



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA
SETTORE IV

Relazione sulla verifica amministrativo-contabile svolta presso

Comune di Bagno a Ripoli (FI)

dal 14.5.2014 al 30.5.2014

Roma, 25 luglio 2014

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. ssa Raffaella Pisegna)

Raffaella Pisegna

INDICE

PREMESSA.....	3
1. Notizie di carattere generale e assetto organizzativo.....	4
2. Dotazione organica e spesa di personale	7
2.1 Provvedimenti di rideterminazione della dotazione organica	7
2.2 L'osservanza delle norme di contenimento della spesa di personale.....	10
2.3 Assunzioni a tempo indeterminato, a tempo determinato	15
2.4 Osservanza della disciplina in materia di svolgimento delle mansioni superiori.	23
2.5 Progressioni verticali.....	24
3. Il conferimento di incarichi a tempo determinato.....	25
3.1 L'incarico di Direttore Generale ai sensi dell'art. 108 TUEL	25
3.2 Incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110 c. 1 TUEL	27
3.3 Il conferimento di un incarico ai sensi dell'art. 110 c. 2 TUEL (Ufficio di Piano)	32
4. Il conferimento di incarichi a soggetti esterni	40
5. Anagrafe delle prestazioni e incarichi autorizzati ai propri dipendenti.....	52
6. La contrattazione decentrata integrativa del personale del comparto.....	54
6.1 La costituzione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.....	59
6.2 L'utilizzo delle risorse decentrate.....	74
7. Il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.....	86
8. Il trattamento accessorio del Segretario comunale	92
9. Rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica (art. 1 c. 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101).....	98

PREMESSA

La presente relazione riferisce gli esiti dell'accertamento ispettivo presso il Comune di Bagno a Ripoli disposto dal Sig. Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 36666 del 14.4.2014, ai sensi dell'art. 14 c. 1 lett. d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché degli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi del Dipartimento (artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165) e in attuazione del protocollo d'intesa stipulato tra la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La nota è stata acquisita al protocollo dell'ente n. 001/16682 del 14.5.2014.

La sottoscritta dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica è stata incaricata della presente verifica con nota dell'Ispettore Generale Capo di Finanza prot. n. 36603 del 14.4.2014 ed è stata coadiuvata dalla d.ssa Milena Pagano del Dipartimento della Funzione Pubblica (nota dell'Ispettore Generale Capo di Finanza prot. 38280 del 22.4.2014).

Conformemente alle indicazioni della nota di incarico, gli accertamenti hanno avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

1. gli adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore – artt. 6 e 6 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e art. 1 c. 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
2. il rispetto dei criteri determinati per l'avvio dei rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
3. gli adempimenti in materia di mobilità del personale - artt. 34 e 34 bis decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 30 marzo 2001, n. 165 - art. 110 comma 6 T.U.E.L.;
4. l'osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di

svolgimento delle mansioni superiori - art. 52 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

5. gli adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni- art. 53 commi 12 e ss., decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

6. osservanza della disciplina normativa e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali e alle stabilizzazioni;

7. gli adempimenti in materia di contrattazione decentrata integrativa

8. il trattamento accessorio riconosciuto al Segretario Comunale.

9. Il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica – art. 1 comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con la legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125;

I contatti con l'Amministrazione hanno riguardato in particolar modo il Direttore Generale dott. Francesco Piarulli e la responsabile dell'Ufficio Gestione e sviluppo Risorse Umane, dott.ssa Simona Nardi dell'Area IV.

La sede degli uffici comunali, presso cui si è svolta la verifica, è in Piazza della Vittoria, 1. La documentazione esaminata ai fini della presente verifica è stata acquisita, pressoché esclusivamente, in formato elettronico.

1. Notizie di carattere generale e assetto organizzativo

Bagno a Ripoli è un Comune di oltre 25.000 abitanti della Provincia di Firenze, costituito dalle comunità delle popolazioni residenti nei territori di Bagno a Ripoli, capoluogo, e nelle frazioni di Antella, Candeli, Capannuccia, Grassina, Ponte a Ema, Meoste, Osteria Nuova, Ponte a Niccheri, Rimaggio, San Donato in Collina, Vallina, Villamagna.

Ai sensi dell'art. 11 dello Statuto il Consiglio Comunale è composto dal Sindaco e da 20 consiglieri. Nel corso della presente verifica si è concluso il mandato

elettorale del Sindaco dott. Luciano Bartolini, eletto nel 2004 e confermato nel 2009. A seguito delle rinnovate elezioni amministrative, il 27 maggio 2014 L'Ufficio Elettorale Centrale ha proclamato Sindaco Francesco Casini.

Gli atti generali di cui si è tenuto conto per le verifiche poste in essere sono:

- lo Statuto, approvato con deliberazione consiliare n. 39 del 5 aprile 2000 e modificato con deliberazione consiliare n. 39 del 25 marzo 2002;
- Il Regolamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione di Giunta n. 163 del 30.10.2000 e più volte aggiornato, da ultimo con delibera n. 123 del 11.11.2013;
- il Regolamento di disciplina della misurazione e valutazione della Performance, approvato con deliberazione G.M. n. 139 del 30/12/2010.

Ai sensi degli artt. 7 e ss del Regolamento degli Uffici e dei Servizi, l'assetto strutturale dell'ente è articolato in Aree, ordinariamente affidate alla responsabilità gestionale ed al coordinamento operativo di professionalità ascrivibili alla qualifica dirigenziale. Ogni Area si articola in linee funzionali (Settori), che possono essere affidate alla responsabilità gestionale di personale cui viene riconosciuta la titolarità di posizioni organizzative.

Le strutture organizzative di Area e le linee funzionali sono determinate nell'ambito della definizione annuale del Piano Esecutivo di Gestione.

L'organigramma vigente alla data della verifica e approvato con delibera della Giunta Municipale n. 82 del 31/07/2013 articola la struttura organizzativa dell'Ente in 6 Aree (Gestione delle Risorse; Servizi al Territorio, Lavori Pubblici e ambiente; Servizi ai cittadini; Programmazione e organizzazione; Servizi Istituzionali attività culturali ed economiche; Pianificazione, territorio e paesaggio) cui sono preposti 5 posizioni dirigenziali, di cui n. 3 unità assunte con contratto a tempo determinato ex art. 110 c. 1 del decreto legislativo 267/2000 (di seguito TUEL).

L'Area 4 "Programmazione e organizzazione" è stata affidata, per il periodo 2009/2013, alla diretta responsabilità del Direttore Generale, dott. Francesco Piarulli

nominato con disposizione sindacale n. 79 del 30.7.2009, ai sensi degli artt. 85 e ss. del vigente Regolamento degli Uffici e dei Servizi e dell'art. 108 T.U.E.L.¹

Le funzioni di Segreteria dell'Ente sono state gestite, a partire dal 10.1.2005, in convenzione con i comuni di Pontassieve (capofila) e Pelago e sono state affidate al dott. Stefano Mori, nominato con decreto del Sindaco di Pontassieve n. 6 del 5.1.2005.

Revisori dei conti

L'attuale Collegio, insediatosi in virtù della delibera del Consiglio Comunale n. 86 del 13 settembre 2012 (per il periodo 19 settembre 2012/18 settembre 2015) è composto dal dott. Gabriele Deventi, Presidente, dal dott. Marco Galletti, componente, e dal Rag. Claudio Bartolucci Miceli, Componente.

Per il triennio precedente, con delibera del Consiglio Comunale n. 105 del 23.7.2009 sono stati individuati, quali Revisori dei Conti, il dott. Francesco Ceppi, Presidente, il dott. Alessandro Miccini, componente, il dott. Marco Galletti.

Organismo comunale di valutazione

Presso l'Ente risulta istituito l'Organismo Comunale di Valutazione in adempimento alle disposizioni di cui all'art. 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.²

Ai sensi del Regolamento stralcio approvato con deliberazione di Giunta n. 130 del 2.12.2010, l'Organismo Comunale di Valutazione della performance (OCV) è un organismo collegiale che opera in posizione di autonomia sia nei confronti degli organi di governo del Comune che dei dirigenti, rispondendo del proprio operato esclusivamente al Sindaco (art. 1). Tra i compiti dell'OCV vi è, in particolare, la valutazione sul grado di conseguimento degli obiettivi di ente e di unità organizzativa, nonché la proposta di valutazione della performance individuale dei dirigenti dell'ente

¹ L'art. 2 c. 186 lett. d) della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (come modificato dall'art. 1 c. 1 quater del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2) ha previsto la soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti. L'applicazione della disposizione è stata posposta alla scadenza dei singoli incarichi in ogni comune (art. 1 c. 2 citato d.l. 2/2010).

² Nella delibera 12 del 27.1.2013, la CIVIT (ora ANAC) chiarisce che, stante il mancato rinvio dell'art. 16 c. 2 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 all'art. 14 dello stesso decreto, gli enti locali hanno la facoltà e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 indicate nel citato art. 16. Qualora prevedano l'istituzione dell'OIV devono conformarsi alle indicazioni della CIVIT.

(con esclusione della valutazione del Direttore Generale rimessa alla discrezionalità del Sindaco).

L'OCV è gestito in forma associata con il Comune di Impruneta, sulla base delle convenzioni approvate con deliberazioni consiliari n. 153/2010 e n. 29/2011, è composto da 3 membri nominati dal Sindaco del Comune di Bagno a Ripoli (decreto n. 115 del 20.10.2011, e modificato con disposizione del Sindaco di Bagno a Ripoli n. 100 del 24/09/2013):

- d.ssa Samantha Arcangeli, Segretario Generale del Comune di Impruneta;
- dott. Francesco Piarulli, Direttore Generale del Comune di Bagno a Ripoli;
- d.ssa Federica Caponi in qualità di componente esterno.

Per i componenti interni non è previsto alcun compenso per la partecipazione all'Organismo. Al componente esterno, individuato a seguito di un procedura selettiva indetta con determinazione del Direttore Generale n. 21 del 10.1.2011 è corrisposto un compenso annuo onnicomprensivo pari a € 3.500,00 al lordo delle ritenute di legge, e comprensivo di IVA e oneri previdenziali. La spesa è ripartita tra i due Comuni convenzionati secondo le seguenti percentuali: Comune di Bagno a Ripoli: 60%; Comune di Impruneta 40% della spesa.

2. Dotazione organica e spesa di personale

2.1 Provvedimenti di rideterminazione della dotazione organica

Ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione, previa verifica degli effettivi fabbisogni e consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative. Una corretta determinazione delle esigenze dell'amministrazione costituisce, pertanto, il presupposto necessario per un'efficace politica del personale e

deve essere coerente con la programmazione triennale ed annuale del fabbisogno di personale e con gli strumenti di programmazione economico - finanziaria pluriennale.

Lo stesso art. 6 e l'art. 33 del citato decreto legislativo, impongono, ai fini della mobilità collettiva, la ricognizione annuale di eventuali situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale, cui consegue l'attivazione delle procedure previste dallo stesso art. 33. Le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantire l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale.

Le norme che disciplinano la materia per le amministrazioni locali sono contenute negli artt. 89 e 91 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che riconoscono l'autonomia regolamentare degli enti in materia di dotazioni organiche e loro consistenza complessiva (art. 89, c. 2, lett. e) e vincolano gli organi di vertice delle amministrazioni "alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, comprensivo di tutte le unità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, finalizzata alla riduzione programmata delle spese del personale" (art. 91, c. 1).

Il Comune di Bagno a Ripoli ha provveduto ad adottare annualmente delibere di Giunta Municipale ³ con cui contestualmente si è proceduto alla ricognizione della dotazione organica dell'ente (il numero complessivo delle unità di personale rimane costante fino al 2012 con variazioni compensative tra qualifiche diverse), all'adozione del piano triennale di fabbisogno del personale (solo con indicazione delle spese e non con indicazione delle procedure di assunzione da esperire), al calcolo della quota assunzionale a t.i. e alla ricognizione delle condizioni di soprannumero ed eccedenza del personale (non rilevate). Le previsioni generali contenute nelle Deliberazioni di

³ Si fa riferimento alle seguenti delibere di Giunta Comunale:

- n. 153 del 22.10.2009;
- n. 87 del 29.7.2010;
- n. 89 dell'8.9.2011;
- n. 83 del 31.7.2013;
- n. 42 del 31.3.2014

Giunta hanno trovato concreta attuazione nei piani annuali delle assunzioni adottati dal Direttore Generale con propri provvedimenti.⁴

L'andamento della consistenza della dotazione organica e del personale a tempo indeterminato e a tempo determinato effettivamente in servizio nel periodo 2009/2013 e alla data di inizio della stessa è esemplificato nelle tabelle che seguono.

Tabella 1: dotazione organica e personale in servizio anni 2009/2013⁵

	dotazione organica		personale in servizio al 31.12. dell'anno		differenza
	unità	provvedimento di riferimento	unità a t.i.	unità a t.d.	
2009	206	Delibera GM n. 153 22/10/2009	175	6	25
2010	206	Delibera GM n. 87 29/07/2010	178	8	20
2011	206	Delibera GM n. 87 29/07/2010	172	7	27
2012	206	Delibera GM n. 87 29/07/2010	171	6	29
2013	186	Delibera GM n. 83 31/7/2013	167	5	14
2014	186	Delibera GM n. 42 31/3/2014	vedi dettaglio tabella successiva		

⁴ Si fa riferimento alle seguenti determinazioni del Direttore Generale: n. 1486 del 30.11.2009; n. 923 del 30.7.2010; n. 953 del 20.9.2011; n. 678 dell'1.8.2013; n. 714 del 7.4.2014.

⁵ Il dato del personale a t.d. è così definito:

2009 2 unità di personale a tempo determinato (calcolo: media annua vari dipendenti- u.t.e.); 1 art. 108 e 3 art. 110 c. 1

2010 3 unità di personale a tempo determinato (calcolo: media annua vari dipendenti- u.t.e.; 1 art. 108, 3 art. 110 c. 1 e 1 art. 110 c. 2

2011 2 unità di personale a tempo determinato (calcolo: media annua vari dipendenti- u.t.e.; 1 art. 108, 3 art. 110 c. 1 e 1 art. 110 c. 2

2012 1 unità di tempo determinato - 1 art. 108, 3 art. 110 c. 1 e 1 art. 110 c. 2

2013 1 unità di tempo determinato - 1 art. 108, 3 art. 110 c. 1 e 1

Tabella 2: dotazione organica e personale in servizio alla data della verifica

categorie	dotazione organica	personale in servizio		differenza
	unità	unità a t.i.	unità a t.d.	
A	0	0	0	0
B1	20	18		2
B3	45	43		2
C	56	51		5
D1	46	42		4
D3	13	11		2
dirigenti	6	2	3	1
Dir. Generale	0		1	
TOTALI	186	167	4	15

N.B. sono escluse n. 2 unità in aspettativa senza assegno per svolgimento di incarichi presso altra PA

2.2 L'osservanza delle norme di contenimento della spesa di personale

Il quadro normativo attualmente vigente, frutto di plurimi interventi normativi, pone agli enti locali il rispetto di due vincoli ai fini della tendenziale riduzione della spesa di personale da parte degli enti soggetti al patto di stabilità.

Il primo, definito dall'art. 1 c. 557, 557 bis e 557 ter della legge 27 dicembre 2006, n. 296), relativo alla riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

L'aggregato delle spese di personale da prendere in considerazione comprende le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali; le spese sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

In caso di mancato rispetto del principio di tendenziale riduzione della spesa di personale, si applica il divieto per gli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e qualsivoglia tipologia contrattuale (c. 557 ter).

Il secondo vincolo impone agli enti di contenere l'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti nel limite massimo del 50 per cento, pena l'impossibilità, anche in questo caso, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale (art. 76 c. 7 d.lgs. 25 giugno 2008, n. 112).⁶

Nel computo vanno considerate, a seguito della novella di cui all'art. 20 c. 9 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

Ferma restando la necessità di far riferimento al dato degli impegni come desumibili dai rendiconti approvati dagli enti (V. Corte dei Conti Sez. riunite in sede di controllo n. 27/2011), va sottolineato che la composizione degli aggregati "spesa di personale" da prendere in considerazione ai fini della verifica del rispetto dei due vincoli non coincide.

⁶ Vale la pena di segnalare che, nel corso della redazione della presente relazione, l'art. 3 c. 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, in attesa di conversione, ha abrogato l'art. 76 c. 7 del d.lgs. 112/2008 introducendo nuovi vincoli a decorrere dall'anno 2014: *"Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti."*

Infatti, ai fini della verifica del rispetto dell'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente, occorre considerare l'aggregato "spese di personale" al lordo di tutte le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557 (V. Corte dei Conti Sez. riunite in sede di controllo n. 27/2011).

Circa l'ambito soggettivo e le modalità di calcolo per il consolidamento dei dati delle società partecipate, si è pronunciata la Sezione Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione 14 del 30.11.2011.⁷

Presso il Comune di Bagno a Ripoli, si è riscontrato il sostanziale rispetto dei vincoli sopra descritti.

L'Area Programmazione e Risorse del Comune ha fornito i prospetti dimostrativi della dinamica della spesa di personale, nel periodo 2009/2013, che evidenziano un trend di costante diminuzione del valore assoluto e di contenimento dell'incidenza spese di personale/spese correnti intorno al 30% .

I dati sono riportati nelle tabelle seguenti.

⁷ La Sezione Autonomie della Corte dei Conti Sezione delle Autonomie con deliberazione 14 del 30.11.2011 ha enunciato i seguenti principi:

- *"Per la determinazione, ai sensi dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, della spesa del comparto "personale", si considerano: a) le società partecipate in modo totalitario da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, tenuto conto del concetto univocamente accolto di società in house, come società che vive "prevalentemente" di risorse provenienti dall'ente locale (o da più enti locali), caratterizzata da un valore della produzione costituito per non meno dell'80% da corrispettivi dell'ente proprietario; b) le società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, c.c., purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali".*
- *"Ai fini della determinazione della spesa del comparto personale dell'ente locale e delle società partecipate o controllate, di cui all'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili delle società (bilancio di esercizio) e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto degli enti, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. l. n. 266/2005, senza alcuna detrazione o rettifica, in assenza di specifiche norme che definiscono modalità e termini per il consolidamento dei conti, attualmente in fase di sperimentazione (art. 36, l. n. 118/2011).*
- *"Ai fini del calcolo del rapporto di incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, si agisce soltanto sul numeratore, ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico dell'ente medesimo (o ai ricavi derivanti da tariffa, se presenti in luogo del corrispettivo stesso). Il calcolo va effettuato per ciascun organismo partecipato, che si tratti di società posseduta da uno o più enti, ovvero di società miste pubblico privato, controllate dall'ente a norma dell'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, c.c."*

Tabella 3: spese di personale (art. 1 c. 557 legge 296/2006)

Dettaglio: (dati a consuntivo)	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	anno 2013
Spesa intervento I	€ 7.037.242,34	€ 6.656.808,93	€ 6.688.866,11	€ 6.457.501,41	€ 6.408.339,65
mensa	€ 80.000,00	€ 117.955,50	€ 83.968,00	€ 84.997,85	€ 84.979,08
borse di studio	€ 27.180,00	€ 26.282,73	€ 13.685,73	€ 567,62	€ -
co.co.co.	€ 11.166,68	€ 12.987,90	€ 22.995,34	€ -	€ -
lavoro interinale	€ 7.227,33	€ -	€ -	€ -	€ -
spese per formazione e rimborsi spese al personale	€ 35.633,42	€ 32.836,78	€ 6.831,14	€ 9.553,10	€ 9.441,73
Irapp	€ 445.729,00	€ 432.367,18	€ 426.596,59	€ 426.857,24	€ 417.173,88
Incentivi per la progettazione	€ 62.853,58	€ 10.028,14	€ 12.787,00	€ 4.826,09	€ 10.103,94
Somme Istat censimenti		€ 14.336,40	€ 14.342,03	€ 8.972,85	
Altre spese di personale escluse ai sensi delle norme vigenti (ad es.: arretrati contrattuali - spese personale categorie protette - rettifiche Irapp - incentivi ICI - incentivi progettazioni - diritti rogito vegetario -)	€ 1.121.816,43	€ 1.146.885,93	€ 1.117.435,19	€ 1.075.192,05	€ 1.100.420,78
Totale di spese di personale	€ 6.585.215,92	€ 6.156.717,63	€ 6.152.636,75	€ 5.918.084,14	€ 5.829.617,50

Tabella 4: spese di personale/spese correnti (art. 76 c. 7 d.l. 112/2008)

Dettaglio: (dati a consuntivo)	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	anno 2013	previsione 2014
Spesa intervento I	€ 7.037.242,34	€ 6.656.808,93	€ 6.688.866,11	€ 6.457.501,41	€ 6.408.339,65	€ 6.415.643,07
mensa	€ 80.000,00	€ 117.955,50	€ 83.968,00	€ 84.997,85	€ 84.979,08	€ 80.000,00
borse di studio	€ 27.180,00	€ 26.282,73	€ 13.685,73	€ 567,62	€ -	€ 10.000,00
co.co.co.	€ 11.166,68	€ 12.987,90	€ 22.995,34	€ -	€ -	€ -
lavoro interinale	€ 7.227,33	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
spese per formazione e rimborsi spese al personale	€ 35.633,42	€ 32.836,78	€ 6.831,14	€ 9.553,10	€ 9.441,73	
Irapp relativa al personale	€ 421.026,23	€ 410.515,01	€ 425.601,59	€ 426.857,24	€ 393.689,37	€ 397.759,00
Incentivi per la progettazione	€ 62.853,58	€ 10.028,14	€ 12.787,00	€ 4.826,09	€ 10.103,94	
Somme Istat censimenti		€ 14.336,40	€ 14.342,03	€ 8.972,85		
Totale di spese di personale	€ 7.682.329,58	€ 7.181.751,39	€ 7.269.076,94	€ 6.993.276,16	€ 6.906.553,77	€ 6.903.402,07
Aggiungere spesa personale Soc. partecipate			€ 1.731.255,56	€ 1.293.884,65	dati in fase di acquisizione	
TOTALE SPESA PERSONALE CONSOLIDATA			€ 9.000.332,50	€ 8.287.160,81		
SPESA CORRENTE	€ 23.397.737,88	€ 22.841.420,16	€ 21.629.323,37	€ 20.994.719,92	€ 22.619.001,92	€ 20.963.587,00
Aggiungere spesa Soc. partecipate			€ 8.561.490,35	€ 6.562.923,51	dati in fase di acquisizione	
TOTALE SPESA CORRENTE CONSOLIDATA			€ 30.190.813,72	€ 27.557.643,43		
Spesa personale lorda su spesa corrente	32,83%	31,88%	33,61%	33,31%	30,53%	32,93%
Spesa personale lorda su spesa corrente DATI CONSOLIDATI			29,81%	30,07%		

Ai fini del rispetto del vincolo di cui all'art. 1 c. 557 della legge 27.12.2006, n. 296, sono state comprese nell'aggregato "spese di personale" le spese sostenute per la remunerazione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, a tempo determinato e somministrazione di lavoro interinale, per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 TUEL, per oneri riflessi e IRAP, mentre sono esclusi gli oneri per rinnovi contrattuali, per il pagamento di diritti di rogito e di alcuni compensi incentivanti (progettazione e recupero ICI), nonché gli oneri relativi alle categorie protette.

Anche il vincolo rappresentato dal rapporto spese di personale/spese correnti, appare rispettato con riferimento all'aggregato "spese di personale" calcolato al lordo di tutte le voci escluse ai fini del rispetto dell'art. 1 c. 557 della legge 296/2006.

Per gli anni 2011 e 2012, il prospetto evidenzia il consolidamento dei dati riferiti alle società partecipate dall'ente locale.

Il consolidamento è sostanzialmente in linea con le indicazioni fornite dalla Corte dei Conti Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14 del 30.11.2011 sia con riferimento alle società prese in considerazione che al metodo utilizzato nel consolidamento.

In particolare sono state escluse dal consolidamento quelle società partecipate titolari di affidamenti con gara di servizi pubblici o volte a soddisfare esigenze aventi carattere industriale o commerciale.⁸

La tabella sopra riportata evidenzia, in ottemperanza alle indicazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 3 del 17.1.2012, il consolidamento sia delle spese di personale che delle spese correnti sostenute dalle società.⁹

⁸ Nel dettaglio, risultano consolidate le spese delle seguenti società partecipate: Casa s.p.a. (recupero e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica- quota del 2%); Toscana Energia s.p.a. (distribuzione del gas, di energia elettrica, calore ed altro- quota 0,0652%); Terre del Levante s.c.a.r.l. (promozione del turismo locale - quota 10% in liquidazione); Linea Comune s.p.a. (funzioni di supporto e tecnico operative per i servizi di e-government- quota 2%); Quadrifoglio s.p.a. (gestione servizi di igiene urbana ed ambientale - quota 1,197%); Publiacqua s.p.a. (ciclo integrato delle acque - quota 0,01%); Agenzia Fiorentina per l'Energia (diffusione e promozione cultura energia e sviluppo sostenibile - 0,728%). Non sono state consolidate le spese della SIAF s.p.a. (affidamento con gara del servizio di gestione cucine e centri di cottura e fornitura pasti - quota 22%); Ataf s.p.a. (a partire dal 2005 affidamento con gara del servizio di trasporto locale, ramo d'azienda ceduto a partire dall'1.12.2012- quota 2,57%); FidiToscana s.p.a. (erogazione crediti medio e breve termine - quota 0,002%); BancaEtica s.p.a. (raccolta risparmio ed esercizio del credito - quota 0,006%).

⁹ Si v. delibera 3/2012 Corte dei Conti Sezione regionale di Controllo per la Toscana: "Per quanto non espressamente previsto nella deliberazione appena citata, la Sezione precisa che, nella delibera n. 14/2011 della Sezione delle autonomie, si è puntualizzato inoltre che nel caso in cui la società partecipata percepisca, in luogo dei corrispettivi, "ricavi derivanti da tariffa, è possibile utilizzare tali ricavi, associati agli utenti di ciascun ente proprietario, da sommare ad eventuali corrispettivi, se presenti." In tale circostanza, la quota degli introiti da tariffa riferibile al singolo socio-comune va sostituita o sommata al corrispettivo versato dal comune sia in occasione del calcolo della spesa di personale della società attribuibile al comune secondo la proporzione sopra delineata (numeratore), sia in riferimento al calcolo della spesa corrente (denominatore), in quanto tale importo avrebbe costituito il contributo versato dal comune alla società (e quindi rientrante nella spesa corrente dell'ente locale) nel caso in cui lo stesso avesse introitato direttamente il gettito derivante dalla tariffa."

2.3 Assunzioni a tempo indeterminato, a tempo determinato

Come appena rappresentato, risultano rispettati da parte del Comune di Bagno a Ripoli i vincoli all'incremento della spesa di personale cui il legislatore nazionale ha subordinato la possibilità per gli enti locali di procedere ad assunzioni a qualsiasi titolo e per qualsivoglia tipologia (art. 1 c. 557 della legge 296/2006 e c. 557 ter introdotto dall'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n 78; art. 76 c. 5 decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

Allo stesso modo, nel periodo 2009/2013, l'Ente ha regolarmente certificato il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno, condizione anche questa necessaria per procedere a nuove assunzioni (art. 76 c. 4 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).¹⁰

L'Area Programmazione ed Organizzazione dell'Ente ha, infatti, fornito allo scrivente elenchi dettagliati delle assunzioni a tempo indeterminato e determinato (all. nn. 1 e 2) effettuate negli anni 2009/2013 in coerenza con i provvedimenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui si è riscontrata la regolare adozione e con le determine assunte dal Direttore Generale di definizione dei piani annuali delle assunzioni.

➤ Assunzioni a tempo indeterminato

Le assunzioni a tempo indeterminato negli enti locali, che siano in regola con i vincoli descritti in precedenza, devono essere contenute nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Il limite è disposto dall'art. 76 c. 7 decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 come modificato dall'art. 14 c. 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n 78 che prevedeva un

¹⁰ In precedenza, il vincolo è stato disposto in sede di approvazione delle leggi finanziarie per gli anni 2003 (legge n. 289/2002), 2005 (legge n. 311/2004), 2006 (legge n. 266/2005) e 2007 (art. 1 comma 561 legge n. 296/2006). Si è presa visione delle certificazioni inviate al Ministero dell'Economia e delle Finanze in sede di monitoraggio del patto di stabilità interno.

limite del 20% a decorrere dall'1.1.2011 e dall'art. 4 ter decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 che ha innalzato tale limite al 40%.¹¹

In coerenza con le indicazioni dei giudici contabili, tale limite deve essere calcolato con riferimento a tutte le cessazioni verificatesi a partire dall'entrata in vigore della norma limitatrice (Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per la Calabria delibera n. 22/2012), escludendo le procedure di mobilità in uscita e in entrata intervenute (Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia delibera n. 80/2011) e non considerando, stante il carattere di obbligatorietà, le assunzioni effettuate ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68 nel limite della quota d'obbligo.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli, le disposizioni richiamate risultano rispettate dal momento che l'Ente, a decorrere dall'1.1.2011, ha proceduto ad un'unica assunzione a t.i., tramite procedura selettiva pubblica (Monciatti Tommaso a far data dall'1.2.2014). Le ulteriori assunzioni a tempo indeterminato sono state effettuate tutte all'esito di procedure di mobilità.

Come riepilogato nel prospetto (all. 3) denominato "calcolo della capacità assunzionale Comune di Bagno a Ripoli" allegato alla delibera G.M. 42/2014 di programmazione triennale fabbisogno di personale, l'assunzione sopra menzionata comporta un onere annuale pari a € 31.426,19 a fronte di una capacità assunzionale derivante dalle cessazioni verificatesi e quantificata in complessivi € 183.049,03.

A scandaglio si è visionata la documentazione relativa alle seguenti assunzioni a t.i.:

- D'Amore Arianna: l'assunzione è stata disposta con determinazione del Direttore Generale n. 1389 del 13.12.2012 in accoglimento della domanda di mobilità "compensativa" presentata congiuntamente dalla sig.ra D'Amore, in uscita dal Comune di Firenze, e dalla sig.ra Borgheresi Francesca, in entrata al

¹¹ A partire dal 2014 tali vincoli sono definiti dall'art. 3 c. 5 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 in sede di conversione (v. nota n. 6).

Comune di Firenze. In accordo con la disciplina posta dall'art. 30 del decreto legislativo 165/2001, il trasferimento ha riguardato personale inquadrato nella medesima qualifica ed è stato espresso il nulla osta da parte delle Amministrazioni di appartenenza (contratto di lavoro sottoscritto il 27.12.2012 con decorrenza 31.12.2012);

- Monciatti Tommaso: l'assunzione è stata disposta con determinazione del Responsabile dell'Area Programmazione e Risorse n. 78 del 23.1.2014 e formalizzata con contratto sottoscritto il 30.1.2014 con decorrenza dall'1.2.2014, all'esito della procedura concorsuale indetta con determinazione del Responsabile dell'Area Programmazione e Risorse n. 1023 del 14.11.2013. L'indizione della procedura concorsuale è stata preceduta dalla comunicazione preventiva al Dipartimento della Funzione Pubblica e alle strutture regionali e provinciali con indicazione del profilo professionale per il quale si intendeva bandire il concorso, ricognizione che ha avuto esito negativo (art. 34bis del decreto legislativo 165/2001). L'ente ha, altresì, regolarmente proceduto all'adozione e pubblicazione di uno specifico avviso di mobilità volontaria (determinazione del Responsabile dell'Area Programmazione e Risorse n. 700 dell'1.8.2013) ai sensi dell'art. 30 c. 2 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche questa conclusasi con esito negativo.

➤ **Assunzioni a tempo determinato**

La disposizione principale in materia è l'art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per quanto concerne le disposizioni di contenimento della spesa, l'art. 9 c. 28 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 ha disposto che *“A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo,omissis.... possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della*

spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, c. 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009”.

L'applicazione della disposizione è stata estesa, quale principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, agli enti locali a decorrere dall'1.1.2012 (art. 4 c. 102 legge 12 novembre 2011, n. 183) ed ha previsto alcune deroghe escludendosi, fino a tutto l'anno 2012, le assunzioni del personale educativo e scolastico, di polizia locale e dei lavoratori socialmente utili coinvolti in processi di stabilizzazione già avviati (art. 1, comma 6 bis, del decreto legge 216 del 29/12/2011). A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.

A tale riguardo, con determinazione del Direttore Generale n. 1489 del 28.12.2012, è stato quantificato il limite di spesa derivante dalla disposizione in esame in € 82.717,29 nei termini riportati di seguito (dati riferiti alle risultanze del rendiconto di gestione 2009).

ANNO 2009		ONERI DIRETTI		LIMITE 50%
TIPOLOGIA	PERIODO INCARICO	RIGO PEG	IMPORTO	
Spesa per CONTRATTI art. 110 c. 2 D.lgs 165/2001	01/03/2008 28/02/2009	26.06.00	€ 4.371,00	
Spesa per CONTRATTI art. 110 c. 2 D.lgs 165/2001	fino al 31.12.2008 (arretrati)	26.06.00	€ 52,91	
Spesa per CONTRATTI art. 108 d.lgs 165/2001 DIREZIONE GENERALE	01/03/2008 24/06/2009	26.06.00	€ 88.065,30	
Spesa per CONTRATTI art. 108 d.lgs 165/2001 DIREZIONE GENERALE -	01/09/2009 30/06/2014 (scad. Mandato elettorale)	26.06.00	€ 23.368,04	
Personale non di ruolo		17172	€ 34.350,00	
Cococo settore sociale	20/09/2008 30/06/2009 20/09/2009 30/06/2010	7669	€ 10.000,00	
Interinale	20/07/2009 02/10/2009	17	€ 7.227,33	
TOTALE			€ 165.434,58	€ 82.717,29

Essendo il limite di spesa già totalmente assorbito dai rapporti in essere, con il provvedimento citato si è dato atto dell'impossibilità per l'Ente di procedere all'attivazione di ulteriori rapporti di lavoro con forme flessibili di impiego nel corso del 2012 e del 2013.

In ordine all'efficacia intertemporale della medesima disposizione, si condivide l'orientamento espresso dalla magistratura contabile che riferisce il vincolo alle assunzioni ex novo disposte dagli enti locali e non ne fa derivare l'inefficacia sopravvenuta dei rapporti a tempo determinato in corso alla data di entrata in vigore della norma limitativa, nella misura in cui comportino una spesa "eccedente" il limite di legge.¹²

¹² Si veda parere espresso dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Calabria con deliberazione 23/2012: "Relativamente, infine, all'ulteriore questione posta dal comune, inerente l'efficacia intertemporale dell'articolo 9, comma 28 (ovviamente per le categorie di personale non ricomprese nel menzionato comma 6 bis, per le quali è previsto un differimento al 2013), deve innanzitutto rilevarsi come il legislatore non abbia esplicitamente previsto la retroattività della norma in questione, che tuttavia riveste, secondo quanto testè argomentato, carattere immediatamente precettivo; evidenza che, tenuto conto della formulazione letterale della norma ("a decorrere dal 2011possono avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50 per cento") potrebbe anche indurre a ritenere in via interpretativa l'inefficacia sopravvenuta dei rapporti a tempo determinato (pur se legittimamente instaurati pro tempore) in corso alla data di entrata in vigore della norma limitativa, nella misura in cui comportino una spesa "eccedente" il limite di legge. Tuttavia, la Sezione ritiene di non poter condividere detta soluzione ermeneutica della sopravvenuta automatica inefficacia dei pregressi rapporti di lavoro a tempo determinato, già

A scandaglio si è visionata la documentazione relativa alle seguenti assunzioni a t.d.:

Quinti Laura: nel periodo 2009/2013, l'Ente ha sottoscritto con la sig.ra Quinti Laura n. 3 contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, a tempo pieno e nella qualifica di Assistente amministrativo B3, ricorrendo alla graduatoria vigente per assunzioni a tempo indeterminato. In particolare, la sig.ra Quinti Laura ha prestato servizio nei seguenti periodi:

- 4.5.2009/30.6.2009: per sopperire alle esigenze dell'Ufficio elettorale in occasione delle elezioni europee e amministrative (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 521/2009, contratto sottoscritto il 30.4.2009);
- 15.2.2010/27.4.2010: per le esigenze dell'Ufficio elettorale in occasione delle elezioni regionali (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 212/2010, contratto sottoscritto il 15.2.2010);
- 1.8.2010/31.12.2010 e 1.1.2011/30.6.2011: per le esigenze del Servizio Viabilità a seguito della dichiarazione di inidoneità assoluta e temporanea all'impiego di un'unità cat. B3 (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 892/2010, contratto sottoscritto il 29.7.2010). Il rapporto di lavoro è stato prorogato per ulteriori 6 mesi in considerazione delle perduranti

legittimamente stipulati e ancora in corso alla data di entrata in vigore della norma esaminata. In materia, giova infatti richiamare il tradizionale principio di tipicità e formalizzazione delle c.d cause di cessazione dei rapporti di lavoro con la P.A., per come previste dalla vigente e articolata normativa di settore, con particolare (ma non esclusivo) riguardo al d.lgs. n. 165/2001 e anche alla normativa civilistica ivi richiamata (art. 2 commi 2 del Tupo); per converso, l'articolo 9, comma 28 del decreto legge n. 78/2010 (convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010), non prevede espressamente alcuna automatica conseguenza sui rapporti di lavoro già instaurati, cui evidentemente deve ritenersi applicabile l'ordinaria disciplina vigente (peraltro diversificata in ragione del tipo di rapporto), anche con riguardo alle cause di risoluzione. Peraltro, anche in ambito civilistico, pare utile in materia richiamare la giurisprudenza laburistica della Corte di cassazione, ormai da tempo orientata in prevalenza nel senso di ritenere che il rapporto di lavoro privatistico non si risolva in via automatica per la sopravvenuta impossibilità della prestazione (nella specie: del datore di lavoro, che non potrebbe più avvalersi della prestazione lavorativa del dipendente) dovuta a factum principis (sopravvenienza normativa), dovendosi escludere la compatibilità con la disciplina di settore (id est del diritto del lavoro) degli effetti risolutivi regolati dal diritto comune agli art. 1256, 1463 e 1464 c.c. (ex multis: Cass. 23 febbraio - 29 marzo 2010, n. 7531; Cass. 2 agosto 2001, n. 10574; Cass. 26 maggio 2001, n. 7210; Cass. 21 luglio 2000, n. 96209)".

esigenze del Settore Viabilità (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 1546/2010, estensione del contratto sottoscritta il 30.12.2010);

Mugnaini Matteo: Per le esigenze dell'Area 3 –Servizi ai cittadini relative alla conduzione di scuolabus, a seguito delle dimissioni volontarie di altro dipendente, il Comune ha proceduto all'assunzione del sig. Mugnaini, facendo ricorso alla graduatoria vigente per Assistente conduttore Macchine complesse- Autista di Scuolabus – cat. B3 presso il Comune di San Casciano Val di Pesa, previo accordo con il medesimo comune. Il sig. Mugnaini risultava utilmente collocato in graduatoria e ha dato la propria disponibilità all'assunzione. Nel dettaglio il sig. Mugnaini Matteo ha prestato servizio presso l'Ente nei seguenti periodi:

- 3.5.2010/31.7.2010 (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 535/2010, contratto sottoscritto il 30.4.2010);
- 15.9.2010/30.12.2010 (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 10222010, contratto sottoscritto il 13.9.2010).

Monciatti Tommaso: nel periodo 2009/2013, l'Ente verificato ha sottoscritto con il sig. Monciatti Tommaso un contratto di lavoro a tempo determinato per le esigenze del Settore Servizi Informativi, avvalendosi della graduatoria vigente a tempo indeterminato per "Esperto dei Servizi Informatici" cat. C1. Il sig. Monciatti Tommaso è stato inizialmente assunto per il periodo 1.12.2010/31.5.2011 (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 1354/2010, contratto sottoscritto il 29.11.2010); in seguito il rapporto di lavoro è stato prorogato al 30.11.2013 (determinazione Area Programmazione e Organizzazione n. 532/2011, estensione del contratto sottoscritta il 26.5.2011). Infine, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 1 c. 400¹³ della legge 24

¹³ Questa la disposizione "Nelle more dell'attuazione dell'articolo 1, comma 8, della legge 28 giugno 2012, n. 92, fermi restando i vincoli finanziari previsti dalla normativa vigente, nonché le previsioni di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono prorogare i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, in essere al 30 novembre 2012, che superano il limite dei trentasei mesi comprensivi di proroghe e rinnovi, previsto dall'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, o il diverso limite

dicembre 2012, n. 228 come modificato dall'art. 4 c. 4 del decreto legge 21 maggio 2013, n. 54, l'Ente ha prorogato il rapporto di lavoro fino al 31.12.2013 oltre la scadenza naturale dei 36 mesi, previa la sottoscrizione di un apposito accordo decentrato con le organizzazioni sindacali (determina del Direttore Generale n. 602/2013, estensione del contratto sottoscritta il 25.7.2013).

➤ **Altre forme flessibili di impiego e "stabilizzazioni"**

Nel periodo 2009-2013, il Comune di Bagno a Ripoli non ha proceduto alla "stabilizzazione" di personale in precedenza assunto a t.d. (leggi finanziarie 2006 e 2007).

Limitatamente all'anno 2009 si è riscontrato il ricorso all'istituto della somministrazione di lavoro a tempo determinato da parte dell'Agenzia "Gruppo Viesse s.p.a." di Milano, risultata aggiudicataria della gara indetta con determinazione del Settore Affari generali n. 46/2008.¹⁴

L'affidamento della fornitura è stato disposto per le esigenze di carattere temporaneo del Settore Servizi al territorio con i seguenti provvedimenti:

- Determinazione n. 891 del 15.7.2009: un'unità di personale categoria B1 dal 20.7.2009 al 3.9.2009;
- Determinazione n. 1042 del 4.9.2009: un'unità di personale categoria B1 dal 4.9.2009 al 2.10.2009;

Gli oneri complessivamente liquidati sono € 1.297,38 mese di luglio 2009 (atto di liquidazione n. 1454 del 24.8.2009), € 2.700,91 per il mese di agosto 2009 (atto di liquidazione n. 1608 del 28.9.2009), € 2.966,21 per il mese di settembre 2009 (atto di

previsto dai Contratti collettivi nazionali del relativo comparto, fino e non oltre il 31 dicembre 2013, previo accordo decentrato con le organizzazioni sindacali rappresentative del settore interessato secondo quanto previsto dal citato articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 368 del 2001. Sono fatti salvi gli eventuali accordi decentrati eventualmente già sottoscritti nel rispetto dei limiti ordinamentali, finanziari e temporali di cui al presente comma".

¹⁴ Aggiudicazione definita con determinazione del Settore Affari Generali n. 195/2008 che approva gli atti di gara.

liquidazione n. 1847 del 2.11.2009), € 262,83 per il mese di ottobre 2009 (atto di liquidazione n. 1740 del 31.12.2009).

2.4 Osservanza della disciplina in materia di svolgimento delle mansioni superiori.

La disciplina delle mansioni superiori è contenuta nell'art. 52, c. 2 e seguenti, del decreto legislativo n. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi del quale le stesse possono essere conferite esclusivamente in casi di obiettive, particolari ed eccezionali esigenze di servizio, al verificarsi di una delle seguenti fattispecie:

- vacanza di posto in organico, in tal caso il conferimento può aver luogo per non più di sei mesi, prorogabili fino a 12 se nel frattempo sono state avviate le procedure per la copertura della vacanza (nelle quali la disciplina regolamentare ha ricompreso anche le procedure di selezione di cui all'art. 4 CCNL 31.3.1999);
- necessità di sostituzione di altro dipendente legittimamente assente con diritto alla conservazione del posto, per la durata dell'assenza; non rientra in tale fattispecie l'assenza dovuta al godimento delle ferie.

Le due ipotesi sopra descritte sono tassative e non interpretabili estensivamente, come si ricava dallo stesso art. 52, c. 5, che dispone la nullità degli atti di assegnazione di mansioni superiori al di fuori delle ipotesi sopra elencate e la responsabilità erariale del dirigente che ha disposto, con dolo o colpa grave, l'assegnazione al di fuori dei casi consentiti dalla legge. Il dipendente assegnato alle mansioni superiori ha diritto alla differenza tra il trattamento economico iniziale previsto per l'assunzione nel profilo rivestito e quello iniziale corrispondente alle mansioni superiori di temporanea assegnazione, ferma rimanendo la posizione economica di appartenenza e quanto percepito a titolo di retribuzione di anzianità (art. 8 C.C.N.L. Enti locali 14.9.2000). Il conferimento di mansioni superiori, dunque, produce esclusivamente l'effetto del godimento, per il periodo di effettivo svolgimento delle mansioni stesse, del diverso trattamento economico e in nessun caso le suddette mansioni superiori danno titolo ad

avanzamenti automatici nell'inquadramento professionale del lavoratore, ai sensi dell'art. 52, c. 6, del decreto legislativo n. 30 marzo 2001, n. 165.

Dalla documentazione fornita, risulta l'attribuzione di mansioni superiori in due ipotesi:

- Determinazione del Direttore Generale n. 883 del 10.9.2012 con la quale il dipendente a tempo indeterminato Leonardo Crespi, cat. B1 "addetto di supporto ai servizi tecnici", in sostituzione del dipendente a tempo indeterminato Simone Ceccherini, cat. B3 "conduttore di macchine complesse", in congedo parentale per il periodo 1.9.2012/31.1.2013;
- Determinazione del Direttore Generale n. 240 del 15.3.2013 con il quale il medesimo dipendente sopracitato è stato assegnato alle mansioni superiori di cat. B3 "conduttore di macchine complesse", in sostituzione di altro dipendente dimissionario, per il periodo 23.3.2013 e fino al termine dell'anno scolastico (30.6.2013); nelle more della provvisoria assegnazione il Comune ha bandito avviso di mobilità per l'assunzione di un'unità di cat. B3 "conduttore di macchine complesse", procedura andata deserta e in seguito non rinnovata in considerazione di esigenze di riorganizzazione del servizio di scuolabus.

Le descritte fattispecie risultano coerenti con la disciplina sopra richiamata.

2.5 Progressioni verticali.

Nel periodo considerato il comune di Bagno a Ripoli non ha proceduto a effettuare progressioni verticali (in linea con le disposizioni del d.lgs. 150/2009).

3. Il conferimento di incarichi a tempo determinato.

Nel periodo 2009/2013, non risultano conferiti incarichi ex art. 90 TUEL, se non limitatamente al conferimento di Responsabile dell'Ufficio di Piano meglio riconducibile ad un incarico ai sensi dell'art. 110 c. 2 TUEL. La documentazione fornita ha riguardato il conferimento di incarichi ai sensi dell'art. 110, primo e secondo comma e dell'art. 108 TUEL.

3.1 L'incarico di Direttore Generale ai sensi dell'art. 108 TUEL

La facoltà di nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, prevista dall'art. 108 del TUEL per i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti di nominare un direttore generale, è stata di recente limitata ai comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (art. 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191 modificato dall'art. 1, comma 1-quater, lett. d), del decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2). La disciplina transitoria (art. 1, comma 2 del decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2) ha stabilito che il limite si applicasse successivamente alla data di scadenza degli incarichi di direttore generale in corso al momento dell'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 dicembre 2009, n. 302).

Il Comune di Bagno a Ripoli rientra tra gli enti in cui la figura del Direttore Generale è stata soppressa, e, alla data di inizio della presente verifica, si stava concludendo (in ragione della scadenza del mandato elettorale del Sindaco dott. Luciano Bartolini) l'incarico affidato al dott. Francesco Piarulli quale Direttore Generale dell'Ente con disposizione sindacale n. 79 del 30.7.2009.

La funzione di Direzione Generale e le sue attribuzioni sono disciplinate dagli artt. 85 – 88 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi e il

conferimento del suddetto incarico è stato disposto all'esito di una procedura comparativa avviata con delibera GM n. 71/2009.

Contestualmente alle funzioni di Direttore Generale dell'Ente, sono state conferite al dott. Francesco Piarulli le funzioni di direzione dell'Area 4 "Programmazione ed Organizzazione".

Il termine iniziale di scadenza dell'incarico è stato prorogato con disposizione sindacale n. 124 del 28.12.2009 fino alla scadenza del mandato elettorale del Sindaco, mentre l'incarico di direzione dell'Area 4, analogamente a quanto riscontrato per gli altri incarichi dirigenziali sia a tempo determinato che a tempo indeterminato, è stato rinnovato annualmente con specifiche disposizioni sindacali.¹⁵

Il rapporto è stato formalizzato con la sottoscrizione di un contratto di lavoro individuale di diritto privato a tempo determinato il 4.8.2009 (rep. 18), in seguito modificato con atti sottoscritti il 28/12/2009 (proroga del termine alla scadenza del mandato elettorale del Sindaco) e il 31.12.2010 (adeguamento del trattamento economico).

Il trattamento economico riconosciuto al dott. Francesco Piarulli per le funzioni di Direttore Generale è stato articolato dall'art. 7 del contratto individuale di lavoro come segue:

- retribuzione tabellare commisurata a quella vigente per i dirigenti dipendenti dell'Ente e definita dalle disposizioni contrattuali nazionali (€ 43.310,90);
- retribuzione di posizione pari a € 24.780,02 derivante dal valore minimo dell'indennità di posizione prevista dai contratti nazionali della dirigenza degli enti locali (€ 15.663,96) oltre un importo di € 9.116,06 (per tredici mensilità) successivamente adeguati. Il valore dell'indennità di posizione è stato adeguato alle disposizioni contrattuali nazionali e per effetto di una rinegoziazione del valore dell'indennità.

¹⁵ Si fa riferimento alle disposizioni sindacali nn. 24/2010, 36/2011, 107/2012 e 76/2013.

Lo schema riepilogativo delle due voci sopra descritte è stato fornito dall'ente e viene riportato di seguito:

MATR.	NOMINATIVO	PERIODO	MESI	TABELLARE annuale IN GODIMENTO	IND. POSIZIONE ANNUALE *
6588	PIARULLI FRANCESCO	01/09/2009-31/12/2009	4	€ 43.310,90	€ 25.869,42
		01/01/2010-31/12/2010	13	€ 43.310,90	€ 25.869,42
		01/01/2011-31/12/2011	13	€ 43.310,90	€ 35.000,00
		01/01/2012-31/12/2012	13	€ 43.310,90	€ 35.000,00
		01/01/2013-31/12/2013	13	€ 43.310,90	€ 35.000,00
		01/01/2014-26/05/2014	4 MESI E 26 GG.	€ 43.310,90	€ 35.000,00

* dettaglio di indennità di posizione:

Indennità di posizione	Integrazione ex art. 1 c. 1 lett. b) Contratto individuale di lavoro di diritto privato ex art. 108 Tuel	totale
€ 15.663,96	€ 9.116,06	€ 24.780,02
€ 16.753,36	€ 9.116,06	€ 25.869,42
€ 16.753,36	€ 18.246,64	€ 35.000,00

In origine
adeguamenti contrattuali CCNL
Integrazione parte integrativa

Il valore dell'indennità di risultato è stato commisurato nel contratto individuale di lavoro ad una percentuale non superiore al 30% dell'indennità di posizione complessivamente goduta.

Nel periodo 2009/2013, la predetta indennità è stata sempre liquidata nella misura massima del 30% sulla base delle valutazioni dell'attività svolta effettuate dal Sindaco e formalizzate in apposite disposizioni sindacali.

Si precisa che nella valutazione dell'attività del Direttore Generale è stata compresa anche l'attività svolta quale responsabile dell'Area 4, in relazione alla quale non sono stati erogati compensi ulteriori rispetto a quelli descritti.

3.2 Incarichi dirigenziali a tempo determinato ex art. 110 c. 1 TUEL

La disciplina di riferimento per l'attribuzione di incarichi a contratto negli Enti locali è contenuta nell'art. 110 del TUEL.

Il primo comma della disposizione citata demanda allo statuto la facoltà di "prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di

qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato [...], fermi restando i requisiti richiesti dalla qualifica da ricoprire”.

Un aspetto di particolare rilievo della normativa citata, fino alla modifica intervenuta con l'art. 11, c. 1, lett. a) del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, in corso di conversione, è stata la mancata individuazione di un tetto massimo alla previsione di contratti a tempo determinato per il conferimento di incarichi dirigenziali previsti in dotazione organica.¹⁶

Prima ancora dell'introduzione di una disposizione normativa espressa, la giurisprudenza contabile si era pronunciata nel senso di ritenere applicabile agli enti locali il valore dell'8 per cento della dotazione organica di cui al c. 6 del medesimo art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (V. sentenza della Corte dei Conti – Sez. Basilicata, n. 3/2008).

In seguito, l'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6-bis dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introducendo il comma 6 ter.

In tema di compatibilità della nuova disciplina con la specifica disciplina dettata in materia di incarichi dirigenziali esterni contenuta nel citato art. 110, c. 1 si sono registrati orientamenti difformi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Investite della questione, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti con le deliberazioni n. 12, 13 e 14 dell'8 marzo 2011, pur escludendo l'abrogazione tacita dell'art. 110 c. 1 TUEL. stante la non sovrapposibilità delle due norme (l'art. 110 c. 1 fa riferimento anche alla possibilità di conferire incarichi di alta

¹⁶ La nuova versione del primo comma dell'art. 110 TUEL è la seguente: “Lo statuto può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, comunque in misura non superiore al 30 per cento dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità. Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico”.

specializzazione oltre che dirigenziali), hanno riconosciuto la diretta applicabilità agli enti territoriali dei limiti di cui all'art. 19, commi 6 e 6 bis del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 30 marzo 2001, n. 165, ritenendo tale interpretazione maggiormente in linea con la giurisprudenza costituzionale, che, nell'obiettivo di rafforzare il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (spettanti agli organi di governo) e le funzioni di gestione amministrativa (spettanti alla dirigenza), ha espresso un orientamento restrittivo nei confronti della c.d. "dirigenza fiduciaria", privilegiando, per l'accesso alla dirigenza, il ricorso a procedure selettive pubbliche e, per il conferimento dei relativi incarichi, la dirigenza di ruolo (v. Corte Costituzionale sent. nn. 103 e 104 del 2007).

Per maggiore chiarezza il legislatore è intervenuto integrando la disposizione in esame con l'espressa previsione di limiti al conferimento di incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato nell'ambito della dotazione organica (c. 6 quater dell'art. 19 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, aggiunto dal comma 1 dell'art. 1, d.lgs. 1° agosto 2011, n. 141 e poi così sostituito dal comma 13 dell'art. 4-ter, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, nel testo integrato dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44.) che prevede: *"per gli enti locali il numero complessivo degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale, conferibili ai sensi dell'articolo 110, c. 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stabilito nel limite massimo del 10 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato. Per i comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti il limite massimo di cui al primo periodo del presente comma è pari al 20 per cento della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato...In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente c. possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31*

dicembre 2012. Contestualmente gli enti adottano atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali di cui al presente comma”.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli, al momento della presente verifica, su una previsione di sei unità in dotazione organica, tre incarichi dirigenziali risultavano conferiti a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 c. 1 TUEL a personale già dipendente dell'Ente, collocato in aspettativa senza assegni¹⁷; le restanti tre posizioni dirigenziali erano state affidate due alla responsabilità dei due dirigenti di ruolo dell'ente e una al Direttore generale (incarico ad interim).

Tali incarichi, conferiti già durante il primo mandato elettorale del Sindaco, sono stati rinnovati per il periodo 2009/2013, a seguito del nuovo mandato elettorale del Sindaco.

La prassi seguita dall'Ente è stata quella di procedere con disposizione sindacale al conferimento formale dell'incarico ex art. 110 c. 1 e alla costituzione del rapporto di lavoro a t.d. con il dirigente, rimettendo a separati provvedimenti sindacali l'attribuzione della responsabilità di una specifica Area.

Nel dettaglio, il conferimento degli incarichi a termine nel periodo 2009/2013 ha riguardato:

- Avv. Eleonora Cisternino: il conferimento dell'incarico è stato disposto con i provvedimenti sindacali n. 63/2009 e 121/2009 con durata fino alla scadenza del mandato elettorale del Sindaco; con separate disposizioni sindacali annualmente è stata attribuita la responsabilità dell'Area Pianificazione del Territorio e Paesaggio (nn. 64/2009, 29/2010, 39/2011, 109/2012 e 78/2013). In origine l'incarico dirigenziale è stato affidato con disposizione sindacale n. 18 dell'1.3.2007 (all. 4), senza essere preceduto da procedura selettiva, individuando in via diretta e fiduciaria un dipendente dell'Amministrazione, secondo le previsioni dell'art. 70 c. 3 del ROUS tuttora vigente;

¹⁷ La possibilità di conferire incarichi ex art. 110 c. 1 TUEL a personale dipendente del Comune da collocare in aspettativa senza assegni è prevista del Regolamento per l'ordinamento degli Uffici e dei Servizi art. 73.

- Ing. Andrea Focardi: il conferimento dell'incarico è stato disposto con i provvedimenti sindacali n. 59/2009 e 122/2009 con durata fino alla scadenza del mandato elettorale del Sindaco; con separate disposizioni sindacali annualmente è stata attribuita la responsabilità dell'Area Servizi al Territorio, LL.PP. e Ambiente (nn. 60/2009, 26/2010, 40/2011, 105/2012 e 74/2013). Il primo conferimento dell'incarico dirigenziale è stato disposto con provvedimento sindacale n. 104 del 30/12/2008, preceduto da selezione pubblica approvata con determinazione n. 1087 del 30/09/2008;
- Dott. Neri Magli: il conferimento dell'incarico è stato rinnovato con i provvedimenti sindacali n. 61/2009 e 123/2009 con durata fino alla scadenza del mandato elettorale del Sindaco; con separate disposizioni sindacali annualmente è stata attribuita la responsabilità dell'Area Servizi ai Cittadini (nn. 62/2009, 27/2010, 41/2011, 106/2012 e 75/2013). L'incarico dirigenziale al dott. Magli è stato affidato, in origine, con disposizione sindacale n. 72 del 25/08/2008, preceduta da selezione pubblica approvata con determinazione n. 672 del 09/06/2008.

Con riferimento a quanto sopra esposto, si formulano le seguenti osservazioni.

L'attribuzione del 50% delle posizioni dirigenziali previste in dotazione organica alla responsabilità di dirigenti non di ruolo tramite il conferimento di incarichi ex art. 110 TUEL non può dirsi in linea con gli orientamenti della giurisprudenza contabile che, ancor prima dell'intervento del legislatore, avevano richiamato l'applicabilità dei limiti previsti per i "dirigenti esterni" dall'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Tuttavia, l'interpretazione dei giudici contabili è stata confermata e, allo stesso tempo superata, dall'intervento del legislatore che ha introdotto espressamente dei limiti percentuali al conferimento di incarichi dirigenziali a termine e ha dettato una specifica disciplina transitoria, riferita ai contratti in scadenza al 31.12.2012, al fine di evitare disfunzioni derivanti dall'applicazione immediata del limite.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli, i contratti in essere al momento di entrata in vigore della norma e della disciplina transitoria avevano come naturale scadenza il termine del mandato elettorale del Sindaco (maggio 2014) e, pertanto, non sono stati oggetto di uno specifico provvedimento di rinnovo ai sensi della disciplina transitoria dettata dall'art. 19 c. 6 quater citato.

Per quanto concerne le procedure di reclutamento dei dirigenti a tempo determinato, si ritiene che l'Ente debba aggiornare la previsione del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (art. 70 c. 3 ROUS) in base alla quale l'affidamento di tali incarichi a personale interno dell'ente non deve essere preceduto da un processo di valutazione comparativa, come invece previsto in caso di conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'ente.

Ad avviso dello scrivente, tale previsione regolamentare non è in linea con le indicazioni della giurisprudenza contabile che, richiamando quella costituzionale, in più occasioni, ha escluso l'esistenza di una dirigenza di fiducia e dunque la possibilità di una interpretazione della normativa vigente nel senso di ammettere una scelta discrezionale nel conferimento di tali incarichi.

Tali considerazioni, sicuramente valide in caso di conferimento a soggetti esterni all'ente, devono considerarsi estese anche al conferimento di incarichi a dipendenti dell'ente, rendendo espliciti e trasparenti i criteri di scelta e procedimentalizzando l'iter da seguire.¹⁸

In tal senso, si ritiene che debba essere aggiornata la disposizione dell'art. 70 c. 3 del vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

3.3 Il conferimento di un incarico ai sensi dell'art. 110 c. 2 TUEL (Ufficio di Piano)

¹⁸ In questo senso si veda la deliberazione 384/2011 della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo che, su specifica richiesta del comune di Lanciano in ordine alla necessità di procedura comparativa per il conferimento di incarichi dirigenziali a personale dipendente risponde in senso affermativo: "Analogamente dovrà, quindi, essere posta alle modalità di conferimento degli incarichi in discorso, che devono prevedere adeguate forme procedurali idonee a garantire l'oggettività e la trasparenza nella selezione del personale dirigenziale". Richiama i principi generali anche la recente sentenza della Sezione giurisdizionale della Calabria n. 54/2014.

A differenza di quanto previsto dal primo comma dell'art. 110 TUEL, il secondo comma prevede che gli incarichi conferiti, al di fuori della dotazione organica, per i dirigenti e le alte specializzazioni siano contenuti *“in misura complessivamente non superiore al 5 per cento del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità”*.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 110 TUEL, il trattamento economico da riconoscere a tali incarichi, sia quelli all'interno che quelli al di fuori della dotazione organica, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam *“commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali”*.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli si è riscontrata la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo determinato e parziale (50%) di alta specializzazione extradotazionale con l'arch. Luciano Piazza per il periodo intercorrente dal 17.5.2010 al 16.5.2013.

Il contratto di lavoro è stato sottoscritto il 4.5.2010 ed è stato preceduto dalla delibera di Giunta Municipale n. 27 del 29.3.2010 (all. 5) e dalla disposizione sindacale n. 44 del 4.5.2010 (all. 6).

Entrambi i provvedimenti citati hanno disposto:

- la costituzione di uno specifico ufficio, ai sensi dell'art. 90 TUEL cui attribuire *“l'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo, in particolare un supporto nello sviluppo delle politiche definite nella strategia integrata del nuovo Piano Strutturale, per garantire la congruenza delle azioni e la coerenza tra le strategie di Piano Strutturale e le azioni politico amministrative dell'Ente”*;
- l'individuazione nella persona del professionista arch. Luciano Piazza con il quale costituire un rapporto di elevata specializzazione a tempo determinato e parziale (part time al 50%) di tipo extradotazionale ai sensi dell'art. 110 comma 2 del D.lgs 18.8.2000 n. 267, da inserire nel costituendo *“Ufficio di Piano”*;

- il riconoscimento del trattamento economico fondamentale attribuito alla categoria giuridica D3 e l'integrazione del trattamento economico da corrispondere all'Arch. Piazza con un'indennità ad personam annuale sostitutiva di tutto il salario accessorio eventualmente spettante, che potrà essere corrisposta in anticipazioni mensili da confermarsi annualmente mediante relazione di verifica del raggiungimento degli obiettivi, commisurata sia alla professionalità rivestita sia alla temporaneità del rapporto di lavoro, e quantificabile in € 30.000,00 annui lordi.

Con riferimento all'erogazione dell'indennità ad personam, si è riscontrata le valutazioni annualmente espresse dal Sindaco su proposta del Direttore Generale hanno sempre attestato il pieno raggiungimento degli obiettivi generali contenuti nel contratto e nei piani degli obiettivi annualmente adottati dall'ente.¹⁹

Complessivamente, l'onere a carico dell'ente per il contratto descritto è stato pari a € 42.128,18 nel 2010, a € 55.432,78 nel 2011, a € 55.432,78 nel 2012, a € 21.893,81 nel 2013.

Con riferimento a quanto sopra descritto, si formulano le seguenti osservazioni.

Non si ritiene sufficientemente motivato il riconoscimento di un'indennità ad personam pari a € 30.000,00 annui che, secondo quanto si legge nella delibera di Giunta Municipale n. 27/2010 è "*commisurata sia alla professionalità rivestita sia alla temporaneità del rapporto di lavoro*".

L'art. 110 c. 3 richiede che l'indennità ad personam sia riconosciuta con "provvedimento motivato della giunta" e ad avviso della scrivente, la motivazione inserita nel disposto della deliberazione citata è generica e avrebbe dovuto essere integrata con specifici criteri di quantificazione dell'emolumento aggiuntivo che, di fatto, ha costituito la parte preponderante del trattamento economico riconosciuto all'Arch. Piazza a fronte di una prestazione di lavoro a tempo parziale al 50%.

Risulta assente, in particolare, una valutazione in ordine alla congruità e proporzionalità dell'indennità attribuita in rapporto all'attività svolta e all'utilità conseguente per l'amministrazione, in contrasto con i generali principi di legalità, di

¹⁹ Si fa riferimento alle valutazioni espresse con atti del 28.7.2011, del 6.7.2012, del 21.6.2013.

economicità ed efficacia di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e con il principio di buona amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

In linea più generale, si evidenzia l'incongruenza rappresentata dalla costituzione di un ufficio di staff ex art. 90 TUEL, all'interno della dotazione organica e con funzioni di supporto all'organo politico, con la preposizione allo stesso di un soggetto esterno incaricato ex art. 110 c. 2 TUEL, istituto finalizzato ad ampliare le risorse a disposizione dell'apparato al di fuori della dotazione organica entro limiti predeterminati.²⁰

Alla diversa ratio normativa corrisponde la possibilità di conferire fiduciarmente gli incarichi di supporto agli organi politici dall'altro ex art. 90, mentre è da escludere l'ammissibilità di una scelta discrezionale nel conferimento di incarichi ex art. 110 c. 2 per le medesime considerazioni espresse nel paragrafo precedente in ordine al conferimento di incarichi dirigenziali ex art. 110 c. 1.

Il conferimento dell'incarico all'Arch. Piazza è motivato nei provvedimenti di Giunta e sindacali citati dalla professionalità, e dall'esperienza già acquisita dal medesimo in precedenti incarichi assolti nei confronti dell'ente (precedenti incarichi di cui si dirà in seguito). Al riguardo, pur considerando la valorizzazione dell'esperienza acquisita dal professionista, si ritiene che ragioni di trasparenza amministrativa avrebbero imposto lo svolgimento di una procedura comparativa per la selezione del contraente.

➤ *I precedenti incarichi conferiti all'Arch. Luciano Piazza*

Si è riscontrato che il professionista, in precedenza, è stato incaricato quale dirigente dell'Area Pianificazione Urbanistica ed Edilizia privata ex art. 110 c. 1. L'incarico è stato conferito con disposizione sindacale n. 96 del 16.10.2004 all'esito di

²⁰ Si richiamano le considerazioni espresse nella delibera n. 312/2013 della Sezione regionale per il controllo del Piemonte della Corte dei Conti: "è sufficiente ricordare che la giurisprudenza contabile ha da tempo messo in luce la sostanziale differenza tra le figure designate dall'art. 90 TUEL e dall'art. 110 TUEL rimarcando che attengono, la prima (art. 90) ad un'ipotesi dotazionale, e la seconda (art. 110) ad un'ipotesi extradotazionale (Sez. Giur. Toscana, sent. n. 622/2004)".

una procedura comparativa pubblica prevista con deliberazione di Giunta municipale n. 148 del 27.7.2004 e formalizzato con il contratto sottoscritto il 30.10.2004 (rep. 35) ed è stato svolto a decorrere dall'1.11.2004.

Con delibera di Giunta Municipale n. 226 del 12.11.2004 era stato dato mandato all'arch. Piazza, quale dirigente dell'Area 6, di costituire un "Ufficio di Piano" per predisporre la variante di assestamento al Regolamento Generale e la successiva variante generale al Piano strutturale.²¹

Successivamente alle dimissioni e al conferimento dell'incarico di dirigente dell'Area 6 all'Avv. Eleonora Cisternino (a decorrere dall'1.3.2007), con disposizione sindacale 26 del 7.3.2007 (all. 7) all'Arch. Piazza è stato affidato un incarico professionale, avente ad oggetto *"il supporto tecnico scientifico all'Area 6 e la progettazione urbanistica relativa alla revisione generale del Piano Strutturale, alla variante di assestamento del Regolamento Urbanistico e quindi al nuovo Regolamento Urbanistico in prosecuzione e completamento dell'attività in tal senso precedentemente iniziata dal medesimo in qualità di dirigente dell'Area 6"*, motivato dalla necessità di garantire *"il proseguimento da parte dell'Arch. Luciano Piazza dell'attività di progettazione urbanistica e di supporto tecnico scientifico all'Area 6 per la redazione definitiva del nuovo Piano strutturale"*.

Tale incarico è stato formalizzato con contratto sottoscritto il 5.7.2007 dal dirigente dell'Area 6, Avv. Eleonora Cisternino, e l'Arch. Luciano Piazza.

L'art. 2 (all. 8) del contratto specifica nel dettaglio l'oggetto dell'incarico conferito al professionista e, in particolare, definisce le prestazioni professionali di:

- A) Supporto tecnico scientifico alla gestione dell'Area 6 (A1) e Progettazione urbanistica (A2). Attività da svolgersi con il supporto dei mezzi tecnici, logistici e di personale messi a disposizione dell'Amministrazione comunale;
- B) Attività di progettazione/predisposizione della Variante di assestamento al Regolamento Urbanistico, del nuovo Piano strutturale e del nuovo Regolamento

²¹ Al provvedimento dell'organo politico aveva fatto seguito la determina 1564 del 29.12.2006 dell'allora Direttore Generale (dott.ssa Marina Ristori).

Urbanistico oltre al supporto tecnico disciplinare (inteso come supporto di materiali tecnici su supporto informatico e di personale esperto in materia urbanistica) al processo partecipativo relativo all'adozione di tali strumenti di pianificazione.

I tempi di svolgimento dell'incarico sono definiti all'art. 4 e sono riferiti al periodo intercorrente tra la firma del contratto e la scadenza del mandato elettorale per le attività di cui alla lettera A) e dettagliati in un cronoprogramma per le attività di cui alla lettera B).

Il compenso professionale è stato differenziato in considerazione delle diverse attività affidate (art. 5):

- per le attività supporto tecnico scientifico e di progettazione urbanistica è stato previsto un compenso di € 81.000,00/anno o frazione di anno oltre IVA e contributi;
- per le prestazioni professionali:
 - o € 40.000,00 oltre IVA e contributi per la predisposizione della Variante di assestamento e aggiornamento del Regolamento Urbanistico;
 - o € 4.700,00 per la conduzione tecnica del processo partecipativo all'adozione della variante;
 - o € 85.700,00 oltre IVA e contributi per la predisposizione del Nuovo Piano Strutturale;
 - o € 12.800,00 per la conduzione tecnica del processo partecipativo all'adozione del Piano;
 - o € 74.600,00 per la predisposizione del Nuovo Regolamento Urbanistico;
 - o € 11.100,00 per la conduzione tecnica del processo partecipativo all'adozione del Regolamento.

Il medesimo articolo 5 prevede la possibilità che il professionista si avvalga di collaboratori, che potranno svolgere una quota parte delle attività intestate al

professionista, ricevendo un compenso direttamente dall'Amministrazione comunale (a scapito del compenso dovuto all'Arch. Piazza).

Nel periodo 2007/2014, risulta liquidato all'Arch. Piazza un importo complessivo di € 451.745,03 con atti di liquidazione del dirigente dell'Area 6 di seguito riepilogati:

	2007		2008		2009		2010	
	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo
	1644/2007	16.524,00	165/2008	16.524,00	208/2009	49.572,00	1059/2010	33.008,83
	1890/2007	28.586,52	511/2008	23.006,30	673/2009	16.524,00		
			986/2008	16.524,00	862/2009	7.344,00		
			1310/2008	19.400,40	1062/2009	16.524,00		
			1684/2008	11.322,00	1290/2009	16.524,00		
			1883/2008	34.272,00				
totali		45.110,52		121.048,70		106.488,00		33.008,83
	2011		2012		2013		2014	
	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo
	825/2011	12.829,44	144/2012	10.254,20	1595/2013	58.984,73	381/2014	45.699,97
	1564/2011	31.150,08						
totali		31.150,08		10.254,20		58.984,73		45.699,97

Ai collaboratori risulta liquidato un importo complessivo di € 64.685,58 con atti di liquidazione del dirigente dell'Area 6 di seguito riepilogati:

collaboratori	2007		2008		2009		2010		2011		2012		totale
	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	atti di liquidazione	importo	
Arch. S. Casali	2019/2007	4.896,00	579/2008,171/2008,1881/	17.179,26	992/2009	1.468,80	1176/2010	6.293,81	963/2011	3.213,60			33.051,47
Arch. S. Cavallaro	2020/2007	6.120,00	580/2008	4.896,00									11.016,00
dott. A. Faini			577/2008,171/2/2008,1882/	6.048,00									6.048,00
dott. E. Salvadori			578/2008,	1.468,80									1.468,80
dott. C. Coccoletti			1880/2008	4.173,31	991/2009	1.440,00					410/2012	7.488,00	13.101,31
totale generale													64.685,58

Al riguardo la scrivente rileva:

- il mancato esperimento di una procedura selettiva;

- l'assenza di ogni riferimento ad una valutazione in ordine all'assenza di professionalità adeguate all'interno dell'ente;
- la sovrapponibilità dell'attività oggetto dell'incarico professionale affidato all'Arch. Piazza all'attività caratterizzante l'Area 6 della Struttura organizzativa dell'Ente per come essa è definita nei PEG annualmente adottati. L'Area è infatti preposta *“alla pianificazione e alla gestione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale quale strumento di governo e di riqualificazione del territorio, e persegue costantemente l'obiettivo dello sviluppo durevole, volto a favorire il miglioramento della qualità della vita. Cura infatti la predisposizione, la gestione e l'adeguamento degli strumenti generali di pianificazione e di governo del territorio (piano strutturale, regolamento urbanistico, regolamento edilizio e relative varianti)...”*.

In particolare, l'incarico professionale per la tipologia di attività affidata, estremamente ampia e sovrapponibile alle competenze dell'Area 6, da svolgersi sostanzialmente in collaborazione e stretta interazione con gli uffici comunali, e per il lungo periodo di riferimento (fino alla scadenza naturale del mandato del Sindaco) si pone in contrasto con la ratio della disciplina dettata dall'art. 7 c. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che configura tali incarichi come incarichi cui le amministrazioni possono ricorrere *“per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio”*, caratterizzati dalla temporaneità, puntualità e autonomia della prestazione professionale.

Peraltro, la norma fa espresso divieto di ricorrere a contratti di collaborazione per lo svolgimento di funzioni ordinarie e tale divieto vale tanto più per gli incarichi professionali caratterizzati da piena autonomia rispetto al committente.

Un ulteriore profilo di criticità, inoltre, riguarda la duplicazione dei costi per lo svolgimento delle attività di pianificazione urbanistica ove si consideri che oltre all'Ufficio comunale deputato, sotto la responsabilità dell'Avv. Eleonora Cisternino, e al conferimento di uno specifico incarico professionale all'Arch. Piazza, quest'ultimo

ha, altresì, percepito i compensi relativi allo svolgimento dell'incarico ex art. 110 c. 2 nell'ambito del cd. "Ufficio di Piano" preposto *"all'esercizio di funzioni di indirizzo e di controllo, in particolare un supporto nello sviluppo delle politiche definite nella strategia integrata del nuovo Piano Strutturale, per garantire la congruenza delle azioni e la coerenza tra le strategie di Piano Strutturale e le azioni politico amministrative dell'Ente"*; attività anche questa inerente alla pianificazione urbanistica anche se non sovrapponibile a quella dell'incarico professionale, comunque contigua alla stessa e ai compiti del Responsabile dell'Area 6.

Appare, inoltre, in contrasto con le disposizioni di cui all'art. 7 c. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 che i tecnici chiamati a collaborare con gli Uffici comunali, svolgendo una quota parte dell'incarico affidato all'Arch. Piazza, siano stati designati dal professionista piuttosto che dall'Amministrazione a beneficio della quale operavano e che ha provveduto alla liquidazione dei rispettivi onorari.

4. Il conferimento di incarichi a soggetti esterni

L'attuale formulazione dell'art. 7 c. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165²² delinea un regime unico per tutte le forme di collaborazione esterna, in virtù del quale possono essere conferiti incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, per esigenze alle quali non si possa far fronte con il personale in servizio presso l'ente e in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;

²² Integrato da ultimo dall'art. 1, comma 147, L. 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal 1° gennaio 2013, che ha introdotto un esplicito divieto di proroga e rinnovo.

b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata. Non è ammesso il rinnovo e l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Tutti questi elementi devono sussistere contemporaneamente nel momento di attribuzione dell'incarico. La citata norma prevede, poi, che *“il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti”*.

Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono tenute a disciplinare e rendere pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (c. 6 bis) e gli enti locali sono tenuti ad adeguare i propri regolamenti ai suddetti principi (c. 6 ter).

L'art. 3, c. 55 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha stabilito che la sottoscrizione di contratti di collaborazione autonoma da parte degli enti locali può avvenire solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal Consiglio ai sensi dell'articolo 42, c. 2, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevedendo, altresì, al successivo c. 56 che con il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi siano fissati i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Inoltre, si specifica che il limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione deve essere fissato nel bilancio preventivo.

Il successivo c. 57 sancisce che “le disposizioni regolamentari di cui al comma 56 sono trasmesse, per estratto, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro trenta giorni dalla loro adozione”.

Un secondo livello di controllo intestato alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti attiene alle singole determinazioni di affidamento. In particolare, il comma 173 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), ha stabilito che gli atti di spesa relativi ad incarichi di studio e consulenza ²³ di importo superiore a 5.000,00 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

Al fine di ottenere un progressivo contenimento della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione per il conferimento di incarichi esterni, il legislatore ha previsto che a partire dal 2011 la spesa per incarichi di studio e consulenza dal 2011 non può essere superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 (art. 6 c. 7 del decreto legge 78/2010); da ultimo l'art. 1 c. 5 del decreto legge 31.8.2013, n. 101 prevede che la spesa annua per studi e incarichi di consulenza non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014 così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli il Regolamento che disciplina il conferimento di incarichi a soggetti esterni è stato approvato con delibera di Giunta Municipale n. 37 del 21.3.2008.

Il Regolamento, sostanzialmente rispettoso della disciplina normativa sopra descritta, è stato oggetto di osservazioni da parte della Sezione regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 125/2008) limitatamente alla previsione di ipotesi

²³ La disposizione rinvia ai commi 9, 10, 56 e 57 dello stesso articolo.

derogatore al ricorso alla procedura comparativa che la Corte non ha ritenuto conformi alla disciplina vigente.²⁴

In particolare, la deroga alla procedura comparativa è prevista (art. 20):

- in caso di esito negativo di precedenti procedure comparative;
- in caso di estrema urgenza determinata da eventi oggettivamente imprevedibili per l'Ente e non compatibile con i tempi necessari all'esperimento delle procedure comparative;
- per attività comportanti prestazioni professionali non comparabili, in quanto strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari interpretazioni o elaborazioni, per cui risulta notorio che uno solo può fornirle o eseguirle con il grado di perfezione richiesto, ivi compresi i casi in cui il medesimo soggetto abbia già fornito a vario titolo la sua prestazione nel medesimo caso concreto;
- per incarichi di importo complessivo non superiore ai 2.000,00 euro netti.

L'Ente ha indirizzato alla detta Sezione regionale di controllo una nota di controdeduzioni sostenendo la legittimità di ipotesi derogatorie affini a quelle previste per il ricorso alla procedura negoziata in materia di appalti di servizi (nota prot. n. 2812 del 23.1.2009).

Al riguardo, fermo restando che la normativa di rango primario non consente alcuna deroga alle procedure comparative, si rappresenta che la giurisprudenza della Corte ha ammesso l'affidamento diretto di tali incarichi in caso di procedura comparativa andata deserta; di unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo e di

²⁴ In particolare, le ipotesi derogatorie sono previste:

- in caso di esito negativo di precedenti procedure comparative;
- in caso di estrema urgenza determinata da eventi oggettivamente imprevedibili per l'Ente e non compatibile con i tempi necessari all'esperimento delle procedure comparative;
- per attività comportanti prestazioni professionali non comparabili, in quanto strettamente connesse alle abilità del prestatore d'opera o a sue particolari interpretazioni o elaborazioni, per cui risulta notorio che uno solo può fornirle o eseguirle con il grado di perfezione richiesto, ivi compresi i casi in cui il medesimo soggetto abbia già fornito a vario titolo la sua prestazione nel medesimo caso concreto;
- per incarichi di importo complessivo non superiore ai 2.000,00 euro netti.

assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale.

Non è ritenuta legittima la previsione di affidamenti di incarichi senza procedura comparativa al di sotto di una soglia individuata in valore monetario, poiché *“la materia è del tutto estranea a quella degli appalti di lavori, di beni o servizi, pertanto non può farsi ricorso neppure per analogia a detti criteri”* (si veda per un excursus degli orientamenti interpretativi la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte 362/2013 e analoga deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania 21/2014).

Appare, pertanto, opportuno che l'Ente escluda tra le ipotesi derogatorie disciplinate dal richiamato Regolamento l'affidamento di incarichi di importo complessivo non superiore a € 2.000,00 netti.

La disciplina regolamentare prevede, inoltre, che *“l'affidamento degli incarichi professionali, di valore inferiore ad Euro 20.000,00 netti, possa avvenire all'esito di un'apposita indagine di mercato, espletata dal Dirigente dell'Area interessata mediante lettera d'invito, contenente l'oggetto e le modalità di realizzazione dell'incarico, nonché i criteri di selezione, da inviare ad almeno tre soggetti dotati dei requisiti necessari ed individuati, di volta in volta, secondo principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza. L'importo della prestazione sarà negoziato direttamente fra il Dirigente interessato e il professionista scelto all'esito dell'indagine di cui al comma 1. L'affidamento sarà effettuato con provvedimento motivato del Dirigente”* (art. 19).

Ad avviso della scrivente, anche questa disposizione regolamentare non è coerente con le indicazioni della magistratura contabile e amministrativa, poiché l'esperimento di un'indagine di mercato non risponde pienamente all'obbligo di adottare procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione

stabilito nel comma 6-bis dell'art. 7 del decreto legislativo 30 settembre 2001, n. 165 che non può prescindere da un'adeguata pubblicizzazione delle stesse.²⁵

Sempre con riferimento agli obblighi di carattere generale imposti dall'ordinamento vigente, nel periodo 2009/2013, si è verificata l'approvazione da parte del Consiglio Comunale del programma annuale e del limite massimo di spesa destinato all'attivazione di incarichi a soggetti esterni.

Inoltre, sono stati forniti i prospetti riepilogativi attestanti il rispetto del vincolo di cui all'art. 6 c. 7 del decreto legge 78/2010 riepilogati nella tabella che segue.

Incarichi di studio e consulenza (valori in euro)					
Rendiconto 2009 (impegni)	riduzione disposta	limite di spesa	rendiconto 2011 (impegni)	rendiconto 2012 (impegni)	rendiconto 2013 (impegni)
114.479,00	80%	22.895,80			
			11.588,00	18.000,00	17.383,84

Per quanto concerne l'osservanza da parte dell'ente locale dei criteri stabiliti per l'avvio dei rapporti di collaborazione, ai sensi dell'art. 7 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 110, c. 6, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si sono esaminati a scandaglio alcuni degli incarichi conferiti, sulla base degli elenchi degli

²⁵ Si veda quanto riportato da ultimo nella delibera della Sezione regionale per il controllo del Piemonte 362/2013 "Va al riguardo rilevato che l'obbligo di seguire procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione è puntualmente declinato nel comma 6-bis del richiamato art. 7 D.Lgs. n. 165/2001. Tale obbligo è considerato dalla giurisprudenza amministrativa un adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione; in proposito è stato affermato che "il conferimento di incarichi di collaborazione esterna da parte delle P.A. deve avvenire previo esperimento di procedure para-selettive e non già in base alla sola valutazione di idoneità del prescelto". (T.A.R. Puglia n. 494 del 19.2.2007). Tale obbligo deve ritenersi generalizzato, in ossequio ai principi generali di trasparenza, pubblicità e massima partecipazione: la giurisprudenza amministrativa ha poi ricordato che "l'affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata" (Cons. St., sent. 28 maggio 2010, n. 3405) ed ancora: "qualsivoglia pubblica amministrazione può legittimamente conferire ad un professionista esterno un incarico di collaborazione, di consulenza, di studio, di ricerca o quant'altro, mediante qualunque tipologia di lavoro autonomo, continuativo o anche occasionale, solo a seguito dell'espletamento di una procedura comparativa previamente disciplinata ed adottata e adeguatamente pubblicizzata, derivandone in caso di omissione l'illegittimità dell'affidamento della prestazione del servizio." (T.A.R. Piemonte, 29.9.2008 n. 2106; cfr. Corte sez. reg. contr. Lombardia, n. 11.2.2009, n. 37; 27.11.2012, n. 509 che ribadiscono i principi in questione)."

incarichi inviati al Dipartimento della Funzione Pubblica in sede di ricognizione annuale ai sensi dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Fermo quanto rilevato in ordine al conferimento di un incarico professionale all'arch. Luciano Piazza, di cui si è detto nel paragrafo precedente, si riportano di seguito brevi cenni sulla documentazione esaminata.

- Vallini Francesco.

L'incarico ha avuto ad oggetto la consulenza legale in relazione alla redazione degli atti di gara e all'espletamento della procedura per l'affidamento del servizio integrato di ristorazione collettiva A.S.L. Firenze/Comune di Bagno a Ripoli per nove anni e per un importo a base di gara di € 62.000.000,00.

Il conferimento dell'incarico è stato preceduto dalla verifica, in sede di conferenza dei dirigenti, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare il personale all'interno dell'ente, stante i carichi di lavoro, per un'attività aggiuntiva complessa quale quella in esame; dall'esperimento di una procedura comparativa tra n. 5 avvocati selezionati tra gli iscritti all'apposito Elenco tenuto dal Comune (determinazione dirigente area 4 n. 662 del 27.5.2009 e n. 773 del 15.6.2009). Il disciplinare d'incarico è stato sottoscritto il 4.8.2009 prevedendo un compenso di € 9.363,60 al lordo di spese generali IVA e CAP.²⁶

La determina di conferimento dell'incarico n. 773/2009 risulta regolarmente inviata alla Corte dei Conti.

- Traina Duccio

L'incarico ha avuto ad oggetto la consulenza legale sulla corretta valutazione del piano di recupero dell'Area sita in località Capannuccia, nonché delle proposte

²⁶ L'importo è stato liquidato in acconto per € 2.809,08 con atto di liquidazione n. 1468/2009 e per € 6.554,52 con atto di liquidazione n. 764 del 9.5.2011

presentate dalla Ceramiche Brunelleschi s.p.a., anche al fine di valutare una soluzione transattiva del ricorso pendente avanti al TAR Toscana presentato per l'annullamento del provvedimento comunale di rigetto del Piano attuativo presentato dalla stessa società, procedendo all'occorrenza alla stesura dei relativi atti.

Il disciplinare d'incarico è stato sottoscritto il 17.4.2009 e ha previsto un compenso di € 20.000,00 al lordo di spese generali e oltre IVA e CAP.²⁷ L'importo è stato effettivamente liquidato con atto n. 1195 del 18.11.2009 a seguito della stesura da parte dell'Avv. Traina dell'accordo procedimentale da sottoscrivere con la società sopra menzionata.²⁸

Il conferimento dell'incarico è stato preceduto dalla verifica, in sede di conferenza dei dirigenti, dell'impossibilità oggettiva di utilizzare il personale all'interno dell'ente, stante i carichi di lavoro, per un'attività aggiuntiva complessa quale quella in esame.

Non risulta essere stata esperita alcuna procedura comparativa tra i professionisti avvocati iscritti nell'apposito elenco tenuto presso il Comune; l'affidamento diretto è stato motivato dirigente dell'Area 6 (determinazione n. 321 del 10.3 2009) in ragione della conoscenza della problematica acquisita dal professionista nell'attività di assistenza e difesa in giudizio dell'Ente dinanzi al Tar e quindi dell'unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo che l'art. 20 lett. c) del Regolamento comunale riconduce, tra l'altro, anche ai "*casi in cui il medesimo soggetto abbia già fornito a vario titolo la sua prestazione nel medesimo caso concreto*".

Con riferimento al caso specifico, richiamando le considerazioni in precedenza espresse e la necessità che il ricorso alle ipotesi derogatorie deve intendersi limitato a casi eccezionali, la scrivente ritiene che sussistano sufficienti ragioni per ritenere ammissibile la deroga alla procedura comparativa.

²⁷ Il compenso è commisurato al valore della lottizzazione non inferiore a € 5.000.000,00 e sulla base delle tariffe professionali forensi che prevedono un compenso da un minimo di € 23.733,00 a 73.733,00

²⁸ Importo lordo liquidato pari a € 25.168,00.

La determina di conferimento dell'incarico n. 321/2009 risulta regolarmente inviata alla Corte dei Conti.

- Torrigiani Chiara

Alla dott.ssa Torrigiani è stato conferito un incarico di collaborazione coordinata e continuativa per il coordinamento delle attività della Conferenza educativa per l'istruzione, l'orientamento la formazione e il lavoro della zona fiorentina sud- est per gli anni 2010, 2011 e 2012.

In particolare, un primo conferimento dell'incarico è stato disposto con determina del dirigente dell'Area 3 n. 640 del 16.12.2009 per un periodo di 24 mesi dalla sottoscrizione del disciplinare di incarico avvenuta il 19.5.2010 a fronte di un compenso lordo pari a € 30.000,00.

L'oggetto dell'incarico è definito nel progetto allegato alla determina sopra citata in questi termini come *“una prestazione ad alto contenuto di professionalità non configurabile come studio, consulenza e ricerca, che si esplica negli ambiti di intervento di seguito dettagliati e nei relativi obiettivi [segue indicazione ambiti di attività n.d.r.]. L'incaricato ...è tenuto a svolgere funzioni di segretario della Conferenza, assicurare l'assistenza alle sedute della stessa e a redigerne i verbali e a collaborare con il gruppo di coordinamento costituito dai tecnici del settore educativo di ciascun Comune componente la Conferenza”*

L'incarico è stato preceduto dalla valutazione circa l'insussistenza di idonee professionalità tra i Comuni che partecipano alla Conferenza suddetta prevedendosi un impegno *“fino a un massimo di 600 ore per l'anno 2010 ...per un compenso complessivo di € 15.000,00 al lordo delle ritenute di legge, oltre gli oneri previsti dalla disciplina che regola il rapporto di collaborazione coordinata e continuativa”* di cui si dà atto nella determina del dirigente dell'Area 3 n. 1592 del 16.12.2009 di approvazione dell'avviso di selezione pubblica per il conferimento dell'incarico.

In seguito, il medesimo incarico è stato rinnovato con determina del dirigente dell'Area 3 n. 575 del 27.5.2011 (all. 9) in ragione del maggior tempo necessario per il raggiungimento degli obiettivi previsti nell'originario progetto descrittivo delle attività affidate. Il contratto sottoscritto l'1.6.2010 prevede un compenso forfettario definito in € 15.000,00 per il periodo 1 giugno- 31 maggio 2012 al lordo degli oneri fiscali e previdenziali.

Al riguardo, si rileva la genericità del progetto posto a base del primo incarico e del successivo (all. 10) che, ad avviso dello scrivente, non individua in modo sufficientemente dettagliato e specifico obiettivi e tempi di realizzazione delle attività affidate.

Per tale motivo, si ritiene che il rinnovo, per il quale è previsto un compenso aggiuntivo, sia in contrasto con il carattere temporaneo che dovrebbe caratterizzare l'affidamento di incarichi di collaborazione, autonoma o coordinata e continuativa, a soggetti esterni.

Infatti, prima ancora della modifica normativa che ha espressamente introdotto un divieto di rinnovo e limitato la proroga ai casi di conclusione del progetto iniziale a parità di compenso (art. 1 c. 147 della legge 24 dicembre 2012, n. 228), la giurisprudenza contabile e la prassi amministrativa si erano espresse in tal senso. Si rinvia alla circolare n. 2/2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica che così si è espressa *“rimane ferma la necessità che l'incarico abbia natura temporanea, come previsto dalla legge, considerato che la necessità di ricorrere ad una collaborazione deve collocarsi all'interno della programmazione delle attività dell'amministrazione con riferimento ad aspetti o fasi della medesima programmazione e, pertanto, non può ritenersi prorogabile se non limitatamente al completamento di un'attività avviata, in quanto la sua durata è predeterminata in relazione allo specifico aspetto o fase dell'attività. Altresì non è configurabile il rinnovo, dovendo un nuovo incarico far riferimento ad un nuovo progetto ed essere conferito a seguito di un'apposita comparazione”*.

Complessivamente risultano erogati alla dott.ssa Torrigiani i seguenti compensi

provvedimento incarico	atto di liquidazione	importo
640/2010	1379/2010	5.000,00
	2225/2010	6.500,00
	292/2011	3.500,00
totale compensi primo incarico		15.000,00
575/2011	1438/2011	5.081,30
	1811/2011	2.538,70
	763/2012	5.045,00
totale compensi secondo incarico		12.665,00

- Rossi Simonetta

Alla dott.ssa Rossi Simonetta è stato affidato l'incarico di coordinatore pedagogico dei servizi per la prima infanzia del Comune di Bagno a Ripoli negli anni scolastici 2010/2011, 2012/2014.

Il primo incarico è stato conferito con determina del dirigente dell'Area 3 n. 988 del 2.9.2010, preceduto dallo svolgimento di un'apposita indagine di mercato svolta ai sensi dell'art. 19 del Regolamento comunale sugli incarichi e prevista con determinazione n. 895 del 22.7.2010. Come evidenziato dal verbale della Commissione di valutazione alla suddetta indagine di mercato sono stati invitati tre professionisti, ma alla selezione ha partecipato la sola dott.ssa Rossi.

Il contratto è stato sottoscritto il 3.9.2010 con decorrenza dalla sottoscrizione al 30.6.2011 per un impegno complessivo di 700 ore.

Successivamente per l'anno scolastico 2011/2012, con determine nn. 908/2011 e 958/2011 del dirigente dell'Area 3, il Comune ha conferito un incarico sostanzialmente analogo alla dott.ssa Rossi sempre facendo ricorso alla procedura prevista dall'art. 19 del Regolamento (indagine di mercato con invito a presentare l'offerta ad almeno tre professionisti).

Un ulteriore incarico è stato conferito alla dott.ssa Rossi con determina n. 953 del 28.9.2012 (all. 11): si rileva che il provvedimento non specifica l'oggetto dell'incarico né la durata limitandosi a prevedere un compenso di € 2.500,00 lordi.

Per gli aa.ss. 2012/2014, sempre previo esperimento della procedura di selezione costituita dall'indagine di mercato (determina dirigente Area 3 n. 739 del 23.7.2012), è stato nuovamente conferito alla dott.ssa Rossi l'incarico di coordinamento pedagogico dei servizi alla prima infanzia (determina dirigente Area 3 n. 1506 del 28.12.2012). L'incarico è stato formalizzato con atto del 2.1.2013 per il periodo gennaio/agosto 2013 (compenso € 10.500,00, periodo settembre 2013/giugno 2014 (compenso € 13.000,00).

Come già rappresentato, la scrivente ritiene che l'esperimento di un'indagine di mercato non risponda pienamente all'obbligo di adottare procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione stabilito nel comma 6-bis dell'art. 7 del decreto legislativo 30 settembre 2001, n. 165 che non può prescindere da un'adeguata pubblicizzazione delle stesse.

Complessivamente risultano erogati alla dott.ssa Rossi i seguenti compensi (al lordo di oneri fiscali e contributivi).

prov. incarico	atto di liquidazione	Importo
988/2010	990/2011	6.359,00
958/2011	1813/2011	2.597,00
958/2011 e 566/2012	901/2012	10.403,00
953/2012	1635/2012	2.500,00
totale compensi		21.859,00

- Aiello Eros e Pinzauti Simone

Con determine nn. 979 (Pinzauti) e 980 (Aiello) del 27.9.2011 il dirigente dell'Area 6, Avv. Eleonora Cisternino, ha proceduto al conferimento di due incarichi professionali ad un agronomo (Pinzauti) e ad un geologo (Aiello) per attività inerenti le valutazioni degli aspetti agronomici e in materia geologica e idraulica relativamente alle pratiche e alle istruttorie di competenza dell'Ufficio.

Entrambi gli incarichi sono stati preceduti dallo svolgimento di una procedura di selezione pubblica indetta con determinazione del dirigente dell'Area 6 n. 514 del

16.11.2011 le cui graduatorie sono state approvate con determinazione del dirigente dell'Area 6 n. 828 del 3.8.2011.

Gli incarichi sono stati formalizzati con contratti sottoscritti il 4.10.2011 (Pinzauti) e il 3.10.2011 (Aiello) per una durata di 24 mesi dalla data di conferimento dell'incarico e un compenso pari a € 20.000,00 (Pinzauti) e € 16.000,00 compresi oneri.

5. Anagrafe delle prestazioni e incarichi autorizzati ai propri dipendenti

L'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di recente modificato dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, detta la disciplina per l'incompatibilità, il cumulo di impieghi e il conferimento di incarichi a pubblici dipendenti e a collaboratori esterni.

In particolare, le Amministrazioni pubbliche sono tenute a comunicare periodicamente al Dipartimento della Funzione Pubblica gli incarichi conferiti e autorizzati ai propri dipendenti così come 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. Il mancato adempimento delle predette disposizioni di cui ai commi da 11 a 14 dell'art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 comporta l'impossibilità di conferire nuovi incarichi.

Inoltre, ai sensi dell'art. 15 e 18 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 le stesse Amministrazioni sono tenute a pubblicare e aggiornare sui siti istituzionali dell'ente i dati relativi agli incarichi conferiti a soggetti esterni o autorizzati ai propri dipendenti (indicazione dei soggetti percettori, ragione dell'incarico e ammontare erogato).

Al riguardo, l'Ente ha fornito la documentazione relativa agli elenchi degli incarichi conferiti a soggetti esterni e autorizzati ai propri dipendenti trasmessi annualmente al Dipartimento della Funzione Pubblica in via telematica

(www.perlapa.gov.it) e si è verificato l'adempimento degli obblighi di pubblicità sul sito istituzionale dell'ente degli incarichi conferiti a soggetti esterni e di quelli autorizzati a propri dipendenti.

Il Regolamento degli uffici e dei servizi disciplina le modalità di richiesta e rilascio dell'autorizzazione negli artt. 166-169.

Sulla base degli elenchi trasmessi al Dipartimento della Funzione Pubblica, a scandaglio, si è presa visione dei seguenti incarichi svolti dai dipendenti dell'Ente al di fuori dell'orario di servizio.

Focardi Andrea

Nel corso del 2013, dietro presentazione di apposita istanza, attestando lo svolgimento dell'attività al di fuori e non in contrasto con gli impegni d'ufficio, l'Ing. Focardi è stato autorizzato all'assunzione dell'incarico di collaudatore dell'invaso in località Donnini per conto del Comune di Reggello (nota 41003 del 5.12.2013).

Marconi Raffaella

Nella ricognizione dell'Anagrafe delle Prestazioni per l'anno 2009 risulta il compenso (€ 1.500,00) erogato al Comune di Firenze alla dipendente del Comune di Bagno a Ripoli per la collaborazione alla pubblicazione della Guida dell'Archivio del Movimento edita nel 2009. L'attività svolta può essere compresa tra le fattispecie escluse dalla necessità di richiedere una preventiva autorizzazione elencate nel c. 6 dell'art. 53 e, nello specifico, tra le collaborazioni a giornali, riviste, enciclopedie e simili (art. 53 c. 6 lett. a);

Cavallaro Pietro

Nel corso del 2010, risulta essere stato erogato al sig. Cavallaro Pietro un importo complessivo di € 5.131,95 da parte di un' Associazione sportiva dilettantistica (Fiorentina waterpolo). Tale incarico rientra nella fattispecie prevista dall'art. 90 c. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 che autorizza i dipendenti pubblici a prestare la propria attività, nell'ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche, fuori dall'orario di lavoro, purché a titolo gratuito e fatti salvi gli obblighi di servizio, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza, ammettendo esclusivamente

indennità e i rimborsi di cui all'articolo 81, comma 1, lettera *m*), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.²⁹

Il dipendente ha attestato lo svolgimento dell'attività al di fuori dell'orario di lavoro e i compensi ricevuti.

Baldi Fabio

L'incarico si riferisce alla designazione da parte del Comune di Bagno a Ripoli del dott. Baldi, dirigente dello stesso Comune quale arbitro nella procedura arbitrale introdotto dalla società Tributi Italia s.p.a. e inerente alla risoluzione di controversie sorte nell'applicazione del contratto di appalto per il servizio di accertamento e riscossione della TOSAP (atto di designazione da parte del Sindaco del 3.12.2009 e nomina da parte del Direttore Generale del 15.12.2009). Per l'incarico non è stato previsto alcun compenso a carico del Comune di Bagno a Ripoli, il quale ha comunque provveduto, quale obbligato in solido, alla liquidazione dei compensi spettanti agli arbitri e dovuti dalla Tributi Italia s.p.a., tra cui pro-quota il compenso dovuto dalla società al dott. Baldi (€ 1.500,00 d- atto di liquidazione 163/2011), avanzando richiesta di insinuazione nel passivo del fallimento della Tributi Italia s.p.a. (nota a/r prot. 14936 del 4.5.2011).

6. La contrattazione decentrata integrativa del personale del comparto.

Le disposizioni di legge fondamentali, in materia di limiti della contrattazione integrativa, sono quelle dell'art. 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

In particolare, i commi 3 bis e 3 quinquies prevedono che essa si svolga *“sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti*

²⁹ Nel testo ante riforma 2004 “le indennità di trasferta, i rimborsi forfettari di spesa, i premi e i compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni sportive nazionali, dall'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE), dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto. Tale disposizione si applica anche ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di carattere amministrativo-gestionale di natura non professionale resi in favore di società e associazioni sportive dilettantistiche”

e con le procedure negoziali che questi ultimi definiscono” e che “...Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.”.

La previsione di una nullità delle clausole contrattuali implica una responsabilità non solo di chi ha sottoscritto le clausole nulle (e degli altri soggetti che, comunque, a vario titolo hanno partecipato, come parte pubblica, alla procedura negoziale) ma anche di chi si è limitato ad applicarle pur non avendole sottoscritte.

Le norme appena citate sono state introdotte nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che ha significativamente innovato la materia. La disciplina transitoria dettata dall'art. 65 del medesimo decreto delegato dispone l'adeguamento dei contratti collettivi integrativi del comparto enti locali entro il 31.12.2012.³⁰

³⁰ Art. 65. **Adeguamento ed efficacia dei contratti collettivi vigenti**

1. Entro il 31 dicembre 2010, le parti adeguano i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III del presente decreto.

2. In caso di mancato adeguamento ai sensi del comma 1, i contratti collettivi integrativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto cessano la loro efficacia dal 1° gennaio 2011 e non sono ulteriormente applicabili.

Successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, non risultano sottoscritti contratti collettivi nazionali nel comparto regioni ed enti locali, con la conseguenza che la cornice della contrattazione nazionale risulta per molti aspetti superata dalle nuove disposizioni normative.

In tema di contrattazione integrativa, il legislatore è di nuovo intervenuto con le disposizioni di contenimento della spesa del personale di cui all'art. 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che costituiscono pertanto vincoli finanziari alla costituzione dei fondi negli anni 2011/2014.³¹

3. In via transitoria, con riferimento al periodo contrattuale immediatamente successivo a quello in corso, definiti i comparti e le aree di contrattazione ai sensi degli articoli 40, comma 2, e 41, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 54 e 56 del presente decreto legislativo, l'ARAN avvia le trattative contrattuali con le organizzazioni sindacali e le confederazioni rappresentative. In deroga all'articolo 42, comma 4, del predetto decreto legislativo n. 165 del 2001, sono prorogati gli organismi di rappresentanza del personale anche se le relative elezioni siano state già indette. Le elezioni relative al rinnovo dei predetti organismi di rappresentanza si svolgeranno, con riferimento ai nuovi comparti di contrattazione, entro il 30 novembre 2010.

4. Relativamente al comparto regioni e autonomie locali, i termini di cui ai commi 1 e 2 sono fissati rispettivamente al 31 dicembre 2011 e al 31 dicembre 2012, fermo restando quanto previsto dall'articolo 31, comma 4.

5. Le disposizioni relative alla contrattazione collettiva nazionale di cui al presente decreto legislativo si applicano dalla tornata successiva a quella in corso [*l'art. 5, comma 2, D.Lgs. 1° agosto 2011, n. 141 ha interpretato il presente comma nel senso che le disposizioni che si applicano dalla tornata contrattuale successiva a quella in corso al momento dell'entrata in vigore del presente decreto legislativo, sono esclusivamente quelle relative al procedimento negoziale di approvazione dei contratti collettivi nazionali*]

³¹ In particolare si segnalano i commi 1, 2 bis e 4 dell'art. 9:

“ 1. Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall' articolo 8, comma 14.

2-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.

4. I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci; a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno

Inoltre, di recente, il legislatore è nuovamente intervenuto in tema di efficacia, responsabilità e azioni da intraprendere da parte di regioni ed enti locali che hanno adottato accordi in contrasto con i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa.

Si fa riferimento all'art. 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, norma di non immediata interpretazione, che ai primi due commi descrive le possibili azioni di recupero delle somme indebitamente erogate attraverso:

- un graduale riassorbimento a carico dei fondi per il trattamento accessorio per un numero massimo di annualità legato agli anni in cui vi è stato il superamento dei vincoli;
- l'obbligo per le regioni di adottare una riorganizzazione strutturale che può portare alla riduzione degli organici dirigenziali per almeno il 20% e per il restante personale del 10%. Gli enti locali devono garantire la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri previsti per gli enti in condizione di dissesto. Il personale in soprannumero sarà oggetto delle misure di cui all'articolo 2 del d.l. 95/2012 (prepensionamento, mobilità, part time,, procedure di esubero). Nello stesso tempo le cessazioni dal servizio, per le finalità di recupero, non potranno essere utilizzate per la determinazione delle quote di turn over;
- gli enti, in regola con il patto di stabilità interno, hanno facoltà di utilizzare per il recupero anche le economie derivanti dai piani di razionalizzazione di cui al d.l. 98/2011, stornandole così dalla loro destinazione originaria.

Il comma 3 dell'art. 4 è riferito agli enti in linea sia con il patto di stabilità interno, sia con le norme in materia di spese e assunzione del personale e con le disposizioni di cui all'art. 9 commi 1, 2 bis, 21 e 28 del d.l. 78/2010 e che non abbiano già avuto riconoscimento giudiziale di responsabilità erariale in materia.

conseguentemente adeguati. La disposizione di cui al primo periodo del presente comma non si applica al comparto sicurezza-difesa ed ai Vigili del fuoco”

Per questi enti, *“fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2”*, non si applicano le disposizioni che sanciscono la nullità degli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (31 dicembre 2012) *“che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale”*.

Al riguardo, corre l'obbligo di segnalare, benché non assurga al rango di fonte normativa primaria, la circolare sottoscritta il 12.5.2014 dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione e dal Ministro dell'Economia avente ad oggetto le modalità attuative della disposizione richiamata che rinvia alla costituzione di un comitato temporaneo da costituirsi presso la Conferenza Stato regioni ed enti locali con il compito di fornire indicazioni operative. Nelle more, la stessa circolare rimette *“agli organi di governo degli enti una prima valutazione delle modalità attuative dell'art. 4 del d.l. 16/2014, finalizzata ad assicurare la continuità nello svolgimento dei servizi necessari ed indispensabili, anche attraverso l'applicazione, in via temporanea e salvo recupero, delle clausole dei contratti integrativi vigenti, ritenuti indispensabili a tal fine”*.

Premesso quanto sopra in ordine al quadro normativo vigente in tema di contrattazione e allo stallo della contrattazione collettiva nazionale, si è proceduto ad esaminare gli atti di costituzione e gli accordi decentrati per l'utilizzo delle risorse allocate nel fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per il periodo 2009/2013.

Al riguardo, si è riscontrata la sottoscrizione di un contratto decentrato di carattere normativo il 31.7.2006 in parte modificato dagli accordi annualmente sottoscritti per la definizione dell'utilizzo delle risorse.

I contratti sopracitati risultano tutti sottoscritti previa autorizzazione da parte dell'organo politico, sottoposti al parere del Collegio dei Revisori, corredati dalle relazioni illustrative e tecnico finanziarie e regolarmente inviati all'ARAN.

La procedura seguita dall'Ente è, quindi, sostanzialmente conforme alle indicazioni della contrattazione nazionale.³²

La quantificazione annuale delle risorse destinate al trattamento accessorio, essendo espressione dell'autonomia gestionale dell'Ente, è stata formalizzata in provvedimenti adottati dal Direttore Generale a seguito degli indirizzi espressi dall'organo politico con riferimento alla definizione di risorse variabili.

6.1 La costituzione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

Le voci che hanno alimentato il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività sono riportate nelle tabelle compilate dall'Ente, su richiesta della scrivente, ed allegate alla presente relazione (all. nn. 12-14). Le tabelle prendono in considerazione il periodo 2005/2013, con un confronto con i valori della prima costituzione del fondo (anno 1999), mentre la documentazione esaminata ha riguardato il periodo 2009/2013.³³

³² Il modello di contrattazione decentrata delineato dall'articolo 5 c. 1 CCNL 1.4.1999 prevede un contratto decentrato integrativo di durata quadriennale, con il quale regolare gli istituti economici oggetto di contrattazione e accordi annuali limitati all'utilizzo delle risorse decentrate. Ai sensi dell'art. 4 CCNL 22.1.2004, la procedura per la stipula degli accordi decentrati si articola nei seguenti passaggi fondamentali:

- contrattazione decentrata finalizzata alla redazione di un'ipotesi di accordo;
- trasmissione dell'ipotesi di accordo entro 5 giorni al Collegio dei Revisori, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria, affinché il collegio effettui il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio;
- autorizzazione dell'organo di governo alla sottoscrizione definitiva del contratto;
- trasmissione del testo contrattuale all'ARAN entro 5 giorni dalla sottoscrizione con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Si rinvia al documento "La procedura della contrattazione decentrata integrativa" – marzo 2013 pubblicato sul sito www.aranagenzia.it.

³³ Il confronto tra i dati riportati in tabella e quelli risultanti dagli atti di costituzione del fondo evidenzia delle discordanze riconducibili al diverso valore delle risorse di cui all'art. 15 lett. k, non quantificabili in modo esatto al momento della costituzione del fondo.

Costituzione fondo accessorio						
Riferimento contrattuale	1999	2009	2010	2011	2012	2013
Risorse stabili						
Art. 14, comma 4 CCNL 1/4/1999 (3% fondo straordinario 1999)	€ 2.445,42	€ 2.445,42	€ 2.445,42	€ 2.445,42	€ 2.445,42	€ 2.445,42
Art. 15 CCNL 1/4/1999:						
- comma 1 a)	€ 245.372,84	€ 227.405,83	€ 227.405,83	€ 227.405,83	€ 227.405,83	€ 227.405,83
- comma 1 b) (eventuali risorse aggiuntive destinate al trattamento accessorio anno 1998)		€ 36.468,36	€ 36.468,36	€ 36.468,36	€ 36.468,36	€ 36.468,36
- comma 1 c) (eventuali risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998)	€ 8.263,31					
- comma 1 f) (risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 29/1993)						
- comma 1 g) (risorse destinate al pagamento dei LED anno 1998)	€ 29.013,52	€ 27.061,03	€ 27.061,03	€ 27.061,03	€ 27.061,03	€ 27.061,03
- comma 1 h) (risorse destinate alla corresponsione della indennità di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995)	€ 9.554,45	€ 7.359,51	€ 7.359,51	€ 7.359,51	€ 7.359,51	€ 7.359,51
- comma 1 i) (riduzione dirigenti max 0,2% ms. dirigenza)						
- comma 1 j) (dec. 31.12.99) (0,52% del monte salari dell'anno 1997)		€ 17.249,66	€ 17.249,66	€ 17.249,66	€ 17.249,66	€ 17.249,66
- comma 1 l) (ingresso personale a seguito di processi di decentramento e delega funzioni)						
- comma 5 (aumento dotazorganica)						
dichiarazione congiunta 14 ccnl 02-05 e ccnl 2008/2009 (risorse peo a bilancio)		€ 21.554,88	€ 21.554,88	€ 21.554,88	€ 21.554,88	€ 21.554,88
Art. 4 CCNL 5/10/2001						
- comma 1 (1,1% monte salari 1999)		€ 41.026,19	€ 41.026,19	€ 41.026,19	€ 41.026,19	€ 41.026,19
- comma 2 (ria e ad personam personale cessato)		€ 47.782,08	€ 57.811,24	€ 62.076,23	€ 60.212,03	€ 61.133,36
Art. 32 CCNL 22/01/2004						
- comma 1 (0,62% monte salari 2001)		€ 24.125,02	€ 24.125,02	€ 24.125,02	€ 24.125,02	€ 24.125,02
- comma 2 e 3 (0,50 monte salari 2001 se spesa personale/entrate correnti inf 39%)		€ 19.455,66	€ 19.455,66	€ 19.455,66	€ 19.455,66	€ 19.455,66
- comma 7 (ulteriore 0,20 monte salari 2001 per alte professionalità)						
Art. 4, comma 1, CCNL 9/5/2006 (solo per il 2006 importo 0,5 monte salari 2003)		€ 23.327,25	€ 23.327,25	€ 23.327,25	€ 23.327,25	€ 23.327,25
Art. 8, comma 2, CCNL 11/4/2008 (incremento 0,6 monte salari 2005)		€ 25.125,00	€ 25.125,00	€ 25.125,00	€ 25.125,00	€ 25.125,00
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione fondo limite 2010)						
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione riduzione proporzione personale)						
Decurtazione per trasferimento personale ATA allo Stato		€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00	€ 6.000,00
Totale risorse stabili	€ 294.649,53	€ 514.385,89	€ 524.415,05	€ 528.650,04	€ 526.815,83	€ 527.737,16
RECUPERI PER SOMME ERRONEAMENTE IMPUTATE ANNI PRECEDENTI						
Art. 15 CCNL 1/4/1999:						
- comma 1 d) (somme derivanti dalla attuazione dell'art. 43 della legge)						
- comma 1 e) (economie da parte tute)	€ 8.554,59					
- comma 1 k) (incasisti finalizzati al personale)	€ 32.573,52	€ 79.427,00	€ 40.733,00	€ 27.817,00	€ 62.494,00	€ 25.021,00
- comma 1 m) (economie fondo straordinario)			€ 13.803,37	€ 5.655,15	€ 2.017,00	€ 29.810,07
- comma 2 (1,2% monte salari 1997)		€ 39.807,23	€ 39.807,23	€ 39.807,23	€ 39.807,23	€ 39.807,23
- comma 5 (attivazione nuovi servizi)		€ 80.000,00	€ 110.976,01	€ 81.439,00	€ 75.000,00	€ 45.000,00
Art. 16 c. 1 CCNL 1/4/1999 ed art. 5.10.2001 CCNL 2001 (eventuali risorse integrative non più in essere dal ccnl 22.1.2004)						
Art. 48 c. 3 CCNL 14.9.2000 (2% monte salari 1999 solo per l'anno 2000 e in alternativa all'art. 16 c. 1)						
Art. 4, commi 2 e 3 CCNL 9/05/2006 (max 0,3 o 0,7% monte salari 2003 se spese di personale/entrate correnti inferiori a 32% o a 25%)						
art. 8 cc. 3 e 4 CCNL 11/4/2008 (solo per l'anno 2008 incrementi percentuali ms. 2005 condizionati a rapporto spese personale/spese correnti)						
art. 4 cc 2 e 3 CCNL 31/7/2009 (solo per l'anno 2009 incrementi percentuali ms. 2005 condizionati a rapporto spese personale/spese correnti)		€ 62.589,98				
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione fondo limite 2010)						
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione riduzione proporzione personale)					€ 12.872,80	
economiche fondo esere, prec.		€ 119.357,47		€ 1.425,12		
recuperi per somme erroneamente imputate anni precedenti		€ 1.011,48				
TOTALE FONDO	€ 336.077,64	€ 894.466,08	€ 729.734,66	€ 684.823,54	€ 693.261,27	€ 667.375,47

Di seguito si riporta una tabella che riepiloga il peso percentuale delle singole voci di finanziamento rispetto al totale del fondo per l'intero periodo di rilevazione.

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FONDO FONDSALIDI	88%	56%	53%	53%	57%	58%	72%	77%	76%	79%
Art. 15 CCNL 1/4/1999:										
- comma 1 e) (economie da part time)	3%	7%	7%	8%	3%	-	-	-	-	-
- comma 1 k) (incentivi finalizzati al personale)	10%	7%	4%	8%	4%	9%	6%	4%	9%	4%
- comma 2 (1,2% monte salari 1997)	-	5%	5%	4%	4%	4%	5%	6%	6%	6%
- comma 5 (attivazione nuovi servizi)	-	15%	13%	13%	13%	9%	15%	12%	11%	7%
Art. 4, commi 2 e 3 CCNL 9/05/2006 (max 0,3 o 0,7% monte salari 2003 se spese di personale/entrate correnti inferiori a 32% o a 25%)	-	-	1%	-	-	-	-	-	-	-
art. 4 cc 2 e 3 CCNL 31/7/2009 (solo per l'anno 2009 incrementi percentuali m.s. 2005 condizionati a rapporto spese personale/spese correnti)	-	-	-	-	-	7%	-	-	-	-
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione fondo limite 2010)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Art. 9 c. 2 bis D.L. 78/2010 (decurtazione riduzione proporzionale personale)	-	-	-	-	-	-	-	-	-2%	-
FONDO ECONOMIE ACCESSORIE	12%	34%	29%	35%	26%	29%	28%	23%	24%	21%
economie fondo eserc.prec.		10%	18%	13%	17%	13%	-	0	-	-
recuperi per somme erroneamente imputate anni precedenti		0%								
TOTALE FONDO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

In via preliminare, si rappresenta che non è stato possibile ricostruire le ragioni della differenza tra la prima quantificazione delle risorse stabili del fondo anno 1999 (art. 15 c.1 b), g) e h) e quella riportata nelle annualità successive che presentano importi minori e che solo in parte può essere ricondotta alla operata decurtazione del Fondo in misura pari al trattamento economico accessorio in godimento al personale ATA transitato nei ruoli dello Stato.

Sulla base dei dati sopra riportati, nonché della documentazione presa in esame si formulano le seguenti osservazioni.

➤ *Stabile incremento risorse variabili ai sensi dell'art. 15 c. 2 C.C.N.L. 1.4.1999*

L'art. 15 c. 2 C.C.N.L. 1.4.1999 prevede la possibilità per gli enti, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa, di integrare, a decorrere dal 1° aprile 1999, le risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo pari all'1,2%, su base annua, del monte salari anno 1997.

Il successivo comma 4 condiziona tale incremento al previo accertamento, da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di

razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità.

La natura eventuale delle risorse ex art. 15 c. 2 è confermata dall'art. 31 c. 3 del C.C.N.L. del 22.1.2004, che le ha infatti incluse tra le risorse variabili, vale a dire quelle in relazione alle quali spetta all'ente di valutare, anno per anno, se sussistono le condizioni per il loro mantenimento nel fondo.

Presso il Comune di Bagno a Ripoli, l'importo di € 39.807,23 (1,2% m.s. 1997) risulta essere stato confermato ogni anno da parte della Giunta Municipale in sede di formulazione degli indirizzi alla delegazione trattante di parte pubblica sulla base delle relazioni illustrative del Direttore Generale.

Si fa riferimento alle delibere di Giunta nn. 102/2009, 133/2010, 75/2011, 122/2012 e 150/2013 e alle relazioni tecnico finanziarie allegate (all. nn. 15-19).

Nelle relazioni in particolare si motiva l'inserimento di tali risorse in ragione delle azioni di razionalizzazione, controllo e monitoraggio finalizzate a incrementare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Rispetto alla documentazione riferita all'anno 2009, già a partire dal 2010 e in modo più dettagliato negli anni successivi, le relazioni del Direttore Generale danno indicazione delle principali azioni di efficientamento intraprese anche se non quantificano obiettivi e risparmi oggettivamente misurabili.

Si deve rilevare, tuttavia, l'assenza di una specifica certificazione da parte dei servizi di controllo interno e dell'OCV ³⁴ *“delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità”* (art. 15 c. 4).

Al riguardo, non è stata fornita documentazione attestante una verifica della sussistenza delle condizioni legittimanti l'incremento delle risorse variabili ai sensi dell'art. 15 c. 2 C.C.N.L. 1.4.19 99, neanche successiva all'effettivo incremento e distribuzione di tali risorse.

³⁴ Nel periodo antecedente alla costituzione dell'OCV l'Ente non aveva istituito un Nucleo di Valutazione.

Pertanto, si ritiene in contrasto con le disposizioni contrattuali l'inserimento dell'importo di € 39.807,23 nei fondi degli anni 2009-2013.

➤ *Incremento delle risorse variabili ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999*

Una voce particolarmente significativa è rappresentata dalle risorse inserite ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 che prevede la possibilità, per gli enti locali, di integrare le disponibilità del fondo in caso di *“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche”*.

Con riferimento alla prima fattispecie descritta dalla norma, che riguarda l'Ente verificato, l'ARAN, con proprio parere RAL 076, ha chiarito che *“l'incremento delle risorse può realizzarsi legittimamente, solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disciplina. La sussistenza di tali condizioni costituisce, tra l'altro, uno degli aspetti qualificanti del controllo sui contratti decentrati da parte dei colleghi dei revisori”*.

Per un maggior dettaglio, l'ARAN nello stesso parere elenca ben sette condizioni che ritiene debbano essere soddisfatte per poter procedere all'aumento delle risorse previste dalla disposizione in questione. Sinteticamente, le sette condizioni richieste sono:

1. Maggiori servizi in cambio di più risorse per il fondo;
2. Concreti risultati, non generici miglioramenti dei servizi;
3. Verificabilità dei risultati attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza;
4. Risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno;

5. Risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato;
6. Risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati;
7. Risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG;

Inoltre, l'ARAN precisa *"che le risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15 c. 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del C.C.N.L. E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard. In costanza di obiettivi da un anno al successivo - soprattutto quando emerge, sulla base dei risultati degli anni precedenti, che i livelli di servizio standard sono sistematicamente raggiunti, senza particolari difficoltà o margini di incertezza - è opportuno che gli stessi standard siano sottoposti a revisione e rivisti al rialzo. In sostanza, riteniamo che il ricorso all'art. 15, comma 5 (e a maggior ragione la riconferma delle risorse) debba avvenire in un contesto di obiettivi particolarmente difficili, sfidanti e impegnativi."*

Nello stesso parere l'ARAN dettaglia le condizioni per la sussistenza dei presupposti elencati e si spinge fino a suggerire un percorso per la verifica della fondatezza degli elementi giustificativi l'incremento delle risorse in questione, oggetto del controllo esercitato dal Collegio dei revisori.

Presso il comune di Bagno a Ripoli, l'ammontare delle risorse allocate ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 nel periodo 2005/2013 è il seguente:

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
valore assoluto		€ 117.068,50	€ 117.068,50	€ 117.068,50	€ 117.068,50	€ 80.000,00	€ 110.976,01	€ 81.439,00	€ 75.000,00	€ 45.000,00
valore percentuale/totale fondo	0%	15%	13%	13%	13%	9%	15%	12%	11%	7%

La tabella evidenzia, da un lato, una stabilizzazione di tali risorse per il periodo 2005/2008, dall'altro la tendenza nell'ultimo quinquennio alla riduzione di tale voce sia in termini assoluti che in termini percentuali rispetto al valore complessivo delle risorse decentrate. L'unico dato dissonante riguarda l'anno 2010 di cui si dirà nel prosieguo del paragrafo.

Per quanto concerne il periodo 2005/2008, l'importo delle risorse per tale voce deriva sostanzialmente dalla stabilizzazione dell'incremento previsto a partire dal fondo 2005 (delibera GM 147/2005 – all. 20) e a sua volta giustificato con riferimento ai processi di riorganizzazione ed efficientamento avviati dall'anno 2000. L'importo definito nel fondo 2005 è parzialmente confermativo degli importi inseriti nei fondi degli anni precedenti, come si evince anche dalla relazione del dirigente dell'Area Organizzazione e Programmazione del 17.12.2004 relativa al fondo 2004.

Tale stabilizzazione è in contrasto con il carattere variabile delle risorse in esame e con il conseguente obbligo da parte delle Amministrazioni di procedere a una verifica anno per anno della sussistenza dei presupposti che ne legittimano l'inserimento. Peraltro, dall'analisi della tabella riepilogativa consegnata dall'ente, emerge come l'importo effettivamente destinato e liquidato a titolo di produttività al personale dell'ente negli anni 2005/2008 è inferiore a quello stanziato ai sensi dell'art. 15 c. 5; ne consegue che gli importi residuali hanno alimentato il valore delle economie riportate all'anno successivo ai sensi dell'art. 17 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999.³⁵

A tale proposito, si ritiene che non sia coerente con le disposizioni contrattuali riportare al fondo dell'anno successivo eventuali risorse non utilizzate derivanti da incrementi del fondo ex art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999, data la finalità della norma di

³⁵ Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo.

incentivare l'attivazione di nuovi servizi o l'incremento degli esistenti nell'anno di riferimento e in considerazione delle indicazioni ARAN che subordinano la distribuzione di tali risorse al positivo accertamento dei miglioramenti attesi. L'incremento del fondo ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 è, infatti, correlato alla previsione di miglioramenti dei servizi puntualmente quantificati in sede di costituzione del fondo e che vanno distribuiti a seguito dell'accertamento dei risultati ottenuti, sempre nell'anno di riferimento. Si deve ritenere pertanto che la mancata distribuzione di tali risorse certifichi il mancato raggiungimento dei risultati migliorativi per i quali tali risorse sono state previste, che rientrano nelle disponibilità di bilancio dell'Ente.

In effetti, correttamente, a partire dal 2011 l'Ente si è regolato nel senso di quantificare tali risorse e prevederne l'utilizzo nell'anno di riferimento.

Per quanto concerne il periodo 2009/2013, si è presa visione dei provvedimenti dell'organo politico che hanno disposto gli incrementi ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 (delibere di Giunta nn. 102/2009, 133/2010, 75/2011, 1227/2012 e 150/2013) sulla scorta delle relazioni sottoscritte dal Direttore Generale e allegate ai provvedimenti.

Rispetto a quanto riportato nelle tabelle consegnate dall'ente, si rappresenta una discordanza, per l'anno 2010, tra quanto risultante dai provvedimenti di costituzione del fondo e dalla delibera GM 133/2010 (€ 30.000,00) e quanto riportato nella tabella riepilogativa compilata dall'Ente (€ 110.976,01).

Secondo quanto riferito alla scrivente e rappresentato nella determina del Direttore Generale n. 483 del 15.5.2012 relativa alla "*determinazione del tetto di spesa per il salario accessorio del personale del comparto per gli anni 2011-2012.2013*" (all. 21), l'Ente ha riconsiderato a posteriori l'entità delle risorse ex art. 15 c. 5 comprendendovi quota parte delle risorse non utilizzate nell'anno 2009 (€ 80.976,01).

In particolare, mentre nel provvedimento di costituzione del fondo 2010 (determinazione direttoriale 1555/2010 – all. 22) veniva indicato un importo di € 94.779,38, comprensivo di residui dal fondo lavoro straordinario precedente, quali

economie derivanti dal fondo dell'esercizio 2009, nel provvedimento di determinazione delle voci da considerare quale tetto di spesa ai sensi dell'art. 9 c. 2 bis del D.L. 78/2010, tale importo è stato ricompreso per € 80.976,01 tra le risorse ex art. 15 c. 5 del fondo 2010 e per € 13.803,37 tra le risorse ex art. 15 comma 1 m) (economie fondo straordinario anno precedente).

A giustificazione della rideterminazione, il provvedimento del Direttore Generale richiama quanto deliberato nell'atto di costituzione del Fondo 2010 (delibera G.M. 133/2010 – all. 23) che, tra le risorse variabili, indica espressamente le somme non utilizzate nell'esercizio precedente ed ammontanti a € 94.779,38 tra le risorse da *“conservare e riutilizzare integralmente per la costituzione del Fondo”*.

La rideterminazione così operata, ad avviso della scrivente, non è condivisibile oltre a non trovare riscontro nelle determinazioni assunte dall'organo politico che ha deliberato un incremento del fondo ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 di € 30.000,00 e non di 110.976,00 e che, nel costituire il fondo per l'anno 2010, quantifica l'importo delle economie dell'anno precedente.

La finalità della disposizione contrattuale correla lo stanziamento di tali risorse alla previsione, esatta quantificazione e misurazione del miglioramento o dell'offerta di nuovi servizi, da distribuire all'esito della verifica del raggiungimento degli obiettivi attesi.

Come già rappresentato, in caso di mancato raggiungimento dei risultati nell'anno in cui le risorse sono state previste, si ritiene non sia possibile rinviare all'anno successivo le risorse destinate e non spese per le finalità di efficientamento dell'anno precedente.

Premesso ciò, la riclassificazione delle voci del fondo 2010, in forza della quale risorse inserite inizialmente quali *“economie fondo anno precedente”* vengono riallocate in differenti voci del fondo, ha riflessi sul rispetto del vincolo di cui all'art. 9 c. 2 bis del decreto legge 78/2010.

Al riguardo, le costanti indicazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato escludono le economie del fondo dell'anno precedente dall'applicazione

della disposizione e, conseguentemente, dalle voci che vanno a determinare il tetto di spesa (anno 2010) che costituisce il paradigma da rispettare per gli anni successivi.

In ordine alla corretta applicazione dell'art. 17 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 va riflettuto sul fatto che le economie del fondo di un esercizio vanno a confluire nel fondo dell'anno successivo a prescindere dal fatto che le risorse stanziare nel PEG e destinate al finanziamento del trattamento accessorio risultino effettivamente impegnate nel corso dell'esercizio.

Non è necessario dunque avere dei residui passivi iscritti in bilancio per poter usufruire delle risorse previste contrattualmente e non utilizzate nell'anno di competenza. Queste somme, difatti, vanno a confluire nel fondo dell'anno successivo e sono disponibili come risorse di competenza, tanto è vero che le periodiche circolari sulla rilevazione del conto annuale raccomandano una formale ricognizione amministrativa delle stesse.

La differenza fra le due alternative (avere dei residui passivi non pagati sul fondo dell'esercizio precedente o avere, invece, economie che vanno a refluire nel fondo dell'anno successivo) è conseguenza della scelta dell'ente di aderire o meno alla prassi diffusa di impegnare totalmente le risorse di PEG destinate al finanziamento del trattamento accessorio, in un'unica o in più soluzioni. Nel secondo caso le risorse sono utilizzabili in modo libero, secondo le esigenze operative che si presentano nel corso dell'anno.

Le economie del fondo anno precedente, come intese ai sensi dell'art. 17 c. 5 in esame, sono tali a prescindere dal fatto che contabilmente esse si manifestino quali residui passivi non pagati o "economie di bilancio" e, pertanto, andavano escluse dal computo del tetto di spesa ai fini dell'applicazione dell'art. 9 c. 2 bis del decreto legge 78/2010.

Per quanto concerne la legittimità della previsione di risorse variabili ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999, la procedura seguita dall'ente presenta alcune criticità rispetto al modello indicato dall'Aran.

Più nel dettaglio, per l'anno 2009 la relazione allegata alla delibera G.M. 102/2009 (all. 15) motiva genericamente in ordine alla necessità di ridurre l'incremento delle risorse ex art. 15 c. 5 *“a motivo che la riorganizzazione della struttura amministrativa, già operata dall'anno 2000, come puntualmente dettagliato nella relazione del Dirigente dell'Area Organizzazione e Programmazione del 17.12.2004 che qui si richiama, può oramai considerarsi a regime e, pertanto...si ritiene di prevedere per l'anno corrente, per la voce di che trattasi, un importo totale di € 80.000,00”*. E' evidente l'assenza di una definizione dei maggiori servizi offerti e una quantificazione fondata sull'erroneo presupposto della storicizzazione dell'importo in precedenza stabilito.

Per l'anno 2010, la relazione allegata alla delibera G.M. 133/2010 (all. 16) si limita a descrivere in modo generico, ad avviso dello scrivente, le misure organizzative e le attività intraprese per il miglioramento dei servizi senza fornire elementi di dettaglio in ordine agli obiettivi attesi e agli indicatori per la misurazione dei risultati raggiunti.

Per gli anni 2011, 2012 e 2013 le relazioni allegate ai provvedimenti di Giunta sono più dettagliate rinviando sostanzialmente a quegli obiettivi definiti annualmente nel Piano degli Obiettivi *“orientati allo sviluppo dei servizi ed all'attivazione di nuovi; all'introduzione di innovazione negli stessi; alla semplificazione e/o razionalizzazioni procedurali; al miglioramento della qualità”*. Sono anche definiti progetti specifici di miglioramento dei servizi.

Solo per questi ultimi, risultano adeguatamente evidenziati i criteri di quantificazione delle risorse correlati a ciascun obiettivo.

Per tutte le annualità, si rileva che i pareri resi dal collegio dei revisori in sede di esame degli accordi decentrati non si esprimono espressamente sulla legittimità dell'inserimento di tali risorse nel fondo.

Per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento, la valutazione è rimessa all'Organismo Comunale di valutazione che opera in base al sistema di valutazione della performance adottato dall'Ente e, al riguardo, si è presa

visione della documentazione riferita all'anno 2011, riscontrando il positivo raggiungimento degli obiettivi di miglioramento espressi in obiettivi di PEG/PDO (unitamente a quelli che definiscono l'attività ordinaria).

Per tali anni, l'inserimento e la distribuzione di tali risorse appare conforme alla disciplina contrattuale e alle indicazioni espresse dall'ARAN.

In conclusione, si rileva:

- la non regolarità dell'incremento delle risorse variabili per gli anni dal 2005 al 2008, per i quali risulta stabilizzato l'importo di € 117.068,50;
- la genericità delle motivazioni che sottendono all'inserimento di tali risorse per gli anni 2009 e 2010 e la sostanziale irregolarità delle stesse;
- l'irregolarità della rideterminazione dell'importo delle risorse variabili ai sensi dell'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 operata ex post con la determinazione del Direttore Generale n. 483 del 15.5.2012.

➤ *Adempimenti ex art. 9 decreto legge 31 maggio 2010, n. 78*

Per quanto concerne il rispetto delle disposizioni poste dall'art. 9 ai fini del contenimento delle spese del pubblico impiego e, in particolare dei vincoli sanciti dai commi 2bis e 4,³⁶ si è riscontrato quanto segue.

Ai sensi dell'art. 9 c. 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 *“A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all' articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente*

³⁶ Art. 9 cc. 2 bis e 4 D.L. 78/2010; 4. *I rinnovi contrattuali del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni per il biennio 2008-2009 ed i miglioramenti economici del rimanente personale in regime di diritto pubblico per il medesimo biennio non possono, in ogni caso, determinare aumenti retributivi superiori al 3,2 per cento. La disposizione di cui al presente comma si applica anche ai contratti ed accordi stipulati prima della data di entrata in vigore del presente decreto; le clausole difformi contenute nei predetti contratti ed accordi sono inefficaci a decorrere dalla mensilità successiva alla data di entrata in vigore del presente decreto; i trattamenti retributivi saranno conseguentemente adeguati”.*

importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”.

Come da indicazioni della giurisprudenza contabile e del Dipartimento della Ragioneria Generale (v. circolare 15/2014), non sono soggetti al vincolo del rispetto dell'art. 9 comma 2-bis gli istituti di seguito elencati:

- le economie aggiuntive effettivamente realizzate ai sensi dell'articolo 16, commi 4 e 5, del D.L. 98/2011;

- le economie del fondo anno precedente nei casi in cui il disposto contrattuale lo preveda (per analogia anche le risorse di straordinario non utilizzate nell'anno precedente);

- le quote per la progettazione ex art. 92, commi 5 e 6 del D.Lgs. n. 163/2006;

- i compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all'Amministrazione;

- le risorse conto terzi individuale e conto terzi collettivo (quest'ultimo riferito ad attività non ordinariamente rese dall'Amministrazione precedentemente l'entrata in vigore del D.L. 78/2010);

- con solo riferimento al personale dirigente, le reggenze affidate a fronte di cessazioni in regime di art. 9 comma 2-bis della legge 122/2010.

Inoltre, sempre con riferimento alle modalità applicative della disposizione in esame, l'ARAN ha fornito indicazioni, condivise con la Ragioneria Generale dello Stato, con la pubblicazione di un foglio excel gestionale per la costituzione e l'utilizzo del fondo da cui si evince la riduzione di personale opera sul limite 2010, dunque occorre ridurre il limite 2010 della diminuzione di personale. Ne consegue che ove il totale delle risorse decentrate è inferiore al risultato ottenuto, il fondo è adeguato senza necessità di operare ulteriori riduzioni.

Nei provvedimenti di costituzione del fondo, viene dato atto del rispetto del vincolo sopra descritto con riferimento al valore del fondo 2010 definito in € 689.001,66.

Tale valore comprende le economie derivanti dal fondo dell'anno precedente pari a € 94.779,38 come esplicitato nella determinazione del Direttore Generale n. 483/2012 di definizione del tetto di spesa 2010 con la quale tale importo è stato ricompreso per € 80.976,01 tra le risorse ex art. 15 c. 5 del fondo 2010 e per € 13.803,37 tra le risorse ex art. 15 comma 1 m) (economie fondo straordinario anno precedente).

Si rinvia alle considerazioni espresse in precedenza in ordine alla legittimità di tale operazione e si ritiene, pertanto, che più correttamente il tetto di spesa costituito dal fondo 2010 avrebbe dovuto essere depurato dell'importo delle economie derivanti dall'anno precedente (ove si consideri legittima tale operazione con riferimento alle risorse ex art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 cosa che la scrivente non ritiene) e delle economie derivanti dal fondo straordinario dell'anno precedente.

Con riferimento al valore del fondo 2010 rideterminato escludendo gli importi indicati, il vincolo di cui all'art. 9 c. 2 bis non appare sostanzialmente rispettato come evidenziato nella tabella seguente elaborata sulla base dei dati contenuti nella tabella riepilogativa consegnata dall'ente e delle tabelle che dettagliano i valori dei compensi ex art. 15 lett. k) C.C.N.L. 1.4.1999 (all. 24).

	fondo 2010	fondo 2011	fondo 2012	fondo 2013
fondo	€ 729.734,66	€ 684.823,54	€ 706.134,07	€ 667.375,47
incentivi progettazione (-)	€ 10.028,00	€ 12.787,00	€ 11.625,00	€ 8.322,00
economie straordinario (-)	€ 13.803,37	€ 5.655,15	€ 2.017,00	€ 29.810,07
economie fondo anno prec(-)	€ 80.976,01	€ 1.425,12		
decurtazione riduzione proporzionale del personale rispetto al fondo 2010 come da indicazioni ARAN condivise dalla RGS (-)			€ 12.872,80	
	€ 624.927,28	€ 664.956,27	€ 679.619,27	€ 629.243,40

Con riferimento alle disposizioni di cui al c. 4 del citato articolo di legge, l'Ente non ha previsto nei fondi 2010, 2011 e 2012 l'inserimento delle risorse di cui all'art. 4 c. 2 CCNL 31.7.2009.

➤ *I pareri del Collegio dei revisori*

Nei pareri resi l'organo di controllo si è limitato a verificare la copertura finanziaria del fondo e il rispetto dei vincoli di contenimento della spesa di personale.

Ad avviso dello scrivente, tuttavia, il riscontro, da operarsi a cura dell'organo di revisione, non è limitato ad una verifica sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio ma deve spingersi fino a rilevare eventuali evidenti irregolarità, ovvero incongruenze rispetto alla normativa contrattuale di livello nazionale. A tale conclusione si giunge attraverso un'interpretazione di carattere sistematico della normativa. L'art. 239, comma 1, lett. c), del T.U. sugli enti locali, nell'elencare i compiti del Collegio dei Revisori, chiarisce che esso esercita la *“vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale”*. L'art. 40 c. 3 bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevede che la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali e l'organo di revisione, di conseguenza, non può ritenersi esentato dall'obbligo di verificare la regolarità delle previsioni decentrate rispetto alla disciplina nazionale.

Nell'ambito dei suoi compiti ragionevolmente, rientra la verifica della compatibilità e della regolarità delle clausole contrattuali inserite in sede decentrata rispetto a quanto disposto dal livello nazionale di contrattazione. In altri termini, spetta loro un riscontro della legittimità e della regolarità delle predette clausole in quanto operatori professionali facenti parte di un organo di controllo con competenze generali sull'attività dell'ente locale.

In questo senso, si è espressa anche l'ARAN nel fornire indicazioni in ordine alla procedura negoziata nel documento *“La procedura della contrattazione decentrata integrativa – Comparto Regioni ed Autonomie locali”* aggiornata al Marzo 2013, pubblicata sul sito istituzionale dell'Agenzia.³⁷

6.2 L'utilizzo delle risorse decentrate

La tabella di seguito riepiloga gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per gli anni 2009/2013 meglio dettagliate nelle tabelle allegate alla presente relazione che fanno riferimento al periodo più ampio di rilevazione 2005/2013.

³⁷ V pag. 10 e ss.: *“La procedura della contrattazione decentrata integrativa – Comparto Regioni ed Autonomie locali”* aggiornata al Marzo 2013, pubblicata sul sito istituzionale dell'Agenzia laddove si legge *“Tale controllo è finalizzato non solo alla verifica della compatibilità degli oneri delle clausole del contratto di secondo livello con i vincoli posti dal contratto nazionale e dal bilancio dell'ente, ma anche del rispetto delle disposizioni inderogabili di norme di legge che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori. Dalla formulazione testuale dell'art. 40 bis, comma 1, del D. Lgs n. 165/2001 (Controlli in materia di contrattazione integrativa),⁸ sembra doversi ricavare che questa forma di controllo attiene al rispetto da parte del contratto integrativo di tutti i vincoli comunque derivanti da norme di legge, e non solo di quelli relativi alla misura e le modalità di corresponsione del trattamento economico accessorio. Infatti, per queste, il legislatore prevede solo un “particolare riferimento”, confermando, quindi, indirettamente, a contrariis, l'estensione del controllo anche al rispetto di tutte le altre norme di legge concernenti la contrattazione. Conseguentemente, si deve ritenere che il controllo dei soggetti a ciò preposti non possa non estendersi anche alla valutazione al merito delle scelte contrattuali. Conseguentemente, l'organo di controllo dovrebbe evidenziare anche, ad esempio, il mancato rispetto dei nuovi ambiti di competenza della contrattazione collettiva ovvero il mancato rispetto delle disposizioni legislative che impongono di erogare i premi monetari in correlazione con la performance individuale ed organizzativa e di corrispondere i trattamenti accessori che remunerano il disagio con l'effettiva sussistenza delle condizioni lavorative che ne legittimano l'erogazione. L'organo di controllo fornisce un parere motivato sul testo negoziale”.*

Tabella utilizzazione fondo accessorio (risorse liquidate per anno di competenza del fondo)					
Riferimento contrattuale	2009	2010	2011	2012	2013
Art. 17 CCNL 1/4/1999:					
- comma 2a) incentivi alla produttività	€ 123.342,17	€ 109.722,07	€ 97.623,53	€ 96.090,96	€ 106.965,53
- comma 2b) p.e.o.	€ 213.791,34	€ 193.280,04	€ 179.834,85	€ 176.499,43	€ 175.198,93
- comma 2c) ind. di posizione e di risultato p.o.	€ 191.243,37	€ 190.861,20	€ 181.569,80	€ 174.774,07	€ 170.562,46
- comma 2d) indennità varie	€ 85.070,29	€ 77.374,42	€ 73.954,87	€ 76.707,82	€ 75.980,99
- comma 2e) attività disagiate personale cat. A B C	€ 15.030,00	€ 15.010,00	€ 14.342,00	€ 2.466,00	€ 2.639,00
- comma 2f) specifiche responsabilità	€ 21.282,34	€ 18.527,80	€ 19.847,40	€ 20.454,13	€ 27.700,08
- comma 2g) attività e prestazioni specificamente finanziate art. 15 lett. k	€ 79.427,00	€ 40.733,00	€ 27.817,00	€ 62.494,00	€ 25.021,00
- comma 2h) (solo CCIA)					
Art. 29 CCNL 14/9/2000:					
- comma 8 (vigili) ind. Vigili in enti privi di cat. D					
CCNL 22/1/2004					
- Art. 33 c. 4 indennità di comparto	€ 84.303,56	€ 84.226,13	€ 84.112,06	€ 82.513,46	€ 81.727,21
IN ECONOMIA PER DECURTAZIONE EVENTI MALATTIA L. 133/2008			€ 5.722,03	€ 1.261,39	€ 1.580,27
TOTALE	€ 813.490,07	€ 729.734,66	€ 684.823,54	€ 693.261,26	€ 667.375,47
economie da riportare all'anno successivo	€ 80.976,01				
	€ 894.466,08	€ 729.734,66	€ 684.823,54	€ 693.261,26	€ 667.375,47

Di seguito viene riportata una tabella in cui sono riepilogati percentualmente le modalità di utilizzo del fondo per tutti gli anni rilevati.

Riferimento contrattuale	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Art. 17 CCNL 1/4/1999:										
- comma 2a) incentivi alla produttività	66%	6%	15%	10%	13%	14%	15%	14%	14%	16%
- comma 2b) p.e.o.	14%	31%	27%	25%	27%	24%	26%	26%	25%	26%
- comma 2c) ind. di posizione e di risultato p.o.	0%	19%	19%	19%	20%	21%	26%	27%	25%	26%
- comma 2d) indennità varie	12%	10%	10%	9%	10%	10%	11%	11%	11%	11%
- comma 2e) attività disagiate personale cat. A B C	0%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	2%	0%	0%
- comma 2f) specifiche responsabilità	0%	1%	1%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	4%
- comma 2g) attività e prestazioni specificamente finanziate art. 15 lett. k	8%	7%	4%	8%	4%	9%	6%	4%	9%	4%
- comma 2h) (solo CCIA)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Art. 29 CCNL 14/9/2000:										
- comma 8 (vigili) ind. Vigili in enti privi di cat. D	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
CCNL 22/1/2004										
- Art. 33 c. 4 indennità di comparto	0%	12%	10%	9%	10%	9%	12%	12%	12%	12%
TOTALE	100%	86%	87%	83%	87%	91%	100%	99%	100%	100%
economie da riportare all'anno successivo	0%	14%	13%	17%	13%	9%	0%	0%	0%	0%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	99%	100%	100%
IN ECONOMIA PER DECURTAZIONE EVENTI MALATTIA L. 133/2008								0,0084	€ 0,0018	€ 0,0024
TOTALE								100%	100%	100%

Dal confronto con la soprariportata tabella e quella relativa alle fonti di finanziamento del fondo si evidenzia il prevalente utilizzo delle risorse decentrate per la corresponsione di emolumenti a carattere fisso e continuativo, quali soprattutto

progressioni economiche orizzontali oltre a posizioni organizzative e indennità, che inevitabilmente “ingessano” il fondo, con la conseguente tendenza a finanziare la produttività del personale attraverso lo stanziamento di risorse “eventuali” ai sensi dell’art. 15 c. 2 e c. 5 del C.C.N.L. 1.4.1999.

Le modalità di utilizzazione del fondo delle risorse decentrate dei dipendenti del Comune di Bagno a Ripoli sono state disciplinate nel CCDI sottoscritto il 31.7.2006, in parte modificato e integrato dagli accordi annualmente sottoscritti.

Sulla base della documentazione esaminata, si riporta quanto segue.

Compensi per incentivare la produttività e il miglioramento dei servizi

Nel periodo 2009/2013, la ripartizione dei compensi destinati all’incentivazione della produttività e al miglioramento dei servizi è stata regolata per gli anni 2009 e 2010 dal sistema di valutazione adottato con il CCDI del 31.7.2006 come modificato dall’accordo sottoscritto il 21.9.2007. Tale sistema era fondato sull’assegnazione ad ogni Area di un budget calcolato sulla base dei dipendenti in servizio nell’Area e sulla suddivisione dei compensi di produttività secondo una metodologia che teneva conto sia della valutazione dell’attività svolta dal singolo dipendente che della presenza in servizio.

A partire dal 2011, è stato applicato il sistema di valutazione, di cui al Regolamento approvato con delibera di Giunta Municipale n. 139 del 30.12.2010.

Secondo il nuovo sistema, la valutazione del singolo dipendente tiene conto della valutazione dell’ente nel suo complesso e di quella dell’Unità Organizzativa/Area di appartenenza, attestate dall’Organismo comunale di Valutazione, oltre che del raggiungimento di specifici obiettivi individuali e/o di gruppo, della qualità del contributo assicurato alla performance dell’Unità/Area di appartenenza, della competenza dimostrata e ai comportamenti professionali adottati.³⁸

³⁸ In particolare, la valutazione dell’ente nel suo complesso incide per il 5% e quella dell’Unità organizzativa per il 35% sulla quota teorica spettante al singolo dipendente.

La metodologia di dettaglio e le schede di valutazione dei dipendenti, differenti a seconda della categoria di appartenenza, sono state adottate con la determinazione del Direttore Generale n. 1362 del 16.12.2011, aggiornata con i successivi provvedimenti nn. 565 del 6.6.2012 e 375 del 15.4.2013.

Le tabelle allegate agli atti di liquidazione evidenziano la corresponsione di compensi differenziati sulla base del punteggio riportato nella valutazione individuale da parte dei singoli dipendenti.

Oltre a quelli sopra descritti, si è riscontrata anche la remunerazione della premialità riferita a progetti specifici negli anni 2012 e 2013, finanziati con le risorse variabili di cui all'art. 15 c. 5, e esplicitati nelle relazioni del Direttore Generale allegate alle deliberazioni di Giunta che hanno definito gli indirizzi alla delegazione trattante.³⁹

Si è presa visione degli atti di liquidazione di tali compensi ai dipendenti che hanno partecipato alla realizzazione di tali progetti di efficientamento e miglioramento dei servizi resi, riscontrando la corretta rendicontazione da parte dei Dirigenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi attesi, soprattutto in termini di risparmio e razionalizzazione della spesa per l'Ente, secondo gli indicatori previsti in sede di programmazione.

Progressioni economiche orizzontali

Nel periodo preso in esame dalla presente dichiarazione, l'Ente non ha proceduto ad effettuare progressioni economiche orizzontali.

Le tabelle riepilogative e i provvedimenti di quantificazione annualmente adottati riportano il valore delle progressioni economiche "storiche" a decurtazione

³⁹ I progetti hanno riguardato nel 2012: Riorganizzazione del trasporto scolastico; Il Sabato allo Sportello (riorganizzazione aperture servizi anagrafici); Razionalizzazione costi implementazioni applicative e manutenzioni hardware/ software; Riorganizzazione servizi culturali e biblioteche. Nel 2013: il Sabato allo sportello; La città degli Uffici (organizzazione mostra Oratorio di Santa Caterina); Gestione lampade votive; Razionalizzazione costi implementazioni applicative e manutenzioni hardware/ software; Riorganizzazione del trasporto scolastico.

delle risorse decentrate complessivamente destinate all'incentivazione della produttività.

Si ritiene solo di evidenziare, in questa sede, il rilevante peso che il costo delle progressioni economiche realizzate ha sul valore complessivo del fondo, che ha determinato un irrigidimento delle politiche di sviluppo della produttività del personale.

	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
valore assoluto	€ 38.673,64	€ 239.224,01	€ 234.881,60	€ 230.301,50	€ 238.749,23	€ 213.791,34	€ 193.280,04	€ 179.834,85	€ 176.499,43	€ 175.198,93
valorepercentuale/totale fondo	14%	31%	27%	25%	27%	24%	26%	26%	25%	26%

Posizioni organizzative

Presso il comune di Bagno a Ripoli, alla data della verifica, risultano attribuite n. 14 posizioni organizzative a fronte delle 19 in essere nel 2009.

L'istituzione delle posizioni organizzative risale alle deliberazioni di Giunta Municipale nn. 203/1999 e 263/1999 e attualmente i criteri per l'istituzione delle stesse, l'individuazione dei titolari e la relativa pesatura sono disciplinate dal vigente Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi (allegati 3 e ss.).

In particolare, l'attribuzione delle p.o. spetta ai dirigenti delle Aree nel rispetto che formalizzano annualmente gli incarichi a seguito dell'approvazione del PEG con assegnazione al titolare della posizione degli obiettivi e delle risorse umane e finanziarie.

Gli stessi atti di conferimento definiscono il valore dell'indennità di posizione in applicazione dei criteri definiti dal Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi e il valore massimo dell'indennità di risultato che, a partire dal 2012 è stato definito nel limite del 20% della retribuzione di posizione in diminuzione rispetto al limite del 25% previsto in precedenza.

Il sistema di valutazione dei risultati dei titolari di p.o. fino alla fine del 2010 è stato disciplinato dalla delibera G.M. 36 del 21.3.2008, a partire dall'1.1.2011 il

sistema di riferimento è quello previsto dal Regolamento misurazione e valutazione performance approvato con deliberazione G.M. n. 139 del 30.12.2010 che riguarda sia i dirigenti che il restante personale dipendente ed è in parte correlato alla performance complessiva dell'Ente e dell'Unità/Area organizzativa di riferimento.⁴⁰

Si è presa, altresì, visione delle determinate di liquidazione delle indennità di risultato nel periodo 2009-2013 assunte in base alle risultanze del procedimento di valutazione delle prestazioni da parte dei dirigenti delle aree di riferimento.

Mentre nelle annualità 2009 e 2010, le differenziazioni tra i diversi titolari di posizione organizzativa ha riguardato le decurtazioni correlate alla minore presenza in servizio, a partire dal 2011 il valore finale dell'indennità erogata si differenzia in ragione del diverso punteggio ottenuto in sede di valutazione individuale.⁴¹

L'esame degli statini stipendiali dei titolari di posizioni organizzative non ha evidenziato la corresponsione di emolumenti in violazione del principio di onnicomprensività sancito dall'art. 10 c. 1 del C.C.N.L. 31.3.1999.

Indennità

La regolamentazione di tali compensi è contenuta nel CCDI sottoscritto il 31.7.2006 (art. 18) e nel successivo accordo del 30.8.2012.

A questo proposito, si è riscontrata la corresponsione al personale che svolge servizio quale autista di scuolabus sia dell'indennità di disagio che di quella di rischio.

La coesistenza delle due indennità al medesimo profilo (autista di scuolabus) è giustificata con riferimento a due differenti profili: il disagio remunera l'effettuazione di un orario articolato nell'ambito della giornata (accordo del 30.8.2012) mentre il rischio la conduzione di automezzi (art. 18 lett. E CCDI del 31.7.2006).

⁴⁰ Come per il resto del personale dipendente, la metodologia e le relative schede di valutazione sono state adottate con determinazione del Direttore Generale n. 1362 del 16.12.2011, aggiornata con i successivi provvedimenti nn. 565 del 6.6.2012 e 375 del 15.4.2013.

⁴¹ Come per il resto del personale dipendente, la valutazione individuale incide per il 60% della liquidazione teorica spettante, la performance di Ente per il 5% e la performance di Area per il 35%.

Compensi per specifiche attività.

L'erogazione di compensi per attività finanziate da specifiche disposizioni di legge ha riguardato, presso l'Ente verificato, gli incentivi alla progettazione di cui all'art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, gli incentivi per il recupero ICI, per il progetto condono e ISTAT.

I dati relativi agli importi erogati sono riepilogati di seguito.

	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
condono					€ 8.614,90	€ 12.933,54	€ 4.311,02	€ -	
progettazione	€ 8.322,00	€ 11.625,00	€ 12.787,00	€ 10.028,00	€ 54.239,10	€ 9.952,67	€ 43.848,67	€ 19.557,50	€ 36.175,73
ici	€ 15.984,00	€ 15.984,00	€ 14.509,00	€ 15.813,00	€ 13.800,00	€ 9.524,04	€ 18.726,97	€ 14.296,50	€ 13.917,65
istat	€ 715,00	€ 34.885,00	€ 521,00	€ 14.892,00	€ 2.773,00	€ 3.080,86	€ 3.369,20	€ 1.057,24	€ 5.324,18
	€ 25.021,00	€ 62.494,00	€ 27.817,00	€ 40.733,00	€ 79.427,00	€ 35.491,11	€ 70.255,86	€ 34.911,24	€ 55.417,56

Al riguardo si sofferma l'attenzione sui seguenti aspetti.

Incentivi ex art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 123 (codice degli appalti)

Il Comune di Bagno a Ripoli ha adottato uno specifico Regolamento di disciplina di questo tipo di compensi adottato con delibera G.M. n. 236 del 19.3.1998 e di recente modificato con delibera G.M. n. 65 del 1.7.2013.

Il Regolamento ammette l'erogazione di compensi per le attività di progettazione, direzione lavori, gestione della sicurezza e collaudo in corso d'opera nella misura massima del 2% dell'importo posto a base di gara, nonché per la redazione di atti di pianificazione nella misura del 30% della tariffa professionale vigente relativa all'atto (art. 1).

L'importo dei compensi è al lordo di tutti gli oneri accessori posti a carico dell'Amministrazione ed, in effetti, si è riscontrato nelle determinazioni di liquidazione esaminate a scandaglio la corresponsione degli incentivi previa

decurtazione degli oneri riflessi e dell'Irap a carico dell'Ente.⁴²

L'art. 15 del Regolamento prevede la decurtazione percentuale dal compenso delle spese derivanti dalle collaborazioni affidate con atti di convenzione per la redazione di parti progettuali in conformità con l'art. 92 c. 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 che impone di non attribuire le quote parti dell'incentivo affidate a personale esterno (*"le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie"*).

Inoltre, l'art. 7 del medesimo atto regolamentare dispone la decurtazione in misura pari al 10% del compenso incentivante in questione se riconosciuto a titolari di posizione organizzativa o dirigenziale, in ottemperanza all'art. 29 C.C.N.L. 23.12.1999.⁴³

Il Comune di Bagno a Ripoli si è orientato, a partire dal 2012, nel senso di aderire all'indirizzo espresso dalla giurisprudenza contabile non procedendo al pagamento di compensi incentivanti al personale in relazione alla predisposizione di atti di variante/pianificazione non connessi alla progettazione di opere pubbliche e appare opportuno che anche il Regolamento vigente sia adeguato si uniformi alle indicazioni della giurisprudenza contabile.⁴⁴

⁴² Si è presa visione delle seguenti determinazioni di liquidazione degli incentivi: determinazione Area 2 n. 200 dell'11.2.2010, n. 781/2010 e n. 481/2013 (Lavori di completamento del restauro e recupero funzionale dello Spedale del Bigallo – 2° stralcio); determinazione Area 2 n. 572/2008 e n. 797/2009 (Lavori di ripristino di porzioni di muratura a retta su via Terzano).

⁴³ Art. 29 CCNL 23.12.1999 Retribuzione di risultato: "1. Gli enti definiscono i criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato. 2. Nella definizione dei criteri di cui al comma 1, gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 29/93 art. 37 del presente CCNL, 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. Nella determinazione dei criteri gli enti devono anche valutare la correlazione tra la retribuzione di risultato e i compensi professionali percepiti ai sensi dell'art. 18 della L. 109/94".

⁴⁴ Da ultimo, si veda sulla questione la delibera della Sezione Autonomie n. 7/2014 "...Ai fini della conoscibilità del diritto al compenso incentivante, la corretta interpretazione delle disposizioni in esame considera determinante, non tanto il nomen juris attribuito all'atto di pianificazione, quanto il suo contenuto specifico, che deve risultare strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica, ovvero quel quid pluris di progettualità interna, rispetto ad un mero atto di pianificazione generale, che costituisce il presupposto per l'erogazione dell'incentivo. Pertanto, ove tale presupposto manchi, non è possibile giustificare la deroga ai

Compensi per il recupero ICI evasa (art. 3 c. 57 della L. 662/96 e art. 59 c. 1 lett. p) della L. 446/97)

Il comma 57 dell'art. 3 della Legge n. 662 del 23.12.1996 prevede che *“Una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili può essere destinata al potenziamento degli uffici tributari del comune”*. Per le stesse finalità l'art. 59, comma 1, alla lettera p) prevede che, con proprio regolamento i Comuni possono prevedere *“che ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto”*.

Il Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale degli immobili⁴⁵ prevede che *“ai fini del potenziamento dell'attività di controllo...possono essere attribuiti con atto della Giunta Comunale compensi incentivanti al personale addetto alla suddetta attività...commisurati sull'importo complessivo definitivamente accertato conseguente alle attività di cui al presente articolo”*.

I criteri di ripartizione dell'incentivo in esame sono stati annualmente definiti in sede di contrattazione decentrata mediante la sottoscrizione di accordi specificamente dedicati tra il personale addetto all'attività di controllo.⁴⁶

In sede di definizione degli indirizzi alla delegazione di parte pubblica la Giunta comunale ha annualmente definito anche il valore percentuale sul totale degli avvisi di accertamento che ha definito la misura dell'incentivo. A titolo esemplificativo, nel biennio 2012 e 2013, il compenso è stato riconosciuto in misura pari al 6% in caso di un importo complessivamente accertato fino a € 300.000,00 e al 3% in caso un importo complessivamente accertato superiore.

principi cardine in materia di pubblico impiego di omnicomprensività e di definizione contrattuale delle componenti del trattamento economico, alla luce dei quali, nulla è dovuto oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabiliti dai contratti collettivi, al dipendente che abbia svolto una prestazione rientrante nei suoi doveri d'ufficio.”

⁴⁵ Approvato con delibera consiliare n. 196/1998 modificato da ultimo con delibera n. 40/2008.

⁴⁶ A titolo esemplificativo, negli anni 2011, 2012 e 2013 la ripartizione ha assegnato l'80% dell'importo complessivo al personale del Settore Economato- Gestione delle Risorse Tributarie (6 unità) e il personale di altri settori (3 unità).

Sulla base delle disposizioni regolamentari e degli accordi di ripartizione, il dirigente dell'Area Gestione delle risorse ha annualmente proceduto alla liquidazione dei suddetti compensi, provvedendo all'erogazione dei seguenti importi:

- Atto di liquidazione n. 409 del 4.3.2014: primo acconto anno 2013 € 16.576,00;
- Atto di liquidazione n. 390 dell'11.3.2014: primo acconto anno 2012 € 16.800,00;
- Atto di liquidazione n. 941 del 17.6.2012: secondo acconto anno 2012 € 4.021,35;
- Atto di liquidazione n. 316 del 28.2.2012: primo acconto anno 2011 € 18.000,00;
- Atto di liquidazione n. 936 del 12.6.2012: secondo acconto anno 2011 € 3.210,54;
- Atto di liquidazione n. 1123 del 12.6.2012: secondo acconto anno 2010 € 4.254,11;
- Richiesta di liquidazione n. 7989 del 4.3.2011: primo acconto anno 2010 € 15.000,00;
- Richiesta di liquidazione n. 3961 del 1.2.2010: primo acconto anno 2009 € 18.000,00;
- Richiesta di liquidazione n. 13044 del 9.4.2010: secondo acconto anno 2009 € 3.000,00;
- Richiesta di liquidazione n. 11597 del 23.3.2009: primo acconto anno 2008 € 12.000,00;
- Richiesta di liquidazione n. 18599 del 14.5.2009: secondo acconto anno 2009 € 3.000,00.

Con riferimento a quanto sopra rappresentato, lo scrivente ritiene non regolare l'erogazione di tali compensi commisurata ad una quota percentuale degli avvisi di accertamento emessi anziché all'importo effettivamente riscosso a seguito dell'attività

di accertamento svolta dagli uffici comunali, stante la lettera della disposizione normativa che fa riferimento al “gettito” dell’imposta e non a quanto “accertato”.

Nel corso della verifica, il dirigente dell’Area I ha fornito un prospetto riepilogativo degli importi complessivamente accertati e di quelli complessivamente incassati nelle annualità 2008/2013 (all. 25): tale prospetto mostra, in alcuni anni, un valore dell’“incassato” superiore al valore dell’importo “accertato”, ma ad avviso della scrivente tale rappresentazione non è coerente con la necessità di verificare quanto effettivamente incassato a seguito degli avvisi di accertamento emessi.

Compensi ISTAT

Si è presa visione della documentazione relativa alla remunerazione di incarichi quali coordinatori del censimento ISTAT alle dipendenti sigg.re Baglioni Diletta e Simoncini Mara, alle quali è stato conferito l’incarico di coordinatore all’esito di una selezione pubblica indetta per il conferimento di incarichi di coordinatori e rilevatori del XV censimento della popolazione (determina Direttore Generale n. 796 del 25.7.2011) la cui graduatoria è stata approvata con determinazione Area 5 dell’8.9.2011.

Complessivamente risultano erogati alle dipendenti predette i seguenti compensi:

- Baglioni Diletta: € 3.557,50 (atto di liquidazione 241/2012); € 700,00 (atto di liquidazione 446/2012); € 414,87 (atto di liquidazione 1706/2012);
- Simoncini Mara: € 3.557,50 (atto di liquidazione 242/2012); € 700,00 (atto di liquidazione 445/2012); € 414,87 (atto di liquidazione 1704/2012).

Compensi progetto condono

L’art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 rubricato “Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l’incentivazione delle

attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali" (condono edilizio), al comma 40 prevede che "Alla istruttoria della domanda di sanatoria si applicano i medesimi diritti e oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi edilizi, come disciplinati dalle Amministrazioni comunali per le medesime fattispecie di opere edilizie. Ai fini della istruttoria delle domande di sanatoria edilizia può essere determinato dall'Amministrazione comunale un incremento dei predetti diritti e oneri fino ad un massimo del 10 per cento da utilizzare con le modalità di cui all'articolo 2, comma 46, della legge 23 dicembre 1996, n. 662. Per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria i comuni possono utilizzare i diritti e oneri di cui al precedente periodo, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario ordinario di lavoro".

Presso il Comune di Bagno a Ripoli si è riscontrata, con determinazione del dirigente dell'Area 6 n. 361 del 15.3.2007, l'attivazione del "Progetto Condono Edilizio" finalizzato alla definizione delle domande di condono relative agli anni 1985, 1994 e 2004 (stimate in circa 460, prevedendosi un compenso complessivo pari a € 46.000,00 per il gruppo di lavoro (n. 9 unità) oltre € 3.000,00 per il Responsabile del progetto e il responsabile del CED. Con determinazione n. 742 del 20.6.2007 (all. 26) si è provveduto ad impegnare l'importo di € 52.000,00, quale onere complessivo del progetto, finanziando tale importo a valere per € 28.000,00 su residui di impegni risalenti al 2001 di cui non viene fornita ulteriore specificazione e per la restante parte a valere sui "diritti di ufficio condono".

Con riferimento a tale progetto sono stati forniti i seguenti provvedimenti di liquidazione assunti dal dirigente responsabile dell'Area 6 del Comune:

- n. 1544/2008: liquidazione compenso netto pari a € 8.622,36;
- n. 553/2008: liquidazione compenso netto pari a € 4.311,02;
- n. 305/2009: liquidazione compenso netto pari a € 8.614,90;

- n. 496/2010: liquidazione compenso netto pari a € 5.691,04.⁴⁷

Come precisato dall'Ente verificato,⁴⁸ in contrasto con l'espressa previsione normativa, l'Amministrazione Comunale non ha disposto il necessario incremento dei diritti ed oneri connessi alla presentazione delle domande istruttorie: il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nel comma 40 dell'art. 32 della Legge 326/2003 espone l'intera procedura posta in essere a gravi censure di irregolarità, essendo venuti meno i presupposti di attivazione del progetto finalizzato, i cui oneri sono stati posti a carico dell'intera collettività e non degli autori degli abusi edilizi come la non rispettata disposizione normativa avrebbe richiesto.

7. Il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale.

La normativa di riferimento in materia di trattamento accessorio al personale dirigente è contenuta nel C.C.N.L. del 23.12.1999 e tutti i successivi interventi hanno assunto come parametro le disposizioni dettate dagli artt. 26 (voci costitutive del fondo), 27 (retribuzione di posizione), 28 e 29 (indennità di risultato).

In analogia con le rilevazioni concernenti la contrattazione decentrata del personale di comparto, il comune di Bagno a Ripoli ha compilato le schede illustrative delle voci relative alle fonti di finanziamento del fondo per la contrattazione decentrata e alla modalità della loro utilizzazione per il periodo 2005/2013 (all. 27).

Le suddette schede sono state compilate evidenziando, per quanto riguarda la quantificazione del fondo, l'entità delle risorse complessivamente destinate al trattamento accessorio dei dirigenti e, per quanto riguarda la loro utilizzazione, l'entità delle risorse destinate alla remunerazione dell'indennità di posizione e di risultato dei dirigenti di ruolo dell'Ente (n. 2 unità) e nel prospetto riepilogativo della spesa generale sostenuta dall'ente per tutti i dirigenti in servizio sia di ruolo che a tempo

⁴⁷ L'importo erogato nel 2010 non è effettivamente stato compreso nella tabella di dettaglio riportata all'inizio del presente paragrafo, trasmessa dall'Ente con mail del 14.7.2014.

⁴⁸ Il riferimento è alla mail del 24.5.2016

determinato.

Per quanto concerne la quantificazione delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale dirigente, si è riscontrata l'adozione da parte del Direttore Generale di specifici provvedimenti di definizione delle risorse che hanno fatto seguito alle deliberazioni assunte dalla Giunta Comunale in tema di determinazione delle risorse non aventi carattere di stabilità.

Con particolare riferimento alle risorse cosiddette "variabili" ai sensi dell'art. 26 c. 3 del C.C.N.L. 23.12.1999, l'importo annualmente inserito nel fondo degli anni 2009/2013 è stato pari a € 28.609,85, sulla base delle motivazioni rinvenibili nelle relazioni predisposte dal Direttore Generale e allegate alle deliberazioni assunte dall'organo politico.

Tali relazioni fanno sostanzialmente riferimento:

- per l'anno 2009 al processo di riorganizzazione avviato nell'anno 2000: l'importo dall'iniziale valore di € 38.397,63 viene rideterminato in € 28.609,85;
- per l'anno 2010 sia al processo di riorganizzazione consolidato che alle nuove azioni di miglioramento dei servizi intraprese;
- per gli anni 2011, 2012 e 2013 le relazioni rinviano sostanzialmente ai medesimi obiettivi definiti nel PEG/Piano degli Obiettivi e ai progetti specifici di miglioramento dei servizi, posti a giustificazione degli incrementi ex art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 per il fondo del personale.

Come chiarito dalle indicazioni fornite dall'ARAN nel parere AII_99, la ratio e le finalità della citata norma contrattuale sono analoghe alla disciplina dettata per il personale del comparto dall'art. 15 c. 5 C.C.N.L. 1.4.1999 e per l'applicazione della medesima valgono gli stessi vincoli.

Ne deriva che l'incremento delle risorse può essere inserito nel fondo, e confermato per gli anni successivi, solo laddove esso sia correlato a reali, stabili e significativi incrementi dei servizi e, quindi, delle competenze e delle responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate oggettivamente documentati e certificati secondo il sistema dei controlli interni.

In questo senso, analogamente a quanto fatto per il fondo per le politiche di sviluppo e la produttività, si rileva la genericità delle motivazioni che sottendono all'inserimento di tali risorse per gli anni 2009 e 2010, non supportate da una oggettiva certificazione da parte dei servizi di controllo interno.

Per quanto concerne l'utilizzo delle risorse, le stesse sono state utilizzate per il finanziamento del trattamento accessorio sia dei dirigenti a tempo indeterminato che di quelli a tempo determinato.

In via preliminare, si rappresenta che dai dati comunicati e riportati nelle tabelle compilate dall'Ente emerge l'erogazione, per le annualità 2005, 2006, 2008 e 2011, di indennità di posizione e di risultato complessivamente superiore alle risorse del fondo, con conseguente finanziamento a carico di parte del trattamento accessorio del personale dirigente.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
valore complessivo fondo	125.901,38	129.094,20	129.094,20	129.094,20	135.059,85	135.057,45	135.057,45	135.057,45	135.057,45
indennità di posizione dirigenti di ruolo	43.039,88	43.039,88	43.039,88	45.327,88	47.505,88	47.506,70	47.506,70	45.087,76	45.278,00
indennità di posizione dirigenti a t.d.	112.095,97	82.677,15	60.804,18	67.991,82	57.260,08	57.263,43	71.260,05	66.504,46	66.314,22
indennità di risultato (risorse erogate)	17.901,18	18.896,72	19.428,78	20.555,38	23.187,88	23.465,22	23.465,23	23.465,23	23.465,21
totale risorse destinate al trattamento accessorio dei dirigenti	173.037,03	144.613,75	123.272,84	133.875,08	127.953,84	128.235,37	142.231,98	135.057,45	135.057,43
differenza	47.135,65	15.519,55	- 5.821,36	4.780,88	- 7.106,01	- 6.822,08	7.174,52	-	- 0,02

Con particolare riferimento all'ultimo triennio, il dato relativo alle somme effettivamente erogate rispetto agli impegni assunti nell'ultimo triennio è il seguente, come desunto dalle tabelle riepilogative fornite relative alla costituzione e all'erogazione del trattamento accessorio.

	2011	2012	2013
valore complessivo fondo	135.057,45	135.057,45	135.057,45
<i>indennità di posizione dirigenti di ruolo</i>	47.506,70	45.087,76	45.278,00
<i>indennità di posizione dirigenti a t.d.</i>	71.260,05	66.504,46	66.314,22
<i>indennità di risultato (risorse erogate)</i>	21.156,24	22.637,84	22.472,77
totale risorse destinate al trattamento accessorio dei dirigenti	139.922,99	134.230,06	134.064,99
differenza	4.865,54	- 827,39	- 992,46

Pur essendo di minore entità rispetto a quanto verificatosi nelle annualità 2005 e 2006, la maggiore spesa rispetto alle risorse complessivamente erogate per l'anno 2011 si pone in contrasto con le disposizioni contrattuali e con le costanti indicazioni dell'ARAN che ha chiarito 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 (per la quota corrispondente alla retribuzione di posizione) salvo a ritornare nelle disponibilità dell'art. 27 del CCNL del 23.12.1999 nel caso di estinzione del rapporto a termine.”*(AII40, v. anche parere AII41).

In sostanza, avendo come parametro di riferimento il numero dei posti previsti in dotazione organica,⁴⁹ non è ammissibile che la scelta dell'Ente di ricorrere al conferimento di incarichi dirigenziali con contratti a tempo determinato possa comportare un onere aggiuntivo per il bilancio dell'Ente rispetto all'opzione alternativa di non ricorrere agli stessi.

⁴⁹Come si desume dai dati forniti in ordine alla prima costituzione del fondo, la quantificazione ha avuto a riferimento pari al valore della dotazione organica di diritto n. 6 unità dirigenziali.

Si è riscontrata la regolare sottoscrizione di accordi annuali per la definizione dei criteri di ripartizione e, in particolare della quota da destinare alla retribuzione di risultato.

Per quanto concerne la definizione dell'indennità di posizione, si è riscontrata l'adozione di un sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali solo con la deliberazione di Giunta Municipale n. 90 del 10.9.2012 e la successiva determinazione del Direttore Generale n. 1087 del 30.10.2012.

La concreta definizione dei valori economici della retribuzione di posizione da attribuire alle singole posizioni dirigenziali è stata effettuata dall'Organismo comunale di Valutazione e recepita in sede di approvazione del PEG 2012.

In precedenza, il valore della retribuzione di posizione da attribuire alla singola posizione dirigenziale è stato definito dal Sindaco in sede di rinnovo annuale dell'incarico di direzione.

Come riportato nelle premesse della deliberazione G.M. 90/2012, la previgente metodologia allocativa delle posizioni dirigenziali di cui all'allegato D del Regolamento è stata disapplicata dopo la prima applicazione, rimettendo al Regolamento la determinazione dell'indennità di posizione *“alla libera discrezionalità dell'organo di governo, cioè il Sindaco, in funzione del valore strategico di volta in volta riconosciuto alla singola posizione dirigenziale rispetto agli obiettivi politici da conseguire, venendosi a costituire, in effetti, una sorta di "borsino interno" della dirigenza, il quale ben può assistere ad un'opportuna modificazione della fascia di collocazione della posizione dirigenziale operata, dagli organi di governo (in particolare: Sindaco), in ragione del ruolo più o meno strategico riconosciuto alla posizione stessa con riguardo agli obiettivi di governo che l'ente intende conseguire.”*.

Pertanto, solo a partire dal 2012 le disposizioni sindacali di conferimento degli incarichi di direzione hanno fatto riferimento ai valori delle indennità di posizione risultanti dall'applicazione del nuovo sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali.

Con l'approvazione e l'applicazione del Sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali, l'Ente ha posto fine ad una prassi, che rimetteva alla determinazione del

Sindaco la definizione dell'indennità di posizione, in contrasto con la disposizione contrattuale di cui all'art. 27 C.C.N.L. 23.12.1999 a mente della quale il valore della retribuzione di posizione deve essere ancorata a parametri oggettivi ("Gli enti determinano i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne.").

Il valore delle indennità di posizione erogate, nel periodo 2009/2013, è stato contenuto nei limiti previsti dalle disposizioni contrattuali (art. 27 c. 2 C.C.N.L. 23.12.2009) e, alla data della presente verifica, il valore medio della retribuzione di posizione è pari a € 22.318,44.⁵⁰

Con riferimento all'erogazione dell'indennità di risultato, come già rappresentato per il restante personale e i titolari di posizioni organizzative, a partire dall'1.1.2011 il sistema di riferimento è quello previsto dal Regolamento misurazione e valutazione performance approvato con deliberazione G.M. n. 139 del 30.12.2010 che è in parte correlato alla performance complessiva dell'Ente e dell'Unità/Area organizzativa di riferimento, e alla metodologia adottata con determinazione del Direttore Generale n. 1362 del 16.12.2011, aggiornata con i successivi provvedimenti nn. 565 del 6.6.2012 e 375 del 15.4.2013.

Dalla documentazione relativa alla liquidazione dell'indennità di risultato, si evince che, a partire dal 2012, l'Organismo Comunale di Valutazione ha proceduto a una valutazione complessiva dell'operato dei dirigenti, che è stata confermata dal Sindaco cui compete la responsabilità finale della valutazione.

In precedenza, per l'anno 2011, pur con il nuovo sistema, la valutazione è stata rimessa al Sindaco, così come per gli anni 2009 e 2010 per i quali è stato applicato il sistema di valutazione approvato con deliberazione G.M. n. 36 del 21.3.2008, che rimetteva la responsabilità della valutazione al Sindaco, con il supporto del Direttore

⁵⁰ Il valore è stato ottenuto dividendo il valore complessivo dell'indennità di posizione (€ 11.592,22) riportato per l'annualità 2013 nelle schede compilate dall'Ente per il numero dei dirigenti in servizio (n. 5).

Generale e dei Servizi di controllo interno.

L'esame delle stampe riepilogative dei compensi complessivamente erogati ai dirigenti dell'Ente non ha evidenziato la corresponsione di compensi in violazione del principio di onnicomprensività.

8. Il trattamento accessorio del Segretario comunale

Presso l'Ente verificato, le funzioni di Segretario Generale sono state svolte dal dott. Stefano Mori, nominato fin dal 2005 sulla base della convenzione stipulata il 20.9.2004 tra il Comune di Bagno a Ripoli e quelli di Pontassieve e Pelago per l'esercizio in forma associata delle funzioni di segreteria e del decreto di nomina n. 6 del 5.1.2005 del Sindaco di Pontassieve, comune capofila della convenzione.

Con atto sottoscritto il 30.6.2009, la stessa convenzione è stata prorogata per il periodo 1.7.2009/31.12.2014, giusta deliberazione del Consiglio Comunale n. 93 del 26.6.2009; in seguito, il Comune di Pelago ha comunicato il recesso dalla stessa convenzione a far data dall'1.1.2014 e la scadenza della convenzione è stata modificata al 30.6.2014 (deliberazione Consiglio Comunale n. 129 del 27.11.2013).⁵¹

Gli oneri finanziari derivanti dalla gestione associata delle funzioni di segreteria sono stati posti a carico del comune di Bagno a Ripoli in misura del 50%, del Comune di Pontassieve in misura del 40% e del Comune di Pelago in misura del 10%; al recesso di quest'ultimo ente gli oneri sono stati ripartiti al 50% tra i comuni di Bagno a Ripoli e di Pontassieve.

In qualità di comune capofila, le determinazioni relative al trattamento economico del dott. Mori sono state assunte dal Comune di Pontassieve e recepite dal Comune di Bagno a Ripoli e, pertanto, si è presa visione della documentazione trasmessa al riguardo dal Comune di Pontassieve.⁵²

⁵¹ Della proroga e delle successive modifiche hanno preso atto l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali con deliberazione n. 92 del 23.7.2009 e, stante la soppressione dell'Agenzia, il Ministero dell'Interno nota n. 476 del 17.1.2014.

⁵² Trasmesse allo scrivente, unitamente alla documentazione riguardante il comune di Bagno a Ripoli con mail del 28.5.2014, del 29.5.2014 e del 6.6.2014.

Per quanto concerne il valore dell'indennità di posizione percepita dal dott. Mori, si è riscontrato il riconoscimento al Segretario Generale esclusivamente della maggiorazione dell'indennità di posizione ai sensi dell'art. 41 c. 5 CCNL 16.5.2001 (cd. clausola di galleggiamento) per il quale: *“Gli enti assicurano, altresì, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa”*.

Il riconoscimento di tale maggiorazione è stato disposto, dapprima, con determinazioni del Responsabile della struttura di staff del Direttore Generale del Comune di Pontassieve:

- n. 887 del 10.5.2010 e n. 2085 del 10.11.2010 in adeguamento ai valori della posizione dirigenziale più elevata in godimento;
- n. 172 del 4.2.2011 in adeguamento al valore dell'indennità di posizione riconosciuta al Direttore Generale del Comune di Bagno a Ripoli (€ 35.000,00), con un'integrazione dell'indennità di posizione del Segretario pari a € 785,38 mensili e conseguente adeguamento dell'indennità di segreteria convenzionata ad € 1.373,73.

Al riguardo, la scrivente non ritiene conforme alle disposizioni contrattuali di cui all'art. 41 c. 5 C.C.N.L. 16.5.2001 che il cd. “galleggiamento” sia stato operato assumendo come parametro di riferimento l'indennità di posizione del Direttore Generale, stante il riferimento normativo alla funzione dirigenziale più elevata nell'ente *“in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza”*, mentre alla figura del direttore generale, non obbligatoria, posta al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, non si applicano i contratti collettivi previsti per l'area della dirigenza e la quantificazione del trattamento salariale è rimessa ad una valutazione discrezionale dell'Ente che conferisce l'incarico.

Stante quanto sopra, si ritiene non regolare l'adeguamento dell'indennità di

posizione riconosciuto al Segretario a partire dall'1.1.2011 passata dal valore di € 418,73, in precedenza riconosciuto, al valore di € 785,38 per 13 mensilità.

Non si pongono problemi in ordine al cumulo di tale emolumento con la maggiorazione disciplinata dal c. 4 della medesima disposizione contrattuale.

Per quanto concerne la liquidazione dell'indennità di risultato, si è presa visione dei provvedimenti relativi alla valutazione del Segretario assunti dal Sindaco del comune di Pontassieve, quale capofila della convenzione, per gli anni 2010 e 2011.

Si fa riferimento ai provvedimenti sindacali n. 6 del 10.6.2013 (anno 2011) e n. 4 del 19.3.2012 (anno 2010) (all. nn. 28-29) che definiscono l'importo erogabile in misura pari all'84% dell'importo massimo erogabile (10% del monte salari dell'anno di riferimento), sulla base delle risultanze del processo di valutazione approvato dalla Giunta municipale di Pontassieve.

Dai suddetti provvedimenti di valutazione emerge che i criteri di valutazione della prestazione del segretario costituiscono, per lo più, la trasposizione delle ordinarie funzioni assegnate al segretario (*"assistenza giuridica e amministrativa agli organi dell'ente"*, *"partecipazione con funzioni consultive referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio Comunale e della Giunta"*, *"funzioni rogatorie"*, *"funzioni di collaborazione con la Direzione Generale"*) ovvero riguardano la valutazione di altre funzioni attribuite al Segretario dal Sindaco del comune di Pontassieve (responsabilità area Affari generali e istituzionali - provvedimento n. 13/2009).

Al riguardo, si sottolinea come, pur non mancando un meccanismo ricognitivo e valutativo dell'attività del Segretario Generale, i provvedimenti suddetti non fanno alcun riferimento a valutazioni eventualmente espresse dai Sindaci dei comuni di Bagno a Ripoli e Pelago, né l'atto di convenzione prevede modalità di raccordo o una metodologia per la valutazione dell'operato del Segretario Generale da parte degli enti convenzionati.

Tale circostanza, unitamente alla definizione di criteri di valutazione piuttosto generici, appare in contrasto con le disposizioni contrattuali che ancorano l'indennità di risultato alla verifica del conseguimento di specifici obiettivi annualmente assegnati

in via preventiva dall'Amministrazione da accertare con criteri oggettivi e non generici: l'art. 42 C.C.N.L. 16.5.2001 qualifica la retribuzione di risultato *“un compenso annuale... correlato al conseguimento degli obiettivi assegnati”* e prevede che *“ai fini della valutazione dei risultati conseguiti e dell'erogazione della relativa retribuzione ad essa correlata, gli Enti utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del Decreto legislativo n. 286/1999, relativo alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati”*.⁵³

Sulla base dei documenti esaminati, l'erogazione della retribuzione di risultato al Segretario Comunale appare disancorata dal raggiungimento di specifici obiettivi relativamente all'attività svolta in tutti gli enti convenzionati e, data la genericità dei criteri di valutazione adottati, fondata più che altro su un complessivo giudizio positivo da parte del Sindaco del solo Comune di Pontassieve del modo in cui il Segretario svolge le funzioni che la legge gli riserva.

Con riferimento all'erogazione dei diritti di rogito al Segretario Generale dott. Mori e alla verifica che gli stessi siano stati contenuti nel limite massimo di un terzo dello stipendio in godimento al Segretario previsto dall'art. 41 comma 4 della legge 312/1980, sono stati forniti il prospetto trasmesso dal Comune di Pontassieve (all. 30), che riepiloga i diritti di segreteria complessivamente erogati dai comuni in

⁵³ Si vedano in tal senso la deliberazione n. 63/2008 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti: *“Il processo di valutazione presuppone l'individuazione di specifici obiettivi che ciascun dirigente deve perseguire nello svolgimento della sua attività, la parametrizzazione di un emolumento al raggiungimento di ciascuno di essi e una verifica, al termine del periodo di riferimento, dell'attività e il riconoscimento della voce retributiva nei limiti nei quali gli obiettivi sono stati raggiunti. Questo meccanismo implica che gli obiettivi, le modalità di valutazione e l'entità della voce retributiva di risultato siano stabiliti prima dello svolgimento dell'attività oggetto di verifica... Il più volte citato processo di riforma dell'amministrazione pubblica ha interessato anche la figura del Segretario comunale che, sia dal punto di vista normativo che contrattuale, è stato assimilato alla dirigenza pubblica... Emerge nitidamente, sia dalla disciplina di carattere generale che da quella specifica di settore, che la retribuzione di risultato è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all'attività svolta dal Dirigente, fissati in via preventiva dall'Amministrazione. La corresponsione della stessa al di fuori dei parametri normativi e contrattuali sarebbe del tutto incongrua ed indebita.”* Da ultimo la sentenza n. 1627/2012 della Sezione giurisdizionale per la Campania della Corte dei Conti ha ripreso tale indirizzo interpretativo *“A sostegno delle riferite censure richiama anche l'indirizzo interpretativo espresso – sul tema del rinvio al d.lgs. n. 286/1999 - da questa Corte in sede consultiva, alla stregua del quale si ribadisce che le peculiarità delle funzioni segretariali non precludono la possibilità di una corretta valutazione dei risultati ad esse connesse, e quindi presuppongono l'individuazione di obiettivi operativi, secondo un'impostazione – ancorché temperata – sostanzialmente omologa a quella indicata per il personale dirigenziale”*.

convenzione, e un prospetto riepilogativo dei valori assunti per definire lo “stipendio in godimento” del Segretario (all. 31) calcolato con riferimento alle voci a tal fine indicate dall’art. 37 del CCNL 16.5.2001 (non comprensive dell’indennità di risultato).

I valori riportati nei due prospetti sono riepilogati di seguito.

	2009	2010	2011	2012	2013
stipendio in godimento	92.960,38	85.146,40	96.245,67	96.311,15	96.311,15
plafond (1/3 stipendio in godimento)	30.986,79	28.382,13	32.081,89	32.103,72	32.103,72
somme erogate	20.115,80	12.779,01	30.318,10	22.474,97	20.527,63
<i>di cui Pontassieve</i>	5.048,68	2.324,36	9.442,77	12.695,12	7.389,93
<i>Bagno a Ripoli</i>	13.566,73	10.454,65	20.875,33	9.779,85	13.137,70
<i>Pelago</i>	1.500,39	-	-	-	-

Va precisato, tuttavia, che non è stata trasmessa documentazione relativa all’eventuale erogazione di diritti di segreteria ai dirigenti o funzionari che hanno svolto nel periodo le funzioni di vicesegretario dei comuni di Pontassieve e di Pelago.

Si è potuto, pertanto, effettuare una verifica solo con riguardo alle determinazioni di liquidazione dei diritti di rogito negli anni 2009/2013 assunte dal Dirigente del Settore Affari Generali del Comune di Bagno a Ripoli.

L’esame di tali provvedimenti evidenzia, nel periodo 2009/2013, da un lato dati parzialmente difformi da quelli sopra riportati per i diritti complessivamente erogati al Segretario (per l’anno 2009); dall’altro l’erogazione di diritti di segreteria anche al dott. Fabio Baldi, dirigente dell’Area 5- Settore Affari Generali, vicesegretario nel periodo 2009/2013.

L’erogazione dei diritti di segreteria anche ai dirigenti che svolgono le funzioni di vicesegretario è stata riconosciuta con un’apposita disposizione contrattuale, l’art. 25 C.C.N.L. 22.2.2006, che, a differenza dell’analogia disposizione introdotta per il personale del comparto (art. 11 C.C.N.L. 9.5.2006), non fa riferimento esplicito alla percentuale di 1/3 dello stipendio in godimento del segretario, che ai sensi dell’art. 41, comma 4, della legge n. 312 del 1980, costituisce l’importo massimo erogabile.

Tuttavia, al riguardo, l'ARAN ha chiarito che *“trattandosi del massimo onere finanziario che il legislatore ha inteso porre a carico degli enti locali in relazione alle attività di rogito, esso non solo è insuperabile ma è anche unico, qualunque sia il numero dei soggetti legittimati a svolgere attività di rogito nell'ente (segretario e vice segretario)”*(parere AII 63).

In questo senso si è espressa anche la magistratura contabile per la quale la disposizione di cui all'art. 41 citato è *“chiara nell'identificare il limite di 1/3 dello stipendio del segretario rogante quale compenso massimo ed invalicabile per le attività espletate”*, escludendo che possa farsi riferimento allo stipendio del vice segretario come base di calcolo del limite di 1/3 (Sezione giurisdizionale di controllo per la Regione Toscana, deliberazione n. 170/2013 e prima ancora deliberazione n. 7/2007).

Contrariamente alle indicazioni sopra riportate, che trovano fondamento anche nell'esigenza di prevenire comportamenti elusivi di una disposizione di contenimento della spesa complessivamente sostenibile dagli enti per il pagamento dei diritti di segreteria, nelle determinazioni di liquidazione il limite massimo pari a 1/3 è stato commisurato allo stipendio in godimento del dirigente piuttosto che a quello del Segretario.

Tale circostanza ha comportato, per l'anno 2011 lo sfioramento del limite previsto dalle disposizioni di cui all'art. 41 comma 4 della legge 312/1980 come evidenziato nelle tabelle di seguito.

Importi complessivamente erogati quali diritti di segreteria dal Comune di Bagno a Ripoli

diritti di rogito erogati a:	2009	2010	2011	2012	2013
dott. Mori	15.750,89	10.454,65	20.875,33	9.779,85	13.137,70
determine	605/2009;884/2009;1376/2009;179/2010	534/2010;952/2010;1215/2010;110/2011	382/2011;767/2011;1090/2011;1430/2011	406/2012;691/2012;1017/2012;106/2013	547/2013;1119/2013;1439/2013;103/2014
dott. Baldi		2.490,75	9.380,47	1.478,77	1.161,34
determine		111/2011	766/2011;1091/2011;1429/2011	407/2012;692/2012;1018/2012;107/2013	1440/2013;104/2014
totale diritti di rogito erogati	15.750,89	12.945,40	30.255,80	11.258,62	14.299,04

Importi complessivamente erogati a titolo di diritti di segreteria (compresi importi dott. Baldi)

	2009	2010	2011	2012	2013
stipendio in godimento	92.960,38	85.146,40	96.245,67	96.311,15	96.311,15
plafond (1/3 stipendio in godimento)	30.986,79	28.382,13	32.081,89	32.103,72	32.103,72
somme erogate	22.299,96	15.269,08	39.698,57	23.953,74	21.688,97
<i>di cui Pontassieve</i>	5.048,68	2.324,36	9.442,77	12.695,12	7.389,93
<i>Bagno a Ripoli</i>	15.750,89	10.454,65	20.875,33	9.779,85	13.137,70
<i>vicesegretario Baldi</i>		2.490,07	9.380,47	1.478,77	1.161,34
<i>Pelago</i>	1.500,39	-	-	-	-

Dall'esame degli statini stipendiali del Segretario Generale dott. Stefano Mori non risulta la corresponsione di emolumenti in violazione del principio di onnicomprensività.

9. Rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica (art. 1 c. 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101)

L'art. 5, comma 2, del D.L. 95 del 06.07.2012 prevede che *"a decorrere dall'anno 2013, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), e le società dalle stesse amministrazioni controllate non possono effettuare spese di ammontare superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2013, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere".* Successivamente la stessa disposizione effettua delle esclusioni chiarendo che la predetta disposizione non si applica alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale

della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa nonché per i servizi istituzionali delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari svolti all'estero.⁵⁴

Ai fini del rafforzamento di tali disposizioni, il DPCM del 03.08.2011 denominato "*Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni*" all'art. 5⁵⁵ prevede un censimento permanente delle autovetture di servizio con l'obbligo di comunicazione in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica dell'elenco delle autovetture di servizio a qualunque titolo possedute o utilizzate, anche se fornite da altre amministrazioni pubbliche, distinte per cilindrata ed anno di immatricolazione, specificandone le modalità di utilizzo.

⁵⁴ Già prima del citato D. L. 95/2012, peraltro, l'art. 6, comma 14 del D. L. 78 del 31.05.2010 disponeva che "*A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.*" La norma poi, analogamente alle esclusioni previste dal D. L. 95/2012 ma in maniera meno estesa, continua escludendo da tale limite le autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Dunque, in sintesi i limiti di spesa per le autovetture di servizio, come sopra individuate, sono due:

- A decorrere dall'anno 2011 le Amministrazioni Pubbliche, compresi gli enti locali, non possono superare l'80% della spesa sostenuta nell'anno 2009, ad eccezione dei contratti pluriennali già in essere per il solo 2011;
- A decorrere dall'anno 2013 le stesse Amministrazioni non possono superare il 50% della spesa sostenuta nell'anno 2011 (evidentemente già ridotta all'80% di quella del 2009), ad eccezione dei contratti pluriennali già in essere per il solo 2013.

⁵⁵ Art. 5 DPCM 03.08.2011 "*Al fine di realizzare un censimento permanente delle autovetture di servizio, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, incluse le Regioni e gli enti locali, comunicano, entro novanta giorni dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del presente decreto, in via telematica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, sulla base del questionario da questo predisposto, l'elenco delle autovetture di servizio a qualunque titolo possedute o utilizzate, anche se fornite da altre amministrazioni pubbliche, distinte per cilindrata ed anno di immatricolazione, specificandone le modalità di utilizzo. Per le successive acquisizioni le amministrazioni effettuano la medesima comunicazione alla data di acquisizione o di entrata in possesso delle autovetture di servizio. Dalla comunicazione sono escluse le autovetture acquisite in noleggio o locazione per un periodo inferiore a trenta giorni. I dati comunicati sono resi pubblici dal Dipartimento della funzione pubblica in apposita sezione del proprio sito.*"

Il comma 2 dell'art. 1 del decreto legge 31.08.2013, n. 101, infine sanziona il mancato adempimento dell'obbligo di comunicazione suddetto con l'imposizione alle Amministrazioni inadempienti di un limite massimo del 50% del limite di spesa previsto per l'anno 2013 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

Il Comune di Bagno a Ripoli ha adempiuto all'obbligo di comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica delle spese per autovetture di servizio; in particolare si è presa visione delle stampe riepilogative dei monitoraggio sui costi delle auto di servizio per l'anno 2011 e 2012.

Inoltre, ai fini del rispetto del vincolo di cui al c. 2 dell'art. 1 del D.L. 101/2013, risultano essere stati adottati un provvedimento di ricognizione dell'autoparco comunale con individuazione delle autovetture soggette al vincolo e escluse, perché adibite a servizi sociali e al servizio di polizia stradale (determina Direttore Generale n. 1470 del 21.12.2012) e un provvedimento di determinazione del limite di spesa assumibile per l'anno 2013 (€ 11.162,77) pari al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2011 (€ 22.325,53) (determina Direttore Generale n. 82 del 23.1.2013).

Secondo i dati forniti dal Direttore Generale e desunti dal conto consuntivo dell'ente, le spese effettivamente sostenute ammontano a € 10.048,36.

Roma, 25 luglio 2014

Il Dirigente Ispettore S.I.Fi.P.
(Dott. ssa Raffaella Pisegna)

Raffaella Pisegna

ELENCO ALLEGATI

1. Comune di Bagno a Ripoli-elenco assunzioni a tempo indeterminato anni 2009-2014;
2. Comune di Bagno a Ripoli-elenco assunzioni a tempo determinato anni 2009-2014;
3. Comune di Bagno a Ripoli - calcolo della capacità assunzionale allegato alla delibera GM 42/2014;
4. Comune di Bagno a Ripoli – disposizione sindacale n. 18 del 01.03.2007;
5. Comune di Bagno a Ripoli – delibera di Giunta Municipale n. 27 del 29.3.2010;
6. Comune di Bagno a Ripoli – disposizione sindacale n. 44 del 4.5.2010;
7. Comune di Bagno a Ripoli – disposizione sindacale 26 del 7.3.2007;
8. Comune di Bagno a Ripoli – art. 2 disciplinare d’incarico sottoscritto il 5.7.2007;
9. Comune di Bagno a Ripoli – determinazione dirigenziale Area 3 n. 575 del 27.5.2011;
10. Comune di Bagno a Ripoli – progetto “Conferenza educativa per l’istruzione, l’orientamento la formazione e il lavoro della zona fiorentina sud- est”;
11. Comune di Bagno a Ripoli – determinazione dirigenziale Area 3 n. 953 del 28.9.2012;
12. Comune di Bagno a Ripoli – prospetto costituzione fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività;
13. Comune di Bagno a Ripoli – prospetto utilizzo fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività;
14. Comune di Bagno a Ripoli – prospetto posizioni organizzative;
15. Comune di Bagno a Ripoli – relazione allegata delibera G.M. 102/2009;
16. Comune di Bagno a Ripoli – relazione allegata delibera G.M. 133/2010;
17. Comune di Bagno a Ripoli – relazione allegata delibera G.M. 75/2011;
18. Comune di Bagno a Ripoli – relazione allegata delibera G.M. 122/2012;
19. Comune di Bagno a Ripoli – relazione allegata delibera G.M. 150/2013;
20. Comune di Bagno a Ripoli – delibera G.M. 147/2005;

21. Comune di Bagno a Ripoli – determinazione Direttore Generale n. 483/2012;
22. Comune di Bagno a Ripoli – determinazione Direttore Generale n. 1550/2010;
23. Comune di Bagno a Ripoli – delibera G.M. 133/2010;
24. Comune di Bagno a Ripoli – tabella compensi ex art. 15 lett. k) ccnl 1.4.1999
25. Comune di Bagno a Ripoli – prospetto progetto ICI;
26. Comune di Bagno a Ripoli – determinazione dirigenziale Area 6 n. 742/2007;
27. Comune di Bagno a Ripoli – fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti – costituzione, utilizzo, retribuzione dirigenti;
28. Comune di Pontassieve- provvedimento sindacale n. 6 del 10.6.2013;
29. Comune di Pontassieve – provvedimento sindacale n. 4 del 19.3.2012;
30. Comune di Pontassieve – prospetto diritti di rogito Segretario Generale;
31. Comune di Bagno a Ripoli – prospetto stipendio in godimento Segretario Generale.