko, Curina Ilaria, Fraboni Claudia, Gaspari Patrizia, Guidi Laura, Maggioli Ivan, Mazzanti Katuscia, Miccoli Maria Pia Alfonsi, Nespolo Silvana, Nicolucci Maria Domenica, Romoli Federico, Salvi Tiziana, Tabarretti Paolo, Vincenti Simona.

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

giugno 2007 (Aureli, Bertozzi, Carboni, Caselli, Gaspari, Vincenti); i rapporti sono stati interrotti solo nei mesi di luglio ed agosto, durante la chiusura estiva delle strutture educative comunali (in sostanza, mentre agli educatori comunali si riconoscevano le ferie, ai collaboratori si interrompeva il rapporto).

L'esigenza cui corrispondono questi collaboratori non è temporanea ed eccezionale, ma permanente e necessaria, in quanto destinata a riproporsi identica ogni anno in coincidenza con l'anno scolastico, per cui non dovrebbe essere affrontata mediante il ricorso allo strumento della collaborazione coordinata, ma evidenziata fra i fabbisogni duraturi o frequenti nell'ambito dei provvedimenti di analisi e programmazione triennale dei fabbisogni.

Altri co.co.co. vengono rinnovati senza alcuna soluzione di continuità dal 2002 ad oggi (Baccaglia, Cecchetelli, Fraboni, Maggioli, Mozzanti, Nespolo, Nicolucci, Salvi, Tabarretti).

L'anomala durata dei rapporti, peraltro, non è anche qui che un sintomo di un'anomalia ben più grave, che riguarda le funzioni stesse che i collaboratori sono stati chiamati ad assolvere, esigenze tutt'altro che temporanee ed eccezionali, come vorrebbe la normativa vigente.

Non solo, ma l'incarico non è conferito per un oggetto determinato, ma, sostanzialmente per supporto all'ordinaria attività degli uffici dell'ente. Così, ad esempio:

- il dr. Tabarretti viene incaricato della *"raccolta, elaborazione e sintesi dei dati ambientali sullo stato dell'ambiente nel territorio comunale"*; l'oggetto è il medesimo in tutti i contratti dal 2001 al 2007, finendo per sostanziarsi nello svolgimento di un'attività affatto ordinaria per l'Ufficio ambiente, dove il collaboratore presta la propria opera;
- la d.ssa Nicolucci, il cui incarico presso i Servizi sociali dal 2001 al 2006 ha avuto ad oggetto *"indagine sociale tramite colloqui allo scopo di formulare piani d'intervento individualizzati; attività d'analisi dei problemi individuali e di gruppo al fine di elaborare progetti ed interventi assistenziali; collaborazione all'istruttoria ai fini della predisposizione di atti amministrativi rivolti al sociale"*; la collaborazione non ha un oggetto specifico e determinato nel tempo, ma, di fatto, l'intero spettro delle attività istituzionali del settore.
- le sig.re Nespolo e Mazzanti vengono incaricate presso la Biblioteca Federiciana, di svolgere *"servizio di prestito e di informazione e uso delle reti informatiche; lavoro di catalogazione; collaborazione alle iniziative culturali della biblioteca"*;

- il sig. Maggioli svolge ininterrottamente dal 2002 l'attività di *"tecnico informatico a supporto del servizio informativo comunale, con compiti di manutenzione ed assistenza"*: ancora, una figura di fatto incardinata nell'organizzazione, con compiti di routine solo genericamente definiti;
- la sig.ra Fraboni svolge ininterrottamente dal 2001 attività che i contratti qualificano come *"collaborazione e supporto alle diverse attività dell'ufficio turismo"*.

In tutti questi casi, in realtà, quale oggetto del contratto non viene dedotto uno specifico incarico con un inizio ed un termine, che si traduca nella produzione di un preciso atto, documento, studio, progetto, ma la collaborazione alle ordinarie e ricorrenti attività del settore di appartenenza, che dovrebbero gravare su personale di ruolo.

Nei fatti, il disinvolto utilizzo dello strumento della proroga e del rinnovo dei contratti di co.co.co. da parte del Comune di Fano viene ad integrare una prassi apertamente elusiva delle norme imperative sulle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni.

Accanto alle segnalate violazioni dei principi che regolano l'utilizzo delle co.co.co. nelle pubbliche amministrazioni – di fatto rilevate in tutti i rapporti del campione - lo scrivente ha rilevato una grave irregolarità nel rapporto che ha legato l'ente con il dr. Federico Romoli.

Il dirigente del Gabinetto del Sindaco, con la determinazione n. 4 dell'8.1.04, ha deciso di conferire al dr. Romoli un incarico di collaborazione coordinata e continuativa presso l'ufficio legale dell'ente. Oggetto dell'incarico era un'attività di studio, approfondimento ricerca e documentazione in materia giuridico-amministrativa, da rendere a favore del direttore generale e del dirigente del Gabinetto del Sindaco dal 15.1.04 al 31.12.04, contro un compenso lordo onnicomprensivo di € 8.000; alla determinazione seguiva la stipulazione del contratto. Anche in questo caso, come negli altri citati, si tratta in sostanza dello scorretto utilizzo della collaborazione esterna per svolgere un'attività del tutto ordinaria dell'ufficio legale, ma ciò non basta.

Il dirigente del gabinetto del Sindaco, con la successiva determinazione n. 21 del 16.4.04, ha deciso di incrementare il compenso per il collaboratore portandolo ad € 11.000, per il medesimo periodo 15.1.04/31.12.04. Nella parte motiva il dirigente spiega che il compenso precedentemente fissato nella determinazione n. 4 *"non è adeguato all'attività che viene svolta dal professionista"* ed è quindi necessario adeguarlo.

La scelta compiuta dal dirigente del Gabinetto del Sindaco con la determinazione n. 21/04 non ha alcuna giustificazione. Il dr. Romoli aveva già firmato un contratto che lo obbligava a

rendere le prestazioni che effettivamente rendeva all'ente; il compenso era stato liberamente determinato dalle parti ed accettato dal collaboratore.

Il sinallagma si muoveva nell'ambito di un rapporto di lavoro autonomo, in assenza di vincoli imposti da norme imperative, quali i "minimi salariali" previsti per i lavoratori subordinati. Né il contratto sottoscritto prevedeva una qualche forma di adeguamento *ex post* del compenso; peraltro, in base alle norme ed ai principi contabili già all'epoca vigenti, il compenso doveva essere predeterminato e quindi in nessun caso sarebbe stato legittimo che esso fosse determinato o adeguato dopo il conferimento.

L'adeguamento del compenso non si è neanche accompagnato alla stipula di un nuovo contratto che abbia ampliato l'oggetto dell'incarico affidato al Romoli, tale da giustificare un incremento della controprestazione.

Di fatto, il dirigente ha deciso unilateralmente di pagare di più per una prestazione che già riceveva pagando legittimamente un compenso inferiore: una condotta del genere configura una vera e propria liberalità attuata con pubblico denaro, come tale produttiva di danno erariale.

### CAPITOLO III - L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

#### III.1 Il controllo analogo sulla Aset S.p.A. e la Aset Holding S.p.A.

Il Comune di Fano gestisce attualmente gran parte dei servizi pubblici di rilevanza economica tramite affidamenti diretti alla *Aset Azienda Servizi sul Territorio S.p.A.* ed alla *Aset Holding S.p.A.* come risulta dal seguente elenco:

<b>ASET S.P.A.</b>
SERVIZIO IGIENE AMBIENTALE
GESTIONE DISCARICA
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
DISTRIBUZIONE GAS
ILLUMINAZIONE PUBBLICA
<b>ASET HOLDING S.P.A.</b>
GESTIONE DELLE RETI
FARMACIE COMUNALI
ILLUMINAZIONE VOTIVA

Oltre ad altri servizi minori (mercato ittico, gestione del verde pubblico, gestione cimiteri), affidati a varie società mediante procedure ad evidenza pubblica, l'unico servizio di rilievo non gestito da *Aset S.p.A.* o *Aset Holding S.p.A.* è il trasporto pubblico, di cui è affidataria la società, partecipata dai comuni della provincia, *AMI S.p.A. Azienda per la mobilità integrata ed i trasporti*, sulla base di atto di affidamento della Provincia di Pesaro e Urbino. Soffermeremo la nostra attenzione sul rapporto di affidamento più rilevante, quello che lega l'ente ispezionato alle due società da esso controllate.

La *Aset S.p.A.* è nata dalla trasformazione in società per azioni dell'azienda consortile omonima, avvenuta a seguito della deliberazione consiliare n. 365 del 9.11.00; il Comune di Fano ne è il principale azionista, possedendo azioni per € 2.998.070 su un capitale totale di € 3.090.200 mentre il capitale residuo è frazionato fra altri 16 comuni della provincia. La società è subentrata alla precedente azienda consortile nella gestione dei servizi pubblici dei quali era affidataria diretta, ma i contratti di servizio relativi al servizio idrico integrato, al servizio di igiene ambientale ed al servizio di distribuzione del gas sono stati sottoscritti solo il 17.5.02. Va detto che l'azienda consortile – la cui convenzione istitutiva era stata approvata dal Comune di Fano con deliberazione consiliare n. 332 del 17.12.98 – succedeva a sua volta nella gestione dei servizi alla Aset, azienda speciale del solo Comune di Fano, nota fino alla deliberazione n. 363 del 30.12.97, con il nome di *Azienda Multiservizi e Autolinee Fanesi AMAF*.

La *Aset Holding S.p.A.* è stata costituita in virtù dell'articolo 35 della Legge finanziaria 2002, per attuare la separazione della proprietà delle reti dalla gestione dei servizi pubblici, concentrati nella *Aset S.p.A.*, da cui è nata per scissione parziale, eseguita con atto del 24.12.02 a decorrere dal 1.3.03, mediante trasferimento del ramo patrimoniale relativo ai servizi gestiti. Il principale oggetto sociale della *Aset Holding S.p.A.* è la gestione del patrimonio, ma dal 1.3.04 le sono state affidate anche le farmacie comunali.

L'affidamento di tutti i servizi elencati, come accennato, è avvenuto direttamente e non in seguito a procedure di evidenza pubblica.

Per valutare la legittimità di tale condotta, si deve far riferimento all'articolo 113, comma 5, lettera c) TUEL, in base al quale la titolarità dei servizi pubblici locali di rilevanza economica può essere conferita *“a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano”*.

La norma va letta alla luce della copiosa giurisprudenza comunitaria in materia di *in house providing* e di quella nazionale che, recependone i dettami, ha affermato il principio cardine dell'affidamento diretto: non è sufficiente la proprietà esclusiva delle azioni da parte dell'ente pubblico per potersi procedere all'affidamento diretto ad una società, essendo necessario che l'ente eserciti sull'organismo societario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, *“per controllo analogo si intende un rapporto equivalente, ai fini degli effetti pratici, ad una relazione di subordinazione gerarchica; tale situazione si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario”*<sup>29</sup>. Insomma, affinché possa farsi luogo all'affidamento diretto è necessario che il soggetto partecipato non possieda *“alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione”* e dunque si configuri *“come un'entità distinta solo formalmente dall'amministrazione, ma che in concreto continua a costituire parte della stessa. Solo a tali condizioni si può ritenere che tra l'amministrazione e la società sussista, agli effetti pratici, un rapporto tale da impedire l'applicazione delle regole comunitarie in materia di appalti pubblici”*<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> TAR Sardegna, sentenza n. 1729 del 2005.

<sup>30</sup> TAR Milano, sentenza n. 1837 del 2006.

Non è facile applicare i criteri generali accennati per valutare la sussistenza del controllo analogo nei casi di specie e per valutare quali poteri debbano innervarlo in concreto, ma di certo non è sufficiente che lo statuto riconosca all'ente locale i soli poteri che gli spettano quale socio di maggioranza<sup>31</sup>.

Nel nostro caso, in particolare, va distinta la posizione delle due società.

Per quanto riguarda la *Aset Holding S.p.A.*, infatti, si deve tener conto che il Comune di Fano, quale azionista di maggioranza, ha preso l'iniziativa – con la deliberazione consiliare n. 328 del 15.12.06 – di attuare una serie di modifiche al fine di ricondurre i rapporti fra comune e società entro i canoni del "controllo analogo".

È stata decisa la modifica dell'articolo 10 dello statuto, approvata dall'assemblea straordinaria della società il 18.12.06: è stata ampliata la competenza dell'assemblea dei soci, ora richiesta anche per approvare a) dotazione organica b) regolamento del personale c) piano triennale degli investimenti e delle opere pubbliche d) contratti aventi ad oggetto garanzie reali o cessione di diritti reali su immobili di valore superiore ad € 500.000 e) affidamento di servizi da parte di enti. Contestualmente la deliberazione consiliare n. 328 ha stabilito che il Sindaco debba chiedere il parere vincolante della giunta comunale prima di assumere in seno all'assemblea le decisioni che riguardano i punti a) e b) e del consiglio per gli altri punti, nonché per le deliberazioni concernenti la costituzione o partecipazione ad altre società o consorzi. Tali poteri si completano con la riformulazione dell'articolo 5 del contratto di servizio, che ora riconosce al comune il potere di imporre, per il tramite del Sindaco ed in casi eccezionali e motivati, l'adozione di atti ritenuti necessari per il buon andamento dei servizi pubblici.

La deliberazione consiliare n. 328 ha dato anche mandato alla giunta di predisporre analoghe modifiche per la governance della *Aset S.p.A.*, da proporre al consiglio entro il 31.3.07: ciò non è stato fatto. A tutt'oggi, quindi, il Comune di Fano non esercita sulla *Aset S.p.A.* poteri sostanzialmente diversi da quelli che caratterizzano la posizione di un ordinario azionista dotato della maggioranza di controllo.

Perché possa dirsi sussistere il controllo analogo, secondo la giurisprudenza amministrativa, è necessario che sussista fra società ed ente un vincolo assimilabile alla subordinazione gerarchica, tale da garantire l'intervento dell'ente anche su singoli atti gestionali, perlomeno di maggior rilievo. Non è sufficiente un controllo che lasci al consiglio d'amministrazione "*poteri amministrativi di gestione che si sottraggono al diretto controllo dei soci e, in*

<sup>31</sup> Di tale avviso anche la Commissione europea, cfr. nota 26.6.00 indirizzata al Governo italiano.

*particolare, del detentore pubblico del capitale sociale, ciò che lascia aperta la porta a scelte dell'organo amministrativo sottratte al diretto controllo comunale*<sup>32</sup>, soprattutto allorquando non siano puntualmente definite le specifiche possibilità di intervento sulla gestione societaria, che possono fare concretamente seguito alla presa di conoscenza di rilevanti fatti gestionali da parte degli organi comunali.

In base a tale orientamento giurisprudenziale, perciò, mentre non pare porre soverchi problemi la *Aset Holding S.p.A.*, almeno dopo le ultime modifiche statutarie, non può dirsi altrettanto per quanto concerne la *Aset S.p.A.*, poiché l'ente non può incidere direttamente sulla sua gestione in alcun modo o forma. Tant'è vero, che il consiglio comunale aveva dato mandato perché si ponesse termine a tale situazione, che revoca in dubbio la legittimità degli affidamenti diretti dei servizi locali alla *Aset S.p.A.*

### III.2 L'applicazione della Finanziaria 2007 nelle società controllate

La legge 27.12.06, n. 296 (Finanziaria 2007) ha introdotto una serie di misure per il contenimento degli oneri per i compensi degli amministratori di società controllate o partecipate da enti locali. Esaminiamole separatamente.

#### ◆ articolo 1, comma 725

L'articolo 1, comma 725, ha stabilito che *"nelle società a totale partecipazione di comuni o province, il compenso lordo annuale, onnicomprensivo, attribuito al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, non può essere superiore per il presidente all'80 per cento e, per i componenti al 70 per cento delle indennità spettanti, rispettivamente, al sindaco e al presidente della provincia"*. Il comma 726 precisa che nelle società partecipate da più enti locali si deve assumere come base di calcolo l'indennità del rappresentante del socio pubblico di maggioranza, vale a dire, nel nostro caso, del Sindaco del Comune di Fano.

Il Sindaco del Comune di Fano percepisce un'indennità annua pari ad € 35.697,5 dal 1.1.06, dopo la riduzione del 10 % operata in applicazione della Finanziaria 2006.

I tre componenti del consiglio di amministrazione dell'*Aset Holding S.p.A.* percepiscono un compenso rispettivamente pari ad € 35.697,5 il presidente, ad € 15.000 il vicepresidente e ad € 8.000 il terzo consigliere, tutti entro i limiti di legge.

<sup>32</sup> Consiglio di Stato, sent. n. 5072 del 2006, pronuncia sull'appello contro il citato Tar Sardegna n.1729 del 2005.

Più complesso il discorso per quanto riguarda i sette componenti del consiglio di amministrazione dell'*Aset S.p.A.* L'assemblea del 7.6.06 aveva fissato un compenso di € 37.000 per il presidente, di € 9.500 per il vicepresidente e ad € 8.000 per gli altri consiglieri; a tale compenso si deve aggiungere il valore delle indennità che il consiglio di amministrazione nella seduta del 9.6.06 ha previsto per remunerare le deleghe conferite, pari ad ulteriori € 10.000 per il presidente e ad € 1.500 per il vicepresidente.

Il codice civile, infatti, rimette all'assemblea il compito di fissare il compenso per i componenti del consiglio d'amministrazione (art. 2389, c.1), ma consente a quest'ultimo di fissarne ulteriori a favore dei consiglieri cui siano conferite deleghe operative (art. 2389, c.3). Il comma 725 della Finanziaria 2007, tuttavia, ha introdotto una deroga ad entrambe le norme e fissato *ope legis* un limite massimo in relazione al compenso annuo lordo onnicomprensivo, in cui va incluso "*qualsiasi compenso dovuto per incarichi conferiti nell'ambito della medesima società*", come ha sottolineato il Ministero dell'Interno nella nota del 21.3.07 prot. n. 15700/5F, resa in risposta ad un quesito del Comune di Fano.

Ciò nonostante, nella seduta del 12.4.07, il consiglio ha elevato ad € 16.000 la remunerazione per le deleghe conferite, rimettendo all'assemblea l'assunzione di ogni determinazione in ordine al compenso del presidente in applicazione del comma 725.

In ossequio alla corretta interpretazione della norma, la successiva assemblea del 15.5.07 non solo ha ridotto ad € 35.697,5 l'indennità del presidente, portandola entro i limiti di legge, ma ha anche stabilito che nel nuovo importo debba essere compreso il valore dell'indennità prevista per le deleghe, dando mandato al consiglio di conformarsi al principio di onnicomprensività fissato dal comma 725.

Allo scrivente non è stato fornito alcun successivo atto del consiglio di amministrazione che attesti l'avvenuto adeguamento, che, tuttavia, secondo le informazioni acquisite oralmente presso gli uffici del Comune di Fano, risulterebbe avvenuto in base al mero dettato assembleare. Del resto, l'assemblea ha integrato il compenso del presidente con un'indennità di risultato pari al 6,25 % degli utili d'esercizio, secondo quanto consentito dal comma 725.

◆ **articolo 1 comma 727**

La determinazione del compenso degli amministratori della *Aset S.p.A.* si completa con l'importo dei rimborsi spese. L'assemblea del 7.6.06 ha stabilito che ai componenti del consiglio d'amministrazione spettano € 2.000 annue lorde a titolo di rimborso forfetario per le spese affrontate nell'esercizio delle funzioni; a tale importo la deliberazione del consiglio

di amministrazione del 9.6.06 ha aggiunto € 2.000 per il presidente a titolo di rimborso forfetario per le spese connesse alle funzioni di amministratore delegato.

Tale compenso è contrario alla previsione contenuta nell'articolo 1, comma 727, della Finanziaria 2007, che stabilisce che *"al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione sono dovuti gli emolumenti di cui all'articolo 84 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, alle condizioni e nella misura ivi stabilite"*.

L'articolo 84, comma 1, T.U.E.L. disciplina il trattamento di missione degli amministratori degli enti locali. In base ad esso, al presidente e ai componenti del consiglio di amministrazione, se autorizzati dal presidente, che, in ragione del proprio mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede la società, spetta il *"rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute, nonché l'indennità di missione alle condizioni previste dall'art. 1, c. 1, e dall'art. 3, c. 1 e 2, della l. 18 dicembre 1973, n. 836 e per l'ammontare stabilito al n. 2 della tab. A allegata alla medesima legge, e successive modificazioni"*.

Il trattamento di missione è costituito dalla corresponsione di un'indennità di trasferta per ogni 24 ore (ivi compreso il tempo per il viaggio) di assenza dalla sede (articolo 1, comma 1, legge 836/1973). Per le missioni di durata inferiore alle 24 ore, l'indennità di trasferta spetta in ragione di un ventiquattresimo della diaria intera per ogni ora di missione (articolo 3, comma 1, legge 836/1973). Le frazioni di ora inferiori a 30 minuti non vanno prese in considerazione, mentre quelle superiori a 30 minuti devono essere arrotondate ad ora intera (articolo 3, comma 2, legge 836/1973). Fermo restando il rimborso delle spese di viaggio, l'indennità di trasferta può essere sostituita con il rimborso delle ulteriori spese effettivamente sostenute (articolo 84, comma 4, T.U.E.L.).

In sostanza, quindi, per i presidenti e per i componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate da enti locali possono essere previsti due trattamenti, che sono alternativi e, pertanto, non cumulabili tra loro, e precisamente: quello composto dal rimborso delle spese di viaggio più l'indennità di missione (articolo 84, comma 1, T.U.E.L.) ovvero quello consistente nel rimborso di tutte le spese (viaggio e altre) effettivamente sostenute (articolo 84, comma 4, T.U.E.L.). Spetta all'assemblea dei soci, mediante apposito regolamento, stabilire quale dei due trattamenti deve essere concesso agli amministratori delle società partecipate da enti locali (articolo 84, comma 4, T.U.E.L.). Finché tale regolamento non sia adottato, comunque, deve essere applicato il trattamento previsto dal comma 1 dell' articolo 84 del T.U.E.L.

È, quindi, contrario alla legge prevedere forme di rimborso spese forfetarie annue.

◆ **articolo 1, comma 729**

Il comma 729 ha stabilito che il numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore all'importo determinato da un apposito DPCM, che è stato adottato il 26.6.07 (GU del 7.8.07) ed ha fissato il valore soglia in € 2.000.000.

La *Aset Holding S.p.A.* ha un consiglio di amministrazione di tre membri, mentre la *Aset S.p.A.* ha un consiglio di amministrazione di sette membri, che dureranno in carica sino all'approvazione del bilancio al 31.12.08. La società ha un capitale sociale interamente versato di € 3.090.200, quindi potrebbe avere fino a cinque consiglieri, ma non sette: in base al dettato del comma 729, perciò, dovrà adeguare il proprio statuto al nuovo limite massimo entro tre mesi dall'entrata in vigore del DPCM.

La medesima regola va applicata alle società possedute interamente dalla *Aset S.p.A.* e dalla *Aset Holding S.p.A.*, in quanto partecipate totalmente da enti locali in via indiretta. Ciò è vero, in particolare, per la società *Rincicotti ed Orciani s.r.l.*, posseduta al 100% dalla *Aset S.p.A.*, che tuttavia è già amministrata da un amministratore unico dal 18.4.07.

◆ **articolo 1, comma 735**

Il comma 735 ha imposto degli oneri di pubblicità ai soci pubblici di società per azioni: gli incarichi da essi conferiti nelle società che controllano, anche indirettamente, vanno inseriti nel proprio sito con l'indicazione del relativo compenso. Ogni ente deve anche provvedere a nominare un responsabile che provveda all'incombenza.

Il Comune di Fano avrebbe dovuto inserire nel proprio sito nomi e compensi degli amministratori da esso designati in seno al consiglio di amministrazione della *Aset S.p.A.*, della *Aset Holding S.p.A.* e della *Rincicotti ed Orciani s.r.l.*

Alla data di redazione del presente referto, tale adempimento non risultava compiuto.

### **III.3 La situazione finanziaria delle società controllate**

Pare opportuno chiudere il capitolo relativo agli affidamenti dei servizi pubblici locali con alcuni cenni sui rapporti finanziari che legano il Comune di Fano alle due società *in house*, la *Aset Holding S.p.A.* e, soprattutto, la *Aset S.p.A.*

È nella logica dell'affidamento *in house* che le due società rappresentino nella sostanza delle mere articolazioni organizzative dal Comune di Fano e degli altri soci, enti strumentali privi di autonomia decisionale ed imprenditoriale, entità distinte solo formalmente. La ricostruzione dei rapporti finanziari fra società *in house* ed ente locale, non può non risentire dell'oscillazione fra questi due poli, la distinzione formale e l'identità sostanziale.

L'accentuazione di quest'ultimo aspetto, l'identità, è stata spinta alle estreme conseguenze in almeno un caso, per ora isolato, ove la Corte dei Conti ne ha tratto argomento per operare in sostanza il consolidamento del bilancio del comune con quello di una neo-istituita società *in house* ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità<sup>33</sup>. Seguendo la logica della Corte dei Conti lombarda, la situazione economica e finanziaria delle società *in house* dovrebbe avere un immediato effetto su quella dell'ente locale, dovendosi giungere, nella sostanza, alla redazione di un bilancio consolidato.

Non potendo giungere a tale radicale soluzione, dobbiamo limitarci a ricostruire i rapporti finanziari fra Comune di Fano e società controllate muovendoci lungo le cinghie di trasmissione che legano le due distinte entità:

1. le obbligazioni definite negli atti di concessione e nei connessi contratti di servizio;
2. le obbligazioni derivanti dai rapporti sociali.

Mentre le prime non sono - o non dovrebbero essere - sostanzialmente diverse da quelle che sorgono dai rapporti di servizio che legano un ente locale ad un fornitore scelto mediante gara, le seconde sono peculiari dei rapporti con le società *in house*. Di seguito verranno sinteticamente esaminate separatamente.

Per quanto riguarda le obbligazioni derivanti dai provvedimenti di concessione e dai contratti di servizio, si deve distinguere la posizione delle due società. La *Aset Holding S.p.A.*, infatti, è essenzialmente una società di gestione patrimoniale, i cui ricavi derivano dall'affitto alla *Aset S.p.A.* delle infrastrutture che questa prima della scissione utilizzava direttamente.

<sup>33</sup> Ci riferiamo alla deliberazione n. 49/06 dell'8.11.06, con cui la Corte dei conti, sez. reg. contr. Lombardia, ha reso il proprio giudizio sul bilancio di previsione 2006 del Comune di Castelverde, affermando che "*la Società Castelverde Infrastrutture s.r.l. è Ente strumentale del Comune di Castelverde, cioè diramazione organizzativa dell'ente locale e, pertanto, priva di una sua autonomia imprenditoriale e di capacità decisionali distinte da quelle dell'ente stesso. Tale qualificazione giuridica implica che la distinzione della società rispetto al comune sia meramente formale e che, pertanto, a nulla rilevi ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, poiché la Società "Castelverde Infrastrutture s.r.l." assume la veste sostanziale di un ufficio del Comune, non distinto da esso, analogamente a qualsiasi altro ufficio comunale*".

La *Aset S.p.A.*, invece, gestisce il servizio di igiene ambientale, la distribuzione del gas ed il ciclo idrico integrato sulla base di altrettanti contratti di servizio stipulati con il Comune di Fano, nella versione originaria, il 17.5.02. Per quanto riguarda la gestione del servizio idrico, il contratto, non più modificato, prevede che la società trattenga la tariffa versata dagli utenti senza versare alcunché all'ente concedente.

La versione originaria del contratto relativo al servizio gas prevedeva, invece, che la società introitasse le tariffe riscosse dall'utenza e versasse all'ente, quale canone di concessione per l'esclusiva e per l'uso degli impianti comunali, una somma non inferiore ad € 774.685; analogamente il contratto relativo al servizio di igiene ambientale attribuiva alla società un corrispettivo annuo, da determinare entro l'anno precedente a quello di riferimento, imponendole di contro un canone non inferiore ad € 516.457, in origine quale corrispettivo per l'uso dell'impianto di smaltimento rifiuti di Monteschiantello.

Le condizioni dei due ultimi contratti citati sono state modificate dopo che la deliberazione consiliare n. 91 del 7.4.03 ha deliberato il passaggio da TARSU a TIA. L'accordo del 28.4.04 ha aumentato l'importo del canone per l'uso dell'impianto di smaltimento rifiuti ad € 985.857,75 a decorrere dal 2003, portando il canone complessivo per i servizi di gas ed igiene ambientale ad € 1.750.000. Il successivo protocollo del 6.6.05 ha fissato il canone per il servizio di igiene ambientale in € 974.457 per il 2004, mentre l'accordo del 19.12.06 ha fissato l'onere concessorio per il 2005 in € 1.750.000 (€ 975.000 per il servizio di igiene ambientale ed € 775.000 per il gas) e per il 2006 in € 2.400.000 (€ 1.625.000 per il servizio di igiene ambientale ed € 775.000 per il gas).

Si possono riscontrare alcune anomalie nel rapporto che si è instaurato fra Comune di Fano ed *Aset S.p.A.* in base ai contratti citati.

L'articolo 19 del contratto relativo al servizio di igiene ambientale prevede che il canone concessorio sia versato al Comune di Fano entro il mese di maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, mentre l'articolo 16 del contratto relativo al servizio gas fissa il termine per il versamento nel mese di marzo dell'anno successivo: tali termini non sono stati modificati dai successivi *addenda*.

La *Aset S.p.A.* non ha sempre versato tempestivamente quanto dovuto. I canoni per il 2002 andavano versati in due uniche soluzioni tra marzo e maggio 2003, ma il comune li ha incassati "a rate" emettendo ben nove reversali, tra dicembre 2004 e settembre 2005. Per il canone degli anni 2003/2006 il comune ha emesso una o due reversali nel mese di maggio dell'anno successivo a quello di riferimento, mentre più correttamente avrebbe dovuto

emetterne una entro marzo per la parte di canone afferente al servizio gas. Peraltro, l'esame dei consuntivi dimostra che all'emissione della reversale non è seguita sempre la tempestiva corresponsione del dovuto da parte dell'*Aset S.p.A.*: al 1.1.06 sulla risorsa n. 332 - CANONE A CARICO DELL'ASET PER LA GESTIONE DEI SERVIZI CONFERITI - risultavano residui attivi per € 1.750.000 relativi al canone per il 2005; al 31.12.06 ne risultavano riscossi solo € 1.500.000, nonostante l'emissione della reversale n. 888 del 12.5.06 per l'intero importo.

Attraverso queste "dilazioni" l'ente assicura alla società una forma di finanziamento impropria e non prevista in alcun atto, per valutare la quale si deve tener conto di due fatti. Innanzitutto, la società non è integralmente del Comune di Fano: il "finanziamento" accordato dal Comune di Fano riduce il costo che l'*Aset S.p.A.* dovrebbe affrontare per finanziarsi sul mercato dei capitali, ma mentre tale costo graverebbe indirettamente su tutti i soci, il costo delle dilazioni resta a totale carico dell'ente ispezionato, che si priva degli interessi che le somme percepite frutterebbero se incassate. In secondo luogo, il Comune di Fano è soggetto alle norme sulla tesoreria unica, a differenza dell'*Aset S.p.A.* e quindi la dilazione dei pagamenti finisce anche per ridurre la liquidità a disposizione del sistema di tesoreria unica.

L'analisi dei residui offre l'occasione per rilevare un'irregolarità contabile concernente l'accertamento dei canoni, che, in base ai contratti di servizio, debbono essere versati l'anno successivo a quello di riferimento. Ciò significa che il relativo credito, seppur liquido e certo, non è esigibile fino all'anno successivo e, quindi, non potrebbe essere accertato fino ad allora in base al principio della competenza finanziaria, criterio in base al quale le entrate si riconducono al periodo amministrativo in cui sorge il diritto a riscuoterle<sup>34</sup>. Non è solo questione di accertamento, ma anche di costruzione del preventivo: propriamente, l'ente non dovrebbe appostare nel preventivo dell'esercizio x l'importo corrispondente al canone dell'anno x, ma quello relativo all'anno precedente x-1, perché ogni anno l'ente matura il diritto a riscuotere il canone dell'anno precedente. Il fatto è di qualche rilievo in anni per i quali vi sia un forte incremento del canone, come il 2006, in cui si è passati da un canone di € 1.750.000 ad uno di € 2.400.000, che è rimasto tale anche per il 2007: ebbene, in realtà, l'ente non poteva prevedere di riscuotere € 2.400.000 nell'esercizio finanziario 2006, perché in tale periodo amministrativo sarebbe sorto il diritto a riscuotere il canone 2005, ben inferiore.

<sup>34</sup> In tal senso va letto il punto 19 del Principio contabile n. 2 - *Gestione nel sistema di bilancio*, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nella seduta dell'8.1.04.

Il problema non riguarda solo l'esigibilità del credito, ma anche la sua liquidità. Il canone per il 2003 è stato fissato nell'accordo del 28.4.04, quello per il 2004 nell'accordo del 6.6.05, quello per il 2005 e 2006 nell'accordo del 19.12.06: al momento di approvare i bilanci 2004, 2005 e 2006 non vi era un titolo giuridico che determinasse in modo certo l'importo del canone.

Per quanto riguarda le obbligazioni che sorgono dai rapporti sociali, il rischio maggiore per il Comune di Fano è che le due società depauperino il patrimonio loro affidato, gestendolo in modo non economico; nel breve termine questo si potrebbe tradurre in perdite di esercizio che intacchino il capitale sociale rendendo necessario attivare le previsioni degli articoli 2446 o 2447 del codice civile, con immediate ricadute finanziarie sul bilancio comunale.

Un'analisi del genere, tuttavia, richiederebbe accertamenti specifici presso le società, che esulano dall'oggetto della presente ispezione. I dati che l'ente ha fornito circa la situazione economica e patrimoniale delle due società controllate sembrano, comunque, tutt'altro che preoccupanti: i bilanci relativi ai tre esercizi 2004/2006 di entrambe le società controllate si sono chiusi con la produzione di utile e l'indebitamento, in particolare della *Aset Holding S.p.A.*, non presenta un'evoluzione anomala.

Un'ultima notazione riguarda i canoni concessori. Il Comune di Fano percepisce canoni dalla *Aset Holding S.p.A.* per la concessione delle farmacie (€ 300.000 per il 2004; € 258.885,01 per il 2005 ed € 258.885,01 per il 2006) ed altri canoni dalla *Aset S.p.A.* per la concessione in esclusiva del servizio del gas e per il servizio di igiene ambientale.

Abbiamo già indicato il valore assunto da questi ultimi nel corso degli anni; va ora precisato che il canone ha mutato natura nel corso del tempo. Originariamente, a mente della deliberazione consiliare n. 329/1997, che aveva affidato una serie di servizi locali alla *Aset S.p.A.* con la relativa dotazione strumentale, il canone era "per lo sfruttamento degli impianti della rete distributiva del gas nonché della discarica comunale di Monteschiantello", ovvero era un canone per il godimento di beni. Con la successiva deliberazione consiliare n. 276 del 29.9.05, tuttavia, l'ente ha precisato che il canone non poteva avere natura di corrispettivo per la il godimento dei beni, stante la sua indeterminatezza: si doveva intendere, inoltre, che l'ente avesse inteso trasferire tutti gli impianti, discarica compresa, prima all'*AMAF*, poi alla *Aset S.p.A.* e quindi, a seguito della scissione, alla *Aset Holding S.p.A.* Il canone, perciò, non deve intendersi quale remunerazione della cessione di un bene, ma quale corrispettivo per la concessione in esclusiva di un servizio pubblico locale.

Il fatto solleva alcune perplessità, poiché i protocolli d'intesa fra Comune di Fano e società stabiliscono che gli oneri corrispondenti ai canoni debbano avere incidenza sulle tariffe dei servizi.

Per il servizio di igiene ambientale il DPR 27.4.99, n. 158 individua il metodo che va seguito per determinare la tariffa del servizio del ciclo dei rifiuti urbani. L'articolo 3, in particolare, stabilisce che *"gli enti locali individuano il costo complessivo del servizio e determinano la tariffa [...]"* ed ancora *"la tariffa è composta da una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, e da una parte variabile, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione. Le voci di costo da coprire rispettivamente attraverso la parte fissa e la parte variabile della tariffa sono indicate al punto 3 dell'allegato I"*.

Il citato punto 3 dell'allegato 1 del DPR 158/99 individua in dettaglio i costi che possono essere presi in considerazione per comporre la tariffa: fra di essi non sono indicati canoni concessori analoghi per natura a quello applicato dal Comune di Fano. Il canone, come ricostruito nella deliberazione n. 276/05 non può essere ascritto a nessuna delle tre categorie cui l'allegato riconduce le componenti di costo rilevanti per la tariffa: non è un *costo operativo di gestione*, né un *costo comune*, né un *costo d'uso del capitale*. L'allegato, in particolare, inserisce fra i costi operativi il costo per il godimento di beni di terzi, cui però il canone versato dalla *Aset S.p.A.* non è assimilabile, perché i beni che compongono le reti, sempre a mente della ricostruzione contenuta nella deliberazione n. 276/05, non sono del Comune di Fano, ma, attualmente, della *Aset Holding S.p.A.* Potrebbero essere inseriti nella tariffa, pertanto, solo i canoni versati dalla *Aset S.p.A.* alla *Aset Holding S.p.A.*, ma non il canone versato al Comune di Fano.

Del resto, il canone in parola non è in realtà un costo attinente al servizio di igiene ambientale.

Si deve, infatti, tener conto che il Comune di Fano, controllando la società, determina liberamente l'importo del canone e lo fa di fatto in base alle proprie esigenze di bilancio, variandolo di anno in anno. La tariffa, perciò, caricata del canone, perde la natura di mezzo di copertura dei costi del servizio di igiene ambientale e di misura del suo grado di efficienza, finendo per essere null'altro che una leva fiscale camuffata in mano all'ente locale, che la può usare per la copertura dei propri costi di gestione.

Non pare che tale esito sia conforme alla lettera ed allo spirito del DPR 158/99, che limita i costi da scaricare in tariffa a quelli "affidenti al servizio", non altri. Va da sé che il fatto implica anche che l'esternalizzazione del servizio non sia indifferente per gli utenti.

È evidente, come emerge anche dalla deliberazione n. 276 più volte citata, che il Comune di Fano, al momento di esternalizzare i servizi, ha concepito il canone per garantirsi una rendita pari a quella che i medesimi servizi assicuravano precedentemente alle casse comunali. Va, peraltro, notato, che il medesimo obiettivo si può raggiungere in modo molto più lineare e trasparente - anche sotto il profilo dell'allocazione dei costi e della valutazione dell'efficienza dei servizi - attraverso la distribuzione degli utili, cui il comune parteciperebbe in misura prevalente, in tal caso, ovviamente, scontando le imposte dovute all'erario statale.

Infine, va evidenziata una certa dipendenza degli equilibri della parte corrente del bilancio del Comune di Fano da questa entrata, come sarà chiaro dai dati esposti nell'ultimo paragrafo del prossimo capitolo.

## CAPITOLO IV - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

### IV.1 Il risultato di amministrazione nell'ultimo quinquennio

Nella tabella seguente sintetizziamo i dati, tratti dai rendiconti consuntivi del quinquennio 2002/2006, rilevanti ai fini della determinazione del risultato di amministrazione. Il risultato di cassa concorda con il conto del tesoriere, Cassa di Risparmio di Fano S.p.A.

#### Risultato di amministrazione

	2002	2003	2004	2005	2006
Fondo cassa al 1° gennaio	4.750.339,80	812.756,92	7.071.546,69	7.414.213,22	9.170.261,15
Riscossioni	53.874.430,67	67.475.255,45	65.250.651,16	60.050.531,44	56.921.006,78
Pagamenti	57.812.013,55	61.216.465,68	64.907.984,63	58.294.483,51	58.458.692,03
<b>Risultato di cassa (A)</b>	<b>812.756,92</b>	<b>7.071.546,69</b>	<b>7.414.213,22</b>	<b>9.170.261,15</b>	<b>7.632.575,90</b>
Residui attivi	40.048.210,35	35.480.712,44	37.992.985,77	29.883.891,86	37.913.433,64
Residui passivi	37.820.190,69	38.879.763,85	38.185.229,98	36.603.216,98	42.532.327,10
<b>Risultato dei residui (B)</b>	<b>2.228.019,66</b>	<b>-3.399.051,41</b>	<b>-192.244,21</b>	<b>-6.719.325,12</b>	<b>-4.618.893,46</b>
<b>Risultato d'amm.ne (A+B)</b>	<b>3.040.776,58</b>	<b>3.672.495,28</b>	<b>7.221.969,01</b>	<b>2.450.936,03</b>	<b>3.013.682,44</b>

La gestione di cassa evidenzia un sostanziale equilibrio fra riscossioni e pagamenti nell'arco di tempo considerato, con saldi generalmente positivi, sì da non imporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

La gestione dei residui manifesta, al contrario, un saldo solitamente negativo, eccezion fatta per l'esercizio 2002.

Nella tabella seguente sono riportati i dati, tratti dai consuntivi, relativi alla gestione dei residui nel quinquennio: i residui al 1° gennaio di ciascun esercizio ed i pagamenti/riscossioni in conto residui effettuati nel corso dell'esercizio, distinti per titoli sia dal lato delle entrate che delle spese.

#### Gestione dei residui per titoli

ENT	2002		2003		2004		2005		2006	
	RESIDUI	RISC/PAG	RESIDUI	RISC/PAG	RESIDUI	RISC/PAG	RESIDUI	RISC/PAG	RESIDUI	RISC/PAG
I	8.958.796	8.267.004	9.555.801	8.925.583	10.844.373	10.920.915	10.564.851	10.028.659	10.048.063	9.818.519
II	6.461.985	2.269.290	9.165.998	2.366.146	9.531.625	3.121.701	10.496.418	2.361.134	11.807.568	4.696.504
III	3.300.321	1.101.655	4.798.852	2.889.189	5.130.088	3.646.331	5.928.110	5.230.680	4.372.595	3.341.874
IV	1.918.443	408.147	8.324.887	7.355.107	4.110.789	3.707.666	6.806.708	5.425.123	1.495.637	888.208
V	4.046.873	2.383.491	3.253.557	927.898	2.878.115	1.984.675	1.763.440	971.296	792.145	455.073
VI	3.540.209	706.346	4.949.116	3.532.169	2.985.722	2.267.354	2.433.459	1.956.066	1.367.883	762.404
USC										
I	8.717.624	6.880.547	8.811.889	6.969.684	9.863.858	8.032.939	9.654.586	7.774.441	9.646.149	7.591.308
II	19.649.355	4.483.367	28.026.867	9.345.230	27.494.442	10.486.475	26.355.144	6.877.811	24.229.810	6.729.853
III	0	0	0	0	0	0	0	0	9.038	9.038

IV	1.441.151	866.508	981.434	832.058	1.431.464	733.772	2.175.500	768.705	2.718.220	958.415
----	-----------	---------	---------	---------	-----------	---------	-----------	---------	-----------	---------

Dall'esame dei dati risulta una tendenza omogenea nell'incremento dei residui attivi e passivi di parte corrente: la velocità di riscossione dei residui attivi è piuttosto elevata, così come quella di pagamento dei residui passivi.

Il confronto con l'andamento della gestione di competenza, sintetizzata nella seguente tabella, rende ancor più evidente la dinamica della formazione dei residui.

#### Gestione di competenza per titoli

	2002		2003		2004		2005		2006	
	ACC.	RISC.								
I	25.943.158	16.945.071	25.365.994	15.306.199	27.734.206	17.413.790	29.480.297	19.808.479	28.043.199	18.602.475
II	11.259.967	6.287.276	8.667.301	5.901.331	8.296.011	4.209.405	7.175.602	3.401.097	6.563.376	4.678.445
III	8.478.439	5.664.559	10.647.679	7.408.779	9.778.997	5.329.651	8.330.188	3.401.097	11.543.118	6.239.079
IV	11.723.618	4.868.294	11.261.582	8.070.287	14.123.572	0	985.383	289.459	7.256.338	6.239.079
V	1.696.746	2.422	600.000	0	1.135.000	7.663.063	0	0	4.241.000	9.203
VI	7.094.836	4.970.877	6.387.718	4.792.567	6.748.070	4.986.100	6.842.152	5.935.803	7.682.550	5.912.291
	IMP.	PAG.								
I	44.538.617	37.369.141	44.502.689	36.218.604	44.916.921	36.867.541	44.140.247	35.765.648	44.151.580	36.152.017
II	14.069.058	479.197	10.844.319	1.697.545	15.592.738	2.690.629	6.806.148	599.565	12.955.814	260.765
III	1.046.180	1.046.180	1.054.049	1.054.049	859.768	859.768	999.694	990.656	1.014.547	1.014.547
IV	7.094.836	6.687.074	6.388.292	5.099.295	6.749.018	5.236.861	6.841.479	5.517.657	7.683.209	5.742.749

Sul lato delle entrate di parte corrente la riscossione avviene per lo più entro l'anno successivo a quello dell'accertamento. Sul lato della spesa corrente, invece, la velocità di smaltimento degli impegni è notevolmente minore.

Nel complesso, tuttavia, non si manifestano tendenze anomale. La corretta gestione dei residui, tuttavia, implica la necessità di procedere ogni anno al loro riaccertamento, operazione peraltro imposta dall'articolo 228, comma 3, del TUEL secondo il quale "Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui". Solo se questa operazione viene svolta puntualmente ed il saldo della gestione dei residui corrisponde quindi ad effettive posizioni di credito/debito dell'ente, il risultato di amministrazione può dirsi stimato correttamente.

È parso necessario, perciò, andare oltre il dato aggregato ed effettuare una verifica circa la composizione dei residui attivi e passivi.

#### IV.2 La gestione delle entrate: i residui attivi

Come accennato, i dati delle tabelle dimostrano che non v'è presso l'ente una tendenza anomala alla formazione di consistenti residui attivi: le somme accertate vengono rimosse

quasi integralmente nell'anno di riferimento o in quello successivo. Il dato trova conferma nell'elenco analitico dei residui allegato all'ultimo conto consuntivo approvato.

Riportiamo di seguito l'importo complessivo dei residui attivi, distinti per anno di provenienza, come risultano dall'ultimo riaccertamento al 31.12.06:

ANNO	IMPORTO
1983	4.063,13
1984	13.771,80
1985	1.565,58
1986	8.006,92
1987	19.798,59
1988	53.705,54
1989	2.675,26
1990	8.024,25
1991	4.661,10
1992	842,96
1993	12.330,72
1994	9.379,99
1995	2.284,05
1996	19.121,31
1997	38.754,05
1998	25.322,90
1999	314.017,57
2000	370.204,52
2001	2.447.594,73
2002	1.863.683,77
2003	1.186.361,81
2004	1.129.414,47
2005	2.006.693,24
2006	28.371.155,38
<b>Tot.</b>	<b>37.913.433,64</b>

L'esame in dettaglio dei residui conferma che non vi sono residui attivi risalenti nel tempo di importo rilevante. Circa i residui più vecchi, degli anni dal 1983 al 1997, si tratta in gran parte di depositi cauzionali, oltre a qualche residuo da erogare su mutui per opere pubbliche. Per quanto riguarda questi residui così risalenti non c'è molto da aggiungere a quanto già osservato nella deliberazione n. 17/2007, resa il 15.5.07 dalla sezione regionale della Corte dei Conti, chiamata ad esprimersi sul rendiconto 2005 ai sensi della Finanziaria 2006.

Va, peraltro, segnalato che nel 2006 l'ente ha proseguito l'opera già iniziata nel 2005 e sollecitata dal magistrato contabile, stralciando a seguito di revisione crediti inesigibili o di

dubbia esigibilità e conservandoli nel solo conto del patrimonio. Dalla Relazione al conto consuntivo 2006 risultano stralciati residui attivi per € 1.487.974,11 (di cui € 675.511,33 sul TITOLO I, €92.078,67 sul TITOLO II, € 656.791,12 sul TITOLO III ed € 62592,99 sul TITOLO VI).

Si è comunque proceduto all'analisi di alcune fra le situazioni creditorie di maggiore rilevanza, sulla base degli elenchi dei residui attivi. Nei paragrafi che seguono viene riepilogata la situazione dei residui attivi esistenti al 31.12.06 e con l'occasione vengono brevemente esaminate le più significative voci di entrata del bilancio dell'ente.

#### I) TITOLO I – ENTRATE TRIBUTARIE

Le entrate tributarie del Comune di Fano sono costituite in particolare dall'*Imposta Comunale sugli Immobili*, dalla *Compartecipazione IRPEF* e dall'*Addizionale Comunale all'IRPEF*: nel 2006 queste tre imposte da sole hanno rappresentato l'84% degli accertamenti del TITOLO I, pari a totali € 28.043.199,95. Ad esse si affiancano altri tributi di gettito minore ma non irrilevante, tra cui la *Tassa sull'occupazione di suolo pubblico* (3,48 % degli accertamenti), l'*Imposta comunale sulla pubblicità* (2,52%), l'*Addizionale sul consumo di energia elettrica* (2,47%) ed i *Diritti sulle pubbliche affissioni* (0,58%), mentre è sostanzialmente assente (gli importi poco significativi si riferiscono ad accertamenti su anni pregressi) la *Tassa sulla raccolta e lo smaltimento dei rifiuti*, poiché la gestione del servizio è stato esternalizzata alla controllata ASET s.p.a. ed in luogo della TARSU è stata istituita la *Tariffa di Igiene Ambientale*. Di estremo rilievo, invece, è l'importo dei *Contributi per permessi a costruire*, che nel 2006 hanno rappresentato da soli il 7,37% degli accertamenti del TITOLO I, con un importo accertato di € 2.067.644,03.

I residui sul TITOLO I esistenti al 31.12.06 sono pari ad € 9.612.554,71, di cui ben € 9.440.724,22 provenienti dall'esercizio 2006. Fra questi ultimi, € 5.361.066,5 sono relativi ad accertamenti ICI non ancora riscossi ed € 3.039.620 all'*Addizionale comunale IRPEF*.

Va del resto sottolineato, come emerge dalla tabella seguente, che sul TITOLO I gli stanziamenti sono stati addirittura di importo inferiore agli accertamenti nel 2004 e nel 2005 e leggermente inferiori solo nel 2006. Lo scarto nel 2006 è in gran parte da attribuirsi ad una sovrastima della voce di entrata RECUPERO ICI ANNI PREGRESSI, sovrastima che è un dato costante anche nel 2004 e 2005, esercizi nei quali, tuttavia, è stata più che compensata da un andamento opposto di altre voci di entrata. È evidente che ripetute sovrastime nel tempo di alcune voci di entrata potrebbero rappresentare una violazione dei *principi di veridicità e di attendibilità* e, nella specie, del *principio di prudenza* che dovrebbe presiedere in particolare

alla stima delle entrate; v'è da dire, tuttavia, che nel 2007 il bilancio dell'ente apposta prudenzialmente per tale voce solo € 300.000.

**Accertamenti/stanzamenti del TITOLO I (dati definitivi)**

	2004		2005		2006	
	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.
Entrate tributarie (TIT. I)	27.639.011	27.734.206	29.384.210	29.480.297	28.292.060	28.043.199
Di cui per voce <i>Recupero ICI</i>	3.000.000	2.978.196	1.000.000	820.612	800.000	434.834

Il notevole incremento delle entrate tributarie tra 2004 e 2005 va imputato in gran parte allo spostamento al TITOLO I della voce di entrata rappresentata dai *Contributi per permessi a costruire*, che fino al 2004 erano contabilizzati nel TITOLO IV, mutamento di impostazione contabile che corrisponde ad un mutamento sostanziale della risorsa registrata.

Con l'abrogazione dell'articolo 12 della legge n. 10/1977, disposta dall'articolo 136, commi 1 e 2, del DPR 6.6.01, n. 380, a decorrere dal 30.6.03, ai sensi dell'articolo 3 del DL 20.6.02, n. 122 convertito con la legge 1.8.02, n. 185, si doveva ritenere esser venuto meno il vincolo di destinazione delle somme riscosse per il rilascio dei permessi di costruire (già denominati concessioni edilizie)<sup>35</sup>. La cessazione del vincolo di destinazione ha modificato anche l'allocazione nel bilancio delle entrate derivanti dai contributi di costruzione, secondo le indicazioni del *Principio contabile n. 2 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali* del Ministero dell'Interno.

L'Osservatorio ha anche precisato al punto n. 20 del *Principio contabile n. 2* che, per le entrate provenienti dai permessi di costruire, "l'accertamento è effettuato sulla base degli introiti effettivi", quest'indicazione, più restrittiva rispetto ai criteri generali di accertamento delle entrate che si basano sul diritto di credito certo, liquido ed esigibile, è stata dettata per evitare previsioni non attendibili di entrate correnti con conseguenze negative, nel corso della gestione, sull'equilibrio del bilancio.

Va rilevato che l'ente non ha sempre rispettato tale principio. Nel 2002 ha accertato al TITOLO IV sulla voce *Proventi derivanti dalle concessioni edilizie* un importo di € 3.259.995,53 a fronte di un incasso in conto competenza di soli € 3.209.995,53; nel 2003 ha accertato € 4.345.995,52 a fronte di incassi per € 3.928.286,16. Nel 2005 ha accertato al TITOLO I sulla voce *Contributi per permessi a costruire* un importo di € 3.260.307,73 a fronte di un incasso in conto competenza di soli € 3.110.756,97 e nel 2006 un importo di € 2.067.644,03 a fronte di un incasso di € 1.806.661,87: la differenza è stata riportata quale residuo attivo ed incassata in conto residui.

<sup>35</sup> In tal senso Corte dei Conti, sez.reg. cont. Lombardia, parere approvato con deliberazione n.1 del 4.11.04.

Tale condotta viola il citato principio contabile e tale rilievo non è meramente formale.

Va ricordato, infatti, che l'art. 1, comma 43, della legge 30.12.04, n. 311 ha disposto che "i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380, possono essere destinati al finanziamento delle spese correnti entro il limite del 75% per il 2005 e del 50% per il 2006". È stato con ciò reintrodotta una particolare forma di vincolo di destinazione, per cui una quota dei suddetti proventi è attualmente vincolata alle spese di investimento.

Dai documenti appositamente elaborati dall'ente e prodotti allo scrivente<sup>36</sup> risulta che nel 2005 l'ente ha destinato € 2.171.243,18 derivanti da permessi di costruire a spese correnti ed € 1.012.113,53 a spese in conto capitale, mandando € 76.951,02 in avanzo; nel 2006, ne ha destinati € 1.033.822,01 a spese correnti ed € 951.652,82 a spese in conto capitale, mandando € 82.169,2 in avanzo.

Ebbene, se la percentuale si calcola, come correttamente dovrebbe avvenire, non sui proventi accertati ma sui riscossi, nel 2006 risulta destinata a spese correnti una quota pari a ben oltre il 50% consentito dalla legge.

## II) TITOLO II – CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI

I trasferimenti da enti pubblici a favore del Comune di Fano hanno subito una consistente contrazione nell'ultimo triennio, come risulta dalla tabella seguente.

### Accertamenti/stanzamenti del TITOLO II (dati definitivi)

	2004		2005		2006	
	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.
Trasferimenti correnti	8.474.067	8.296.011	7.820.104	7.175.602	6.994.167	6.563.376

Sul TITOLO II si erano formati residui per € 8.967.016,9 al 31.12.06. I residui attivi formatisi sul TITOLO II evidenziano l'unica criticità di qualche rilievo riscontrata presso l'ente: gli unici residui di qualche rilievo precedenti al 2005 sono rappresentati dai trasferimenti erariali spettanti al Comune di Fano per gli esercizi dal 1999 in poi, accertati appunto al TITOLO II.

Il dato corrisponde alle risultanze della tabella relativa alla gestione di competenza per titoli: la percentuale del riscosso sull'accertato è nel TITOLO II più bassa rispetto agli altri titoli di parte corrente e si nota una marcata tendenza all'incremento nel tempo dei residui. La situazione risulta chiaramente anche nella Relazione al conto consuntivo 2006, in particolare

<sup>36</sup> Non si è potuto ricavare il dato direttamente dal Conto del Bilancio. Il quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali per gli esercizi 2005 e 2006 indica quale voce autonoma la quota degli oneri di urbanizzazione destinati, unitamente alle risorse dei primi tre titoli dell'entrata, al finanziamento della spesa corrente. Poiché l'ente ha contabilizzato i proventi da permessi per costruire nel TITOLO I tale voce non ha assunto valore autonomo nel citato quadro.

dalla tabella 7.4.3, che dà conto dello smaltimento dei residui presenti al 31.12.05 nel corso dell'esercizio 2006: a fronte di un tasso di smaltimento del 97,72% dei residui del TITOLO I e del 76,43% del TITOLO III, per i residui del TITOLO II lo smaltimento si ferma al 39,78%.

Gli importi dei residui per trasferimenti erariali sono stati verificati e ricostruiti nella tabella seguente facendo riferimento alle risultanze della banca dati del *Ministero dell'Interno - Direzione centrale della finanza locale*, comunicate all'ente via fax in data 26.4.07 per accertare i residui attivi relativi ai trasferimenti erariali ai fini della loro reiscrizione.

**Trasferimenti erariali non riscossi - dati del Ministero dell'Interno**

	CONTRIBUTI ORDINARI	CONTRIBUTI PEREQUATIVI	CONTRIBUTI CONSOLIDATI	CONTRIBUTI SVIL. INV.	PERDITE DI GETTITO	VARI	TOTALE
1999	266.837,34						266.837,34
2000	215.860,14						215.860,14
2001	2.090.335,04	168.221,29			15.540,60	4.773,06	2.278.869,99
2002	1.194.052,95			162.758,63	140.010,29	4.773,06	1.501.594,93
2003		164.856,86	755.022,70	181.778,93	140.010,29	4.773,06	1.246.441,84
2004		21.212,70	33.514,24	457.078,76		5.637,76	517.443,46
2005		21.212,70	98.647,30	443.110,54		143,19	563.113,73
2006		21.212,70	116.464,56	353.272,42		143,19	491.092,87
							€ 7.081.254,30

La dimensione in termini assoluti di tali importi é consistente ed anche maggiore il loro peso relativo, rappresentando la parte più consistente dei residui attivi che vanno a comporre il risultato di amministrazione dell'ente.

Le difficoltà che l'ente ha incontrato ed incontra tuttora nel riscuotere questi residui, tutti trasferimenti erariali, vanno, tuttavia, attribuite alle disposizioni legislative in materia di tesoreria unica e trasferimenti erariali.

L'articolo 46, comma 1, della legge 27.12.97, n.449 ha stabilito che "Al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'entità dell'assegnazione di competenza". La norma si applica ai comuni con popolazione superiore ai 60.000 abitanti, limite che la Finanziaria 2001 ha abbassato a 50.000 abitanti.

I pagamenti dei contributi erariali sono subordinati al raggiungimento del limite di giacenza della liquidità, determinato con apposito decreto del Ministero dell'Economia in misura percentuale sulle attribuzioni di trasferimenti erariali. Il Ministero dell'Economia ha adottato

nel corso del tempo diversi decreti<sup>37</sup> per fissare il limite di giacenza e le relative modalità di calcolo; il limite è commisurato alle assegnazioni di competenza a valere sui capitoli relativi al fondo ordinario, al fondo perequativo, al fondo consolidato ed al fondo sviluppo investimenti. In presenza di disponibilità di cassa superiori al limite di giacenza previsto dalle norme, possono essere autorizzate erogazioni da parte del Ministero dell'Interno se le predette disponibilità sono insufficienti per far fronte a spese inderogabili ed urgenti; il Ministro dell'Economia, inoltre, può accordare deroghe per prelievi oltre il limite di giacenza se le disponibilità si rivelano insufficienti per spese improcrastinabili.

Applicando la normativa citata, il Ministero dell'Interno non ha potuto erogare per intero in ogni esercizio i trasferimenti erariali di spettanza del Comune di Fano, in quanto l'erogazione è risultata incompatibile con le giacenze di cassa dell'ente. Ciò ha determinato la formazione di residui passivi nel bilancio dello Stato per i trasferimenti erariali dovuti e non erogati. In particolare per gli esercizi finanziari 1999-2002 si sono formati residui sui capitoli codice n. 1316 (CONTRIBUTI ORDINARI) e n. 1317 (CONTRIBUTI PEREQUAZIONE SQUILIBRI FISCALITÀ LOCALE) dell'unità previsionale di base del Ministero dell'Interno, per un totale di € 4.135.935,72. Tali residui, in base all'articolo 36 del RD 18.11.23 n. 2440, si sono perenti.

È una situazione che non riguarda solo l'ente ispezionato, ma molti enti locali soggetti alle norme di tesoreria unica. Già nel 2005, non a caso, il Ministero dell'Interno ha effettuato la ricognizione dei residui relativi a trasferimenti erariali perenti delle annualità 1998/2002 per chiederne la reiscrizione in bilancio, procedura che, tuttavia, come risulta dalla nota del Ministero dell'Interno del 28.9.05, non è stata portata a termine nel 2005: la relativa richiesta sarà reiterata per il 2008, secondo le informazioni assunte presso l'ente, alla luce della circolare della Direzione finanza locale del Ministero dell'Interno n. 11/07 del 13.6.07.

Le annualità perente, quindi, non sono state ancora rimosse. Del resto, la reiscrizione non può essere richiesta se non allorché l'ente si trovi in situazioni di cassa compatibili con la successiva erogazione del trasferimento erariale, come da ultimo precisato nella circolare n. 11/07, secondo la quale *“l'assegnazione delle risorse in parola [assegnazione residui perenti] è disposta per l'effettivo pagamento delle somme richieste e, quindi, l'impegno delle stesse può essere assunto solo contestualmente alla liquidazione, all'ordinazione ed al pagamento della spesa. Per i pagamenti da disporre a favore degli enti soggetti al limite di giacenza l'obbligazione sorge nel momento in cui si verificano le condizioni previste*

<sup>37</sup> I decreti che hanno fissato i limiti di giacenza per gli enti in tesoreria unica sono: per il 1998, il D.M. 16.1.98; per il 1999, il D.M. 4.3.99; per il 2000, il D.M. 10.2.00; per il 2001, il D.M. 27.2.01; per il 2002, il D.M. 1.3.02; per il 2003, il D.M. 31.1.03; per il 2004, il D.M. 5.3.04; per il 2005, il D.M. 29.3.05.

(raggiungimento del limite di giacenza ovvero richiesta dell'ente). Né consegue che ove non si verificano dette condizioni alcun impegno può essere preso a carico della risorsa di specie. Pertanto dette somme se non erogate entro la chiusura dell'esercizio finanziario in cui sono state assegnate costituiscono economie di spesa, e non possono essere utilizzate negli esercizi successivi. Di conseguenza la richiesta di reinscrizione dei residui perenti dovrà essere avanzata dagli enti monitorati solo in presenza di effettiva e necessaria liquidità".

L'ente, pertanto, dovrà richiedere la reinscrizione solo allorché si verificano le condizioni anzidette, pena la perdita dei residui perenti.

V'è da tener conto, peraltro, che il mancato raggiungimento del limite di giacenza da parte dell'ente (20% delle assegnazioni di competenza da attribuire dal Ministero dell'Interno) è dipeso dall'esistenza in tesoreria unica di somme vincolate, il che gli ha posto paradossalmente problemi di liquidità. In casi simili i decreti annuali del Ministero dell'Economia e delle Finanze offrivano solo la possibilità di ricorrere all'anticipazione di tesoreria o di utilizzare in termini di cassa entrate vincolate per il pagamento di spese correnti nei limiti previsti dall'articolo 195 del TUEL. L'ente non ha mai utilizzato anticipazioni di tesoreria mentre si è avvalso della facoltà riconosciuta dall'articolo 195.

I problemi segnalati, tuttavia, dovrebbero aver trovato soluzione con la recente circolare n. 11/07, che ha previsto di escludere dal computo del limite di giacenza le somme vincolate che non siano utilizzabili in termini di cassa per il pagamento di spese correnti.

### III) TITOLO III – ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

Le entrate extratributarie del Comune di Fano danno un apporto consistente alle risorse dell'ente, come risulta dalla tabella che segue:

Entrate extratributarie – accertamenti/stanziamenti (dati definitivi)

	2004		2005		2006	
	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.
Extratributarie (tit. III)	9.823.357	9.778.997	8.863.885	8.330.188	11.143.124	11.543.118

Sul TITOLO III si erano formati residui per € 6.292.902,61 al 31.12.06.

Il grosso di tali residui deriva da accertamenti sulle risorse PROVENTI DA SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE (€ 857.824,37), PROVENTI DA SERVIZI A CARATTERE PRODUTTIVO (€ 1.081.610,32), PROVENTI PATRIMONIALI DIVERSI (€ 478.081,59) e, fra gli ALTRI PROVENTI, alla voce CANONE ASET (€ 2.400.000). Va notato, peraltro, che anche fra i PROVENTI PATRIMONIALI DIVERSI un residuo di € 250.000 corrisponde ad un accertamento per il canone dell'ASET. L'esame dei residui corrispondenti al canone ASET – su cui ci siamo soffermati

per altri profili nel capitolo relativo agli affidamenti di servizi locali - fra i più consistenti, conferma la correttezza del loro mantenimento.

Va rilevato che, fra i PROVENTI DA SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE, solo € 688.448,84 derivano dall'esercizio 2006, mentre € 49.539 ,67 risalgono ad esercizi precedenti il 2002 fino al 1998; del pari € 30.191,21 da PROVENTI PATRIMONIALI DIVERSI risalgono al periodo 1998/2001. Si deve ricordare che per molte delle prestazioni cui corrispondono i proventi indicati, il termine prescrizione è quinquennale (si pensi solo ai canoni attivi), il che impone all'ente di effettuare con particolare rigore il riaccertamento di tali residui attivi, peraltro di importo nel complesso piuttosto esiguo.

Una quota rilevante delle entrate imputate al TITOLO III sono riferibili alle sanzioni per violazioni al Codice della Strada, il D.lg. 30.04.92, n. 285: nel solo 2006 gli accertamenti ammontano ad € 1.297.364,91. L'articolo 208 dello stesso Codice della Strada impone un vincolo di destinazione a tali proventi, prevedendo che almeno il 50 % sia devoluto ad una serie di finalità fisse. Spetta alla Giunta comunale determinare in concreto la ripartizione fra le varie finalità di legge dando concretezza al vincolo di destinazione: presso il Comune di Fano tale deliberazione giuntale non è mai intervenuta e, quindi, non è stato impresso ai proventi delle sanzioni il vincolo imposto dal D.lg. n. 285.

#### IV) TITOLO IV – ALIENAZIONI, TRASFERIMENTI DI CAPITALE E RISCOSSIONI

Le entrate del TITOLO IV rappresentano anch'esse una voce rilevante fra le risorse dell'ente, come risulta dalla tabella che segue:

##### Alienazioni e riscossioni – accertamenti/stanzamenti (dati definitivi)

	2004		2005		2006	
	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.	Stanz.	Acc.
Alienazioni e riscossioni (TIT. IV)	20.281.360	14.123.572	11.600.072	985.383	13.038.851	7.256.338

Va ricordato, per una corretta lettura dei dati, che fino al 2004 l'ente imputava al TITOLO IV i proventi da oneri di urbanizzazione, spostati al TITOLO I dal 2005.

Sul TITOLO IV si erano formati al 31.12.06 residui per € 6.193.885,23 dei quali ben € 5.157.405,72 per accertamenti relativi ad alienazioni effettuate nel 2006, € 387.000 per contributi straordinari dello Stato per investimenti in conto all'esercizio 2006 ed altri € 353.228 per contributi regionali per investimenti in conto agli esercizi 2005 e 2006.

Fra le alienazioni di beni comunali, spicca l'alienazione di 17 lotti in aree nella frazione Bellocchi ad 11 cooperative diverse per € 3.255.210 (accertamento n. 01164 – corrisponde all'impegno 2061/06)

I contributi statali sono due: un contributo ministeriale di € 370.000 è stato concesso per i lavori di recupero della chiesa di San Francesco in base a DPCM 30.1.06 (accertamento n. 01288 – corrisponde agli impegni 2248/06 e 2183/06), mentre l'altro contributo ministeriale di € 92.000 è stato riconosciuto ai sensi della legge 2.12.05 n. 248 per i lavori del nodo di scambio di via Pisacane (accertamento n. 01063 – corrisponde all'impegno 1951/06).

V) TITOLO V – ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI

Sul TITOLO V si erano formati residui per € 4.568.869,19 al 31.12.06, di cui ben € 4.231.796,83 per tre mutui accessi nel 2006 con la Cassa Depositi e Prestiti per la realizzazione di opere pubbliche (accertamenti n. 0062/06, n. 00484 e n. 01229).

Si tratta per la più gran parte di residui da erogare su mutui accessi dal 1984 al 2006. Un accertamento a campione ha rilevato alcune marginali discrepanze fra i dati che risultano dall'elenco dei residui riaccertati al 31.12.06 e quelli del *report* relativo ai finanziamenti con residuo da erogare tratto dal sito internet della Cassa Depositi e Prestiti. In particolare, dal *report* risulta un residuo da erogare su un mutuo del 1985 (posizione 3211743/00) pari ad € 144,09: secondo gli uffici è stato eliminato per errore alla chiusura dell'esercizio 1999, ma si provvederà in tempi brevi a richiedere alla Cassa DD.PP. la somministrazione a saldo dell'importo suddetto accertando detta somma in competenza, facendolo poi confluire nell'anno vincolato.

La sussistenza di un residuo da erogare a beneficio del comune non può non trovare una sua evidenza nel bilancio dell'ente, per cui è opportuno che l'ente verifichi con attenzione l'elenco dei residui, assicurandosi che il caso rilevato dallo scrivente sia isolato.

VI) TITOLO VI – ENTRATE PER SERVIZI CONTO TERZI

Sul TITOLO VI si erano formati residui per € 2.374.702,78 al 31.12.06, di cui ben € 1.097.391,77 per tre accertamenti dell'esercizio 2006 relativi ad altrettanti contributi regionali destinati l'uno alla straordinaria manutenzione della rete viaria e fognante del Porto di Fano (€ 276.675: accertamento n. 00974/06 – impegni n. 1914/06 e 1915/06) e gli altri due ad interventi urgenti a difesa del litorale, rispettivamente presso la sponda San Martino (€ 150.000: accertamento n. 00139 – impegno n. 995/06) e presso viale Ruggeri (€ 675.000: accertamento n. 00140 – impegno 998/06).

### IV.3 La gestione della spesa: i residui passivi

La tabella relativa alla gestione dei residui offre una chiara visione della dinamica dei residui passivi distinti per titoli: il confronto fra 2002 e 2006 evidenzia un consistente incremento dei

residui passivi riferiti a tutti i titoli della spesa, ma con un andamento in realtà non costante nel quinquennio.

Per avere un'idea più chiara della dinamica dei residui passivi e della capacità di smaltimento dell'ente, è opportuno riportare il loro importo complessivo, distinto per anno di provenienza, come risulta dall'ultimo riaccertamento al 31.12.06:

anno	importo
1982	20.252,65
1983	6.633,70
1984	8.998,34
1985	92.516,69
1986	65.912,90
1987	19.446,59
1988	61.638,71
1990	6.480,26
1991	6.817,13
1992	37.858,72
1993	30.653,48
1994	112.050,85
1995	36.930,64
1996	94.340,41
1997	180.835,23
1998	383.509,48
1999	165.566,73
2000	999.878,27
2001	399.694,14
2002	1.207.801,65
2003	1.464.570,60
2004	8.409.010,22
2005	6.085.858,81
2006	22.635.070,90
	<b>€ 42.532.327,10</b>

L'esame in dettaglio dell'elenco dei residui passivi relativi al periodo 1982/2000 dimostra che corrispondono quasi esclusivamente a spese in conto capitale, più precisamente ad opere pubbliche. Trattandosi di impegni per opere molto risalenti nel tempo, lo scrivente ha chiesto spiegazioni circa un campione di residui di questo periodo, per verificare che sussistano ancora le ragioni del loro mantenimento. Di seguito l'elenco degli impegni, con l'indicazione dell'importo:

- 1982/50493.001- urbanizzazione zona ind.le Bellocchi - € 11.895,3;

- 1984/82763 – costruzione sottopasso pedonale Torrette - € 8.998,34;
- 1985/91066 – completamento strada com.le via Soncino - € 63.714,3;
- 1987/66494 – allargamento strada com.le Roncosambaccio - € 10.250,52;
- 1988/76775 – costruzione parcheggi - € 27.569,65;
- 1992/42070 – strada di collegamento via Corfù e via Vecchia Osteria - € 15.756,43;
- 1993/47418 – causa Zuccarini - € 1.249,83;
- 1994/02455 – indennità d'esproprio località Spadarola - € 84.444,3;
- 1996/02039 – scuola "Manfrini": acquisizione aree ditta Lucarelli - € 40.587,7;
- 1997/02588.001 – indennità d'esproprio PEEP fraz. Carrara - € 135.163,1;
- 2000/02343 – a disposizione per espropri pregressi - € 297.607,73;
- 2000/02365.001 - quota parte pari progetto esecutivo fraz. Bellocchi - € 230.000

Non vi sono rilievi da fare. Si tratta di impegni relativi a procedure d'esproprio non ancora definite o ad opere non ancora completate.

Anche per quanto riguarda gli importi relativi al periodo 2001/2005, dall'esame dell'elenco risulta che si tratta in gran parte di importi relativi a spese in conto capitale, di due tipi:

- somme corrispondenti ad opere non ancora terminate o per le quali non sono state definite le procedure d'esproprio;
- somme corrispondenti ad entrate con vincolo destinazione, corrispondenti quindi a cd. "impegni impropri", necessari per mantenere il vincolo. Si tratta per lo più di somme riveniente da concessione di diritti di superficie in zone PEEP, accantonate per interventi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 183, comma 5 TUEL.

#### **IV.4 L'applicazione dell'avanzo di amministrazione**

L'art. 187, comma 2, del D.lg. 267/2000 prevede che l'avanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, possa essere utilizzato per finalità ben precise.

È stato oggetto di verifica, attraverso l'esame dei rendiconti di gestione relativi al periodo 2002-2006, il rispetto di questa norma da parte dell'ente ed in particolare che l'avanzo di amministrazione sia stato applicato alla gestione di parte corrente in sole situazioni di "eccezionalità".

## Avanzo di amministrazione applicato (dati assestati)

AVANZO DISPONIBILE	2002	2003	2004	2005	2006
applicato al Titolo I	1.106.401,00	1.215.390,00	716.458,00	2.443.550,00	1.249.517,00
applicato al Titolo II	867.475,00	0,00	1.240.998,00	0,00	129.977,00
AVANZO VINCOLATO					
applicato al Titolo I	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
applicato al Titolo II	625.623,00	126.684,00	729.975,00	3.869.396,00	676.900,00
AVANZO PER FINANZIAMENTO SPESE C/CAPITALE	464.097,00	807.565,00	931.526,00	642.515,00	79.500,00
<b>Totale</b>	<b>3.063.596,00</b>	<b>2.149.639,00</b>	<b>3.618.957,00</b>	<b>6.955.461,00</b>	<b>2.135.894,00</b>

Dalla tabella emerge chiaramente che presso il Comune di Fano una quota non marginale dell'avanzo disponibile è stata applicata alla gestione di parte corrente, riducendo le risorse che andrebbero naturalmente destinate al finanziamento degli investimenti. Utilizzare costantemente una parte dell'avanzo disponibile per la gestione di parte corrente può essere indicatore di uno squilibrio strutturale della gestione corrente.

L'esame dei consuntivi approvati, sintetizzati nella tabella seguente, consente di constatare che nell'ultimo quinquennio le entrate dei primi tre titoli (considerando anche la quota degli oneri di urbanizzazione) sono state sempre superiori alle spese dei TITOLI I e III tranne che nel 2005, allorché si è registrato un disavanzo della parte corrente.

Si deve tener conto, peraltro, che sia nel 2005 che nel 2006 l'ente ha imputato al TITOLO I l'intero importo dei proventi per permessi da costruire, pari ad un importo accertato di € 3.260.307,73 nel 2005 ed € 2.067.644,03 nel 2006, potendo tuttavia destinare alla spesa corrente solo una percentuale rispettivamente del 75 % e del 50 %. Se si riduce il valore del TITOLO I della quota corrispondente<sup>38</sup>, aumenta il disavanzo 2005 e l'avanzo 2006 si tramuta in un lieve disavanzo. Per completare il quadro va anche aggiunto che nel 2006 l'ente ha destinato al rimborso della quota capitale dei mutui una quota pari ad € 650.000 del plusvalore realizzato attraverso l'alienazione di beni patrimoniali ex articolo 1, comma 66, della Finanziaria 2005.

## Gestione di parte corrente - (dati del consuntivo)

ENTRATE	2002	2003	2004	2005	2006
TIT. I	25.943.158	25.365.994	27.734.206	29.480.297	28.043.199
TIT. II	11.259.967	8.667.301	8.296.011	7.175.602	6.563.376
TIT. III	8.478.439	10.647.679	9.778.997	8.330.188	11.543.118
ONERI URB.	806.753	1.437.506	1.682.773	*	*
<b>TOTALE</b>	<b>46.488.318</b>	<b>46.118.481</b>	<b>47.491.987</b>	<b>44.986.086</b>	<b>46.149.693</b>
SPESE	2002	2003	2004	2005	2006

<sup>38</sup> In questa sede ci limitiamo a ridurre gli importi in misura pari al valore accertato, ma andrebbero ulteriormente ridotti per tener conto del rilievo già formulato relativamente alle non corrette modalità di accertamento di tale entrata seguite dall'ente.

TIT. I	44.538.617	44.502.689	44.916.921	44.140.247	44.151.580
TIT. III	1.046.180	1.054.049	859.768	999.694	1.014.547
TOTALE	45.584.797	45.556.739	45.776.689	45.139.941	45.166.127
RISULTATO CORRENTE	903.521	561.742	1.715.298	-153.855	983.567

\* Nel 2005 e 2006 i proventi per permessi da costruire sono stati imputati al Titolo I.

L'equilibrio di parte corrente, quindi, ha manifestato nell'ultimo biennio una notevole dipendenza da entrate straordinarie.

Va a tal proposito segnalata la recente pronuncia della Corte dei Conti<sup>39</sup>, che ha ritenuto "non conforme alla sana gestione finanziaria l'utilizzo per spese correnti ripetitive di entrate straordinarie per permessi di costruire, recupero evasione tributaria, sanzioni amministrative derivanti da violazioni del codice della strada, ...". Tale conclusione viene motivata adducendo che "le entrate di cui trattasi sono per loro natura aleatorie, sia con riferimento all'an sia, soprattutto, al quantum, essendo la fonte dalla quale provengono legata a fattori contingenti che non sono nella disponibilità del Comune. Tali caratteristiche sono, *ictu oculi*, evidenti per quanto attiene alle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, la cui entità è legata alla propensione alla trasgressione degli utenti, che nulla induce a ritenere persistente e costante, ma la caratteristica della non ripetitività è connaturata anche agli altri due tipi di entrata: ... i contributi per permessi di costruire dipendono da scelte dei cittadini ed il loro ammontare è quindi legato a fattori e decisioni esterne parimenti non governabili dall'Ente. Sul punto, pertanto, la Sezione ritiene che le entrate di cui trattasi siano entrate straordinarie che per salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'Ente, attuali e futuri, sono da destinare a spese di investimento o comunque a spese non ripetitive.

Le considerazioni che precedono, inoltre, vanno valutate tenendo conto dei rilievi già segnalati circa l'utilizzo dei proventi delle sanzioni del codice della strada e dell'errata procedura di accertamento seguita per i permessi di costruire. Ad esse si deve aggiungere, infine, che una parte non irrilevante delle entrate correnti dell'ente (€ 2.400.000 nel 2006, decisivi per l'equilibrio corrente) è rappresentato dal canone versato da ASET S.p.a., il che può destare qualche preoccupazione.

Si tratta di un'entrata che la società riesce a garantire al comune in quanto la scarica integralmente sugli utenti attraverso la tariffa, operazione sulla cui correttezza, come abbiamo già rilevato, è legittimo sollevare più di un dubbio: senza questa imposta camuffata il Comune di Fano avrebbe serie difficoltà a garantire l'equilibrio di parte corrente. Se,

<sup>39</sup> Corte dei Conti – sez. reg. contr. per la Liguria – deliberazione n. 23/2007 del 30.5.07.

d'altra parte, la società non potesse scaricare sulla tariffa il canone, la contrazione delle entrate ne metterebbe a rischio l'equilibrio.

Sarebbe prudente ridurre il grado di dipendenza della parte corrente del bilancio comunale da questa entrata, come, più in generale, dalle altre entrate straordinarie già segnalate (permessi di costruire e sanzioni relative alla circolazione stradale).

Terni/Roma 14 settembre 2007

I dirigenti dei S.I.Fi.P.

*Massimiliano Bardani*

*Massimiliano Bodi*

*Fiziana Sancricca*

*Ilario Favecc*

Scheda normativa della relazione sulla verifica amministrativo-contabile presso il Comune di Fano (PU)

Disposizioni normative

- Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 167 – *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;
- Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*;
- Legge Regione Marche 2 agosto 1984, n. 20;
- Legge Regione Marche n. 38/88;
- Legge 11 febbraio 1994, n.109;
- Legge 23 dicembre 1996, n.662;
- D.P.R. 31 gennaio 1996, n.194;
- Legge Regione Marche 22 luglio 1997, n. 44
- Legge 27 dicembre 1997, n.449;
- Legge 3 maggio 1999, n.124;
- D.P.R. 27 aprile 1999 n. 158;
- D.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 ;
- Legge 28 dicembre 2001, n. 448;
- Legge 27 dicembre 2002, n.289;
- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276;
- Decreto legge 30 settembre 2003, n.269;
- Legge 24 dicembre 2003, n.350;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 luglio 2004;
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2006;
- Legge 30 dicembre 2004, n. 311;
- Legge 23 dicembre 2005, n.266;
- Decreto legge 4 luglio 2006, n.223;
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296

Norme contrattuali

Per il personale dei livelli:

- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – parte normativa 1994/1997 e parte economica 1994/1995, stipulato il 6 luglio 1995;

- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – Revisione del sistema di classificazione professionale, stipulato il 31 marzo 1999;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999, stipulato il 1° aprile 1999;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – Contratto successivo a quello del 1° aprile 1999 (*Coda contrattuale*), stipulato il 14 settembre 2000;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – biennio economico 2000/2001, stipulato il 5 ottobre 2001;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – parte normativa 2002/2005 e parte economica 2002/2003, stipulato il 22 gennaio 2004;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – parte normativa 2002/2005 e parte economica 2002/2003, stipulato il 22 gennaio 2004;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali personale non dirigente – biennio economico 2004/2005, stipulato il 9 maggio 2006.

#### **Per il personale con qualifica dirigenziale**

- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali area dirigenza – parte normativa 1994/1997 e parte economica 1994/1995, stipulato il 10 aprile 1996;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali area dirigenza – parte economica 1996/1997, stipulato il 27 febbraio 1997;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali area dirigenza – parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999, stipulato il 23 dicembre 1999;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali area dirigenza – biennio economico 2000/2001, stipulato il 12 febbraio 2002;
- CCNL Comparto Regioni ed autonomie locali area dirigenza – parte normativa 2002/2005 e parte economica 2002/2003, stipulato il 22 febbraio 2006.

#### **Per il segretario comunale:**

- CCNL per i Segretari comunali - parte normativa 1998/2001 e parte economica 1998/1999, stipulato il 16.5.01;
- CCNL per i Segretari comunali – biennio economico 2000/2001, stipulato il 16.5.01;
- CCNDI per i Segretari comunali – stipulato il 22.12.03.