



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ragioneria Generale dello Stato

Ispettorato Generale di Finanza

Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

SETTORE IV

RELAZIONE

sulla verifica amministrativo-contabile presso

COMUNE DI CANOSA DI PUGLIA

eseguita dal 6 al 29 giugno 2018

S.I. 1624/IV

Roma, 22 ottobre 2018

Il Dirigente S.I.Fi.P.

(Vitaliana Vitale)

Sommario

PREMESSA	3
1. LA SPESA DI PERSONALE	5
1.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale.....	5
1.2. Assunzioni dal 2012 alla data della verifica	9
2. La contrattazione decentrata integrativa	15
2.1. Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane-personale non dirigente	15
2.2. Costituzione fondi salario accessorio anni 2010-2017	15
2.3. Utilizzo del fondo. Le risorse variabili	18
2.4. Le economie riportate nel fondo.....	24
2.5. Incentivi art. 15 comma 1 lett K del CCNL 01.04.1999	24
2.6. Indennità responsabilità lett. F e lett. I dell'art. 17 del CCNL dell'1.04.1999	33
2.7. Progressioni Orizzontali e Stabilizzazioni.....	34
2.8. Straordinario.....	35
3. La dirigenza	35
3.1. Il fondo dei dirigenti	35
3.2. Procedure per la costituzione dei fondi e relativo utilizzo	39
3.3. La retribuzione di posizione	40
3.4. L'indennità di risultato	41
3.5. Esame cedolini riepilogativi annualità 2012-2017. Criticità riscontrate.....	46
3.6. Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110Tuel.....	49
4. Posizioni Organizzative e Alte professionalità	51
4.1. Ufficio legale del Comune di Canosa	52
5. Il Segretario comunale	54
6. Gli incarichi esterni	59
7. Le Società partecipate	61
8. Gli acquisti ed i pagamenti	62
8.1. Le forniture di beni e servizi	62
8.2. La tempestività dei pagamenti	64
9. Norme di contenimento della spesa pubblica	64
10. Trasparenza ed anticorruzione	66
ELENCO ALLEGATI	69

PREMESSA

Con nota prot. n. 126624 del 31.05.20182018, il Ragioniere Generale dello Stato, in esecuzione della direttiva del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ha disposto l'esecuzione, da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, di una verifica amministrativo-contabile nei confronti del Comune di Canosa di Puglia (BAT), ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e degli artt. 23 e 24 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi, con particolare riferimento agli artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, all'art. 60, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'incarico è stato affidato alla sottoscritta con distinta nota (prot. n.127339 del 31.05.2018) del Signor Ispettore Generale Capo di Finanza.

L'ispezione ha avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

1. analisi dell'andamento e delle dinamiche della spesa di personale;
2. attuazione delle misure previste per l'anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190);
3. attuazione delle misure previste per la trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con un approfondimento specifico concernente il rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al capo II e relative sanzioni);
4. 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; art. 1, comma 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
5. rispetto dei presupposti e dei limiti previsti per l'avvio di rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, - art. 110, comma 6 del TUEL;
6. adempimenti in materia di mobilità del personale, con specifico riferimento alle procedure di ricollocamento del personale degli enti di area vasta - artt. 30 e 34 bis, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e art. 1, commi 423, 424 e 425 della legge 23 dicembre 2014, n.190;

7. adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni - art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e artt. 15-17 e 18 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;

8. osservanza della disciplina normativa e contrattuale e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni orizzontali e verticali del personale e alle stabilizzazioni;

9. adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa;

10. rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica – art. 1, comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, coordinato con legge di conversione 30 ottobre 2013, n. 125 - art. 1 commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 9 comma 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e art. 1, comma 236, legge 28 dicembre 2015, n. 208;

11. rispetto della disciplina prevista in materia di società partecipate dal d.lgs. n. 175/2016;

12. rispetto del divieto di affidamenti di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza ex art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90;

13. trattamento accessorio del Segretario Comunale;

14. rispetto della normativa di settore in materia di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti;

15. verifica del rispetto dei tempi di medi di pagamento dei debiti commerciali di cui al d.lgs. n. 231/2002 come modificato dal d.lgs. n. 192/2012, del rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 8 del d.l. 66/2014 ed analisi dei motivi degli eventuali scostamenti.

L'ispezione si è svolta dal 6 al 29 giugno 2018.

1. LA SPESA DI PERSONALE

1.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale

La struttura organizzativa del Comune di Canosa di Puglia (BAT), con una popolazione al 01.01.2017 pari a 30.091 abitanti, è fissata dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali, approvato con deliberazione del commissario straordinario n.57 del 24 febbraio 2000 ed oggetto di vari aggiornamenti, di cui l'ultimo disposto con delibera di GC n.47 del 8 marzo 2018 con cui si istituisce "ai sensi degli artt. 6 della Legge n.150/2000, 90 del D.Lgs. n.267/2000 e 73 del vigente Regolamento Generale sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'ufficio di "Staff" del Sindaco. Tale delibera integra la struttura organizzativa dell'Ente approvata con delibera GC n. 204 del 20.10.2017, come modificata con delibera GC n. 253 del 21.12.2017, attualmente vigente.

L'attuale struttura dell'Ente è articolata in 5 settori con a capo relative funzioni dirigenziali di cui uno, quello della Polizia locale, retto ad interim dal dirigente del settore finanziario; pertanto vi sono attualmente 4 dirigenti e 12 posizioni organizzative di cui due di alta professionalità. Dei quattro dirigenti, due sono a tempo determinato, assunti ai sensi dell'art. 110 TUEL.

La dotazione organica di diritto dell'Ente è stata più volte oggetto di rideterminazione nel corso del periodo considerato, di cui l'ultima disposta con delibera di GC n. 146 del 31 agosto 2016¹. Dal 2011 al 2017 la dotazione organica, sia di diritto che di fatto, si è ridotta di alcune unità passando dalle 143 unità effettive in servizio, alle 127 dell'ultima dotazione organica approvata. Alla data della verifica (6 giugno 2018) le unità effettive in servizio sono 121 come si evince dalla seguente tabella. Per quanto concerne la programmazione del fabbisogno, l'Ente ha proceduto con atti di ricognizione annuali di cui l'ultimo approvato con delibera di CC n.37 del 6 aprile 2018 (DUP 2018-2020).

La seguente tabella mostra il confronto tra la dotazione organica di diritto e il personale effettivamente in servizio alla data di inizio dell'ispezione.

¹ Precedenti delibere: GC n.208 del 21.6.2011; GC n.155 del 06.07.2013 modificata con delibera GC n.104 del 27.05.2014.

Tabella 1 – Dotazione organica di diritto e di fatto al 6 giugno 2018

Categoria	Dotazione organica		Tempo Ind.	Tempo Det.	Posti vacanti
	di diritto	di fatto			
Dirigenti	5	4	2	2	1
D3	8	7	7	0	1
D1	19	17	14	3*	2
C1	84	62	62	0	22
B3	10	8	8	0	2
B1	16	11	11	0	5
A1	30	12	12	0	18
Totale	172	121	116	5	51

*le tre unità a T.D. sono assegnate all'ufficio di piano di zona-Ambito territoriale n. 3-ASL BT di cui il Comune di Canosa è capofila.

La seguente tabella da conto dell'evoluzione della dotazione organica nel periodo 2012-2017 evidenziando una contrazione, non solo nella dotazione teorica, ma anche in quella di fatto.

Tabella 2 – Dotazione organica 2011-2017

ANNE	dotazione organica		personale in servizio		differenza
	Unità	provvedimento di riferimento	unità a t.i.	unità a t.d. (tempo pieno equivalente)	
2011	192	del. G.C. n.208 del 21/6/2011	137	5	50
2012	192		131	2	59
2013	172	del. G.C. n.155 del 04/7/2013	129	1	42
2014	172	del. G.C. n.104 del 27/5/2014	126	1	45
2015	172		126	1	45
2016	172	del. G.C. n.146 del 31/8/2016	125**	2	45
2017	172		118	2	52
2018*	172		116	2	54

*alla data della verifica

** di cui una unità rientrata per cessazione aspettativa

La lieve contrazione della dotazione effettiva si deve, oltre che al blocco del *turn over* imposto dalle normative vigenti, al collocamento a riposo o a mobilità volontaria. In particolare, tra il 31.12.2012 e la data della verifica, vi sono state, tra il personale a tempo indeterminato, 18 cessazioni, a fronte delle quali si è proceduto ad assumere due unità di personale nel 2015 all'esito di procedure svolte nel 2014. (pertanto escluse dal vincolo relativo all'assorbimento del personale delle ex Province²).

² L.23 dicembre 2014, n.190 art. 1 comma 424 che prevede il vincolo alle assunzioni per gli anni 2015-2016.

In sede di verifica è stata esaminata la documentazione relativa alle suddette procedure concorsuali, compreso il previo esperimento di mobilità obbligatoria e volontaria, senza rilevi. Criticità sono emerse dalla verifica di alcune assunzioni a tempo determinato di cui si parlerà nel successivo par.1.2.

Cessazioni e contenimento del *turn over* hanno impresso una costante, seppur lieve, dinamica negativa all'andamento della spesa del personale.

Come noto, l'art. 1, comma 557, della legge 27/12/06, n. 296 obbliga gli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità/pareggio di bilancio al contenimento della spesa di personale; il comma 557-*quater*, introdotto dal decreto legge 24.06.14, n. 90, ha stabilito che tale obbligo, a partire dal 2014, non valga rispetto all'anno precedente, ma rispetto al valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013. L'ordinamento (art. 1, c. 557, lett. a della citata legge n. 296 del 2006), poneva, altresì, l'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al totale delle spese correnti, ma tale previsione è stata abrogata dall'art. 16 del decreto legge 24.06.16, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7.08.16, n. 160.

Il rispetto degli obblighi di riduzione della spesa di personale, per gli anni 2012-2017, è stato verificato a partire dalle relazioni dell'organo di revisione ai rendiconti consuntivi, letti unitamente ad altrettanti file *excell* forniti dagli uffici, recanti il dettaglio dei conti interessati. Nella tabella seguente sono esposti i dati della spesa di personale riferiti agli anni 2011 – 2017, riepilogati includendo ed escludendo le voci di spesa individuate dalla Corte dei conti - Sezione autonomie - nelle Linee guida ai questionari.

Tabella 3 - Spesa di personale anni 2011 -2017

Totale spesa di personale	6.126.021,85	6.049.540,16	5.644.738,25	5.434.019,39	5.491.766,18	5.645.046,09	5.228.375,58
Totale componenti escluse	1.504.540,97	1.446.884,78	1.302.709,39	1.298.538,65	1.311.361,71	1.344.094,79	1.322.147,94
Spesa di Personale al netto esclusioni	4.621.480,88	4.602.655,38	4.342.028,86	4.135.480,74	4.180.404,47	4.300.951,30	3.906.227,64
Variazioni Spesa personale Anno corr./Anno		-18.825,50	-260.548,12	-206.548,12	-341.650,57	-221.103,74	-615.827,40

di rif. (val. assoluti)							
Variazioni Spesa personale Anno corr./Anno di rif. (percentuale)		-0,41%	-5,66%	-4,76%	-8,26%	-5,29%	-14,73%
Media anni 2011/2013 (comma 557 quater, L. 296/2006)					4.522.055,04	4.522.055,04	4.522.055,04

L'ente ha rispettato il vincolo nel 2013 rispetto al 2012 e negli anni 2014-2017 rispetto alla spesa media 2011-2013, pari ad € 4.522.055,04 al netto delle spese escluse.

È stata, altresì, verificata l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente (titolo I) per gli esercizi antecedenti il 2016, riportata nella seguente tabella.

Tabella 4 - Incidenza spesa di personale sulle spese correnti anni 2011-2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
totale spesa di personale lorda	6.126.021,85	6.049.540,16	5.644.738,25	5.434.019,39	5.491.766,18	5.645.046,09
totale spesa corrente	20.417.847,69	17.193.542,66	17.691.339,57	15.874.333,53	16.973.561,91	16.786.826,05
incidenza Spese di personale/Spese correnti	30,00%	35,18%	31,91%	34,23%	32,35%	33,63%
Spese personale anticipate da consolidare	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
totale spesa di personale con consolidamento anticipate						
incidenza Spese di personale consolidate/Spese correnti	0,0%	0,0%	0,0%			

³ La Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, con la deliberazione n. 27/2011, aveva precisato che: "al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spese di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per il 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva vanno incluse nell'aggregato "spesa del personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557."

L'art. 1 comma 557 L. 296/2006 prevedeva, alla lett. A), l'obbligo di riduzione ogni anno dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti. Tale obbligo, da annoverarsi nell'ambito del concorso degli enti locali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, è venuto meno con il d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2016, n. 160.

Fino a maggio 2016, la riduzione dell'incidenza percentuale della spesa del personale sulla spesa corrente, costituisce un obiettivo determinante per le nuove assunzioni di personale da parte degli enti territoriali alla luce delle sanzioni contenute nell'art. 1 comma 557 ter4.

Il Comune di Canosa di Puglia, come si evince dalla tabella, non ha osservato detto obbligo di riduzione e tuttavia ha proceduto, nell'anno 2014, ad indire una procedura concorsuale per il reclutamento di un assistente sociale, procedura conclusa con pubblicazione della graduatoria il 22 dicembre 2014 e con assunzione disposta nel 2015. Sempre nell'anno 2014 è stata reclutata una unità di personale tramite mobilità volontaria, esclusa, tuttavia, dal divieto data la neutralità finanziaria dell'assunzione tramite mobilità.⁵

1.2. Assunzioni dal 2012 alla data della verifica

Le assunzioni, sia a tempo indeterminato che determinato, effettuate nel periodo considerato, sono riepilogate nel seguente prospetto:

Tabella 5 - Assunzioni

Anno	Profilo professionale	Procedura reclutamento	Data assunzione	Data cessazione
2018	2 istruttore direttivo amministrativo D1 a tempo pieno e determinato	Avviso pubblico	02/07/2018	01/07/2021
2017	2 Ass. Sociali cat. D1 tempo pieno e determinato (uff.di piano)	Avviso pubblico	01/09/2017	31.12.2019
2017	Dirigente a tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	09.10.2017	rinnovabile fino a scadenza

⁴ L. 296/2006 art. 1 comma 557 ter: "In caso di mancato rispetto del comma 557, si applica il divieto di cui all'art. 76, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133".
⁵ V. da ultimo CdC Veneto delibera n.189 del 1 giugno 2018.

				mandato
2017	Dirigente a tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	02.10.2017	rinnovabile fino a scadenza mandato
2016	1 posto istruttore direttivo amministrativo contabile Cat. D1 a tempo pieno e determinato (uff.di piano)	Avviso pubblico	30.12.2016	29.12.2019
2016	Dirigente a tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	15.12.2016	30.06.2017
2016	Dirigente a tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	10.10.2016	13.11.2016
2015	Assistente sociale Cat. D1 a tempo pieno e indeterminato	Bando pubblico	01.10.2015	
2014	1 funzionario tecnico Cat. D3 a tempo pieno e indeterminato	Mobilità esterna (art.30 D.lgs.165/2001)	31.12.2014	
2014	Dirigente a tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	31.12.2014	30.06.2016
2013	Istruttore amministrativo Cat. C tempo det. part time (uff.piano)	Avviso pubblico	27.12.2013	26.12.2016
2013	Istruttore direttivo amm.vo Cat. D1 tempo pieno e determinato (uff. di piano)	Avviso pubblico	27.12.2013	31.08.2015
2012	Dirigente tempo determinato	Procedura art.110 comma 1 TUEL	31.12.2012	30.12.2014
2012	Dirigente tempo indeterminato	Mobilità art. 30 D.lgs.165/2001	01.07.2012	

Per quanto concerne le assunzioni programmate per il 2018, come risultanti dal DUP 2018-2020, l'Ente intende procedere al reclutamento di:

- un operatore di polizia municipale a tempo indeterminato;
- un istruttore amministrativo a tempo indeterminato;

- un istruttore tecnico geometra a tempo indeterminato;
- due istruttori amministrativi a tempo determinato part time;
- due istruttori direttivi amministrativi a tempo pieno e determinato, extra dotazione organica, finanziati con il fondo sociale europeo nell'ambito della programmazione 2014-2020 (Pon "inclusione"). Occorre a tal fine rappresentare che il Comune di Canosa è capofila del piano di zona-Ambito territoriale n. 3-ASL BT la cui spesa è ripartita per il 65% a carico del Comune di Canosa, 20% a carico del Comune di Minervino Murge e 15% a carico del Comune di Spinazzola.

In merito alle unità di personale programmate per l'anno 2018, occorre verificare la compatibilità con le capacità assunzionali previste dalla normativa di riferimento⁶. Sul punto si è espressa in sede consultiva anche la Corte dei Conti-sez.controllo per il Veneto con deliberazione n. 181 del 24 maggio 2018 che, nel riepilogare tutte le norme vigenti sull'argomento, *ratione temporis*, richiama il vincolo normativamente previsto per gli anni 2016-2018 fissato nella soglia del 25% del personale cessato nell'anno precedente a cui può essere aggiunta la quota relativa ai resti assunzionali⁷. Si raccomanda pertanto all'Ente di verificare le effettive capacità assunzionali prima di procedere a nuovi inserimenti in organico.

Procedure esaminate a campione

Nell'ambito delle procedure di assunzione di cui alla precedente tabella 5, sono state esaminate a campione le seguenti:

Anno	Tipologia reclutamento	Unità reclutata	Bando/Avviso	Pubblicazione	Mobilità (art.30-34)	Data assunzione
------	------------------------	-----------------	--------------	---------------	----------------------	-----------------

⁶ Art. 1 comma 228 L.208/2015: *"Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente"*.

⁷ CdC-sez.controllo per il Veneto- Delibera n.181/2018 : *"a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti di vincoli di finanza pubblica; b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali; c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini"*

2014	Tempo ind.	Ass.Soc. cat D1	DRG 766 del 07.07.2014	G.U.R.I.; Albo pretorio; Sito	DDn.886/13 (art. 30); Nota prot. n.21467 del 07.09.2013 (art. 34)	01.10.2015
2016	Tempo d.p.	Istr. Dir.Amm. Cat.D1	DRG n.1316 del 28.11.2016	Albo pretorio; Sito Ente e Comuni limitrofi		29.12.2016
2017	Tempo d.p.	n.2 Ass. Soc Cat. D1	DRG n.683 del 6 giugno 2017 Scorrimento graduatoria	Albo pretorio; Sito Ente e Comuni limitrofi		01/09/2017
2017	Tempo d.p.	n. 2 Istr. Dir. Amm.Cat.D1 (PON Inclusione)	DRG 719 del 13.06.2017	Albo pretorio; Sito Ente e Comuni limitrofi		02.07.2018

Criticità rilevate

Sono emerse criticità in merito alle procedure a tempo determinato per il reclutamento di istruttori direttivi amministrativi da assegnare all'Ufficio di Piano, di cui, si rammenta, l'Ente è Comune capofila con una compartecipazione pari al 65%.

Per tali procedure non risulta esperito il preventivo scorrimento di graduatorie a tempo indeterminato proprie o di altri enti, come richiesto dall'art. 36 comma 2 del D.lgs.165/2001 e come espresso dal Dipartimento della Funzione Pubblica con la circolare n.5 del 21.11.2013⁸.

Le procedure, inoltre, si sono svolte solo per titoli e colloquio, senza prove d'esame. L'Ente non è provvisto di un regolamento ad hoc sulle procedure concorsuali, per cui occorre far riferimento al vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi approvato con delibera commissariale n.57/2000 e, in particolare, al titolo IV

⁸ Dipartimento della funzione pubblica circolare n.5 del 21.11.2013 "... Le amministrazioni che devono fare assunzioni a tempo determinato, piuttosto che indire procedure concorsuali a tempo determinato, devono attingere, nel rispetto, ovviamente, dell'ordine di posizione, alle loro graduatorie vigenti per concorsi pubblici a tempo indeterminato. La norma è immediatamente operativa ed efficace sulle graduatorie già in essere, anche se la previsione non era inserita nel bando di concorso. L'assunzione a tempo determinato di un soggetto collocato in una graduatoria per assunzioni a tempo indeterminato fa sì che lo stesso, al ricorrere dei presupposti e delle condizioni necessarie previste dalla legge, possa poi essere assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza necessità di altre procedure. In caso di mancanza di graduatorie proprie le amministrazioni possono attingere a graduatorie di altre amministrazioni mediante accordo ..."

(“Reclutamento”) dedicato, come previsto dall’art. 91, a qualsiasi forma di reclutamento. Dal successivo art. 92, che elenca le varie forme di reclutamento, si evince che, fatta eccezione per i contratti a tempo determinato relativi a lavori stagionali o a manifestazioni, la modalità di assunzione è quella del pubblico concorso per titoli ed esami.⁹

Inoltre, i bandi delle procedure esaminate sono stati pubblicati solo all’albo pretorio, sul sito del Comune e dei Comuni limitrofi, ma non sulla Gazzetta Ufficiale. A tal proposito, sia la giurisprudenza contabile che amministrativa, ritengono necessaria la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale per tale tipologia di concorsi. Di recente il TAR Campania, con sentenza n.3433 del 23 maggio 2017, sulla scia della precedente giurisprudenza anche del Consiglio di Stato, ritiene *“conformemente all’indirizzo affermatosi in giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 8 giugno 2015, n. 2801 e 25.1.2016, n. 227; T.A.R. Campania, Napoli, sezione V, n. 4074 del 2009), che l’obbligo di pubblicazione dei bandi per i concorsi a pubblico impiego nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - stabilito dall’art. 4 del d.P.R. n. 487 del 1994 - costituisce una regola generale attuativa dell’art. 51, primo comma, e dell’art. 97, comma terzo, della Costituzione. Tale regola ha la finalità di consentire la concreta massima conoscibilità della indizione di un concorso pubblico a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza sul territorio dello Stato e non è stata incisa - neanche per incompatibilità - dall’art. 35, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 165 del 2001, che ha fissato il criterio della “adeguata pubblicità” in aggiunta e non in sostituzione della norma di carattere generale. Invero, le disposizioni di dettaglio contenute nella fonte regolamentare servono a completare la norma di rango legislativo, costituendone coerente e conforme*

⁹ Art. 92 “Forme di accesso” Regolamento ordinamento uffici e servizi: *“L’assunzione dei dipendenti e l’accesso ai singoli profili delle categorie previste dalla dotazione organica avvengono: a)- per concorso pubblico, aperto a tutti, per titoli ed esami tesi all’accertamento della professionalità richiesta dal profilo professionale da coprire, avvalendosi anche di sistemi automatizzati; b)- mediante avviamento degli iscritti nelle liste di collocamento tenute dagli uffici circoscrizionali del lavoro per la copertura dei posti per i quali non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell’obbligo, ai sensi dell’art. 16 della legge 28/2/1987, n. 56, previo espletamento di prove selettive, a norma del D.P.C.M. 27/12/1998; c)- mediante chiamata numerica degli iscritti nelle apposite liste costituite dagli appartenenti alle categorie protette di cui al titolo I della legge 2/4/1968, n. 482 e successive modifiche ed integrazioni. E’ fatto salvo quanto previsto dalla Legge 13/8/1980, n. 466; d) - mediante selezione per l’assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali o per particolari manifestazioni, costituendo un apposito elenco speciale degli aspiranti presso il Comune, da aggiornare almeno una volta l’anno in base alle norme contenute nell’art. 16 del CCNL stipulato il 6/7/1995, come integrato e modificato dal CCNL del 16/7/1996; e) - mediante procedure selettive interne di cui all’art. 4 del CCNL per la revisione del sistema di classificazione del personale, stipulato il 31/3/1999, riservate al personale dipendente assunto a tempo indeterminato”.*

specificazione. Va pertanto ribadito che le stesse non possono essere disapplicate, in quanto conformi alla norma di rango superiore ed allo stesso dettato degli articoli 51 e 97 della Costituzione, che garantiscono il diritto di accesso agli impieghi pubblici di tutti i cittadini su di un piano di parità, esercitabile solo attraverso un sistema di pubblicità che favorisca la massima partecipazione". Tale obbligo è confermato anche dall'articolo 32 della legge n. 69 del 2009 che, nonostante al comma 1 stabilisca che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei siti informatici delle amministrazioni e degli enti pubblici, al settimo comma ribadisce il perdurante vigore delle disposizioni, anche di rango secondario, che prevedono *"la pubblicità nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana..."* (in tal senso Tar Lazio, sent. 3554/2014; Cons. Giust. Amm. Sicilia, sent. 934/2013; Tar Emilia Romagna, Bologna, sent. 145/2013; Tar Sicilia, Catania, sent. 1474/2012)¹⁰.

¹⁰ Sul punto anche la Corte dei Conti, sez. giur. Lombardia, con la sentenza n. 102 depositata il 4 luglio 2017 per cui la mancata pubblicazione del bando di concorso sulla GURI, oltre a determinare l'annullamento della procedura concorsuale, genera responsabilità amministrativa e danno erariale.

2. La contrattazione decentrata integrativa

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL dell'1.4.1999, sostanzialmente confermato dal CCNL del 22/01/2004, la disciplina di una serie di istituti, tra cui l'utilizzo di risorse finanziarie destinate al personale (cd. risorse decentrate), è rimessa alla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I contratti nazionali prevedono un contratto decentrato normativo pluriennale, cui si affianca un accordo economico, relativo all'utilizzo delle risorse decentrate, da stipularsi con cadenza annuale (art. 5 CCNL del 1/04/1999 poi sostituito dall'art. 4 CCNL 22/01/2004).

In data 21 maggio 2018 è stato sottoscritto il nuovo CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018 con cui si è provveduto, tra l'altro a riorganizzare una serie di istituti contrattuali.

2.1. Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane-personale non dirigente

L'articolo 15, del CCNL 1/04/1999, variamente modificato ed integrato da successivi contratti e norme di legge, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il fondo per la produttività e le politiche di sviluppo del personale degli enti locali.

Per quanto concerne la corretta costituzione dei fondi, occorre tener conto dell'applicazione del meccanismo di riduzione imposto dall'art. 9 c. 2-*bis* del d.l. 78/2010 ai fondi 2011-2014, con la decurtazione permanente di cui all'art. 1 c. 456 della legge 147/2013, meccanismo poi riproposto per il 2016, in relazione al fondo base 2015, dall'art. 1 c. 236 della legge 208/15. L'art. 23, c. 2, del d.lgs. 23.05.17, n. 75, abrogando tale disposizione con decorrenza 1 gennaio 2017, ha stabilito che, da tale data, il fondo per il trattamento economico accessorio non possa superare il livello del 2016.

2.2. Costituzione fondi salario accessorio anni 2010-2017

Costituzione ed utilizzo del fondo dell'anno 2010 sono stati oggetto di delibera di GC n.311 del 2 agosto 2010, priva di relazione tecnico-finanziaria e di parere dei revisori. Per il 2011 non risulta alcun atto di costituzione del fondo il cui utilizzo viene approvato,

unitamente alla costituzione anno 2012, con determina registro generale (di seguito DRG) n. 81/2012, successivamente revocata con DRG n.34/2013. Con DRG n. 181 del 12 dicembre 2013 si è costituito il fondo per l'anno 2013. Stante alcune richieste di chiarimenti da parte del MEF, con DRG n. 1117 del 16 ottobre 2014 si è proceduto alla ricognizione del fondo per le annualità 2010-2013, così sostituendo tutti i precedenti atti. Tale ricognizione è stata certificata con parere dei revisori del 16 ottobre 2014. Anche per l'annualità 2014, sia il fondo che il CCDI sono stati posti in essere nell'anno seguente,¹¹ mentre per le annualità successive tali adempimenti sono avvenuti nell'esercizio di riferimento¹². Occorre poi far presente che il CCDI, sia per la parte normativa, che economica 2013, è stato stipulato solo in data 5 febbraio 2014. Per le annualità precedenti si è fatto generico riferimento al CCDI parte normativa ed economica risalente al 6 marzo 2000.

Nelle seguenti tabelle si dà conto dei fondi relativi al periodo 2010/2017, così come risultanti, sia dagli atti di costituzione e relative relazioni tecnico-finanziarie allegate ai CCDI sopra citati, che dalle tabelle all'uopo fornite dagli uffici e riportate in allegato (**All. 1**), nonché dell'importo unico consolidato anno 2003.

¹¹Fondo costituito con DRG n.24 del 14 gennaio 2015, certificato in data 22 gennaio 2015 e CCDI sottoscritto il 27 aprile 2015.

¹² **Anno 2015:** DRG del 29/10/2015 e CCDI del 14/12/2015. **Anno 2016:** DRG n. 1360 del 22.11.2016 e CCDI del 30.12.2016; **Anno 2017:** DRG n. 1263 del 16.11.2017 e CCDI del 22.12.2017

Tabella 6- Fondo risorse decentrate periodo 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Parte stabile	689.466	684.737	662.630	646.037	633.406	626.231	627.412	627.648
Cons. 2003	574.939	574.939	574.939	574.939	574.939	574.939	574.939	574.939
CCNL 22/01/2004 art. 32								
comma 1-2-7	39.200	39.200	39.200	39.200	39.200	39.200	39.200	39.200
CCNL 09/05/2006 art. 4								
comma1	15.874	15.874	15.874	15.874	15.874	15.874	15.874	15.874
CCNL 11.04.2008 art. 8								
comma2 0.6%MS2005	21.860	21.860	21.860	21.860	21.860	21.860	21.860	21.860
CCNL 05.10.2001 art. 4								
comma2 RIA	26.099	30.427	34.115	34.870	35134	35.468	36.649	36.885
PEO a bilancio	11.494	11.494	11.494	11.494	11494	11.494	11.494	11.494
Dec. fondo art. 9 comma 2 bis parte fissa		9.057	34.852	52.200	65.095	72.604	72.604	72.604
Parte variabile	66.613	77.338	167.355	100.600	132.213	134.452	119.931	88.420
Entrate conto terzi			46.722 istat	14.942 istat	7.501 istat	1.000	1.000	0
Quote progett.	7.332	24.111	33.398	9.665	7.340	40.000	40.000	20.000
Recupero evasione ICI	26.740	21.573	21.258	16.070	20.000	17.000	17.000	0
CCNL 1/4/1999 art. 15								
comma 2	29.373	29.373	29373	29.373	29.373	29.373	29.373	29.373
comma1 lett.K	3.168 condono	3.059 condono	316 istat	3.059 condono	3.168 condono	5.000 condono	5.000	
Economie a.p.			38.856	32.510	69.154	48.010	35.231	34.980
Economie straord.					590	1.854	112	11.852
Decurtazione fondo art. 9 comma 2 bis		778	2568	5.019	4.913	7.785	7.785	7.785

parte var.								
Tot.fondo	756.079	762.075	829.985	746.637	765.619	760.683	747.343	716.068

Nella tabella seguente vengono esposti i totali del fondo depurati delle voci non soggette al limite e le relative decurtazioni operate dall'Ente ai sensi dell'art. 9 comma 2 bis del DL 78/2010 e s.m.

Tabella 7- Fondo depurato dalle somme non soggette a vincolo periodo 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondo depurato somme non soggette a vincolo	748.747	747.799	748.113	746.739	704.414	750.208	751.389	729.625
Rid. Limite fondo 2010		0	0	0	0	0		
Riduzione art. 9 comma 2 bis DL.78/2010		9.057 parte fissa+ 778 parte var.	34.852 parte fissa +2.568 parte var.	52.200 parte fissa +5.019 parte var.	65.095 parte fissa +4.913 parte var.			
Cons. rid. 2011-2014 (art.1 comma 456 L.147/2013)						72.604 parte fissa + 7.785 parte variabile	72.604 parte fissa + 7.785 parte variabile	72.604 parte fissa + 7.785 parte variabile
Decurtazione limite fondo 2015							1180	
Decurtazione cessati (art. 1 comma 236 L.208/2015)							2.746	
Totale		737.964	710.693	689.520	678.739	669.819	667.074	649.236

2.3. Utilizzo del fondo. Le risorse variabili

L'esame dell'utilizzo dei fondi ha evidenziato che le risorse sono assorbite pressoché integralmente dal finanziamento delle progressioni orizzontali. La restante parte finanzia le indennità di comparto, le retribuzioni di posizione e risultato delle PO e delle alte

professionalità, oltre ad indennità quali specifiche responsabilità, turno, rischio, reperibilità, oltre alla produttività, come risultante dalla tabella predisposta dagli uffici e riportata in allegato (All. 2).

In merito all'erogazione della produttività, occorre sottolineare che il Comune di Canosa ha sottoscritto il CCDI in data 5 febbraio 2014 a distanza di 14 anni dal precedente contratto (risalente al 6 marzo 2000), mentre il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato approvato solo con delibera di GC n.208 del 24.09.2013, successivamente modificata con delibera di GC n. 193 del 19.11.2014. Per il periodo precedente all'annualità 2013 non è stato rinvenuto alcun contratto decentrato integrativo di parte economica e, nonostante ciò, la produttività è stata erogata ai dipendenti. Come già rilevato nel precedente paragrafo sulla costituzione dei fondi, solo nel 2014, con DRG n.1117 del 16.10.2014, si è avuta una ricognizione dei fondi per il periodo 2010-2013, sostituendo tutti i precedenti atti (All.3). Dalla documentazione consegnata alla scrivente, risulta che, **per l'anno 2010**, l'utilizzo del fondo è stato approvato con la stessa delibera di costituzione (GC n. 311 del 2 agosto 2010) in cui si fa un generico riferimento ad una riunione della delegazione trattante in data 14 luglio 2010 (All.4). Manca per l'anno in questione la stipulazione di un contratto corredato da relazione tecnico-finanziaria e da certificazione dei revisori ai sensi della procedura descritta dall'art. 40 del D.lgs.165/2001. Per l'**annualità 2011** non risulta alcun atto di costituzione del fondo ed il relativo utilizzo è stato approvato, in totale carenza di apposito contratto decentrato integrativo, con DRG n. 81 del 29 giugno 2012 con cui si determinava la costituzione del fondo per l'anno 2012; tale DRG è stata poi revocata e sostituita con DRG n.34 del 27 febbraio 2013 (All. 5). Anche per **l'anno 2012** non è stato rinvenuto alcun contratto decentrato integrativo per la corretta distribuzione delle risorse. Pur in assenza dell'iter prescritto dall'art. 40 del D.lgs.165/2001, per il **periodo 2010-2012** è stata erogata, a titolo di produttività, la complessiva somma di euro 127.202 come risultante dalla tabella in allegato sull'utilizzo del fondo predisposta dagli uffici per gli anni 2010 e 2012 (v. sopra All.2) e come rilevato dai provvedimenti di liquidazione consegnati alla sottoscritta relativi all'anno 2011¹³. A tal proposito, occorre sottolineare che, come espresso anche dall'ARAN, in assenza di contratto decentrato

¹³ DD n.71/2013 settore cultura e pubbl.istr.; DD n.62/2013 settore bilancio e finanze; DD n.18/2013 settore edilizia; DD n.15/2013 settore vigilanza; DD n.146/2013 settore LL.PP.; DD n.87/2013 uff. segreteria generale; DD n.12/2013 settore urbanistica.

integrativo, si può far riferimento al precedente contratto solo per gli istituti previsti e interamente disciplinati direttamente dai CCNL, ma non per altre risorse, quali la produttività, che necessitano di valutazione discrezionale sia nel quantum che nelle modalità di erogazione, anche alla luce dell'art.4, comma 1, del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art.4 del CCNL del 22.1.2004, secondo il quale: *“Le modalità di utilizzo delle risorse, nel rispetto della disciplina del CCNL, sono determinate in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale”*.¹⁴

Inoltre, il d.lgs 150/2009 all'art. 16 obbligava gli enti ad adeguare entro il 31 dicembre 2010 i propri ordinamenti ai principi di cui agli artt. 3-4-5, comma 2, e 7,9,15, del medesimo decreto, applicandosi direttamente, in caso contrario, le relative disposizioni in materia di gestione e valutazione della performance. Di conseguenza, in assenza di autonomo sistema premiante, approvato solo nel mese di settembre dell'anno 2013, l'applicazione diretta delle disposizioni, in particolare dell'art. 3 del d.lgs.150/2009, comportava l'impossibilità di procedere all'erogazione di qualsiasi somma.

Per le **annualità 2013-2014**, come richiamato nel precedente paragrafo, vi sono sia provvedimenti di costituzione del fondo, che contratti decentrati integrativi corredati di relazioni tecnico-finanziarie e certificazione dei Revisori. Tuttavia si registra che, per l'anno 2013, il fondo è stato costituito con DRG n.181 del 12.12.2013, poi sostituita con DGR n. 1117 del 16.10.2014 avente ad oggetto la ricognizione dei fondi 2010-2013, mentre il relativo CCDI è stato sottoscritto il 5 febbraio 2014; per l'anno 2014, invece, il fondo è stato definitivamente costituito con DRG n. 24 del 14 gennaio 2015 ed il relativo CCDI è stato sottoscritto il 27 aprile 2015. Anche per tali annualità è stata erogata la complessiva somma di euro 292.344,79 per la produttività, sulla base di PEG approvati a fine anno (GC n.292 del 12.12.2013 e GC n.194 del 19.11.2014) e obiettivi assegnati al personale da parte dei vari dirigenti di settore solo nel mese di dicembre dell'anno di riferimento. Il ritardo con cui vengono stipulati i contratti decentrati, fino a tutto l'anno 2014, viola le disposizioni di cui agli artt. 31 e 37 del CCNL, in particolare per la produttività collettiva, a mente di quella giurisprudenza contabile¹⁵ che ha preso posizione circa gli effetti della tardiva stipula dei

¹⁴ Cfr. ARAN RaI 1555/2013.

¹⁵ Corte dei conti, sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 287/2010: *“La valutazione dell'attività svolta dai dipendenti dell'ente al fine di accertare il verificarsi dei presupposti previsti dal contratto per addivenire alla distribuzione delle somme contenute nel fondo per la produttività e negli altri fondi presuppone necessariamente che prima dell'inizio del periodo oggetto di valutazione siano stati determinati i criteri e gli obiettivi cosicché al termine dello stesso sia*

contratti decentrati sull'efficacia incentivante del meccanismo di valutazione delle prestazioni dei dipendenti. In sostanza, per la Corte dei conti, la sottoscrizione tardiva del CCDI appare illecita perché consente la retribuzione di parte variabile di retribuzione in assenza sia di criteri predeterminati, che di qualsivoglia processo di verifica.

Il ritardo nella sottoscrizione ha effetto anche sul piano contabile in quanto, mancando il relativo impegno giuridico delle somme, si determina un'applicazione retroattiva non consentita. Poiché le risorse variabili hanno natura annuale e non ripetibile, trascorso il periodo di riferimento senza che sia possibile utilizzarle, costituiscono economie del bilancio dell'ente. Come anche ribadito di recente dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nella deliberazione n.57 del 23 marzo 2018 *“In assenza di costituzione del fondo e successiva sottoscrizione del contratto, infatti, l'avanzo di amministrazione non potrà che finanziare solo gli istituti direttamente fissati dal CCNL e non soggetti a destinazione sulla base del contratto decentrato”*.

Per le **annualità 2015-2017**, l'approvazione dei CCDI a fine anno di riferimento (rispettivamente il 24.11.2015 e il 15.12.2016) non consente di rispettare pienamente la procedura descritta dal CCDI sottoscritto il 5 febbraio 2014 il cui art. 4, punti 8 e 9, stabilisce che i dirigenti, sulla base dei calcoli effettuati dall'ufficio personale e una volta ricevuta comunicazione del budget iniziale spettante e della quota di incentivo potenziale, ne danno comunicazione formale preventiva al personale assegnato al settore, al quale devono essere assegnati gli obiettivi. Entro il 31 gennaio dell'anno successivo, sulla base della verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati, viene stabilito il budget definitivo di struttura che corrisponde alla misura percentuale conseguita in rapporto al budget iniziale. Dispone sempre il contratto integrativo dell'Ente che, le economie risultanti dalla decurtazione dei budget iniziali a causa del mancato raggiungimento degli obiettivi, ritornano nella disponibilità del fondo relativo all'anno successivo come stabilito dallo

*possibile procedere ad un'adeguata verifica, anche al fine di accertare se ciascuna branca dell'ente nel suo complesso svolge l'attività di sua competenza in modo efficiente, efficace ed economico. E' indubbio, quindi, che si sia venuta a creare una stretta correlazione fra l'assegnazione di specifici obiettivi e parametri, la valutazione del loro raggiungimento e il riconoscimento della parte variabile della retribuzione, che funge da elemento incentivante l'attività del singolo dipendente. [...] Questo meccanismo implica che gli obiettivi, le modalità di valutazione e l'entità della voce retributiva siano stabiliti prima dello svolgimento dell'attività oggetto di verifica.”*Cfr. Anche CdC Veneto n.263/2016, secondo cui *“la scelta dei nuovi servizi deve essere fatta al massimo entro i primi mesi dell'anno o addirittura nei mesi dell'anno precedente, per evitare che si indichino ex post obiettivi già raggiunti, trasformando uno strumento di incentivazione della produttività e del merito in una non commendevole modalità di integrazione postuma dello stipendio del dipendente”*. In tal senso anche Aran RAL 1555/2013.

stesso art. 4 p.11. Sulla correttezza di tale ultima disposizione si ritornerà nel successivo paragrafo in merito all'utilizzo delle economie.

Dall'esame della documentazione fornita dagli uffici per le annualità 2015-2016 emerge che, stante appunto l'approvazione dei CCDI a fine anno, il budget è stato comunicato al settore solo a consuntivo, rispettivamente il 30 giugno 2016 per l'annualità 2015 (nota prot. n.25108) ed il 10 luglio 2017 per l'annualità 2016 (nota prot. n.26028). Per l'annualità 2017 non risultano emessi, all'atto della verifica presso l'Ente, provvedimenti per la liquidazione della produttività.

Dalla documentazione consegnata si evince che la produttività, per gli anni 2015-2016, è stata erogata sulla base di obiettivi assegnati ai dipendenti dei vari settori, rispettivamente nel mese di ottobre 2015 e luglio 2016 (PEG approvati con delibere GC n.180 del 29.09.2015 e GC n.103 del 22.06.2016) e successive relazioni sulla performance approvate rispettivamente con delibere di GC n.123 del 8 luglio 2016 e GC n.144 del 8 luglio 2017, validate dal Nucleo di Valutazione.

Dall'esame delle note sopra citate (**All.6**) inviate dal settore personale agli altri settori per la comunicazione del budget assegnato, risulta che, sulla base di quanto previsto dall'art. 4 punto 7 del CCDI, assume rilievo, come criterio di quantificazione delle somme, la presenza in servizio. Come espresso anche dall'ARAN, alla luce dell'art. 5 del CCNL del 31.07.2007, "l'assenza del dipendente, qualunque sia la sua motivazione, non produce di per sé una diretta, immediata e corrispondente decurtazione dei compensi per produttività, ma, a tal fine, occorre, invece, valutare, in un quadro più ampio ed in coerenza con la natura e le caratteristiche di tale componente del trattamento accessorio, la reale incidenza della stessa e cioè le conseguenze che ne sono derivate sotto il profilo della effettiva partecipazione, quantitativa e qualitativa, del dipendente stesso ai progetti e programmi di produttività, e, quindi, al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati che giustificano l'erogazione del compenso"¹⁶. Inoltre, dall'esame dei cedolini del personale dipendente per gli anni 2012-2017 e, analizzando a campione alcune schede di valutazione predisposte per tali annualità, emerge che la produttività, comunque erogata alla totalità del personale assegnato, si basa su valutazioni pressoché identiche e ricomprese nella fascia massima (tra 900 e 1000 punti). Su complessive 16 schede di valutazione esaminate a campione per gli

¹⁶ Cfr. Aran RAL 1568 del 28 ottobre 2013.

anni 2015-2016 (su 112 dipendenti), 13 schede riportano una valutazione compresa tra 950 e 1000 punti e tre schede tra 900 e 950 punti. Il procedimento seguito rende evidenza dell'assenza di selettività, con una ripartizione a pioggia degli incentivi e senza una preventiva analisi del concreto e tangibile miglioramento dei servizi erogati¹⁷.

Campione produttività

anno 2015

Dipendente	Punteggio
C.S. cat. B4	980
B.P.cat. C2	990
C.D.B. cat. C5	970
G.M. cat. C5	980
M.B. cat. C	970
D.D.N. cat. C	990
L.R.L cat D	990
R.A. cat.C	980
V.B. cat. B1	928
M.V. cat. C	925

anno 2016

Dipendente	Punteggio
L.A. cat. A	970
M.C. cat. D	990
L.L. cat.C	998
V.V. cat. D	1000
S.C. cat. D	900
M.D.N. cat. C	990

¹⁷ Cfr. Corte dei Conti sez. giurisd. Campania sentenza n.137/2018 per cui “in altre parole, atteso che l'erogazione dei compensi incentivanti può avvenire solo dopo l'accertamento, mediante parametri di misurazione e valutazione preventivamente fissati, del raggiungimento di specifici obiettivi, (solitamente annuali) assegnati, nella presente fattispecie, si rileva il difetto dei presupposti legittimanti l'attribuzione del trattamento economico integrativo e, viceversa, la corresponsione di compensi accessori senza che sia stata adeguatamente dimostrata una corrispondente produttività dei beneficiari”.

2.4. Le economie riportate nel fondo

Nelle tabelle in allegato (**All.7**), predisposte dal Comune, si evidenziano le economie riportate ogni anno nel fondo, in base a quanto previsto dall'art. 17 comma 5 CCNL del 01.04.1999:

Come emerge dalla tabella, nonché dalle varie DRG di liquidazione della produttività esaminate a campione per gli anni di riferimento¹⁸, e dalle stesse note di comunicazione ai vari settori del budget assegnato sopra citate (**v.sopra All.6**), il Comune riporta tra le economie trasportabili anche le differenze tra il budget assegnato per la produttività e quello non erogato per mancato raggiungimento degli obiettivi. Tale procedimento non risulta corretto in quanto, come ribadito dalla stessa ARAN,¹⁹ non possono essere trasportate le economie derivanti da risparmi sulla produttività per mancato raggiungimento degli obiettivi. Inoltre nei pareri resi dai revisori sulla costituzione e destinazione dei fondi per le annualità 2015 e 2016 manca un puntuale riferimento all'analisi della documentazione contabile concernente le economie trasportabili; per l'anno 2017 vi è solo un generico riferimento alla cifra complessiva riportata nel fondo²⁰ (**All.8**).

2.5. Incentivi art. 15 comma 1 lett K del CCNL 01.04.1999

a) Gli incentivi tecnici

In materia di incentivi alla progettazione occorre distinguere sul piano temporale due fasi, quella fino al 18 aprile 2016 sotto la vigenza dell'art. 92 del d.lgs. 163/2006 e quella successiva a tale data regolata dall'art. 113 del d.lgs. 50/2016, come modificato da ultimo dal correttivo D.lgs. 56/2017. Diverso è l'ambito applicativo in quanto l'art. 92 commi 5 e 6 del D.lgs.163/2006, poi confluito nell'art. 93 commi 7 bis e seguenti, sostanzialmente riprendeva il vecchio art. 18 della L.109/94 in materia di progettazione di opere pubbliche, mentre il nuovo art. 113 rubricato "incentivi per funzioni tecniche", riconosce, previo regolamento e accordo in sede di contrattazione decentrata, emolumenti economici accessori per attività tecniche svolte esclusivamente per l'attività di programmazione e di verifica

¹⁸ DRG n. 762 del 07/07/2014; DRG n. 697 del 19/06/2014; DRG n. 970 del 18/09/2015;

¹⁹ Cfr. ARAN RaL_1826/2016.

²⁰ Cfr. Circolare RGS n.16/12.

preventiva dei progetti e, in generale, per tutte le attività amministrative connesse agli appalti di lavori, nonché servizi o forniture, prima non incentivate. Ad integrazione della predetta norma è intervenuto l'art. 76 del d.lgs. n. 56 del 2017, il quale ha riferito l'imputazione degli oneri per le attività tecniche ai pertinenti stanziamenti degli stati di previsione della spesa, non solo con riguardo agli appalti di lavori (come da formulazione originaria della norma), ma anche a quelli di fornitura di beni e di servizi.

In base a consolidato orientamento giurisprudenziale, l'adozione da parte dell'Amministrazione dell'apposito Regolamento è necessaria per erogare gli incentivi previsti, stante il rinvio operato dalla legge ai regolamenti ed alla contrattazione decentrata integrativa. Le amministrazioni sono pertanto tenute "per il principio di correttezza e buona fede, a procedere speditamente all'emanazione e, a seguito di modifica della normativa legislativa, all'aggiornamento dei regolamenti attuativi (in tal senso Cassazione, Sez. VI civile, ordinanza 09.03.2012 n.3779, che, in caso di mancata adozione del regolamento da parte di un'amministrazione pubblica, ha riconosciuto al dipendente il diritto al risarcimento del danno discendente dalla mancata possibilità di percepire l'incentivo previsto dalla normativa)". Tale necessità è ribadita anche dalla Sezione Autonomie nella deliberazione n.10/2016²¹. Il Comune di Canosa non ha provveduto all'adozione del nuovo regolamento e relativo accordo sindacale, continuando a liquidare incentivi tecnici per attività antecedenti al 24 giugno 2014 (data di emanazione del DL 90/2014 convertito con legge 114/2014), sulla base del vecchio Regolamento approvato con delibera GC n. del 139 del 29 aprile 2004. Tale possibilità è riconosciuta dalla giurisprudenza contabile in virtù del principio di irretroattività delle leggi, come stabilito dalla Corte dei conti sez. Autonomie n.7 del 8 maggio 2009 che trova conferma nella sez. Autonomie n.11/2015. La disciplina introdotta nel 2014 differisce dalla previgente, non solo quanto all'ambito soggettivo dei beneficiari (con inclusione prima, ed esclusione dopo, dei dirigenti), ma anche quanto alla misura delle risorse destinate all'incentivazione, al tetto massimo dell'incentivo annuo e all'ambito oggettivo delle attività incentivate.

Prima della novella del 2014, l'intera somma del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o un lavoro era destinata all'incentivazione, nella nuova disciplina tale importo del 2% alimenta un "fondo per la progettazione e l'innovazione" e di tale fondo

²¹ cfr Corte dei Conti Piemonte sez. reg. di controllo, Deliberazione n.177/2017.

solo l'80% è destinato all'incentivazione del personale, mentre il restante 20% ha una diversa destinazione. Nella previgente disciplina si stabiliva poi che "limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non potesse superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo", con riferimento ai singoli incentivi corrisposti. Nella nuova disciplina, invece, "gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo". Occorre dunque distinguere tra:

- a) attività espletate prima dell'entrata in vigore della l. n. 114/2014, ma pagate successivamente;
- b) attività espletate dopo l'entrata in vigore della l. n. 114/2014, sulla base di incarichi conferiti anteriormente.

Le misure riduttive, sia delle somme da destinare all'incentivazione, sia della misura massima annua dell'incentivo da corrispondere a ciascun dipendente pubblico introdotte dalla riforma del 2014:

a) non possono trovare applicazione per le attività espletate prima dell'entrata in vigore della l. n. 114 del 2014, ancorché il compenso sia ancora da liquidare e venga liquidato dopo l'entrata in vigore della legge medesima, perché in tal caso il diritto al pagamento è già maturato sulla base delle regole vigenti al momento dello svolgimento dell'attività;

b) le nuove regole possono trovare, invece, applicazione per le attività espletate dopo il 19.08.2014, anche se sulla base di incarichi affidati prima nel caso di attività poste in essere in parte prima e in parte dopo il 19.08.2014, le stesse vanno compensate liquidando separatamente gli importi spettanti tenendo conto di ciascuna frazione temporale delle attività medesime.²²

Dunque diviene essenziale stabilire, per incarichi antecedenti alla disciplina del 2014, ma liquidati successivamente, in quale momento l'attività si sia svolta. Analizzando le determine di liquidazione degli incentivi tecnici del Comune di Canosa per il periodo 2013-

²² Cfr. CGA Regione Sicilia Parere 24.10.2017 n.885 che richiama i precedenti della Sez. Autonomie n.7/2009 e n.11/2015.

2018,²³ sono emerse criticità con riferimento in particolare alla DD n. 405 del 17 marzo 2017-RG n.328 (All.9) avente ad oggetto la liquidazione degli incentivi pari ad € 35.265,84 da ripartire tra il personale interno, compreso il dirigente in qualità di RUP, per “Iniziative per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi in Zona omogenea D2 ed opere di urbanizzazione primaria e secondaria”.

Dalla lettura della determina emerge che le attività, per un importo a base di gara soggette a ribasso pari ad € 3.173.726,97, sono state concretamente avviate con verbale del 31 luglio 2014, stante la stipula del contratto in data 27 gennaio 2014. In seguito poi all’approvazione di progetto esecutivo in variante, con DRG n.896 del 24 agosto 2015, venivano esternalizzati gli incarichi di direzione lavori, misura, contabilità e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Le attività connesse all’intervento si sono concluse ad ottobre 2016, giusto verbale di ultimazione lavori del 25 ottobre 2016. Si rileva che nella tabella riportata nell’allegata DD, relativa alla ripartizione delle somme tra il personale, compreso il dirigente (figura esclusa a far data già dal giugno 2014²⁴ dalla corresponsione di detti incentivi), non si dà evidenza della tipologia e della fase temporale di svolgimento delle attività prestate da parte del RUP (dirigente Ing. Germinario), dei suoi collaboratori (Albanese e Iannuzzi) e dell’incaricato della Direzione lavori (Geom. Visconti), al fine di corrispondere l’incentivo di cui alla previgente normativa. Al contrario, vi è esplicito riferimento, per quanto concerne il direttore lavori, alla riferibilità dell’incarico connesso all’incentivo fino alla data del 26 agosto 2015, momento a partire dal quale si è individuato professionista esterno. In assenza di tale puntuale ricognizione, la corresponsione dell’incentivo ai dipendenti sopra citati nella misura di € 10.854,34 per il RUP, di € 3.618,11 per i collaboratori, 1.440 per il direttore lavori, contrasta con la normativa e con l’orientamento giurisprudenziale sopra richiamati.

Con DD n.371 -RG667- del 16/06/2014 e n.428- RG708- del 23/07/2014 si è proceduto alla liquidazione degli incentivi per interventi di manutenzione straordinaria strade interne all’abitato rispettivamente per € 2.035,88 per il personale interno ed €

²³ DD 4° settore: n.255/13;424/13;97/13;93/13;29/13;579/13;371/14;444/14;330/14;1439/15;672/17;405/17.

²⁴ Il testo originario dell’art. 13 del DL n. 90 del giugno 2014 prevede l’inserimento nell’art. 92 del d.lgs.163/2006 del comma: “6 bis in ragione della onnicomprensività del relativo trattamento economico, al personale con qualifica dirigenziale non possono essere corrisposte somme in base alle disposizioni di cui ai commi 5 e 6”.

1.797,80 per il dirigente. Trattandosi di attività riferite ad un periodo antecedente all'introduzione dell'art. 93 comma 7 ter del D.lgs.163/2006 ad opera del DL 90/2014, tale possibilità era consentita alla luce del consolidato orientamento delle sezioni regionali di controllo in sede consultiva che aveva escluso dal novero delle attività incentivabili la manutenzione ordinaria ed aveva riconosciuto il predetto emolumento solo a favore delle attività di manutenzione straordinaria, purché si fosse resa necessaria un'attività di progettazione.

b) Incentivi ICI

La materia è regolata dagli artt. 3, comma 57, della L. n. 662 del 1996 e 59, comma 1, lett. p), del D.lgs. n. 446 del 1997. che introducono una deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici prevista nel D. lgs. n.165/2001, agli artt. 2 comma 3; n. 24 comma 3 (per il personale dirigente) e art. 45 (per il personale non dirigente). Tale deroga non è stata tuttavia ribadita in seno alla specifica normativa regolante l'IMU introdotta nel 2012 e, pertanto, non è legittimo riconoscere un compenso incentivante aggiuntivo in favore del personale impiegato in progetti di recupero dell'evasione ed elusione IMU.

I vari atti esaminati dalla scrivente per il periodo 2013-2018, riportati nella seguente tabella e aventi ad oggetto la liquidazione dell'ICI per dipendenti, PO e dirigente del settore del Comune di Canosa, per attività antievasiva svolta sulla base dei relativi incassi ICI, come da certificazioni richiamate nei predetti atti, presentano alcune criticità.

In base all'art. 6 del Regolamento per l'erogazione dell'incentivo di cui trattasi, approvato con delibera del Commissario Straordinario n.102 del 4 dicembre 2001, la determina di liquidazione è preceduta da relazione del responsabile del servizio che certifica l'apporto del personale coinvolto in ragione di percentuali che vanno dal 60% per il personale che ha materialmente contribuito all'attività di accertamento, riscossione e notifica, al 20% per il responsabile del settore e per il dirigente. In particolare, la percentuale del 60% viene distribuita per il 70% in base all'apporto orario di ciascuno, con ripartizione rapportata alla qualifica, per il 15% in base alla qualifica e solo per il restante 15% per l'impegno prestato. Sulla base del citato Regolamento, sono stati corrisposti per il periodo considerato gli importi risultanti dalla seguente tabella.

Tabella n.8 Incentivi ICI

Anno	2012	2013	2014	2015	2016
Provvedimento liquidazione personale e PO	D.R.G 40/2013	D.R.G 303/2014	D.R.G 934/2015	D.R.G. 980/2016	DRG 936/2017
Provvedimento liquidazione dirigente	D.R.G 40/2013	D.R.G. 303/2014	D.R.G. 781/2016	D.R.G 883/2017	-
Somme riscosse	177.827	198.915	191.935,59	90.200	57.858,40
Compenso lordo personale impiegato	21.117,81	12.052,31+oneri	9.788,73	5.412	3.471,50
Compenso lordo Posizione organizzativa	7.193,55	4.017,43+oneri	3.838,72	1.804	1.157,17
Compenso lordo Dirigente	6.884,97	4.017,43+oneri	3.838,72	1.804	1.157,17
Totale	35.196,33	26.573,33	17.466,16	9.020	5.785,84

Dalla tabella è possibile evincere che, per le annualità 2012 e 2013, vi è stato un errato conteggio delle somme da distribuire come incentivo in quanto, come esplicitamente affermato nei provvedimenti di liquidazione citati (All.10-11), il 10% è stato calcolato non solo sull'importo effettivamente incassato, bensì anche sull'accertato per un importo complessivo pari ad euro 351.963,39 per il 2012 e 265.753,28 per il 2013, in contrasto con le vigenti disposizioni, come anche ribadito dalla stessa ARAN²⁵. A tal proposito, nel verbale del Nucleo di Valutazione prot. 37515 del 9 novembre 2015 (All.12), relativo alla valutazione del risultato dei dirigenti per l'anno 2013, si fa rinvio per la legittima

²⁵ Cfr Aran Ral 1348 del 31.07.2012 "i compensi di cui si tratta sono correlati al raggiungimento di precisi obiettivi di recupero dell'evasione ICI, in termini di effettivo incasso...."

corresponsione degli incentivi di cui trattasi alle osservazioni riportate in una nota del Segretario Generale del 15 luglio 2015.

In realtà si è proceduto a correggere l'errore per le annualità successive al 2013, ma non a recuperare l'indebito esborso delle annualità precedenti.

Inoltre la corresponsione dell'incentivo è stata operata solo sulla base della citata delibera commissariale (Regolamento incentivazione ufficio tributi) e del Regolamento approvato con delibera CC n. 88 del 5.11.1998 (Regolamento per l'applicazione dell'ICI), e secondo i parametri sopra indicati (v. sopra pag.29), in assenza di predeterminati progetti specifici e di indicatori di risultato opportunamente definiti in sede di contrattazione decentrata integrativa ai sensi dell'art. 4 comma 2 lett. h) del CCNL del 1.04.1999. Dalla documentazione consegnata alla scrivente e secondo quanto rappresentato dagli uffici, non vi sono atti di definizione di tali obiettivi, né criteri e modalità di attribuzione sono definiti nel contratto decentrato integrativo. La stessa Corte dei Conti-Sez III Centrale d'Appello con sentenza n. 329 del 3 giugno 2015 conferma la responsabilità per aver liquidato incentivi ICI *"in assenza di progetto definito ex ante includente gli obiettivi da raggiungere, con conseguente impossibilità di verificare il loro effettivo raggiungimento. In altri termini, il pagamento disposto in assenza di obiettivi da raggiungere e della valutazione ex post del loro raggiungimento è fonte di danno erariale non essendo possibile apprezzare se l'Amministrazione abbia conseguito una qualche utilità per effetto della specifica azione incentivata, in quanto non sarebbe dato conoscere se, attraverso l'ordinaria prestazione lavorativa, i risultati sarebbero stati identici"*.

Ulteriori criticità emergono in merito alla liquidazione dell'incentivo per responsabile del servizio (PO) e Dirigente, in quanto, pur essendo le somme correttamente confluite nei relativi fondi, tuttavia le stesse, anziché essere attribuite direttamente come compenso, avrebbero dovuto incrementare la retribuzione di risultato, previa definizione della loro incidenza sul relativo ammontare, secondo criteri definiti in sede di concertazione sindacale²⁶. Anche nella delibera commissariale per la dirigenza n.155/2000 viene

²⁶ Cfr. Aran RAL 1549/12 e Corte dei Conti Sez. Giurisd. per la Puglia sentenza n.1006/2011 nella parte in cui stabilisce che "essendo tali risorse destinate anche ai sensi del CCNL del 2010 al finanziamento della retribuzione di risultato, anche lo stesso CCNL del 22.02.2010 esplicita quanto già disposto nei precedenti contratti di comparto, e cioè che erogazioni ultronee rispetto a quanto spettante ordinariamente alla dirigenza devono transitare per il fondo dedicato alla stessa e che, ove confluenti nella retribuzione di risultato, potranno essere erogate solo previa definizione della loro incidenza sull'ammontare della retribuzione di risultato e sulla base di criteri generali oggetto di concertazione sindacale".

espressamente previsto all'art. 12 che *“nel caso di incentivi spettanti per effetto di specifiche disposizioni di legge e/o regolamentari, le relative somme sono acquisite al fondo per la retribuzione di posizione e di risultato costituito dall'Ente e sono destinate ad incrementare la retribuzione di risultato dei dirigenti che abbiano contribuito alla loro acquisizione”*.

Il Comune di Canosa non ha seguito questa procedura ed i compensi per responsabile del settore (PO) e dirigente sono stati direttamente attribuiti con autonomi provvedimenti, in aggiunta all'indennità di risultato e liquidati separatamente, come risultante dai cedolini stipendiali.

Infine con le citate DRG n.40/2013 e n.303/2014 (**v.sopra All.10-11**), il responsabile del servizio Posizione organizzativa, ha provveduto a liquidare anche il proprio compenso in evidente posizione di conflitto di interessi, violando in primis l'art. 97 della Costituzione. Sull'argomento si rinvia a quanto espresso nella sentenza Corte Conti Puglia n.203/2015 circa l'obbligo di astensione dei dirigenti nella adozione di scelte in cui sono direttamente interessati che impedisce di potersi autoliquidare gli incentivi di cui trattasi.

c) Incentivi per evasione pratiche illecito edilizio

La materia è regolata dall'art.32 commi 40 e 41 del DL 269/2003, convertito in legge n.326/2003. Il comma 40 prevede che, al fine di definire le pratiche edilizie arretrate, all'ente locale è concesso di applicare un incremento in misura non superiore al 10% dei diritti ed oneri previsti per il rilascio del titolo abilitativo che deve essere destinato, nell'ambito dei progetti definiti in sede di contrattazione integrativa, ad incentivare il personale che effettua l'istruttoria oltre l'orario di lavoro ordinario. Il comma 41 prevede che *“al fine di incentivare la definizione delle domande di sanatoria”* il 50 per cento delle somme riscosse a titolo di conguaglio dell'oblazione, prevista dall'art. 35, co. 14, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sia devoluto al Comune interessato. In base a quanto espresso dalla giurisprudenza contabile l'incentivo di cui al comma 41 può cumularsi con l'incentivo previsto dal comma 40 potendo l'Ente *“decidere, in autonomia, la destinazione delle somme previste dal c.41 dell'art. 32, nel rispetto della finalità di concludere l'esame delle domande di sanatoria edilizia prevista dal legislatore, e, conseguentemente, possa utilizzarle per la*

*costituzione del fondo per l'incentivazione del personale dipendente che svolga attività istruttoria delle domande di sanatoria edilizia al di fuori dell'ordinario orario di lavoro"*²⁷.

In ogni caso l'utilizzazione delle risorse connesse a tale incentivo deve essere oggetto di contrattazione collettiva decentrata integrativa, nonché di atto regolamentare per creare *"apposito vincolo di destinazione delle relative somme (che non potranno assolutamente assorbire l'intera posta delle risorse collocate nell'apposito capitolo del titolo IV dell'entrata e che alimentano anche altre spese previste dal comma 48 richiamato) da iscrivere nell'apposito capitolo di spesa di bilancio ai sensi dell'articolo 2 comma 48 della Legge 662/1996"*²⁸.

Dalla documentazione trasmessa, più volte sollecitata, e in particolare dalla nota a firma del Dirigente del III settore, prot. n. 35063 del 13 settembre 2018 (**All 13**), si evince che la DRG n.346 del 21 marzo 2018, con cui era stata disposta la liquidazione dell'incentivo per le annualità 2016 e 2017, ha ricevuto il parere negativo del Dirigente del Settore finanziario motivato dalla mancanza di Regolamento e di contrattazione con la delegazione trattante. L'incentivo di cui trattasi risulta però erogato per le annualità 2012-2014²⁹-per complessivi euro 5.060 per le annualità 2012-2013 ed euro 850 per l'annualità 2014, sulla base della delibera di GC n. 338 del 27.10.2005 (**All.14**). Con tale delibera si approva il progetto finalizzato per le unità all'epoca in servizio presso il settore edilizia, compreso l'allora dirigente che, in realtà, avrebbe dovuto essere escluso dalla corresponsione di tale incentivo³⁰. Non vengono poi specificati criteri e modalità per l'erogazione in quanto viene genericamente stabilito che gli emolumenti saranno liquidati ad obiettivo raggiunto certificato dal dirigente del settore edilizia, senza tuttavia indicare i parametri per misurare il raggiungimento di tale obiettivo. Sempre in tale delibera si legge che tale progetto speciale è stato oggetto di approvazione "della delegazione per la concertazione decentrata" nella riunione del 24 ottobre 2005. Tuttavia, come già evidenziato nel paragrafo relativo all'utilizzo del fondo, l'Ente ha stipulato il CCDI sia di parte

²⁷ Cfr Corte dei Conti Lombardia delibera n.10 del 25 gennaio 2011.

²⁸ Cfr Corte dei Conti Veneto delibera n.31/2013.

²⁹ DD del 3° settore n. 51 del 04.12.2013 e DD n. 1196 del 09.12.2014.

³⁰ CFR. parere Aran del 14.10.2014 per cui i compensi connessi ai progetti di cui alla L.326/2003 non sono richiamati nell'elenco tassativo di cui all'art. 20 CCNL area II Dirigenza (Regioni-Autonomie Locali).

normativa, che economica anno 2013, solo il 4 febbraio 2014, a distanza di 14 anni dal precedente contratto decentrato. Pertanto, fino a tutto l'anno 2012, nell'Ente non si è proceduto alla stipula di contratti decentrati integrativi, unica possibile fonte per l'erogazione dell'incentivo di cui trattasi in base all'art. 32 comma 40 del D.L.269/2003 e all'art. 4 lett. h del CCNL del 01.04.1999³¹. Nessun riferimento è poi contenuto nel CCDI sottoscritto il 04.02.2014, né risulta approvato apposito Regolamento per la determinazione dei contributi di concessione.

2.6. Indennità responsabilità lett. F e lett. I dell'art. 17 del CCNL dell'1.04.1999

L'art. 17 comma 2 del CCNL del 01.04.1999, come modificato dall'art. 36 comma 2 del CCNL del 22.01.2004 2004, disciplina alla lett. F le indennità per specifiche responsabilità relative ad incarichi conferiti dall'Amministrazione in ragione del loro particolare spessore e che giustifichino, secondo criteri di ragionevolezza, un incremento stipendiale³². La lett. I del medesimo articolo prevede l'indennità da corrispondere a determinate figure professionali, quali ad esempio l'ufficiale di stato civile ed anagrafe o l'archivista, in ragione delle specifiche responsabilità. Diversa è l'entità dell'indennità che, nel primo caso può raggiungere l'importo di 2.500 euro, mentre nel secondo caso è stabilita dal contratto in 300 euro.

Nel Comune di Canosa vengono corrisposte entrambe queste indennità.

In particolare, le stesse sono previste agli artt.8 e 9 del CCDI parte normativa sottoscritto in data 05 febbraio 2014.

Dall'esame dei cedolini stipendiali per l'anno 2017, l'indennità di cui all'art. 17 comma 2 lett. I), risulta correttamente corrisposta ad un istruttore amministrativo in qualità di ufficiale di stato civile.

³¹ Art. 4 comma 2 CCNL del 1999 secondo cui "In sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa sono regolate le seguenti materie: ... h) i criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k".

³² Cfr. Aran RAL _1564/2013 secondo cui "Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un "responsabile di procedimento complesso", ai sensi della legge 241/1990, oppure di altri "incarichi" formalmente affidati dai dirigenti o dai competenti responsabili dei servizi, che impongono la assunzione di una qualche e diretta responsabilità di iniziativa e di risultato (svolgimento di specifici compiti che comportano responsabilità di gruppo o di procedimento), ecc. Non si ritiene, pertanto, sufficiente la sussistenza di una responsabilità di procedimento semplice per giustificare il riconoscimento del compenso di cui si tratta".

Per quanto concerne, invece, le specifiche responsabilità di cui all'art. 17 comma 2 lett.f), la stessa risulta attribuita a n.7 unità di personale. Sono stati esaminati a campione gli atti di attribuzione dell'indennità di cui trattasi ai dipendenti sotto elencati

Dipendente	Provvedimento	Oggetto dell'incarico	Compenso annuo
C.E.-cat.D	DRG 625/2014	Non specificato	2.000
F.D.-cat.C	DRG 625/2014	Non specificato	1.500
C.M.-cat. D	DRG 342/2014	Non specificato	2.000
M.A.-cat.D	DRG 628/2014	Non specificato	2.000
P.I.-cat. C*	-	Personale ex UMA	1.450,08+1.000
S.N.-cat.B*	-	Personale ex UMA	1.320,00+1.000

In merito agli atti esaminati, si rileva la mancanza di idonea motivazione a giustificazione dell'incarico attribuito, non essendo indicato il tipo di procedimento assegnato secondo le caratteristiche richieste dall'art. 17 comma 2 lett. F, sopra richiamato. Negli atti, di cui si allega uno a titolo di campione (**All.15**), si fa solo generico riferimento all'art.8 del C.C.D.I che però si limita a riproporre il contenuto dell'art.17 comma 2 lett. F del CCNL del 1999.

Per quanto riguarda le specifiche responsabilità attribuite ai dipendenti P.I (cat. C) e S.N. (cat. B), dall'esame dei cedolini stipendiali relativi alle annualità 2015 e 2017, è emerso che gli stessi beneficiano di una doppia indennità per specifiche responsabilità, entrambe rimborsate all'Ente da parte della Regione Puglia, trattandosi di dipendenti di ruolo della Regione, transitati nei ruoli organici del Comune per mobilità, giusta delibera GC n.208/2012, a seguito di trasferimento ai Comuni delle funzioni dell' Ufficio Regionale UU.AA.ZZ, secondo quanto disposto dalla Legge Regionale n.36/2008 e dei DD.P.G.R. n.75 e n.1327 del 2010.

2.7. Progressioni Orizzontali e Stabilizzazioni

Con nota prot.26314 del 4 luglio 2018 il Segretario Generale dell'Ente ed il Dirigente del settore finanze-personale hanno attestato che per il periodo 2012-2017 non si è proceduto a stabilizzazioni, progressioni orizzontali e verticali.

2.8. Straordinario

Lo straordinario è regolato dall'art. 38 del CCNL 14/9/2000 del comparto Regioni Enti locali, in base al quale "le prestazioni di lavoro straordinario sono rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e pertanto non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell'orario di lavoro". Inoltre la prestazione di lavoro straordinario deve essere "espressamente autorizzata dal dirigente, sulla base delle esigenze organizzative e di servizio individuate dall'Ente."

Nel Comune di Canosa di Puglia per l'effettuazione di lavoro straordinario è destinata una somma annua pari ad € 86.019,99, oltre alla somma di € 2.490 accantonata per eventuali ulteriori esigenze, il cui utilizzo è annualmente oggetto di conferenza dei dirigenti sulla base del prospetto di riparto tra i vari settori effettuato dal Responsabile dell'ufficio personale. Come riferito da quest'ultimo e come emerge dai prospetti di liquidazione (All.16), lo straordinario viene liquidato sulla base del calcolo delle ore in più lavorate, come risultanti dai tabulati di presenza, in assenza di atti di autorizzazione e, pertanto, in violazione del disposto contrattuale sopra richiamato.

Inoltre non viene rispettato l'obiettivo posto dall'art. 14 comma 3 in merito alla riduzione progressiva e stabile della spesa ad esso destinata.

3. La dirigenza

Attualmente nel Comune di Canosa di Puglia vi sono 4 dirigenti su 5 posti in dotazione organica, di cui due a tempo determinato assunti ai sensi dell'art. 110 TUEL e due a tempo indeterminato. La dirigenza del V settore (Polizia locale) è attualmente retta ad interim dal Dirigente del Settore finanziario e Personale. Il numero dei dirigenti è variato nel corso del periodo considerato (2012-2017), come meglio specificato nei successivi paragrafi.

3.1. Il fondo dei dirigenti

Tabella 11-Costituzione fondo dirigenti 2004 e 2010-2017(art. 26 CCNL- Area dirigenza)

CCNL 23.12.1999 Art.26	2004	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
comma 1a)	73.051	73.894	73.894	73.894	73.894	73.894	73.894	73.894	73.894
comma 1d)	1102	1.102	1102	1102	1102	1102	1102	1102	1102
comma 2	1058	1058	1058	1058	1.058	1058	1058	1058	1058

omma 3	48.578	66.982	66.982	66.982	42.923	42.923	42.923	42.923	42.923
CNL 2/02/2006 rt. 23									
omma 1	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080	2.080
omma 3	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34	3.768,34
CNL 4/05/2007 rt. 4									
omma1 (1.144*6 irigenti)		6.864	6.864	6.864	6.864	6.864	6.864	6.864	6.864
omma4 ,89 monte alari 003(€183.10 ,76)		3.248,61	3.248,61	3.248,61	3.248,6	3.248,61	3.248,61	3.248,61	3.248,61
CNL 22 tobre 2010 010 art.16									
omma 1	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4	2.870,4
omma 4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4	4.991,4
omma 4 (dal 1.12.2007)	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78	6.391,78
CNL 3 osto 2010 rt. 5									
omma1		3.666	3.666	3.666	3.666	3.666	3.666	3.666	3.666
omma 4		3.359,98	3.359,98	3.359,98	3.359,98	3.359,98	3.359,98	3.359,98	3.359,98
ot. Fondo	116.210,34	166.849,44	166.849,44	166.849,44	142.790,44	142.790,44	142.790,44	142.790,44	142.790,44

Con delibera commissariale n.155 del 10 aprile 2000 è stato recepito il CCNL per l'area della dirigenza del comparto regioni-autonomie locali sottoscritto il 23 dicembre 1999, applicabile ai 4 dirigenti a tempo indeterminato presenti a quella data presso il Comune di Canosa di Puglia, giusta approvazione pianta organica intervenuta nell'anno 1996.

Con la medesima delibera venivano stabiliti i criteri per la pesatura delle posizioni dirigenziali, sulla base di parametri connessi alla collocazione nella struttura, alla complessità organizzativa e alle responsabilità gestionali interne ed esterne.

Si determinava la costituzione del fondo per l'anno 2000 come da seguente prospetto:

L.102.416.737	Fondo anno 1998 (comma 1-lett.a)-art.26 CCNL adeguato a 4 dirigenti
L.2.133.416	1,25% monte salari dirigenza anno 1997 (comma 1-lett.a)-art.26 CCNL
L.2.048.079	1,2% monte salari dirigenza anno 1997 (comma 2-art.26 CCNL)
L.53.401.768	Attivazione nuovi servizi (comma 3-art.26 CCNL)
L.160.000.000	Totale

Per quanto concerne l'incremento di cui all'art. 26 comma 3 venivano istituiti nuovi servizi, sia per effetto di scelte dell'Amministrazione Comunale (istituzione CED, ufficio del difensore civico, sportello unico, servizio patto territoriale per l'attivazione di finanziamenti per opere pubbliche e attività culturali ecc.), sia per scelte legislative relative a decentramento di funzioni e conseguenti nuovi adempimenti da parte dei dirigenti.

Si dava poi atto che la retribuzione di risultato veniva finanziata con il 15% delle risorse del fondo costituito.

Nell'anno 2004 si è passati da 4 a 5 dirigenti (GC n.101 del 25.03.2004) ed in seguito, con delibera di GC n.317 del 06.10.2005, venivano previste 6 posizioni dirigenziali confermate con la nuova struttura organica approvata con delibera di GC n.234 del 20.06.2006. Con delibera di GC n.173 del 06.12.2007 si provvedeva a rideterminare il fondo per il finanziamento delle 4 posizioni dirigenziali a tempo indeterminato in euro 103.400,45 di cui 15.510,07 per il finanziamento della retribuzione di risultato (CCNL del 14.05.2007), mentre con deliberazione di GC n. 172 del 6.12.2007 veniva rideterminato in € 42.168, 85, di cui € 6.325,33 per la retribuzione di risultato, il fondo dei 2 dirigenti a tempo determinato. Complessivamente dunque il fondo per la dirigenza ammontava ad euro 145.569,3. In seguito agli incrementi contrattuali disposti dall'art.16 commi 1 e 4 CCNL sottoscritto il 22/02/2010³³ e dall'art. 5 commi 1 e 4 CCNL, sottoscritto in data 3 agosto 2010³⁴, con delibera GC n.186 del 22 aprile 2010 e con successiva delibera 360 del 30 settembre 2010, si provvedeva a recepire gli incrementi contrattuali di cui trattasi. In particolare, oltre che per effetto dei vari incrementi contrattuali apportati dai vari CCNL (del

³³ Art.16 comma 1 CCNL del 22/02/2010 area dirigenza enti locali: " il valore economico della retribuzione di tutte le posizioni dirigenziali ricoperte alla data del 1 gennaio 2007.....è incrementato di un importo annuo lordo pari ad euro 478,40, comprensivo del rateo di tredicesima mensilità"; art 16 comma 4: "a decorrere dal 1/1/2007, le risorse per la retribuzione di posizione e di risultato sono ulteriormente incrementate di un importo pari all'1,39% del monte salari dell'anno 2005 e, con decorrenza 31.12/2007 di un importo dell'1,78% del monte salari dell'anno 2005, che comprende e assorbe il precedente incremento". Tali incrementi sono destinati al solo finanziamento della retribuzione di risultato per i soli anni 2007-2008.

³⁴ Art. 5 comma 1 CCNL del 3 agosto 2010: "il valore economico della retribuzione di tutte le posizioni dirigenziali ricoperte alla data del 1/01/2009,è incrementato, con decorrenza dalla medesima data del 01/01/2009 di un importo lordo, comprensivo del rateo della tredicesima mensilità, pari ad euro 611,00"; comma 4: "a decorrere dal 1 gennaio 2009, le risorse per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza... sono altresì incrementate di un importo pari allo 0,73% del monte salari relativo alla dirigenza con riferimento all'anno 2007"; comma 5: "le risorse di cui al comma 4 sono confermate anche per gli anni successivi al 2009 e, sommandosi a quelle già previste dall'art. 16 comma 4 del CCNL 22.02.2010 sono destinate integralmente alla sola retribuzione di risultato dei dirigenti.

22 febbraio 2006, del 14 maggio 2007 e da ultimo i citati CCNL del 2010), il fondo del 2010 risulta maggiore rispetto al fondo del 2004 per l'incremento disposto ai sensi dell'art. 26, comma 3, parte stabile, stante l'aumento dei dirigenti da 4 a 6, mentre resta costante l'incremento di cui all'art.26, comma 3, parte variabile consolidata (€ 27.579), per l'istituzione di nuovi servizi già determinato con la delibera commissariale n.155/1999 sopra citata.

Dall'esame della tabella e dal confronto con i vari provvedimenti di costituzione dei fondi, di cui si tratterà nel prosieguo, emerge che, per quanto concerne gli incrementi di cui all'art. 16 comma 4 del CCNL del 22.02.2010, l'Ente ha riportato nei vari anni la somma dell'incremento disposto per l'anno 2007 pari ad euro 4.991,33 (1,39% monte salari 2005) e quello decorrente dal 31 dicembre 2007 pari ad € 6.391,78 (1,78% monte salari 2005) per complessivi € 11.383,11. Tale operazione non risulta corretta in quanto l'incremento disposto dal 31 dicembre 2007 doveva assorbire quello precedente e non sommarsi ad esso. Il fondo dell'anno 2013, stante la modifica della struttura organizzativa disposta con delibera di GC n.172 del 14.12.2012 con cui si riduce il numero dei dirigenti da 6 a 5, viene ridotto del corrispondente importo nella parte relativa all'art. 26 comma 3 (parte stabile). Nella relazione tecnico finanziaria allegata alla DRG n. 1016 del 10 ottobre 2015 (All.17) si dà atto di tale riduzione con conseguente rideterminazione del fondo in € 128.045,16 dal quale viene scorporata la somma pari ad € 16.701,54 (15%) per la retribuzione di risultato, residuando la somma di € 111.343,62 per la retribuzione di posizione. Tuttavia, anche in tal caso, alla somma di euro 16.701,54 viene aggiunta, in maniera errata, come sopra detto, la somma di € 11.383,11 anziché quella valida a regime dal 31.12.2017 di euro 6.391,78.

Inoltre dal 1 dicembre 2012, il posto del dirigente del 5° settore (Polizia locale), viene svolto ad interim da due dei quattro dirigenti in servizio presso l'Ente. In materia di incarico ricoperto ad interim da altro dirigente, la RGS, con circolare n. 12/2011, ha specificato che la retribuzione di posizione deve restare all'interno del fondo la cui riduzione, alla luce dell'art. 9 comma 2 bis dovrà essere operata al netto delle somme da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare³⁵; tale riduzione non risulta apportata al fondo. Per quanto poi concerne il divieto

³⁵ Cfr. Corte dei Conti-sez. reg. di controllo per il Veneto delibera/par/717/2012: "Il Collegio richiama poi quanto previsto dalla circolare n.12/2011 della Ragioneria Generale dello Stato dove, con riferimento alla dirigenza, viene

di corrispondere ai dirigenti in servizio un aumento di posizione per effetto dell'interim, l'ARAN non riconosce allo stesso dirigente più retribuzioni di posizione, ma ammette la remunerazione per l'incarico ad interim solo sotto forma di retribuzione di risultato. La questione verrà più compiutamente analizzata nel successivo paragrafo 3.4.

3.2. Procedure per la costituzione dei fondi e relativo utilizzo

Il Comune di Canosa di Puglia, in seguito alla riorganizzazione operata con delibera di GC n. 172 del dicembre 2012, ha attualmente in pianta organica n. 5 dirigenti e pertanto non procede alla stipula del contratto decentrato integrativo per la dirigenza ai sensi dell'art. 4 del CCNL 1999. Precedentemente, come già visto, la struttura dell'Ente era articolata in 6 dirigenze; tale numero è stato confermato con la modifica della struttura organizzativa approvata con delibera di GC n. 295 del 15 luglio 2010, sulla base della dotazione organica approvata con delibera di GC n.184 del 22 aprile 2010. Fino alla riorganizzazione operata a dicembre 2012, con la soppressione di un posto di dirigente, l'Ente non ha sottoscritto alcun contratto integrativo, pur essendo obbligato alla luce del disposto contrattuale sopra citato. Inoltre, prima dell'anno 2013, non vi sono provvedimenti dirigenziali di determinazione dei fondi, gli unici atti sono le delibere di GC n. 186 e 360/2010 citate nel precedente paragrafo e la delibera di GC n. 71/2012 con cui si conferma il fondo del 2010 anche per le annualità 2011-2012. Tali atti non risultano corredati da certificazione dei revisori.(All.18-19-20). La ricognizione del fondo per le annualità 2010-2012 verrà approvata solo nell'anno 2014.³⁶ Il fondo dell'anno 2013, costituito con determina dirigenziale del 1° settore n. 40 del 4 marzo 2013, è stato rettificato e definitivamente costituito con DRG n.1016 del 7.10.2015. Per le annualità successive si sono riscontrate determine di costituzione dei fondi e certificazioni dei revisori³⁷.

indicato che la riduzione da operare sul fondo, in proporzione alla riduzione del personale in servizio, così come disposto dall'art. 9, comma 2 bis del d.l.78/2010, vada effettuata "al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare".

³⁶ DRG 1003 del 22.09.2014, rettificata con DRG 1015 del 24.09.2014, DRG 909 del 20.10.2014 e, da ultimo, con DRG n.1128 del 21.10.2014.

³⁷ Anno 2014: DRG n.1383 del 9.12.2014 di costituzione provvisoria e DRG n. 1015 del 07/10/2015 di costituzione definitiva; Anno 2015: DRG n. 93 del 28.01.2015 di costituzione provvisoria e DRG n. 1190 del 20.10.2015 di costituzione definitiva; Anno 2016: DRG n.45 del 19.01.2016, integrata da DRG n.109 del 28.01.2016 e DRG n.1266

3.3. La retribuzione di posizione

Con delibera commissariale n. 115/2000, avente ad oggetto le “modalità di applicazione del CCNL-Area Dirigenza-Comparto Regioni autonomie locali”, oltre a costituire il fondo per l’anno 2000, vengono definiti i parametri per la graduazione delle posizioni e viene definito il fondo. All’epoca l’Ente aveva in organico 4 dirigenti e pertanto non era soggetto al contratto, ma alla concertazione ai sensi dell’art. 4 del CCNL del 1999. In seguito alla riorganizzazione, disposta con delibera di GC n. 295 del 15 luglio 2010 e sulla base del fondo approvato con delibera di GC n.186 del 22 aprile 2010 e n.360 del 30 settembre 2010, con cui si recepivano gli incrementi disposti dai CCNL del 22 febbraio e del 3 agosto 2010, si procede alla nuova pesatura delle dirigenze con delibera di GC n.308/2010 e n.407/2010 per complessivi € 129.290 euro per la retribuzione di posizione (oltre 37.558 per risultato).

Con delibera di GC n.172/2012 come rettificata con delibere di GC n. 62 e n. 84/2013, si sopprime un posto dirigenziale e si procede ad una nuova pesatura, giusta delibera GC n.163 del 4 luglio 2013, aumentando il valore delle 5 posizioni rimaste, per un totale complessivo di euro 123.783,78. Tali posizioni, in seguito alla ricognizione dei fondi 2010-2013 operata con DRG n.1128/2014, sono state poi riviste e portate in riduzione con DRG n.1246 del 17.11.2014, per un totale complessivo pari ad euro 111.343.62. per la posizione ed € 31.445 per il risultato, importi attualmente vigenti.

Alla luce di quanto si qui esposto si evidenziano le seguenti criticità

Per il **periodo 2010-2012**, stante 6 dirigenti in servizio, il Comune, in base a quanto previsto dall’art.4 del CCNL 1999, avrebbe dovuto sottoscrivere apposito contratto decentrato. Come ribadito da ARAN,³⁸ l’espressione “con meno di cinque dirigenti” utilizzata dal citato articolo “deve essere intesa come riferita al numero dei dirigenti effettivamente in servizio. Conseguentemente, in tale computo, si tiene conto anche dei dirigenti con contratto a termine, assunti su posti di funzione previsti dalla dotazione organica dell’ente, anche ai sensi dell’art.110 del D.Lgs.n.267/2000”.

del 17/11/2016 di costituzione definitiva. Anno 2017: DRG n. 179 del 12.02.2017 di costituzione provvisoria e DRG n. 1262 del 16.11.2017.

³⁸ Orientamenti Applicativi Aran All.61 del 04.09.2012.

L'Ente, pertanto, avrebbe dovuto stipulare apposito contratto decentrato per poter erogare il trattamento economico, secondo le regole previste dagli artt. 5 e 6 del CCNL del 23.12.1999, come modificati dagli artt. 4, 5 e 6 del CCNL del 22.2.2006.

Alla contrattazione collettiva decentrata viene infatti rimessa la verifica della sussistenza delle condizioni per l'incremento delle risorse destinate al fondo per il trattamento accessorio della dirigenza, ai sensi dell'art. 26, commi 3, 4 e 5, nonché la definizione dei criteri generali per la distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla retribuzione di posizione e di risultato (art. 4). Su richiesta delle delegazioni sindacali può, inoltre, essere attivata la concertazione sui criteri generali relativi all'individuazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione, nonché sui criteri generali relativi alle modalità di determinazione e di attribuzione della retribuzione collegata ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi assegnati (artt. 7 e 8). Inoltre sia la retribuzione di posizione che, come dopo vedremo, di risultato sono stati corrisposti in assenza di formale costituzione dei fondi di cui si è avuta definitiva ricognizione solo nell'anno 2014 con DRG n.1003 del 22.09.2014, oggetto di varie rettifiche di cui l'ultima disposta con DRG 1128 del 21.10.2014 (All. 21). L'assenza di formale costituzione di fondi, nonché la mancata sottoscrizione del contratto decentrato ai sensi degli artt. 4 e 26 del CCNL 1999, rendono pertanto viziata la corresponsione della retribuzione di posizione ai dirigenti in servizio presso l'Ente.

Si ricorda infatti che gli unici atti relativi ai fondi, fino alla ricognizione effettuata con DRG n.1128/2014, sono le delibere di GC n. 186 e 360/2010, citate nel precedente paragrafo, e la delibera di GC n. 71/2012 con cui si conferma il fondo del 2010 anche per le annualità 2011-2012. Tali delibere, *“in assenza dei propedeutici passaggi richiesti dal CCNL, non potevano validamente determinare le retribuzioni di posizione spettanti ai dirigenti di ruolo”*.³⁹

3.4. L'indennità di risultato

In base a quanto previsto dall'art. 29 del CCNL di riferimento *“1. Gli enti definiscono i criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di*

³⁹ Cfr Corte dei Conti Sez. Giurisdizionale per la Regione Siciliana n.355/2018.

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,comma1, del D.Lgs.n.29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art.23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art.14".

Si rinvia a quanto già prima espresso in merito al personale del comparto circa la diretta applicabilità delle disposizioni del d.lgs.150/09 in assenza di un autonomo sistema di misurazione e valutazione della performance, approvato dall'Ente solo a settembre del 2013.

Pur in assenza di contratto (a cui l'ente era tenuto fino al 2012), alla formale costituzione dei fondi ed alla predisposizione di un sistema di misurazione della performance, si è proceduto, per tale periodo, all'utilizzo del fondo ed alla liquidazione del risultato giusta DRG n.60/2012 (**All.22**).

Di seguito si esaminerà l'utilizzo del fondo nei vari anni di riferimento.

Anni 2010-2011

Con la citata DRG n. 60 del 11 maggio 2012 si procede all'erogazione dell'indennità di risultato per n. 7 dirigenti in servizio per l'anno 2010 (due di loro si sono avvicendati) per complessivi € 33.840, rispetto alla somma stanziata pari ad € 37.558,94 con un'economia di euro 3.718,44, dovuta alla reggenza, da parte del Segretario Generale, di uno dei settori per un limitato periodo di tempo. Per l'anno 2011, il risultato complessivamente erogato ammonta ad euro 41.227,38 (37.558,94 + l'economia di euro 3.718,44). L'erogazione è stata disposta in seguito a provvedimento del Sindaco prot. 13670 del 11 maggio 2012 che recepiva la relazione del Nucleo di valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi assegnati e attribuiva a ciascun dirigente l'indennità sulla base della posizione stabilita con delibera GC n. 407/2010. Come si evince dal verbale del Nucleo di valutazione relativo alle sedute del 16 aprile (**All.23**), i criteri per la valutazione della performance relativa al biennio 2010-2012 sono stati elaborati e trasmessi all'Amministrazione solo in data 19 aprile 2012 con nota prot. n. 11862. Dunque obiettivi, indicatori e pesi sono stati elaborati a consuntivo, peraltro in assenza di una metodologia permanente di valutazione secondo i dettami del D.lgs.150/2009 e secondo quanto previsto dallo stesso art. 14 del CCNL di riferimento,

nonostante il Nucleo si fosse dato tale obiettivo sin dal suo insediamento, come si legge nei verbali del 23 e 29 marzo 2010 (All.24). Altra criticità che emerge dai verbali è il mancato collegamento delle prestazioni rese dai dirigenti con i risultati del controllo di gestione ai sensi degli artt.5 e 6 del d.lgs.286/1999.

Anno 2012

L'assenza di un sistema di valutazione strutturato ha inficiato anche la valutazione del risultato relativo all'annualità 2012. Infatti nel verbale n. 22 del 27 febbraio 2014 del nucleo di valutazione, medio tempore subentrato, si legge *“premessato che non vanno nascoste le difficoltà incontrate nel dover valutare le attività svolte da parte dei dirigenti nel periodo di riferimento 01.01.2012-31.12.2012, difficoltà dovute principalmente all'assenza di criteri valutativi predisposti dal precedente nucleo di valutazione. Per superare tali difficoltà questo nucleo si è dovuto dare delle regole utili a rendere il più possibile trasparente il percorso effettuato per la valutazione delle attività svolte da parte dei dirigenti” (All.25)*”. Anche in tal caso, tuttavia, gli strumenti per valutare sono stati elaborati a consuntivo, in contrasto con la normativa e con la consolidata giurisprudenza contabile che riconosce la responsabilità laddove si proceda all'erogazione dell'indennità di risultato in assenza dei relativi presupposti.⁴⁰

Per l'anno 2012 si è proceduto a corrispondere l'indennità di risultato per 6 dirigenti (Asselta, Cannone, Cuocci, Di Biase, Germinario, Pontino) per complessivi 37.558,94 euro (giuste DRG n. 680 del 18.06.2014 e n.692 del 19.06.2014). A tale somma si aggiungono i complessivi 7.783,38 euro a titolo di indennità di risultato corrisposta a due dirigenti per incarichi ad interim svolti per alcuni periodi nell'anno 2012. A questo proposito l'ARAN con nota prot. n. 20866 del 29.07.2015, nel richiamare il comma 3 dell'art. 62 del CCNL Area VI della dirigenza, ha stabilito che il trattamento complessivo del dirigente per i periodi di sostituzione, è integrato, nell'ambito della retribuzione di risultato, di un ulteriore importo la cui misura potrà variare dal 15% al 25% del valore economico della Retribuzione di Posizione prevista per l'incarico ricoperto dal dirigente sostituito.

Il Comune di Canosa ha determinato l'indennità per l'interim svolto nel 2012 solo con determina DRG n. 894 del 20.08.2015, richiamata nel provvedimento del Sindaco

⁴⁰ Cfr sentenza Corte dei Conti sez. giurisd. Regione Sicilia n.355/2018 già citata in nota 32.

n.32971 del 6 ottobre 2015 (**All.26**), in seguito al parere del collegio dei revisori espresso nel verbale n.61 del 28.09.2015 e alla nota del Nucleo di valutazione del 1.10.2015. Nel provvedimento sindacale citato si rappresenta che i dirigenti Germinario e Pontino hanno rispettivamente sostituito il dirigente del 4° settore e dei settori 1°e 6°, (con indennità di posizione pari ad € 20.257,93, giusta delibera GC n.407/2010). L'indennità attribuita ai due dirigenti, nel periodo compreso tra maggio e dicembre, è stata rispettivamente di € 3.026,87 e di € 4756,51. Oltre a rilevare quanto già rappresentato in merito all'obbligo del Comune di procedere alla contrattazione, si evidenzia come tutti gli atti citati, intervenuti peraltro dopo oltre due anni dallo svolgimento dell'incarico, non diano conto della valutazione in merito alla percentuale dell'importo da attribuire.

Anno 2013

Come già sopra evidenziato, con delibera di GC n. 172/2012, viene soppresso un posto dirigenziale e vengono rideterminate con delibera di GC n. 163/ 2013 le varie indennità di posizione, ulteriormente rideterminate con DRG n.1246 del 17.11.2014.

Sempre nell'anno 2013, con delibera di GC n. 208 del 24 settembre, come integrata con delibera di GC n. 193 del 19.11.2014, si approva un sistema di misurazione e valutazione delle performance. Il fondo per l'anno 2013 viene definitivamente costituito con DRG n.1016 del 07.10.2015 il cui utilizzo è espresso nell'allegato B (**All.17**). Con particolare riguardo proprio all'attribuzione del risultato, per una somma complessiva pari a 31.444,63 euro, nell'allegato B è presente una ripartizione tra i vari settori sulla base delle indennità di posizione determinate con DRG n.1246 del 17.11.2014. Tale comportamento viene stigmatizzato dallo stesso Nucleo di valutazione chiamato ad esprimersi sul risultato da corrispondere per le annualità 2013-2014. Nel verbale del nucleo del 7 novembre 2015 (**v. sopra All.12**) si legge che la ripartizione del fondo di retribuzione di risultato è "carente di qualsiasi fondamento normativo o regolamentare". Si aggiunge che in nessuna parte del sistema di misurazione e valutazione della performance, approvato con delibera GC n. 193/2014, "si prevede che la ripartizione del fondo di indennità di risultato possa essere determinato da un provvedimento dirigenziale che commisuri la retribuzione di posizione a quella di risultato". Tuttavia, come si può evidenziare confrontando il verbale appena citato con la DRG n.1016/2015 (**v. sopra All.17**), l'indennità di risultato viene determinata dal

Nucleo secondo importi che di poco si scostano dalla ripartizione effettuata dal dirigente del settore 2°, attribuendo la stessa percentuale di premialità pari all'85% per i dirigenti del settore 1° e 2°, 100% per il dirigente del settore IV, 70% per il dirigente del settore 3°. Peraltro non risulta dal verbale come si addivene alla determinazione dei punteggi attribuiti ai dirigenti, in quanto la valutazione del raggiungimento degli obiettivi appare appiattita sulla relazione predisposta e proposta dagli stessi.

Per quanto concerne poi l'incremento disposto per l'interim svolto per la vacanza del settore V (Polizia Municipale), lo stesso risulta erogato nella misura massima del 25% dell'indennità di posizione (18.871,80 giusta delibera GC n. 407/2010) pari a complessivi euro (4.717,95), senza motivazioni a supporto di tale scelta secondo quanto previsto dall'art. 29 del CCNL di riferimento⁴¹. Con DRG n. 905 e 906 del 25 luglio 2016, in seguito al provvedimento del Sindaco n. 27658 del 21 luglio 2016 (**All.27**) si è proceduto alla liquidazione dell'indennità di risultato al personale dirigente, compreso l'incremento per l'interim svolto.

Anno 2014

Anche per quanto concerne l'indennità di risultato corrisposta per l'anno 2014, dai verbali del nucleo di valutazione non risulta l'iter argomentativo che, sulla base di preventivi indicatori e grado di raggiungimento degli obiettivi, abbia determinato il punteggio e conseguentemente l'indennità poi attribuita. Quest'ultima risulta erogata nel medesimo importo a tutti i dirigenti (4.402 euro, pari al 70% del livello di premialità) a cui si va a sommare l'indennità per l'interim del settore V per complessivi 4.402 euro ripartiti tra i dirigenti interessati per un totale di euro 22.010 (**All. 28**).

Come risulta dalla tabella compilata dall'Ente relativa al riepilogo dell'utilizzo del fondo e dalla DRG n.1159 del 19.10.2016 di liquidazione del risultato anno 2014 (**All.29**), vi è stata poi un'errata attribuzione dell'indennità per l'interim svolto dai dirigenti Di Biase, Germinario e Limongelli, in quanto a questi ultimi risulta erogata non solo l'indennità già attribuita dal Nucleo di valutazione per tale incarico e quantificata nella complessiva somma di euro 4.402 da ripartire tra i dirigenti coinvolti, ma anche l'ulteriore somma pari ad € 4.717,95 (corrispondente al 25% dell'indennità di posizione del V settore), così violando il

⁴¹ CFR Aran AII 42 e 72 Orientamenti Applicativi su Area Dirigenza Enti Locali.

limite già più volte citato. Dall'esame dei cedolini del mese di ottobre 2016, risulta che i sottoelencati dirigenti hanno dunque percepito maggiori somme secondo quanto di seguito riportato:

Dirigenti	Indennità di risultato dovuta (verbale nucleo n.47/2016)	Indennità di risultato effettivamente percepita (provv. Sindaco n.37641/2016 e DRG n.1159/2016)
Di Biase Giuseppe	6.789,93 (4.402 per performance+2.387,93 per interim)	9.349.25
Germinario Sabino	5.644.21 (4.402 per performance+1.242.21 per interim)	6.975.58
Limongelli Giuseppe	5.173.86 (4.402 per performance+771,86) per interim)	6.001.12

Anno 2015

Per l'annualità 2015, pur rinvenendosi una differenziazione nei punteggi attribuiti ai vari dirigenti, come si legge nel verbale del nucleo n. 32 del 24 marzo 2017 (All.30), tuttavia si ripete l'errore di attribuire due volte l'indennità per l'interim svolto dal dirigente Limongelli Giuseppe, come evidenziato nel provvedimento sindacale n.22025 del 9.06.2017 e nella DRG di liquidazione n.711 del 10.06.2017 (All.31) e come risultante dal seguente prospetto:

Dirigente	Indennità di risultato dovuta (verbale nucleo n.32/2017)	Indennità effettivamente percepita (provv. Sindaco n.22025/2017 e DGR n.711/2017)
Limongelli Giuseppe	7.546 (4.402 per performance + 3.144 per interim)	12.263.95

Anni 2016-2017

Per gli anni in questione, alla data della verifica non si è ancora provveduto alla liquidazione.

3.5. Esame cedolini riepilogativi annualità 2012-2017. Criticità riscontrate.

a) Monetizzazione ferie

Dall'esame dei cedolini stipendiali dei dirigenti relativi al periodo 2012-2017 è emerso che sono state liquidate somme per ferie non godute. In particolare: con DD n.98 del 2 ottobre 2012 (**All.32**) sono state liquidati alla Dott.ssa Asselta Rosa Anna, funzionario in servizio presso il Comune collocato in aspettativa per svolgere le funzioni di dirigente a t. d. presso il medesimo Ente dal 27 luglio 2010 al 24 maggio 2012, 13 giorni di ferie non godute per complessivi € 2.118,87 (liquidazione ottobre 2012); con DD n. 73 del 6 giugno 2012 (**All.33**) sono stati liquidati all'Ing. Cannone Fabrizio, assunto come dirigente a T.D. dal 2.11.2010 al 24.05.2012, 39 giorni di ferie non godute per complessivi € 8.409,79 (liquidazione giugno 2012); con DD n. 72 del 6 giugno 2012 (**All.34**) sono stati liquidati al Dott. Leonardo Cuocci Martorano, Dirigente a T.D. dal 14.06.2010 al 24.05.2012, 24 giorni di ferie non godute per complessivi € 3.911,76 (liquidazione giugno 2012).

Per una compiuta e unica disamina sull'argomento, si riporta anche la DD n.70 del 5 giugno 2012 (**All.35**) con cui sono state liquidate al Rag. Curci Vincenzo, funzionario amm.vo Cat.D3, assunto il 16 aprile 1970 e collocato in pensione per limiti di età e contributivi dal 1 luglio 2012, ben 108 giorni di ferie non godute per complessivi € 13.461,68 (liquidazione giugno 2012).

La materia è tutt'ora disciplinata dall'art. 5 del DL 95 del 6 luglio 2012 convertito con legge n.135 del 7 agosto 2012 che ha introdotto il divieto di monetizzazione delle ferie⁴². Prima di tale disposizione la monetizzazione delle ferie era ammessa dalle disposizione normative e contrattuali,⁴³ ma solo al ricorrere di determinate e precise condizioni. In particolare, la disciplina contrattuale ammetteva la monetizzazione delle ferie solo all'atto della cessazione del rapporto di lavoro e con esclusivo riferimento alle sole ferie maturate e non fruite per rilevanti ed indifferibili ragioni di servizio, risultanti da atto

⁴² Art. 5 comma 8 "le ferie, i riposi ed i permessi spettanti al personale, anche di qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 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), sono obbligatoriamente fruiti secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti e non danno luogo in nessun caso alla corresponsione di trattamenti economici sostitutivi. La presente disposizione si applica anche in caso di cessazione del rapporto di lavoro per mobilità, dimissioni, risoluzione, pensionamento e raggiungimento del limite di età. Eventuali disposizioni normative e contrattuali più favorevoli cessano di avere applicazione a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. La violazione della presente disposizione, oltre a comportare il recupero delle somme indebitamente erogate, è fonte di responsabilità disciplinare ed amministrativa per il dirigente responsabile".

⁴³ Art.10 D.lgs.66/2003; art. 18 CCNL enti locali del 6 luglio 1995.

formale avente data certa, comprovante la richiesta del dipendente di godere delle ferie e l'impossibilità di assegnazione delle stesse da parte del datore di lavoro, per la sussistenza di qualificate esigenze di servizio.

All'indomani dell'introduzione del divieto, sia il Dipartimento della Funzione Pubblica che la RGS, rispettivamente con pareri n.40033 del 08.10.2012 e n.94806 del 9 .11.2012, hanno riconosciuto la possibilità, per le cessazioni già prodotte o comunque in corso all'atto dell'introduzione della nuova disposizione, di procedere con la monetizzazione, ma solo in presenza delle limitate ipotesi normativamente e contrattualmente previste.

Dall'esame della documentazione prodotta dagli uffici su richiesta della scrivente, emerge che le DD di liquidazione sono tutte state assunte tra giugno e ottobre del 2012, sulla base di richieste dei dipendenti avanzate tra il mese di maggio e il mese di giugno 2012. La collocazione temporale rende dunque ammissibile il ricorso alla monetizzazione, tuttavia non si è rinvenuto dalla documentazione consegnata alcun atto che rendesse evidenza delle condizioni richieste dalla normativa contrattuale di riferimento, fatta eccezione per la nota prot. n. 10937 del 11 aprile 2012, con cui il Sindaco pro tempore rispondeva al Dott. Cuocci di soprassedere sulla richiesta di fruizione di 24 gg di ferie fino al termine delle elezioni amministrative. Nei restanti casi la corresponsione delle somme appare avvenuta solo in ragione della richiesta del dipendente al momento della cessazione del rapporto, mancando approfondita attività istruttoria in merito alla motivazione del rinvio ed alle effettive esigenze di servizio risultanti in atti formali con data certa, come ribadito dai pareri sopra citati.

La Cassazione, con una recente sentenza in un giudizio collocato in un lasso temporale precedente al divieto introdotto con l'art.5 del DL 95/2012⁴⁴, esclude il diritto a percepire la monetizzazione delle ferie non godute "ove il datore, nell'ambito del suo potere di stabilire "il tempo di godimento" (art. 2.109 c.c.), offra il proprio adempimento (il godimento delle ferie) fissando adeguatamente questo tempo, che il lavoratore "non riceva", la sopravvenuta impossibilità della prestazione (l'impossibilità del godimento delle ferie) resta a carico del lavoratore. In questa ipotesi, l'obbligazione datorile (consentire il godimento delle ferie), essendo divenuta impossibile per fatto non imputabile al debitore, si

⁴⁴ Corte suprema di Cassazione-Sezione lavoro-sentenza n.15652 del 14 giugno 2018.

estingue (art.1256 c.c.)” e pertanto l’obbligazione alla restituzione non sorge. In mancanza di tale prova, che deve essere fornita dal datore di lavoro, le ferie non godute, a giudizio della Cassazione, vanno pagate.

In tale quadro spetta ai dirigenti garantire il rispetto delle prescrizioni di cui al d.lgs.66/2003 (fruizione di almeno due settimane di ferie nell’anno e altre due entro i diciotto mesi successivi). Occorre dire al riguardo che, come espresso dalla stessa Cassazione, l’indennità sostitutiva delle ferie non godute ha natura non solo retributiva, ma anche risarcitoria, in quanto volta a compensare il danno derivante dalla perdita di un bene determinato (il riposo, con recupero delle energie psicofisiche, la possibilità di dedicarsi alle proprie relazioni familiari e sociali ecc..).⁴⁵

b) Violazione principio onnicomprensività

Dall’esame del riepilogo stipendiale del dirigente dott. Samuele Pontino per l’anno 2012, è emerso che allo stesso, in violazione del principio di onnicomprensività, è stato corrisposto un compenso come componente di commissione di gara pari ad € 152,17.

3.6. Incarichi conferiti ai sensi dell’art.110Tuel

Nel seguente prospetto sono riepilogati i dirigenti assunti a tempo determinato ai sensi dell’art. 110 comma 1 e 2 del TUEL:

Nominativo	Tipologia	Provvedimento del Sindaco	Procedura comparativa	Settore	Periodo
Limongelli Giuseppe	110/1 TUEL	3655/2012; 38101/2013; 41201/2014	si	3°edilizia- urbanistica agricoltura att.Prod.	29.12.2012- 30.06.2017
Fontana Anna	110/2 TUEL	20903/2014	no	Ufficio di piano distretto socio- sanitario	16/08/2010- 15/08/2013
Maiorano Idro Carmine	110/1	36465/2016	si	2°Finanze e Personale	10.10.2016- 13.11.2016

⁴⁵ Cfr. Cass.-sez.lavoro, n.20836 del 11/9/2013 e n.1756/2016.

Marcucci Grazia	110/2	46283/2013	si	2°Finanze e Personale	15.12.2016- 30.06.2017
Adele Rega		35691/2017	si	1°Affari generali, istruzione, sociale, cultura, demografici, sport	Dal 25.09.2017
Anna Maria Fabrizia Gagliardi		35687/2017	si	3°Edilizia- urbanistica agricoltura e att. Prod.	Dal 25.09.2017

In merito all'assunzione ai sensi dell'art. 110/2 Tuel del dirigente Fontana Anna si osserva che la stessa è avvenuta in assenza di procedura comparativa. Tale assunzione è stata effettuata dal comune di Canosa in qualità di Comune capofila del Distretto socio sanitario in gestione associata con i Comuni di Minervino Murge e Spinazzola. La peculiare finalità alla base del reclutamento e cioè la gestione del piano sociale di zona, non costituisce deroga all'applicazione di quanto disposto dall'art. 110/2 in merito alla necessità di operare secondo criteri di pubblicità, trasparenza e selettività secondo quanto previsto dall'art. 97 Cost. e dall'art. 35 d.lgs. 165/2001, come affermato dalla stessa giurisprudenza contabile⁴⁶.

⁴⁶ Cfr Corte dei Conti sezione giurisdizionale Campania n.7/2017.

4. Posizioni Organizzative e Alte professionalità

Le posizioni organizzative del Comune di Canosa, istituite con delibera commissariale n.88 del 02.03.2000, sono attualmente 10, giusta delibera GC n. 254 del 21.12.2017, per una somma complessiva inserita nel fondo pari ad euro 79.250. Con delibera GC n. 41/2007 sono stati poi definiti i criteri per l'individuazione delle posizioni di alta professionalità e, con delibere di GC n. 76/2007 e n.361/2010, sono state individuate le alte professionalità nei settori informatica e servizio legale e contenzioso, per una somma complessiva pari ad euro 30.750. Nel successivo paragrafo si affronterà in particolare l'istituzione dell'ufficio legale nel Comune di Canosa di Puglia.

Dall'esame degli atti relativi al conferimento di incarico di posizione organizzativa per il periodo 2012-2017 e da un raffronto con i cedolini annuali sono emerse le seguenti criticità.

Al funzionario Cat. D Curci Vincenzo, già posizione organizzativa del servizio segreteria e successivamente incaricato di posizione di Alta professionalità a far data dal 01.12.2008 e fino alla data di collocamento in quiescenza, (provv. Dirigenziale prot. 35347 del 28.11.2008), oltre alla monetizzazione delle ferie di cui si è detto nel precedente paragrafo, risulta anche corrisposta nell'anno 2012 la somma di euro 206,58 a titolo di compenso per aver svolto l'attività di segretario di commissione di concorso. Per le stesse finalità sono state corrisposte alle PO Pizzuto Maria Rosaria e Caporale Pasquale rispettivamente la complessiva somma di € 224,68 (DRG n.19 del 13/01/2015) e di € 310,17 (DRG 1196 e 1360/2014). Tali somme, stante l'onnicomprensività del trattamento spettante ai titolari di posizione organizzativa alla luce del chiaro disposto dell'art. 10 del CCNL del 31.03.1999 risultano indebitamente erogate.⁴⁷

⁴⁷ ARAN 1887/16: "...la scrivente Agenzia non può che richiamare le proprie precedenti e consolidate indicazioni in materia, secondo le quali, tenuto conto del carattere assorbente ed onnicomprensivo del trattamento economico previsto per i titolari di posizione organizzativa, rappresentato dalla retribuzione di posizione e di risultato, secondo le previsioni dell'art.10 del CCNL del 31.3.1999, in aggiunta allo stesso, i dipendenti incaricati di p. o. possono percepire solo quegli emolumenti espressamente previsti ed ammessi dalla contrattazione collettiva nazionale....".

4.1. Ufficio legale del Comune di Canosa

Con delibera di GC n. 183 del 22 aprile 2010 è stato istituito l'ufficio legale del Comune di Canosa di Puglia, il cui Regolamento è stato approvato con delibera GC n. 206 del 06.05.2010. L'art. 1 prevede che, a capo dell'Ufficio Legale, è preposto un dipendente dell'Ente, con il profilo professionale di Capo Servizio - Cat. D3-, in possesso dell'abilitazione ad esercitare la professione legale ed iscritto nell'elenco speciale degli Avvocati di Trani addetti ad Enti Pubblici, ai sensi dell'art. 3 – comma 4 – lett. b) – del R.D.L. 27.11.1933, n.1578, recante “Ordinamento della professione di Avvocato”. A tale dipendente, in base agli artt. 4 e 5 e 6 del regolamento, spetta sia l'attività giudiziale per le controversie in materia di risarcimento danni per responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, per la parte non coperta da assicurazione e quindi in franchigia, sia l'attività stragiudiziale per tali controversie, salvo l'attribuzione da parte della Giunta di ulteriori difese in giudizio in materia di lavoro, di contenzioso tributario o altro.

In seguito a mobilità interna, tale incarico veniva attribuito con provvedimento dirigenziale n.15726 del 09.06.2010, al Dott. Nicola La Salvia con generale mandato di rappresentanza e patrocinio in giudizio e procura alle liti per conto del Comune di Canosa di Puglia, come attore o convenuto. Per tale motivo, con deliberazione della GC n.104 del 27 maggio 2014, il profilo professionale del Dott. La Salvia è stato modificato da Funzionario Amministrativo Cat. Giuridica D3 a Funzionario Amministrativo-Avvocato-Cat. giuridica D3.

Con delibera GC n. 87 del 30.04.2014 è stata poi riconosciuta al citato Avvocato la posizione di alta professionalità, posizione tutt'ora ricoperta giusto provvedimento dirigenziale RG n. 228 del 20.02.2018. Diverso dall'ufficio legale è l'ufficio contenzioso, al quale è affidata la gestione amministrativo-burocratica di tutte le controversie che vedono coinvolto l'Ente. Con delibera GC n. 204/2017 vi è stata l'unificazione di tali uffici entrambi affidati al citato Avvocato con il richiamato provvedimento R.G.n. 228/2018.

Non risultano liquidati all'Avv.to La Salvia compensi professionali per l'attività svolta, tanto che lo stesso ha proposto ricorso contro l'Ente, di cui pende attualmente il grado d'appello⁴⁸.

⁴⁸ Cfr delibere GC n.249 del 31.12.2015 e n.128 del 7 giugno 2017.

Occorre aggiungere che il Regolamento dell'Ente non è stato adeguato alle disposizioni di cui all'art. 9 del DL 90/2014 con divieto pertanto di poter corrispondere spese legali a far data dal 2015 (art. 9 comma 8 del DL 90/2014)

Il Comune affida all'esterno un significativo numero di incarichi, restando in capo all'ufficio legale prevalentemente i risarcimenti danni non coperti da assicurazione e dunque in franchigia, come risultante dal prospetto degli incarichi affidati all'ufficio legale interno e quelli commissionati all'esterno negli anni 2015-2017, trasmesso alla scrivente dal Segretario Generale.

In merito al conferimento di incarichi legali esterni in presenza di ufficio legale dell'Ente, la Corte dei Conti si è espressa, sia in sede di controllo che di giurisdizione, evidenziando la necessità che l'Ente, attraverso apposito regolamento, procedimentalizzi "l'accertamento, preliminare rispetto all'affidamento di ciascun incarico, dell'effettiva impossibilità per il legale dipendente dall'ente di assumere l'incarico". In mancanza di tale regolamento è "comunque onere dell'ente accertare, volta per volta, prima di affidare gli incarichi di patrocinio all'esterno, l'impossibilità da parte del componente dell'ufficio legale a svolgere gli stessi, allo scopo di evitare una spesa inutile e, quindi, un possibile danno all'erario".⁴⁹

Al riguardo l'orientamento della Corte dei Conti è ormai univoco nel considerare inutile e fonte di danno erariale la spesa sopportata verso l'esterno per l'affidamento di incarichi esterni di patrocinio legale qualora l'amministrazione possieda un ufficio legale interno⁵⁰.

Analizzando a campione alcuni incarichi affidati all'esterno negli anni 2015-2017 in materia di contenzioso civile, è emerso che i relativi provvedimenti non contengono tale preventiva analisi. In particolare, il campione, di cui alla seguente tabella, è stato selezionato tra gli atti aventi ad oggetto il conferimento di incarichi per recupero somme, nei quali viene stabilito che, in caso di mancato recupero e, quindi, di mancato introito, da parte del legale, del proprio compenso professionale a carico del debitore, l'Ente corrisponderà un compenso pari al 5% dell'importo del credito non esatto.

⁴⁹ Cfr. Corte dei Conti sez. regionale controllo Emilia Romagna n.105/2018 secondo cui "un accertamento di tale tipo sarebbe da considerarsi presupposto necessario per l'affidamento legittimo all'esterno di un incarico di patrocinio, anche qualora si considerasse la scelta del libero professionista esterna come a carattere fiduciario, ed è indispensabile anche alla luce della nuova configurazione di tali incarichi come appalti di servizi".

⁵⁰ Corte dei Conti- sez.giurisdizionale per il Lazio n.124/2017 e sez.giurisd. Lombardia n.102/2017.

Anno	Provvedimento	Oggetto	Legale	Compenso lordo	Affidamento diretto
2015	Delibera GC n.11/15	Recupero somme canoni concessione	Domenico Casamassima	1000	si
2015	Delibera GC n.12/15	Recupero somme da ordinanza Tribunale	Michele Didonna	7.300	si
2015	Delibera GC n.186/2015	Recupero somme verso debitori vari	Teresa Di Palma	1630,29	si
2015	Delibera GC n.121 e 122/2015	Recupero somme da sentenza	Sabino Palmieri	858,85	si
2015	Delibera GC n.17/2015	Recupero somme verso debitori vari	Roberto Amoroso	1.000	si
2016	Delibera GC n.176/16	Recupero somme da sentenza	Lamanuzzi Rosalba	1.500	si
2016	Delibera GC n.96716	Recupero somme sentenza	Saracino Aldo	729,56	si
2016	Delibera GC n.188/2016	Recupero somme da sentenza	Limitone Giuseppe	729,56	si
2017	Delibera GC. N.80/2017	Recupero somme da Unipol Sai	Cristian Del vento	2.188,68	si

5. Il Segretario comunale

Nel periodo considerato (dal 2012 fino alla data della verifica) si sono avvicendati presso il Comune di Canosa due Segretari Generali, entrambi di fascia A, Dott.ssa Maria Teresa Oreste dal 1 ottobre 2012 al 14 dicembre 2016 (cessazione anticipata dell'incarico), giusto decreto sindacale di nomina prot. 26129 del 27 settembre 2012, e Dott. Gianluigi Caso dal 23 gennaio 2017, giusto provvedimento sindacale prot. n. 1680 del 17.01.2017, il quale è attualmente titolare della Segreteria convenzionata di Canosa di Puglia e Candela (delibera CC n.13 del 17/02/2017).

Trattamento economico Dott.ssa Oreste

La Dott.ssa Oreste, in quanto Segretario Generale di fascia 1/A assunto in ente di fascia 1/B, percepiva dall'Agenzia Nazionale dell'Albo dei segretari comunali e provinciali la differenza retributiva tra l'indennità di posizione spettante a segretario di fascia 1/A pari

ad € 36.151,98 e quella spettante alla fascia 1/B, per una differenza di complessivi 1.279,94 euro mensili.

Alla dott.ssa Oreste è stata poi riconosciuta, con decreto del Sindaco prot. 33230 del 27 novembre 2012 (**All.36**), la maggiorazione della posizione ai sensi dell'art. 41 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali-Accordo n.2- sottoscritto in data 22.12.2003, essendo stata alla stessa affidata la responsabilità delle tre seguenti unità organizzative:

- a) servizio segreteria, contenzioso, ced, contratti; attuazione del programma-URP con relative sezioni e uffici;
- b) sezione staff e stampa, con relativi uffici;
- c) segreteria particolare del sindaco.

Pertanto con DD del settore demografici e personale n. 118 del 6 dicembre 2012 veniva riconosciuto alla Dott.ssa Oreste, con decorrenza 4 ottobre 2012, la maggiorazione della posizione nella misura del 40% dell'indennità di posizione, per un importo pari ad euro 14.460,079 l'anno su tredici mensilità. Con nota prot. n.5106, richiamata nella delibera di GC n. 62/2013 (**All.37**), la dott.ssa Oreste rappresentava l'incompatibilità tra funzioni gestionali e attività di controllo alla stessa attribuite dalle normative introdotte con il DL 174/2012 e con la L.190/2012 in materia di anticorruzione.

Per tale motivo, con la citata delibera GC n.62 del 28.03.2013 si approvava, a rettifica della precedente deliberazione GC n.172 del 14.12.2012, la nuova struttura organica del Comune esonerando il Segretario Generale da compiti gestionali. Con decreto del Sindaco prot. n. 13490 del 3 maggio 2013 (**All.38**), si prendeva atto della modifica delle attribuzioni del Segretario, purtuttavia veniva confermata la maggiorazione della posizione alla luce dei nuovi compiti in materia di controlli, anticorruzione e trasparenza e con successiva DRG n. 609/2013 si recepiva il mantenimento della maggiorazione di posizione in capo al segretario.

A tale riguardo occorre tuttavia rappresentare che, come di recente ribadito dall'ANAC,⁵¹ la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza sia "naturalmente integrativa" della competenze allo stesso riconosciute dall'art. 97 TUEL, stante l'infungibilità delle funzioni assolte dal Segretario. L'attribuzione di emolumenti per funzioni che discendono direttamente dalla legge contrastano con il

⁵¹ Cfr Atto di segnalazione n.1 del 24 gennaio 2018.

principio di onnicomprensività della retribuzione fissato dall'art. 24 del D.lgs.165/2001 e dall'art. 41 del CCNL sei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001 che al comma 1 conferma “[...] l'attribuzione del compenso denominato retribuzione di posizione, collegata alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare. [...]”. precisando al comma 6 dello stesso articolo, che tale compenso “[...] assorbe ogni altra forma di compenso connessa alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario [...]”.

Tali funzioni dunque, sia in materia di controlli interni che di anticorruzione e trasparenza, discendono direttamente dalla legge e non si identificano con gli incarichi aggiuntivi di cui all'art. 41 comma 4 del citato CCNL che, invece, attribuisce agli enti la **facoltà** di corrispondere, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, una maggiorazione del suddetto compenso secondo condizioni, criteri e parametri per l'erogazione della suddetta maggiorazione definiti con l'accordo di contrattazione decentrata del 22 dicembre 2003.

E proprio alla luce dei criteri stabiliti dal suddetto accordo, si riscontrano criticità anche per l'attribuzione della maggiorazione della posizione della Dott.ssa Oreste inizialmente disposta con decreto n.33230 del 27 novembre 2012 (v. sopra **All.36**).

Infatti, alla luce del contratto integrativo di cui sopra, “Relativamente agli incarichi per attività di carattere gestionale occorre che gli stessi siano conferiti in via temporanea e dopo aver accertato l'inesistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'Ente” e che “L'importo della maggiorazione deve tenere conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al Segretario. La stessa, riscontrata la presenza delle condizioni sopra dette, non può essere inferiore al 10% e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento”. Tali criteri non risultano essere stati rispettati in quanto il provvedimento sindacale citato non limita le funzioni attribuite ad un lasso temporale determinato e, soprattutto, non da evidenza dell'inesistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'Ente, tanto che l'incarico è venuto meno semplicemente in seguito a nota dello stesso Segretario che rappresentava l'incompatibilità degli incarichi aggiuntivi attribuiti con le nuove funzioni assegnate dalla legge. Inoltre manca alcun parametro obiettivo a cui ancorare la percentuale stabilita del 40% della maggiorazione; vi è solo un generico riferimento alle funzioni conferite e alla struttura dell'Ente. Come evidenziato anche dalla

giurisprudenza contabile⁵² *“l’accurata individuazione-operata nell’accordo integrativo-delle condizioni soggettive e oggettive da prendere in considerazione per corrispondere la maggiorazione in discussione, si presenta strettamente funzionale alla natura eventuale del beneficio nonchè alla prevista graduazione della misura in cui può essere concesso: ciò implica, in primo luogo, che il provvedimento di conferimento rechi un’esaustiva esposizione delle attività affidate al Segretario-aggiuntive, o comunque rientranti in quelle peculiari indicate nelle tabelle allegate al contratto integrativo-ed, in relazione ad esse, indichi motivatamente la percentuale dell’attribuzione”*. In sostanza non basta una semplice elencazione di incarichi, ma necessita che nel testo vengano *“declinati contenuti, prestazioni, attività o altri elementi costitutivi idonei a ponderarne l’onerosità o, comunque, a consentirne una valutazione quali-quantitativa”*.

Dall’esame dei cedolini stipendiali della Dott.ssa Oreste è poi emerso che alla stessa è stata erogata in un’unica soluzione e dopo la cessazione dell’incarico, l’indennità di risultato relativa alle annualità dal 2012 al 2016, giusta DRG n.712 del 10/06/2017 **(All.39)**, per un importo complessivo pari ad € 37.079,10. La liquidazione è stata disposta in assenza di preventiva fissazione degli obiettivi, sulla base di schede di valutazione elaborate dal Nucleo di valutazione e siglate dal Sindaco ma prive di data certa, ed in assenza di relativo verbale del Nucleo di valutazione **(All.40)**. Inoltre per le annualità 2012 e 2013 le schede non recano alcun riferimento alle competenze gestionali assegnate al Segretario con il più volte citato decreto sindacale n.33230 del 27.11.2012.

L’art. 42 del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, stabilisce che la corresponsione dell’indennità di risultato può avvenire solo nel rispetto delle precise condizioni e modalità ivi stabilite e cioè:

- a) preventiva fissazione e formale conferimento al segretario di precisi obiettivi, non genericamente riferibili a compiti istituzionali, tenendo conto del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell’incarico di funzione di Direttore Generale;
- b) valutazione annuale degli obiettivi e dei risultati conseguiti dal segretario da parte degli enti che, a tal fine, utilizzano, con gli opportuni adattamenti, la disciplina adottata ai sensi del D.Lgs.n.286/1999, relativo alla definizione di

⁵² Corte dei Conti-sez. giurisd. per la Campania sentenza n.1627/2012.

meccanismi e strumenti di monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dei risultati.

Pertanto, la mancanza dei presupposti sopra indicati non consente in alcun modo di poter erogare della retribuzione di risultato al segretario⁵³.

Alla luce di tali presupposti, si evidenziano anche criticità per la retroattività del provvedimento di liquidazione, che interverrebbe a posteriori, o a sanatoria, secondo un comportamento stigmatizzato dalla stessa ARAN⁵⁴, oltre che per l'assenza di un procedimento idoneo alla luce dello stesso dettato contrattuale e delle disposizioni legislative, come più volte espresso dalla giurisprudenza contabile⁵⁵.

Trattamento economico Dott. Gianluigi Caso

Al dott. Caso, nominato con decreto sindacale n. 3973 del 01.02.2017, sono state assegnate con provvedimento sindacale n. 3976 del 01.02.2017 le funzioni dirigenziali del settore 1° (Segreteria, Affari generali, Cultura, Pubblica Istruzione, servizi demografici e contenzioso). Successivamente gli sono state assegnate anche le funzioni dirigenziali ad interim del settore 2° (programmazione economica e bilancio), giusto decreto sindacale n.27228 del 18.07.2017. Attualmente, stante le varie riorganizzazioni intervenute, al Segretario sono assegnati i servizi del contenzioso e del giudice di pace nonché il servizio di segreteria, di assistenza agli organi di governo e di comunicazione istituzionale⁵⁶. Con provvedimento sindacale prot. 4289 del 03.02.2017 (**All.41**) anche al dott. Caso è stata attribuita la maggiorazione della posizione nella misura massima prevista del 50%. A differenza del provvedimento di determinazione della maggiorazione del precedente Segretario, si procede alla quantificazione sulla base di parametri, punteggi e relative motivazioni. Tuttavia si rinnovano le criticità già espresse per aver ricompreso tra gli incarichi aggiuntivi le funzioni di responsabile per la prevenzione della corruzione. Inoltre si evidenzia che la maggiorazione è rimasta al 50% nonostante siano nel tempo venuti meno gli incarichi gestionali che ne hanno a suo tempo giustificato l'attribuzione.

⁵³ ARAN Orientamento applicativi seg.026 e 041.

⁵⁴ ARAN Orientamento applicativi seg.026.

⁵⁵ Corte Conti-sez.giurisd. Campania, sent. n. 135/2017; Corte Conti sez. giurisdizionale Puglia, sent. n. 185/2016.

⁵⁶ Cfr allegato alla delibera GC n.204/2017.

6. Gli incarichi esterni

Dagli atti esaminati relativi al triennio 2015-2017, è emerso uno scarso ricorso alle collaborazioni esterne di cui all'art. 7 comma 6 del D.lgs.165/2001. I pochi atti pubblicati nell'apposita sezione di Amministrazione Trasparente nel periodo considerato si riferiscono a prestazioni di natura tecnica affidate alla luce del Codice dei Contratti pubblici. Sono stati esaminati a campione i seguenti incarichi.

Soggetto incaricato	Tipologia incarico	Compenso	Atto di conferimento	CIG	Pubblicazione portale e anagrafe delle prestazioni
Arch. Perrone Cinzia	Supporto tecnico bando selezione aree urbane	€ 6.242	DRG 997 del 04.09.2017	Z481FBD7FE	si
Tondolo Giacomo	Collaudo tecnico	€ 204	DRG 902 del 28.07.2017	ZB91F81A23	si
Cipriani Maria Antonietta	Progettazione	€ 700	DRG 1168 del 25/10/2017	ZC62072019	si
Fuzio Nicola Ferdinando	Supporto tecnico PPTR	€ 25.249,12	DRG 11187 del 11.11.2015	Z4C1701CAB	si

Tuttavia, nello stesso periodo di riferimento, il Comune ha conferito incarichi di prestazione professionale per attività di addetto stampa (Dott.ssa Francesca Lombardi e Dott. D'Aulisa Sabino) e di portavoce del Sindaco (Dott.ssa Tucciarone). Dagli atti esaminati è emerso che sono stati stipulati con i professionisti dei contratti di collaborazione autonoma (art. 2222 c.c.) della durata di due, tre o 6 mesi, oggetto di continui rinnovi dal 3.09. 2012 al 30.09 2017 per la Dott.ssa Lombardi, dal settembre 2012 al 28.02 2018 per la dott.ssa Tucciarone e dal 1° ottobre 2017 al 30 giugno 2018 per il Dott. D'Aulisa. Alla Dott.ssa Lombardi è stata corrisposta la complessiva somma pari ad euro 50.512,5, alla Dott.ssa Tucciarone la complessiva somma pari ad €50.408,5 ed al dott. D'Aulisa la somma di €7.200.

Tali incarichi, oltre a non risultare pubblicati, non sono stati considerati nell'ambito del tetto di spesa dei rapporti di natura flessibile come si evince dalla tabella trasmessa alla scrivente dal Dirigente del Settore Finanziario in data 2.07.2018, e che evidenzia assenza di

spesa per consulenze esterne (All.42), né tantomeno in quello più generale della spesa di personale, oltre a risultare affetti da criticità per le modalità di affidamento.

L'oggetto degli incarichi conferiti rientra, infatti, tipicamente nelle funzioni di ufficio di staff che comporta l'obbligo di assumere i collaboratori con contratto di lavoro subordinato e a tempo determinato e conseguente applicazione del contratto nazionale di lavoro del personale degli enti locali. Come espresso dalla giurisprudenza contabile "non è legittima qualsiasi altra tipologia, quale ad esempio il lavoro autonomo ovvero forme intermedie tra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo, quali "le collaborazione coordinate e continuative"⁵⁷. La criticità di tali incarichi è stata riconosciuta dallo stesso Ente che, nel provvedimento del segretario generale DRG n. 61 del 17/01/2018 (All.43), ammette *"la necessità di contrattualizzare quanto prima ed auspicabilmente a partire dal prossimo mese di marzo, subito dopo l'approvazione del bilancio di previsione 2018-2020, il rapporto di cui all'oggetto sotto forma di contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, con la precisazione che al collaboratore, dovrà riconoscersi un compenso corrispondente all'inquadramento in una delle categorie professionali del CCNL comparto Regioni-Autonomie locali-presumibilmente la cat. C-da ragguagliarsi all'orario lavorativo settimanale, che sarà a tempo parziale ..."*. Inoltre, sempre nella determina, si sottolinea la necessità di assoggettare gli incarichi di cui trattasi alle norme di finanza pubblica, ivi compreso il rispetto dei limiti in merito alla spesa per rapporti di natura flessibile di cui al DL 78/2010. D'altra parte, con delibera di GC n. 47 del 8 marzo 2017, è stata integrata la struttura organizzativa dell'Ente proprio con la creazione di un ufficio stampa e segreteria particolare da porre alle dirette dipendenze del Sindaco a svolgere le attività di "Portavoce", "Ufficio stampa " e "Segreteria particolare", assegnando, per il disimpegno di tali attività, due collaboratori da assumere con contratto di lavoro a tempo determinato e parte-time. All'atto della verifica sono state avviate le procedure per individuare le figure preposte.

Quanto espresso nel sopra citato atto, rende evidenza delle criticità afferenti il conferimento di tali incarichi, i quali, come già detto, non sono stati annoverati tra la spesa di personale, né tra la spesa per il lavoro flessibile ai sensi dell'art. 9 comma 28 DL 78/2010, come modificato dall'art. 11 comma 4 bis del decreto Legge n.90/2014, che

⁵⁷ Cfr Corte dei Conti-sez. giurisdizionale per la Puglia, sent. n.68 del 10 febbraio 2015.

ribadisce la necessaria osservanza del limite, pur escludendo l'applicazione delle relative restrizioni agli enti in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale. In sostanza, l'inosservanza della norma vincolistica è comunque causa di illecito disciplinare e di danno erariale come espresso anche dalla Corte dei Conti- sez. Autonomie n. 2/2015.⁵⁸ Inoltre tali incarichi non sono stati oggetto di pubblicazione in base a quanto previsto dall'art. 11 commi 8 e 9, (norma rimasta in vigore fino alla sua abrogazione e sostituzione con l'art. 15 del D.lgs. 33/2013), in base alla quale ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale in apposita sezione, tutti gli incarichi, retribuiti e non, conferiti a pubblici dipendenti e a soggetti privati. La mancata pubblicazione comporta il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti. Tale norma (vigente fino a marzo del 2013) è stata ritenuta applicabile agli enti locali dallo stesso ANCI con le linee guida del settembre 2010 e dalla stessa Funzione Pubblica con circolare esplicativa n.1/2010. La responsabilità dei dirigenti preposti, nel caso di omessa pubblicazione, è stata poi ribadita dall'art. 15 comma 3 del D.lgs. 33/2013 che sancisce la responsabilità disciplinare del dirigente oltre al pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta per l'incarico conferito.⁵⁹ L'ambito applicativo di quest'ultima disposizione concerne gli incarichi di collaborazione e di consulenza da cui sarebbero esclusi, per quanto sopra rappresentato, gli incarichi di cui all'art. 90 TUEL, comunque soggetti a pubblicazione ai sensi dell'art. 17 d.lgs.33/2013. Si evidenzia tuttavia che, come si evince dai vari contratti stipulati, l'Ente ha sempre considerato, seppur erroneamente, questi incarichi come di prestazione autonoma ai sensi dell'art. 2222 c.c.⁶⁰, e, ciononostante, non ha mai provveduto alla relativa pubblicazione.

7. Le Società partecipate

⁵⁸ Cfr anche Corte Conti- sez. giurisd. Abruzzo, sent.n.8 del 31 gennaio 2017 "... per le assunzioni a tempo determinato, nelle quali rientrano le assunzioni di personale in staff di cui all'art. 90 del TUEL (cfr. Sez. Contr. Lombardia, par.292/2015), rileva anche l'art. 9, comma 28, del citato decreto legge n.78/2010 ..."

⁵⁹ Cfr. Corte dei conti- Sez. Giurisdizionale per la Regione Puglia- sent. n.185/2018.

⁶⁰ Per consolidata giurisprudenza contabile la prestazione di lavoro autonomo di cui all'art. 2222 c.c., in quanto contratto d'opera, rientra negli incarichi professionali con applicazione della disciplina di cui all'art. 7 comma 6 e 6 bis del d.lgs 165/2001 e non negli appalti di servizi di cui al D.lgs.50/2016; cfr sul punto la recente sentenza Corte dei Conti- sez. giurisd. Campania, n.88/2018 "*l'attività resa ... si configura infatti ... come una prestazione d'opera intellettuale con obbligo di compiere, dietro corrispettivo, un servizio a favore del committente, senza vincolo di subordinazione e con assunzione del relativo rischio, con lavoro prevalentemente proprio e senza una necessaria organizzazione (art.2222c.c.)*".

Il Comune di Canosa di Puglia detiene una partecipazione pari allo 0,0462% nella Società Consortile a r.l. "Murgia Più" le cui attività continueranno ad essere svolte fino al loro completo svolgimento, avendo l'Ente, con delibera CC n.16 del 01.03.2017, approvato l'adesione alla costituzione del Gruppo di Azione Locale (GAL con ragione sociale "Gruppo di Azione locale Murgia Più", costituito in attuazione del Regolamento UE n.1303/2013. L'Ente con provvedimento del Sindaco prot. n. 10745/2015 e n.11423/2016 ha provveduto all'approvazione del piano di razionalizzazione e al relativo monitoraggio e successivamente, con delibera CC n.69 del 22 settembre 2017 alla successiva revisione straordinaria di cui all'art. 24 del d.lgs.175/2016. Tali atti sono stati trasmessi alla Corte dei Conti rispettivamente-in data 31.03.2015, 30.03.2016 e 30.10.2017.

8. Gli acquisti ed i pagamenti

8.1. Le forniture di beni e servizi

La verifica relativa alle forniture di beni e servizi si è concentrata, secondo il mandato ricevuto, sul rispetto della normativa in materia di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti.

➤ Il ricorso alle convenzioni CONSIP

La verifica circa il rispetto delle norme che impongono il ricorso a strumenti di centralizzazione degli acquisti si è concentrata sulle modalità di approvvigionamento di beni e servizi per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa, telefonia mobile⁶¹. E'

⁶¹ Per tali categorie merceologiche il legislatore nazionale ha introdotto un obbligo di approvvigionamento piuttosto stringente con l'art. 1, c. 7 del d.l. n. 95/2012 per il quale le amministrazioni di cui al cd. elenco ISTAT "sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati". Tale disposizione è stata integrata dall'art. 1, comma 494, l. 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016 prevedendosi che "È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione" e ancora "Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una

stato verificato che nel periodo 2012-2017, l'Ente si è sempre avvalso per tali categorie merceologiche delle convenzioni Consip, ivi compresa la fornitura di buoni pasto con convenzione Consip attiva dal 2011.

➤ **Le procedure di acquisto ed il ricorso al mercato elettronico**

La verifica, circa l'utilizzo del mercato elettronico della pubblica amministrazione e la correttezza delle procedure di acquisto da parte dell'Ente, ha avuto ad oggetto un campione casuale di acquisti.

Il campione è stato selezionato dall'elenco delle procedure di scelta del contraente, pubblicato sul sito istituzionale nella sezione *Amministrazione trasparente* ai sensi dell'articolo 1, c. 32, della legge n. 190/12, con particolare riguardo alle manutenzioni e forniture di cancelleria e stampati.

CIG	Oggetto	Importo netto aggiudicazione	Modalità/criterio aggiudicazione	Aggiudicatario	Dure e Conto dedicato
Z1E212C09F DRG 340 del 20.03.2018	Manutenzione alberature	13.612,24+500 per oneri sicurezza	RDO- MEPA	Vivai Barretta garden	Si
Z8423DC15D DRG 698 del 14.06.2018	Fornitura dosimetri radon	5.671	Trattativa diretta -MEPA	Mi.AM	Si
Z772179D4B; DRG 373 del 05.04.2018	Attrezzature ludiche disabili	4.900	Trattativa diretta-MEPA	Holzhoff srl	Si
ZDA22BCA9D DRG 317 del 13.03.2018	Fornitura asfalto a freddo	2.386,32	Affidamento diretto MEPA	Ditta Conglobit	Si
CIG: Z4C2410E24 DRG 720 del 20.06.2018	Carta per fotocopie per uffici	5.528,06	Affidamento diretto MEPA	Ditta Cigaina	Si
CIG Z52209C3C0	Fornitura e stampa	7.050	RDO su MEPA	Ditta Ideografica di	Si

razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma”.

Prima di tale modifica la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, era fatta salva a condizione che prevedessero corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e negli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. (ovvero dalle altre centrali di committenza).

DRG 135 del 31.01.2018	manifesti			Zagaria Antonio	
---------------------------	-----------	--	--	--------------------	--

8.2. La tempestività dei pagamenti

Per contrastare il cronico ritardo nei pagamenti delle fatture commerciali ed adeguarsi alle direttive europee in materia, il legislatore, con l'art. 4 del d.lgs. 9/10/2002, n. 231, come modificato dal d.lgs. 9/11/12, n. 192, ha fissato il termine di pagamento delle fatture commerciali in trenta giorni, che possono essere elevati fino a sessanta con clausola da provare per iscritto, qualora ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura del contratto o da talune sue caratteristiche: in caso di superamento del termine scatta *ope legis* il decorso degli interessi moratori.

Con la stessa finalità, sono stati anche imposti alle pubbliche amministrazioni specifici obblighi di pubblicità: l'art. 33 del d.lgs.14/03/2013, n. 33, come novellato prima dall'art. 8 d.lgs. 24/04/2014, n. 66 e poi dall'art. 29 del d.lgs. 25/05/2016, n. 97, prevede che esse pubblichino un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e, a decorrere dal 2015, anche uno trimestrale, indicando, altresì, il volume complessivo dei debiti non pagati ed il numero dei creditori. Inoltre l'art. 4-bis c.2 d.lgs.33/13 prevede che "ciascuna amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale, in una parte chiaramente identificabile della sezione "Amministrazione trasparente", i dati sui propri pagamenti e ne permette la consultazione in relazione alla tipologia di spesa sostenuta, all'ambito temporale di riferimento e ai beneficiari". Per quanto riguarda questi ultimi, l'Ente risulta adempiere alla pubblicazione sul proprio sito istituzionale dei dati di cui all'art. 33 del D.lgs 33/2013, ma non anche all'obbligo di cui all'art. 4 bis c.2.

9. Norme di contenimento della spesa pubblica

Si riporta nella successiva tabella la spesa effettuata dall'Ente in relazione ai vincoli di cui all'art. 6 del DL 78/2010 e 5 del DL 95/2012, sulla base della tabella trasmessa dal dirigente del Settore Finanziario (All.44), nonché questionari Siquel e relazioni al rendiconto dell'Organo di revisione contabile:

Tabella n. 9. Norme di contenimento della spesa

Tipologia spesa	Rif. Normativo	Spesa 2009	Spesa 2011	Spesa 2012	Spesa 2013	Spesa 2014	Spesa 2015	Spesa 2016	Spesa 2017
Studi e cons.	Art. 6 c.7 DL 78/2010	0	-	-	-	-	-	-	-
Rel pubbl., conv. Mostre ecc.	Art. 6 c. 8 DL 78/2010	2.928,40	-	-	-	791,33	1.500	609,8	100
Sponsoriz.	Art. 6 c.9 DL 78/2010	0	-	-	-	-	-	-	-
Missioni	Art. 6 c.12 DL 78/2010	8.109,44	-	-	-	1139,10	1938,22	1078,25	3.569,36
Formazione	Art. 6 c.13 DL 78/2010	9.067,49	-	-	-	7.394,85	5.886	6.662,5	4.518
Acquisto autovetture	Art.6 c.14 DL 78/2010 e 5 c.2 DL 95/12	9.067,49	-	-	-	-	-	12.925,73	
Mobili e arredi (fino al 2015)	Art. 1 c.141 L.228/2012	-	-	-	-	-	-	-	-

Dalla tabella si evidenzia quanto segue:

- articolo 6, comma 9, in materia di spese di Sponsorizzazioni: nessuna spesa nel periodo considerato;
- articolo 6, comma 12, in materia di spesa per Missioni: impegni di spesa contenuti sotto la soglia di € 4.000, che a sua volta rappresenta il 50% dell'importo di € 8.109,44 impegnato nel 2009;
- articolo 6, comma 13, in materia di spese per Formazione: il limite pari al 50% della spesa sostenuta nel 2009, risulta superato negli anni 2014-2015 e 2016
- articolo 6, comma 8, in materia di Convegni, mostre, pubblicità, relazioni pubbliche e rappresentanza: il limite pari al 20% della spesa sostenuta nel 2009, risulta superato per gli anni 2014 e 2015.

Discorso a sé per il vincolo di cui all'articolo 6, comma 14, in materia di spese per acquisto, manutenzione, noleggio, esercizio di autovetture e buoni taxi: la norma prevedeva un limite, dal 2011 in poi, pari all'80% dell'impegnato 2009. Successivamente l'articolo 5, comma 2, d.l. 95/12 ha imposto, per la stessa tipologia di spesa, un nuovo limite, pari al 30% dell'impegnato 2011.

L'Ente ha superato il limite nel 2016 ma l'acquisto dell'autovettura è riferita al settore di polizia locale e, pertanto, esclusa dall'obbligo di riduzione. Per quanto concerne le autovetture è stato verificato il censimento delle stesse e relativa comunicazione alla Funzione Pubblica.

Occorre infine rappresentare che, per quanto riguarda il rispetto dei limiti di spesa imposti dalla specifica disciplina di settore, questi non si applicano direttamente agli Enti locali, per i quali, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, essi costituiscono, in base alla pronuncia della Corte dei conti, Sezione Autonomie n. 26/2013, unicamente norme di principio cui gli Enti locali devono improntare la loro azione, finalizzata ad una generale diminuzione delle spese complessivamente considerate.

10. Trasparenza ed anticorruzione

Con decreto sindacale prot. n. 3973 del 1° febbraio 2017, l'attuale Segretario Generale, Dott. Gianluigi Caso, è stato nominato Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, ai sensi dell'art. 1 comma 7 del d.l. n. 190/2012, come da ultimo modificato dall'articolo 41, c. 1, lettera f) del d.lgs. n. 97 del 2016.

A partire dall'anno 2013, la Giunta comunale ha approvato il piano triennale per la prevenzione della corruzione (Delibera n. 24 del 31 gennaio 2014, n. 21 del 5 febbraio 2015, n. 10 del 30 gennaio 2016, n. 78 del 27 aprile 2018). Per l'anno 2017 il Piano non risulta adottato.

Con i provvedimenti in parola è stato annualmente aggiornato il piano triennale, da ultimo esteso ai profili della trasparenza, giusta delibera n. 78/2018.

La verifica dell'efficace attuazione dei piani triennali e della loro idoneità ed adeguatezza è contenuta nelle relazioni annuali redatte dal Responsabile della prevenzione della corruzione per gli anni 2014-2018, mediante l'utilizzo della scheda *standard* a risposte multiple adottata dall'ANAC (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012).

Per gli anni 2014-2018, inoltre, risulta, altresì, pubblicata nella sezione *Amministrazione trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe*, l'attestazione del nucleo di valutazione circa l'osservanza degli obblighi di trasparenza e integrità, ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. 27.10.09, n. 150, secondo la griglia di rilevazione-tipo approvata dall'ANAC.

La sezione *Amministrazione trasparente* sul sito istituzionale del Comune è strutturata secondo lo schema definito nell'allegato A del d.lgs. n. 33/2013. Nelle singole sezioni sono accessibili i dati e le informazioni in coerenza con le previsioni del legislatore nazionale. Al momento della verifica sono risultati mancanti, tuttavia, come già sopra rilevato, i dati concernenti i pagamenti effettuati.

Occorre inoltre rilevare che non risultano pubblicati i dati concernenti gli emolumenti complessivamente percepiti dai dirigenti a carico della finanza pubblica. A tal proposito l'Anac, dopo aver deciso di sospendere la pubblicazione dei redditi dei dirigenti con la deliberazione n.382 del 12/04/2017, era successivamente ritornata con specifico comunicato del Presidente del 17/05/2017, ma limitatamente alle disposizioni di pubblicazione previste dall'art.14, comma 1-ter d.lgs.33/2013 secondo cui *“Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (rectius importo massimo pari a 240.000 euro). L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente”*. Sempre l'Anac nel nuovo comunicato depositato in data 23/11/2017 precisa che:

“Con il comunicato del 17 maggio 2017 l'Autorità ha precisato che, a seguito dell'ordinanza del TAR Lazio n. 1030/2017 e della delibera ANAC n. 382/2017, l'obbligo di pubblicazione degli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica percepiti dai dirigenti, previsto dall'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013, debba ritenersi non sospeso, in quanto la predetta disposizione non è stata richiamata in alcun modo dall'ordinanza, né è stata oggetto di censura dinanzi al TAR. Successivamente sono pervenute a questa Autorità ulteriori richieste di chiarimenti in ordine all'applicazione dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs.

33/2013, alla luce dell'ordinanza del TAR Lazio, Sezione I quater, 19 settembre 2017, n. 09828 di rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter, del d.lgs. 33/2013. Al riguardo, si fa presente che il Consiglio nelle adunanze del 27 settembre e dell'8 novembre 2017 ha ritenuto di confermare la decisione assunta precedentemente, rilevando che avere sollevato d'ufficio l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 14, co. 1-ter, del d.lgs. 33/2013 non ha alcun effetto sospensivo”.

Di conseguenza restano sospese le sole **pubblicazioni** riguardanti:

- 14, comma 1, lett.c) **“i compensi di qualsiasi natura connessi all’assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici;**
- 14, comma 1, lett.f) *“le dichiarazioni di cui all’articolo 2, della legge 5 luglio 1982, n. 441, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell’organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all’articolo 7”.*

Roma, 22 ottobre 2018

Il Dirigente ispettore S.I.Fi.P.

(Vittoria Vitale)

ELENCO ALLEGATI

Numero	Descrizione	Pagina
1	Riepilogo costituzione fondo salario accessorio comparto	16
2	Riepilogo utilizzo fondo salario accessorio comparto	18
3	DRG 1117/2014 ricognizione fondo comparto 2010-2013	19
4	Delibera GC n.311/2010 costituzione e utilizzo fondo 2010	19
5	DD n.34/2013 utilizzo fondo comparto 2011	19
6	Nota prot. n.25108/2016 comunicazione budget produttività	22
7	Prospetto economie fondo comparto	24
8	Parere revisori su economie fondo	24
9	DRG n.328/17 pagamento incentivi ex art.92 c.5 d.lgs.163/2006	27
10	DD n.40/2013 liquidazione incentivo ICI 2012	29
11	DRG n. 303/14 liquidazione incentivo ICI 2013	29
12	Verbale Nucleo Valutazione del 7 novembre 2015	30
13	Nota prot. n. 35063/18 liquidazione incentivi pratiche condono edilizio	32
14	Delibera GC n.338/2005 progetto evasione pratiche condono edilizio	32
15	DRG n.633/14 incarico specifiche responsabilità	34
16	Prospetto liquidazione salario accessorio	35
17	DRG n.1016/15 costituzione e utilizzo fondo dirigenti 2013	38
18	Delibera GC n.186/10 applicazione CCNL dirigenti 22.02.2010	40
19	Delibera GC n.360/10 applicazione CCNL dirigenti del 03.08.2010	40
20	Delibera GC n.71/12 fondo dirigenti anno 2012	40
21	DRG n.1128/14 ricognizione fondo dirigenti 2010-2013	42
22	DD n.60712 retribuzione risultato dirigenti 2010-2011	42
23	Verbale Nucleo di Valutazione del 16 aprile 2012	43
24	Verbale Nucleo di Valutazione del 23 marzo 2010	43
25	Verbale Nucleo di Valutazione del 27 febbraio 2014	43
26	Provvedimento sindacale n.32971/15 su retribuzione dirigenti interim anno 2012	44
27	Provvedimento sindacale n.27658/16 liquidazione retribuzione risultato dirigenti 2013	45
28	Verbale Nucleo di valutazione del 20 febbraio 2016	46
29	DRG n.1159/16 liquidazione retribuzione risultato dirigenti 2014	46
30	Verbale Nucleo di valutazione del 24 marzo 2017	46

31	DRG n.711/17 liquidazione retribuzione risultato dirigenti 2015	47
32	DD n.98/12 liquidazione ferie non godute dirigente Asselta	47
33	DD n.73/12 liquidazione ferie non godute dirigente Cannone	47
34	DD n. 72/12 liquidazione ferie non godute dirigente Cuocci	47
35	DD n.70/12 liquidazione ferie non godute Curci	47
36	Provvedimento sindacale n.33230/12 retribuzione posizione segretario comunale	55
37	Delibera GC n.62/13 modifica struttura organizzativa	55
38	Provvedimento sindacale n.13490713 conferma maggiorazione posizione segretario comunale	55
39	DRG n.712/17 liquidazione indennità risultato segretario comunale anni 2012-2016	57
40	Schede valutazione risultato segretario comunale anni 2012-2016	57
41	Provvedimento sindacale n.4289/17 attribuzione maggiorazione posizione segretario comunale	58
42	Tabella spese studi e consulenze	60
43	DRG 61/18 contratto collaborazione esterna a tempo determinato	60
44	Tabella voci di spesa soggette a limite	65