

OGGETTO: Verifica amministrativo contabile presso il Comune di Monopoli (BA). Quinquennio 2014-2018. Risccontro ai rilievi di cui alla relazione della Ragioneria Generale dello Stato nota prot. 226030 del 11.10.2019 – U. (RIF. Prot. S.I. 1642/IV).

premessa

il Comune di Monopoli è un comune di poco meno di 50.000 abitanti dotato di una struttura organizzata su sei aree dirigenziali coordinate da un segretario generale; il personale dipendente assegnato alle singole Aree dirigenziali si compone attualmente di 200 unità.

Il predetto assetto, che nel corso degli ultimi quindici anni è rimasto sostanzialmente invariato, è il frutto di un disegno organizzativo avviato nel lontano 2004 che, con l'obiettivo di rinnovare la macchina amministrativa, ha inteso avviare procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato di figure dirigenziali cui affidare l'attuazione degli obiettivi programmatici dell'Ente. Nel 2008 risultavano dunque interamente coperte da dirigenti assunti a tempo indeterminato le aree organizzative dell'ente e tuttora il fabbisogno dirigenziale dell'Ente è coperto da 5 dirigenti a tempo indeterminato e da un solo dirigente incaricato ex art. 110 tuel. Proprio al 2008 risale la deliberazione di Giunta Comunale che, nel disegnare l'assetto organizzativo dell'Ente, determinava il numero complessivo di personale previsto in dotazione organica (389 unità), successivamente ridefinito, con deliberazione di G.C. n. 214/2015 in 306 unità.

La stabilità della prevalenza delle figure dirigenziali unita alla stabilità degli organi politici dell'Ente, ha consentito all'Ente di dare continuità all'azione amministrativa e di conseguire importanti risultati di crescita della comunità.

Come si potrà leggere in sede di risccontro ai singoli rilievi mossi da codesta Ragioneria, pur in presenza di alcuni errori posti in essere nello svolgimento dell'attività amministrativa, il Comune di Monopoli ha sempre orientato la sua azione al rispetto delle regole tentando di dare applicazione al coacervo di norme che specie nel campo della contabilità e della gestione del personale si contraddistinguono per numerosità e talvolta contraddittorietà.

La verifica ispettiva di codesta Ragioneria è stata dunque per l'Ente l'occasione per rileggere attraverso la lente di un organo di controllo, gli atti posti in essere negli ultimi dieci anni con il fine ultimo, certamente di riscontrare i rilievi mossi, di correggere gli errori accertati, ma anche di dare certezza e definitività a quanto costituisce l'elemento portante dell'organizzazione ed il fondamento del buon funzionamento del Comune in tutte le sue componenti.

Si è dunque proceduto alla ricognizione di tutti gli istituti applicati dall'ente in materia di personale ed in particolare sono stati ricostituiti i fondi della dirigenza e del restante personale non solo in applicazione dei rilievi mossi in sede di verifica ispettiva ed estendendo l'analisi agli ultimi dieci anni di gestione politico amministrativa dell'ente.

Quanto ricostruito, è confluito in una relazione economico finanziaria e tecnico organizzativa del Segretario Generale, allo stato incaricata quale Responsabile dell'Ufficio Risorse Umane, sulla quale è stato richiesto il parere del Collegio dei Revisori.

La Giunta Comunale, con propria deliberazione, ha acquisito i contenuti del riscontro e demandato ai dirigenti l'adozione dei provvedimenti conseguenti alla ricognizione operata.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 1: “Reclutamento di personale nell’anno 2015 in assenza del programma triennale delle assunzioni 2015/2017 ed assunzioni del personale della polizia municipale, finanziate con proventi da violazione del codice della strada in assenza di qualsivoglia previsione nei documenti di programmazione del fabbisogno”. Riferimenti normativi art. 6, c. 4 e 6 del d. lgs. 165/2001.”. Pagg. rilievo 11 e 14.

In sede di analisi dell’andamento della spesa del personale del Comune di Monopoli, la relazione della Ragioneria Generale dello Stato evidenzia che nel quinquennio oggetto di osservazione l’ente ha rispettato il principio di contenimento della spesa del personale dando puntuale applicazione alle disposizioni normative di anno in anno vigenti sia in termini di rispetto del budget assunzionale sia di rispetto del principio di riduzione programmata della relativa spesa. Nella relazione viene inoltre evidenziato che i predetti vincoli sono stati rispettati anche con riferimento alla spesa per assunzioni a tempo determinato, contenuta nel quinquennio di riferimento entro i limiti del 50% e 100% rispetto alla spesa sostenuta a medesimo titolo nell’anno 2009.

In detto contesto viene tuttavia rilevato, a pag. 11, il **“Reclutamento di personale nell’anno 2015 in assenza del programma triennale delle assunzioni 2015/2017”**, in particolare viene specificato che: *“Per il triennio 2015-2017 il Comune di Monopoli non ha adottato atti formali di programmazione del fabbisogno di personale. Tale circostanza avrebbe dovuto precludere all’ente, a norma dell’art. 6, comma 6, del D. lgs. 165/2001, l’assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette. Il Comune di Monopoli, nell’anno 2015 ha tuttavia avviato le procedure di selezione per il reclutamento di un dirigente (Comandante di Polizia Locale) ex art. 110, comma 1, Tuel e ... di un dirigente tecnico ex art. 110, comma 1, Tuel, ...ha indetto procedura concorsuale per il reclutamento di personale a tempo determinato e indeterminato con profilo professionale di istruttore contabile, cat. C”*.

Al fine di fornire puntuali elementi chiarificatori in merito, si ritiene necessario illustrare brevemente il contesto normativo vigente all’epoca dei fatti oggetto di rilievo.

Si riporta a tal fine stralcio dell’art. 6 del D. lgs. 165/2001 estratto dal sito www.normattiva.it, vigente nel 2015.

“Art.6 Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche (..).

1. Nelle amministrazioni pubbliche l'organizzazione e la disciplina degli uffici, nonché la consistenza e la variazione delle dotazioni organiche sono determinate in funzione delle finalità indicate all'articolo 1, comma 1, previa verifica degli effettivi fabbisogni e ((previa informazione delle organizzazioni sindacali rappresentative ove prevista nei contratti di cui all'articolo 9)) ...

2. (...).

3. Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento.

4. Le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione

triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni, e con gli strumenti di programmazione economico - finanziaria pluriennale. ...

4-bis Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti di cui al comma 4 sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.

5 (...)

6. Le amministrazioni pubbliche che non provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo non possono assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.”.

Il testo sopra riportato rende evidente la centralità della dotazione organica e dei suoi aggiornamenti triennali rispetto alla programmazione del fabbisogno e la riconducibilità all'assenza di atti di organizzazione, da adottarsi in coerenza con gli atti programmatori, del divieto di assumere nuovo personale, a differenza di quanto oggi dispone, solo dall'anno 2017, il nuovo testo dell'art. 6 riformulato dal Decreto Madia.

Anche il solo raffronto della rubrica dell'articolo 6 nella versione pre (*Organizzazione e disciplina degli uffici e dotazioni organiche*) e post *Decreto Madia* (*“Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale”*) rende l'idea del diverso ed assorbente ruolo della programmazione del fabbisogno nell'odierno contesto normativo.

Nel sopra descritto contesto normativo l'amministrazione comunale ha prodotto i sotto illustrati documenti con i quali, pur in assenza di una specifica deliberazione di Giunta Comunale, ha provveduto a programmare ed a rendere coerente la spesa del personale riferita all'anno 2015 con il relativo bilancio così come a rispettare per lo stesso anno i correlati limiti.

In particolare, si richiama l'attenzione di codesta Ragioneria sulla deliberazione di Giunta Comunale n. 214/2015 con cui l'ente ha riorganizzato i propri uffici ed approvato la nuova dotazione organica (*all. 1.SG.1*).

Quanto al Piano del Fabbisogno è noto che lo stesso costituisce un allegato al bilancio di previsione e che in sede di espressione del parere di competenza il Collegio dei Revisori attesta la coerenza delle previsioni di bilancio con la spesa del personale riferita al relativo esercizio finanziario.

In sede di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015, intervenuta con deliberazione di Consiglio Comunale n. 56 del 22.12.2014 (*all. 1.SG.2*), il Comune di Monopoli dopo aver:

“DATO ATTO *che con delibera di Giunta Comunale n. 149 del 04.07.2014 è stato approvato il programma triennale del fabbisogno per il triennio 2014-2016 e che in allegato alla presente è riportato il prospetto delle spese del personale, coerente con la vigente programmazione ed aggiornato al triennio 2015-2017;*

DATO ATTO *al riguardo che allo stato attuale della programmazione, per l'anno 2017 non sono previste nuove assunzioni;”*

ha deliberato:

“DI APPROVARE il DUP - Documento Unico di Programmazione 2015/2017, allegato quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione come sopra modificato ed emendato;

DI APPROVARE il Bilancio di previsione 2015 - 2017, in uno a tutti i documenti indicati in premessa come sopra modificati ed emendati e allegati alla presente deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale;”.

Tra gli atti espressamente richiamati in delibera v'è il documento “bb. Riepilogo spesa del personale”, (all. 1.SG.3) che riporta la spesa del personale del triennio 2015-2017 e, in calce, la dimostrazione del rispetto del principio di contenimento della stessa.

Detti documenti dimostrano l'adozione da parte dell'Ente di formali atti di programmazione della spesa del personale per il triennio 2015-2017 che pur non confluiti in un successivo provvedimento di Giunta Comunale risultano essere in linea con il tenore letterale dell'art. 6 commi 4 e 6 del D. lgs. 165/2001 nel testo all'epoca vigente.

Quanto affermato trova conferma negli atti esecutivi posti in essere dall'amministrazione nel corso dell'anno 2015 con i quali si è provveduto ad avviare le procedure concorsuali per il reclutamento del solo personale a tempo indeterminato la cui previsione fosse presente in programmazione, ovvero nella programmazione 2014-2016 così come aggiornata in sede di approvazione del bilancio per l'E.F. 2015.

La lettura della determinazione di indizione della procedura concorsuale per il profilo di istruttore contabile di cat. C (all. 1.SG.4), nella quale espressamente vengono richiamati gli atti programmatori che ne giustificavano l'avvio, corrobora quanto sopra argomentato.

Nella stessa viene infatti:

- richiamato l'ambito programmatico di riferimento (2014-2016),
- documentato l'assolvimento delle necessarie procedure di mobilità obbligatoria e volontaria all'epoca propedeutiche all'indizione del concorso,
- precisata la facoltà assunzionale utilizzata (cessazioni anno 2013 e resti cessazioni anni precedenti).

La lettura temporalmente orientata delle norme consente di fornire puntuale chiarimento anche a quanto rilevato in ordine all'avvio delle procedure selettive finalizzate all'assunzione ex art. 110, comma 1, Tuel del Dirigente della Polizia Locale e del Dirigente Tecnico da destinare alla direzione dell'A.O. III.

Dette procedure furono infatti indette in forza di formali atti deliberativi di Giunta nell'ambito dei quali si diede anche atto del ricorrere dei presupposti di spesa che ne legittimavano l'avvio.

Al riguardo si ritiene di evidenziare che, in assenza di espressa previsione normativa circa il contenuto necessario del piano del fabbisogno, la giurisprudenza, anche contabile, aveva assunto un orientamento altalenante ed ondivago circa la necessità di prevedere entro la programmazione triennale la spesa per le assunzioni a tempo determinato e, tra queste, la spesa per le assunzioni ex art. 110 tuel. La stessa formulazione del comma 4 del già richiamato art. 6 del D. Lgs. 165/2001, del resto, sia nel testo attuale che in quello

precedente, mostra l'intento del legislatore di governare la spesa strutturale del personale pubblico, in quanto assunto a tempo indeterminato, non quella c.d. flessibile, per la quale altre norme di legge prevedono la possibilità di intervenire con rapporti a termine legati a fattori temporanei o eccezionali, mentre gli incarichi ex art. 110 TUEL costituiscono vera e propria alternativa alle assunzioni in ruolo, costituendo facoltà degli enti esprimibili su esigenze di specifica professionalità. Si tratta di ipotesi, quindi, funzionali al soddisfacimento di necessità diverse da quelle coincidenti con *fabbisogni continuativi*, cioè quelli da far confluire necessariamente nella programmazione triennale sulla base della ricognizione dei dirigenti di individuazione dei *“profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti”*.

In ordine a quanto esposto, occorre rilevare come proprio nelle annualità oggetto del rilievo vigeva il comma 424 dell'articolo unico della legge finanziaria n. 190/2014, ove – in relazione al processo di ricollocazione obbligatoria del personale soprannumerario delle Province – si era prescritto che *“Le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente, all'immissione nei ruoli dei (soli: ndr) vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della presente legge e alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. ... Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità le regioni e gli enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. ...”*. L'impossibilità di assumere a tempo indeterminato e i lunghissimi tempi di attuazione dei processi di mobilità hanno allora imposto ai Comuni di assicurare la continuità organizzativa e gestionale mediante soluzioni occupazionali che non compromettessero detto processo di riforma, come avvenuto nel caso del Comune di Monopoli.

Inoltre, nell'ambito della previsione normativa che fissava la computabilità della spesa ex art. 110 tuel tra quelle rilevanti ex art. 1 comma 557 della Legge 27.12.2006, n. 296, risultava contraddittoria anche la giurisprudenza volta all'individuazione del tetto entro cui ricondurre la relativa spesa: se quello fissato dall'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010 per le assunzioni a tempo determinato ovvero solo quello generale della spesa del personale (Corte dei Conti, Sez. Aut. Del. 11.07. 2012, n. 12; Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo della Puglia, 2.03.2016, n. 62).

In detto confuso quadro giurisprudenziale di riferimento, il Comune di Monopoli ha affidato a specifiche deliberazioni di Giunta Comunale la programmazione delle richiamate procedure selettive che trovavano comunque copertura sia nella spesa generale del personale approvata contestualmente all'approvazione del bilancio dell'E.F. 2015, sia nel tetto di spesa per le assunzioni a tempo determinato (come dimostrato dal prospetto riportato a pag. 10 della relazione di codesto spett.le Dipartimento).

Le richiamate delibere danno conto di quanto affermato.

La deliberazione di Giunta Comunale n. 18 del 6.02.2015 (*all. 1.SG.5*) espressamente riconduce la fattispecie dell'avviso ex art. 110 del D.lgs. 267/2000 per la selezione del Comandante della Polizia Locale entro l'alveo della programmazione del personale e ne attesta la sostenibilità alla luce dei limiti di spesa all'epoca vigenti, si riporta di seguito stralcio del richiamato provvedimento:

“DATO ATTO CHE

-

- è rispettato il principio di contenimento della spesa del personale così come rimodulato dall'art. 5 bis del D.L. 90/2014, convertito in L. L.114/2104 secondo cui a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della medesima disposizione; ...”.

La deliberazione di Giunta Comunale n. 140 del 23.07.2015 (all. n. 1-SG-6), relativa all'avvio della procedura selettiva del Dirigente dell'A.O. III, reca una formulazione analoga.

A pag. 11 della Relazione si rileva che il Comune di Monopoli ha proceduto **“ad assunzioni del personale della polizia municipale, finanziate con proventi da violazione del codice della strada in assenza di qualsivoglia previsione nei documenti di programmazione del fabbisogno”**.

In merito valgono le considerazioni già svolte circa il contenuto necessario del Piano del Fabbisogno nella sua versione *pre-Madia* in ordine alla “programmabilità” delle assunzioni a tempo determinato; è pur vero che la spesa associata ai c.d. “stagionali” non può certo definirsi eccezionale e/o imprevedibile, della stessa questa Amministrazione ha dunque tenuto conto sia in sede di programmazione di bilancio, attraverso il recepimento degli stanziamenti definiti con apposita deliberazione di Giunta Comunale di riparto dei proventi da violazioni del Codice della Strada, sia anno per anno in apposito allegato a corredo degli atti di programmazione del fabbisogno denominato “controllo preventivo spesa personale”.

Si riporta di seguito tabella riepilogativa recante per estratto i dati contenuti negli allegati alle delibere di approvazione del piano del fabbisogno utili a dimostrare che questa Amministrazione ha sempre contemplato la spesa per l'assunzione dei vigili stagionali finanziati con proventi per violazione del Codice della Strada, nei suoi documenti di programmazione:

Deliberazioni di approvazione piano del fabbisogno	Denominazione e allegato	estratto	importo
DGC n.149/2014	Controllo preventivo triennio 2014-2016	“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada”	€ 23.400,00
DCC n. 56/2014	Controllo preventivo triennio 2015-	“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo	€ 25.000,00

		2017	<i>determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada</i>	
DGC 173/2015	n.	Controllo parametri spesa del personale 2016-2017	<i>“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada”</i>	€ 54.918,00
DGC 186/2016	n.	Riepilogo spesa del personale triennio 2017-2018	<i>“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada”</i>	€. 30.000,00
DGC 207/2017	n.	Controllo preventivo triennio 2018-2020	<i>“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada”</i>	€. 30.000,00
DGC. 229/2018	n.	Controllo preventivo triennio 2019-2020	<i>“Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada”</i>	€ 45.000,00

RISCONTRO AL RILIEVO N. 2: “Irregolarità varie nel conferimento di incarichi di dirigente a tempo determinato: a) mancato rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, concorrenza; b) durata inferiore al termine minimo di tre anni”. Riferimenti normativi art. 110, comma 1, d. lgs. 18/08/2000, n. 267, artt. 1175 e 1375 c.c., Cassazione civile, Sez. lavoro, sentenza 13.01.2014, n. 478. Pagg. rilievo 15-19.

In premessa, con la finalità di poter meglio rappresentare le modalità con le quali le procedure selettive oggetto di rilievo si sono svolte, si ritiene necessario riportare nel relativo quadro normativo le procedure indette ex art. 110 del TUEL dal Comune di Monopoli.

In particolare, in sede di rilievo si è fatto riferimento alla procedura selettiva per l'incarico di dirigente dell'Area Organizzativa VI – Polizia Locale che è stata indetta con delibera n. 18 del 6.2.2015 ed alla procedura selettiva per l'incarico di dirigente dell'Area Organizzativa III – Lavori Pubblici indetta con delibera n. 140 del 23.7.2015.

Entrambe le selezioni sono state avviate in coerenza con quanto previsto dall'art. 110 del TUEL 267/2000 che dispone che *“fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell' incarico”* ed in conformità del procedimento dettato dall'art. 31 del regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 314/2001.

La norma nella sua versione successiva alle modifiche introdotte con l'art. 11 del D.L. 90/2014, prevede che le assunzioni di dirigenti a tempo determinato debbano essere svolte ricorrendo a procedure selettive che la giurisprudenza ha definito *“paraconcorsuali”* in cui siano applicati i medesimi principi di trasparenza, imparzialità e par condicio che caratterizzano i concorsi pubblici. Anche in questi casi, infatti, la selezione deve tendere alla scelta del dirigente «migliore», nel senso di quello le cui esperienze e competenze risultino maggiormente conformi alle concrete esigenze “di periodo” dell'ente, non di quello «maggiormente affine» all'amministrazione.

Di conseguenza i criteri di valutazione devono essere predeterminati già nel bando e non definiti in modo generico. Sono queste le principali indicazioni contenute nella sentenza della prima sezione del Tar dell'Umbria 30 aprile 2015 n. 192 cui si fa riferimento con il tentativo di collocare le scelte dell'Amministrazione nel contesto giurisprudenziale all'epoca vigente.

Le argomentazioni di seguito esposte sono volte ad esplicitare come l'amministrazione abbia soddisfatto detti principi in sede di indizione delle procedure selettive oggetto di rilievo.

a) mancato rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, concorrenza

A monte, occorre segnalare che quanto rilevato a pag. 18 della relazione ispettiva, in ordine alla paventata assenza di potere del Sindaco nell'individuazione del candidato da incaricare, non appare conforme agli sviluppi giurisprudenziali in materia. La questione della dirigenza a contratto, infatti, è stata oggetto di una lunga fase interpretativa, sfociata nella risolutiva sentenza della Corte Costituzionale n. 324/2010, la quale – in ordine alla questione relativa alla superabilità o meno del limite percentuale di incarichi conferibili (30%) – ha avuto modo di concludere che: *“Si tratta di una normativa **riconducibile alla materia dell'ordinamento civile** di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni, disciplinato dalla normativa citata, **si realizza mediante la stipulazione di un contratto di lavoro di diritto privato**. Conseguentemente, **la disciplina della fase costitutiva di tale contratto, così come quella del rapporto che sorge per effetto della conclusione di quel negozio giuridico, appartengono alla materia dell'ordinamento civile**. In particolare, l'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 contiene una pluralità di precetti relativi alla qualificazione professionale ed alle precedenti esperienze lavorative del soggetto esterno, alla durata massima dell'incarico (e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro), all'indennità che – a integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato, alle conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego pubblico e, infine, alla percentuale massima di incarichi conferibili a soggetti esterni (il successivo comma 6-bis contiene semplicemente una prescrizione in tema di modalità di calcolo di quella percentuale). **Tale disciplina non riguarda, pertanto, né procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al pubblico impiego, né la scelta delle modalità di costituzione di quel rapporto giuridico**. Essa, valutata nel suo complesso, attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale.”.*

Ne deriva, in tutta evidenza, che l'alveo giuridico in cui è ammesso ricorrere a tali incarichi a contratto **costituisce un ambito di diritto privato derogatorio del principio del concorso pubblico**, in cui la scelta operata dal Sindaco rappresenta **uno speciale potere negoziale peraltro compresso dall'esigenza di assicurare candidature idonee alle specifiche attività da svolgere**, come spiegato dalla successiva giurisprudenza in materia.

Del resto, **il Sindaco è preposto al conferimento degli incarichi dirigenziali, quale sua competenza esclusiva**, ai sensi del comma 10 dell'art. 50 TUEL, ove si legge che *“Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e **110**, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali.”.*

A dichiarare la natura fiduciaria e discrezionale della scelta è, d'altronde, lo stesso Consiglio di Stato (Sez. V, n. 1549/2017), laddove chiarisce – **dichiarando la giurisdizione del solo giudice ordinario** – che “*devono essere richiamati i principi espressi in materia dalle Sezioni unite della Cassazione, secondo cui è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia originata dall’impugnazione di atti di una procedura selettiva finalizzata al conferimento di incarichi dirigenziali a carattere **non concorsuale**, laddove per concorso si intende la procedura di valutazione comparativa sulla base dei criteri e delle prove fissate in un bando da parte di una commissione esaminatrice con poteri decisori e destinata alla formazione di una graduatoria finale di merito dei candidati, mentre al di fuori di questo schema l’individuazione del soggetto cui conferire l’incarico invece costituisce l’esito di una valutazione di carattere discrezionale, che rimette all’amministrazione la scelta, del tutto fiduciaria, del candidato da collocare in posizione di vertice, ancorché ciò avvenga mediante un giudizio comparativo tra curricula diversi (da ultimo: Cass., SS.UU, ord. 8 giugno 2016, n. 11711, 30 settembre 2014, n. 20571)*”¹.

Quanto poi all’ulteriore annotazione ispettiva riguardante la scelta operata sull’Ing. A. Pinto, già in organico come categoria D nel Comune di Monopoli (pag. 19 della relazione), si osserva come sia lo stesso art. 19, comma 6, del D.Lgs. 165/2001 a prevedere che sono incaricabili anche soggetti che hanno svolto esperienze “*anche presso amministrazioni statali, **ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi**, in posizioni funzionali previste per l’accesso alla dirigenza*”.

Di seguito si dimostra come il Comune abbia seguito esattamente lo schema normativo di cui sopra.

Come da avvisi, ed in conformità alle specifiche disposizioni contenute nel regolamento degli Uffici e dei Servizi dell’Ente, le procedure indette dal Comune di Monopoli sono state adeguatamente pubblicizzate attraverso pubblicazione di un avviso all’albo pretorio dell’ente per 16 giorni in un caso e per 21 giorni nell’altro. Nel caso della selezione del dirigente della Polizia Locale, alla procedura hanno partecipato sette candidati, mentre alla procedura rivolta alla selezione del dirigente tecnico hanno partecipato ben trenta candidati. Anche soltanto il numero dei partecipanti lascia supporre che sia stato adeguatamente soddisfatto il principio della pubblicità e della trasparenza della selezione.

Quanto all’assenza di selettività, si evidenzia che l’amministrazione di Monopoli si è trovata nella condizione di dover avviare le procedure in parola in conseguenza del passaggio per mobilità presso il Comune di Bari dei due dirigenti a tempo indeterminato selezionati a mezzo pubblico concorso, che fino ad allora avevano occupato i relativi posti.

¹ Dello stesso tenore, tra le ultime ed *ex plurimis*, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2019, n. 2867.

L'Amministrazione si è in sostanza trovata nella necessità di coprire due posti dirigenziali in un contesto normativo nel quale non vi era alcuna possibilità di ricorrere a concorsi a tempo indeterminato o ad assunzioni per mobilità. Nel 2015 infatti era vigente l'art. 1 comma 424, della l. n. 169/2014, che aveva introdotto il divieto di avviare e bandire procedure concorsuali e di mobilità nelle more dell'assorbimento del personale delle province.

Si è dunque fatto ricorso alla procedura ex art. 110 Tuel poiché **unica soluzione percorribile a fronte di una vacanza d'organico subita dall'Amministrazione e non altrimenti fronteggiabile**, con l'unico intento di riuscire **ad assicurare continuità amministrativa e gestionale, altrimenti oggettivamente e irrimediabilmente compromessa, ben inteso mediante selezione** del migliore candidato possibile **per il tempo strettamente necessario a fronteggiare la vacanza d'organico**.

In sede di individuazione dei requisiti di accesso alla procedura, sono stati richiesti **gli stessi requisiti previsti dal regolamento sui concorsi per le selezioni di personale dirigenziale a tempo indeterminato** e questo ha costituito un primo elemento volto a indirizzare la procedura nella giusta direzione.

La valutazione è stata espletata dalla commissione tecnica individuata nella figura del Segretario Generale ed ha avuto lo scopo di individuare la maggiore o minore professionalità di ciascun candidato, sempre con riguardo alle concrete e (allora) correnti esigenze gestionali, al fine di definire una rosa di candidati da sottoporre all'attenzione del Sindaco per il colloquio.

In merito ai criteri concreti e puntuali sulla base dei quali la scelta è stata effettuata, si rappresenta che gli stessi, ovviamente predeterminati, erano già contenuti negli avvisi, quali requisiti specifici richiesti ai fini della partecipazione.

A tal proposito si evidenzia che era richiesto, sia nell'avviso per il comandante che in quello per il dirigente tecnico, il possesso di requisiti specifici.

In particolare, oltre ai requisiti generali, si richiedeva il possesso di:

- diploma di ingegneria/architettura o titoli equipollenti;
- possesso di abilitazione professionale;
- esperienza di almeno due anni in posizione dirigenziale o di cinque anni in posizione apicale della carriera direttiva per lo svolgimento di funzioni analoghe a quelle oggetto di incarico

Nel caso del comandante del Corpo di PM:

- esperienza di almeno 2 anni nel ruolo di Comandante o Vicecomandante di Corpo di Polizia Locale ovvero di cinque anni in posizione apicale per lo svolgimento delle medesime funzioni;
- diploma di laurea in Giurisprudenza o titoli equipollenti;

- possesso dei requisiti soggettivi di cui all'art. 5, comma 2, L. 65/1986 e, in caso di obiettore di coscienza, di cui all'art. 636, comma 3, D. Lgs. 66/2020.

La predeterminazione dei criteri di valutazione è stata dall'Ente soddisfatta in via principale in fase di accesso alla procedura con ciò garantendosi la partecipazione di soli candidati qualificati e già in possesso di titoli di idoneità (valutati idonei da altre pubbliche amministrazioni) in forza di incarichi in essere o già svolti nel medesimo ruolo. Ciò appare particolarmente evidente nella selezione per il Comandante, riservato solo a chi stesse svolgendo o avesse già svolto il medesimo incarico di "Comandante della Polizia Locale" quale dirigente (per due anni) o funzionario direttivo apicale (per cinque anni).

Con l'impostazione dell'avviso in detti termini – in un contesto normativo in cui la stessa Corte Costituzionale, come si è visto, colloca la materia nel sistema del diritto privato, così che risulta insuperabile il dato letterale che attribuisce al Capo dell'Amministrazione l'individuazione di un organo tecnico – si è quindi deciso di operare una prima selezione a monte delle procedure per poi affidare al segretario generale l'ulteriore selezione dei candidati secondo parametri oggettivi volti a valutare aspetti di carattere tecnico e professionale e, di conseguenza, circoscrivere la scelta del sindaco in una rosa di più "titolati" selezionati tra più soggetti tecnicamente idonei, meglio rispondente alla soddisfazione degli obiettivi programmatici dell'Amministrazione.

Questo aspetto ha garantito l'efficienza e la regolarità della procedura sia da un punto di vista dei tempi sia perché ha consentito una prima selezione basata sulla comprovata professionalità dei candidati selezionati per il colloquio, riservando al Sindaco quell'esclusivo margine di scelta discrezionale che la stessa Corte Costituzionale e la Cassazione riconoscono insito nell'impianto dell'art. 110 tuel, laddove afferma, da un lato, la necessità di ancorare anche le procedure volte all'affidamento di incarichi dirigenziali a tempo determinato *"al rispetto di criteri di massima anche per il tramite delle clausole generali di correttezza e buona fede ..., senza peraltro che la predeterminazione dei criteri di valutazione comporti un automatismo nella scelta, che resta rimessa alla discrezionalità del datore di lavoro..."* e, quindi, non al mero arbitrio soggettivo.

Una volta pervenute le candidature, è stata prevista la successiva fase di valutazione basata sulla verifica del possesso di ulteriori aspetti ritenuti importanti ai fini dell'individuazione del candidato migliore per la copertura dell'incarico. La fase valutativa, espletata dalla commissione tecnica individuata nella figura del Segretario Generale, ha quindi avuto lo scopo – vale la pena di ribadirlo – di individuare la maggiore o minore professionalità di ciascun singolo candidato e definire una rosa di candidati da sottoporre all'attenzione del Sindaco per il colloquio.

Si allega, a titolo esemplificativo, con la finalità di rappresentare il processo valutativo seguito, il prospetto riepilogativo delle candidature per il posto di dirigente dei LLPP (*all. 2.SG.1*). Oltre ad avere carattere di quadro riepilogativo delle candidature esso ha costituito la base di riferimento della fase valutativa a

cura del Segretario. Di seguito si elencano i campi, presenti in tale file, che sono stati presi in considerazione.

Oltre ai requisiti di ordine generale sono stati considerati i seguenti campi al fine di valutare la **comprovata esperienza**:

- ✓ *Esperienza di servizio di almeno 2 anni nel ruolo Dirigente tecnico*
- ✓ *Categoria e tipologia del servizio*
- ✓ *Esperienza di servizio di almeno 5 anni nel ruolo di funzionario*
- ✓ *Ambiti di pregressa esperienza*

Al fine di valutare la **specifica professionalità** sono stati considerati i seguenti campi:

- ✓ *Ente di servizio attuale*
- ✓ *Laurea*
- ✓ *Iscrizione all'ordine*

Si richiama in particolare l'attenzione sul campo utilizzato per sintetizzare la valutazione:

- ✓ *Valore attribuito*

Tale campo, prevede l'attribuzione di un punteggio, impostato su scala 1-3, attraverso una pesatura complessiva della professionalità. Tale sistema di valutazione ha consentito di graduare il punteggio e ordinare i candidati secondo l'ordine del possesso della comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.

Questo ha altresì consentito di *graduare* il punteggio e, attraverso questa modalità, si è potuto fornire al Sindaco una rosa di candidati da convocare per i colloqui.

Svolti i colloqui, il Sindaco ha dunque potuto attribuire l'incarico al candidato meglio rispondente alle esigenze programmatiche dell'Amministrazione, operando una scelta tra diversi candidati già valutati in termini di professionalità e competenza da un organo tecnico.

b) durata inferiore al termine minimo di tre anni. Pag. 19 della relazione

Relativamente al mancato rispetto del principio della durata minima degli incarichi dirigenziali rilevato a pag. 19 della relazione alla luce dell'interpretazione estensiva data dalla Corte di Cassazione all'art. 19 del D. lgs. 165/2001, norma di carattere generale inerente incarichi dirigenziali nelle P.A., si ritiene doveroso evidenziare le ragioni di carattere normativo che ostano all'interpretazione della Cassazione.

1) l'articolo 110 del d.lgs. 267/2000 non si combina con l'intero articolo 19 del d.lgs. 165/2001, ma solo col comma 6 di quest'ultimo. Lo dispone espressamente

il comma 6-ter del medesimo articolo 19, ai sensi del quale *"Il comma 6 ed il comma 6-bis si applicano alle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2"*;

2) di conseguenza, non si applicano agli enti locali i commi da 1 a 5 dell'articolo 19;

3) è il comma 2 dell'articolo 19 a fissare una durata minima degli incarichi dirigenziali in 3 anni;

4) ma, il comma 2 dell'articolo 19 si riferisce alla durata degli incarichi conferiti ai dirigenti di ruolo;

5) invece, il comma 6 dell'articolo 19, da combinare all'articolo 110 del d.lgs 267/2000, non fissa alcuna durata minima, perché si limita a determinare quella massima: *"La durata di tali incarichi, comunque, non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale di cui ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni"*.

Il d. lgs 267/2000 che è rivolto in modo specifico agli enti locali, precisa in modo diverso e prevalente sulla normativa generale del lavoro pubblico la durata degli incarichi a contratto conferiti a personale non di ruolo:

a) non definendo nessuna durata minima;

b) imponendo, al comma 3, chiaramente la conclusione dell'incarico a contratto in funzione della cessazione del mandato del sindaco: *"I contratti di cui ai precedenti commi non possono avere durata superiore al mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia in carica"*.

L'Amministrazione in sede di avvio delle procedure selettive ex art.110 tuel ha inoltre valutato situazioni contingenti che ha ritenuto prevalenti rispetto al principio di derivazione giurisprudenziale inerente la durata minima degli incarichi.

Si è già in altra parte di questa relazione illustrato il contesto normativo ed organizzativo entro cui l'amministrazione si trovò ad operare la suddetta scelta.

"L'Amministrazione si è in sostanza trovata nella necessità di coprire due posti dirigenziali in un contesto normativo nel quale non vi era alcuna possibilità di ricorrere a concorsi a tempo indeterminato od ad assunzioni per mobilità. Nel 2015 infatti era vigente l'art. 1 comma 424 della l. n. 169/2014 che aveva introdotto il divieto di avviare e bandire procedure concorsuali e di mobilità nelle more dell'assorbimento del personale delle province."

"Si è dunque fatto ricorso alla procedura ex art. 110 Tuel poiché unica soluzione percorribile a fronte di una vacanza d'organico subita dall'Amministrazione e non altrimenti fronteggiabile, con l'unico intento di riuscire a selezionare il migliore candidato possibile per il tempo strettamente necessario a fronteggiare la vacanza d'organico".

In particolare, con l'incarico ex art. 110 tuel riservato alla figura del Comandante della Polizia Locale si intendeva coprire una vacanza d'organico per il tempo

strettamente necessario a garantire la continuità dei servizi nel periodo temporale di inibizione delle assunzioni a tempo indeterminato.

Il relativo avviso prevedeva una durata originaria di sei mesi prorogabile comunque per un tempo non superiore al mandato del sindaco. Entro questo arco temporale si riteneva di poter indire procedura di mobilità che desse stabilità alla posizione dirigenziale in parola.

Il protrarsi per tutto il 2016 del divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato a qualsiasi titolo e, dunque, anche per mobilità (così come chiarito dalla nota circolare della Funzione Pubblica n. 1/2015) determinò per l'amministrazione l'inevitabile decisione di prolungare il rapporto instaurato ex art. 110 Tuel per l'intera durata del mandato del sindaco.

Di fatto, pur a seguito di successivi atti di proroga dell'originario incarico, il rapporto con il comandante ha avuto una durata superiore a tre anni e, nello specifico, si è protratto fino al 31.07.2018 (*all. 2.SG.2*).

Con riferimento all'incarico di dirigente tecnico, Responsabile dell'A.O. III del Comune di Monopoli, ulteriori ragioni di carattere contingente ma certamente non trascurabili indussero l'Amministrazione a definire in prima battuta una limitata durata all'incarico in parola.

La selezione fu infatti indetta a seguito della mobilità volontaria del precedente dirigente verso il Comune di Bari. La procedura di mobilità risultava tuttavia gravata da un contenzioso che avrebbe potuto determinare per l'Amministrazione la necessità di riassumere il dirigente ceduto per mobilità. Detta eventualità (poi peraltro verificatasi) fu gestita dall'amministrazione prevedendo una durata iniziale di sei mesi del relativo incarico ed una possibilità di risoluzione anticipata dello stesso in conseguenza dell'annullamento della procedura di mobilità sub iudice.

Nell'avviso infatti fu precisato che *“l'esito del procedimento selettivo di cui al presente avviso e gli atti ad esso conseguenti restano condizionati al perfezionamento del passaggio ad altra Amministrazione del dirigente pro tempore dell'Area Organizzativa Tecnica III Lavori Pubblici e Manutenzioni”*.

Anche l'incarico di dirigente dell'A.O. III del Comune di Monopoli si è inoltre di fatto protratto per una durata superiore a tre anni.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 3: “Irregolarità varie nella costituzione del fondo per il trattamento accessorio della dirigenza: a) incremento non giustificato da processi di riorganizzazione e/o da aumento di funzioni per l’anno 2015; b) mancata costituzione anno 2017 con omessa acquisizione del parere del Collegio dei Revisori dei Conti in ordine alla compatibilità delle risorse destinate alla remunerazione accessoria con i vincoli di bilancio” Riferimenti normativi art. 26 CCNL 23/12/1999, art. 40 D. lgs. 30/03/2001, n. 165. Pagg. 32 e 34.

1. **Rappresentazione dell’evoluzione pluriennale dei provvedimenti di costituzione del fondo;**
2. **Successiva attività dell’Ente finalizzata alla rettifica del fondo per il personale dirigente.**

Quanto al punto 1

In via preliminare, si vogliono fornire opportune e necessarie osservazioni e chiarimenti in ordine a considerazioni che, **seppur non oggetto di formale rilievo** secondo quanto riportato nella tabella delle irregolarità, meritano, ad avviso di questo comune, idonee esplicazioni utili a dare una corretta lettura a quanto rilevato.

Anno 2010 e precedenti (pagg. 26-30).

Il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza del Comune di Monopoli per l’anno 2010 è stato costituito con determinazione dirigenziale RCS n. 159 del 29/12/2010 – RCG n. 217/2011 (*all. 3.AOI.1*). La relazione della RGS riferisce che *“non risulta possibile risalire...alle modalità con le quali la quantificazione è stata fissata nell’ammontare di € 282.645,07”*, asserendo che *“...appare essere stata operata una quantificazione del tutto discrezionale”*. In verità, la determinazione dirigenziale RCS n. 159 del 29/12/2010 – RCG n. 217/2011, risulta semplicemente priva del prospetto esplicativo delle voci di costituzione del fondo previste dal CCNL della dirigenza – Regioni e Autonomie Locale sempre puntualmente presente in tutti gli altri atti di costituzione dei fondi prodotti dal Comune di Monopoli.

Pertanto, è doveroso in questa sede chiarire quanto segue.

Con deliberazione n. 100 del 28.5.2009 (*all. 3.AOI.2*) la Giunta Comunale è intervenuta ad approvare la nuova graduazione delle posizioni dirigenziali ad attuazione di uno stabile *“Programma di miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi istituzionali”* voluto dal Consiglio Comunale giusta deliberazione n.16 del 31.3.2006, e concretizzato con l’approvazione della nuova struttura organizzativa del Comune di Monopoli determinata giusta deliberazioni di Giunta Comunale n. 145 del 15.9.2006 e n. 44 del 2.4.2008 (*all. 3.AOI.3*).

Con tale ultimo provvedimento l’Esecutivo comunale conclude un importante processo di riorganizzazione finalizzato al miglioramento quali/quantitativo dei servizi esistenti e attivazione di nuovi servizi con contestuale incremento di responsabilità della dirigenza (si istituì la nuova area organizzativa VII – Sviluppo Locale e si attivarono numerosi nuovi servizi: Avvocatura comunale, servizio

riscossioni, servizio invalidi civili, servizio espropri, servizio risorse del mare e agricoltura, servizio marketing territoriale, servizio internazionalizzazione piccole e medie imprese, servizio finanziamenti comunitari, etc.).

In particolare, con la Deliberazione n. 44 del 2.4.2008 si approva definitivamente la nuova struttura organizzativa composta da n. 7 aree organizzative e si dispone piena operatività della stessa con decorrenza dall'approvazione del bilancio 2008 (approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 16 del 30.5.2008).

Con la deliberazione n. 44 del 2.4.2008 la Giunta, altresì, conferisce mandato al Nucleo di Valutazione di *"...rideterminare la "pesatura" delle posizioni dirigenziali sulla base della presente struttura organizzativa"* e al Sindaco *"...di conferire ai dirigenti gli incarichi dirigenziali di responsabilità e direzione delle Aree Organizzative"*;

Il Sindaco, in attuazione della volontà dell'esecutivo e al fine di rendere operativa la nuova struttura organizzativa, provvede a conferire gli incarichi dirigenziali per la gestione delle nuove aree costituenti la nuova struttura organizzativa con due decreti: dapprima con il decreto n. 19-prot. n. 20932 del 7.5.2008 nelle more della individuazione previa apposita selezione di n. 2 dirigenti ex art. 110 del D. Lgs. 267/2000 e, successivamente, con decreto n. 27 – prot. 45399 del 29 settembre 2008.

Con i decreti del Sindaco e l'approvazione del bilancio 2008 la nuova struttura organizzativa inizia di fatto a funzionare e tutti i dirigenti vengono formalmente investiti della responsabilità di gestire, ognuno per l'area di competenza affidata dal Sindaco, la nuova struttura organizzativa approvata con la deliberazione di Giunta Comunale n. 44 del 2.4.2008.

Tuttavia, ai dirigenti non viene riconosciuta contestualmente alcuna modifica della retribuzione di posizione percepita sino a quel momento e riferita ad assetto organizzativo anteriore a quello effettivamente gestito.

In particolare, come spiegato nella su citata deliberazione n. 100/2009, in riferimento a tale adempimento, la Giunta Comunale provvedeva con deliberazione n. 65 del 9.5.2008 (*all. 3.AOI.4*) ad approvare la modifica dei criteri generali relativi all'individuazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione, dando mandato al Nucleo di Valutazione di provvedere in virtù della metodologia di graduazione approvata, alla *"ri-pesatura"* delle posizioni dirigenziali del Comune di Monopoli all'interno della nuova struttura organizzativa.

In questo momento però il Nucleo di valutazione non era funzionante in quanto aveva trovato naturale decadenza con l'insediamento della nuova Amministrazione in data 24/04/2008.

L'Ente rimaneva sprovvisto del Nucleo di Valutazione sino addirittura al 18/2/2009 data in cui il Sindaco del Comune di Monopoli nominava con il decreto sindacale n. 2/2009 i componenti del nuovo Nucleo di valutazione e di controllo strategico.

In attuazione della deliberazione n. 65 del 9.5.2008 il nuovo Nucleo di valutazione dopo diverse sedute addiveniva con il verbale n. 4/2009 del 7.4.2009 alla definitiva pesatura delle posizioni dirigenziali della nuova struttura organizzativa approvata con deliberazione di G.C. n. 44 del 2.4.2008, che di seguito si riporta, mettendola a raffronto con la pesatura riferita alla vecchia struttura organizzativa:

**graduazione posizioni dirigenziali a regime
con nuova struttura organizzativa a 7 aree**

	valore di pesatura ex verbale n. 4/2009 del Nucleo di valutazio ne	Valore economico posizione vecchia struttura organizzativa	valore economico posizioni dirigenziali nuova struttura organizzativa ex verbale n. 4/2009 del Nucleo di valutazione	Differenza = valore entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività ex art. 26 CCNL 23.12.1999
Area I	213	39.364,00 €	43.322,70 €	3.958,70 € ²
Area II	187	35.750,00 €	37.554,57 €	1.804,57 €
Area III	187	35.750,00 €	37.554,57 €	1.804,57 €
Area IV	174	35.750,00 €	35.926,44 €	176,44 €
Area V	169	35.750,00 €	35.318,12 €	- 431,88 €
Area VI	173	35.750,00 €	35.801,19 €	51,19 €
Area VII	173	- €	35.801,19 €	35.801,19 €
totale		218.114,00 €	261.278,78 €	43.164,78 €

Tuttavia, come esplicitato sempre nella deliberazione n. 100/2009, il Nucleo di Valutazione, di concerto con il Sindaco, acquisita la volontà di quest'ultimo di non affidare, ad esito delle selezioni non ritenute soddisfacenti, incarico ex art. 110 del D.Lgs. 267/2000 per la direzione della nuova A.O. VII, definisce una **nuova, seconda pesatura delle posizioni**, prendendo atto della volontà del Sindaco, formalizzata con decreto n. 27 del 29.9.2008, di attribuire maggiori servizi e responsabilità alla posizione dirigenziale relativa all'A.O. I (denominata convenzionalmente Area Complessa o Area I-VII) e assegnare al Segretario Generale la gestione dei servizi risorse umane e demografici.

In sostanza, la nuova struttura organizzativa, progettata su sette aree e con nuovi servizi, inizia a funzionare con tutti i servizi previsti distribuiti solo su sei aree anziché su sette.

Tale decisione ha di fatto garantito un risparmio di spesa ingente per l'Ente come rappresentato nella delibera n. 100/2009 e ha determinato il seguente assetto di pesatura delle posizioni dirigenziali:

² Nel verbale n. 4/2009 del Nucleo di Valutazione e nella deliberazione di G.C. n. 100/2009 per mero errore di battitura questo risultato è riportato in € 2.958,70 anziché 3.958,70.

**graduazione posizioni dirigenziali provvisoria
con nuova struttura organizzativa a 6 aree**

	valore di pesatura ex verbale n. 4/2009 del Nucleo di valutazione	Valore economico posizione vecchia struttura organizzativa	valore economico posizioni dirigenziali nuova struttura organizzativa	differenza = valore 'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività
Area I	213	39.364,00 €	44.013,47 €	4.649,47 €
Area II	187	35.750,00 €	37.554,57 €	1.804,57 €
Area III	187	35.750,00 €	37.554,57 €	1.804,57 €
Area IV	174	35.750,00 €	35.926,44 €	176,44 €
Area V	169	35.750,00 €	35.318,12 €	- 431,88 €
Area VI	173	35.750,00 €	35.801,19 €	51,19 €
Area VII	173	- €	- €	- €
totale		218.114,00 €	226.168,36 €	8.054,36 €

Quest'ultimo assetto di pesatura è quello effettivamente adottato nelle more della nomina del Dirigente dell'A.O. VII e ha garantito di fatto una minore spesa annua di € 35.110,42 riferita a somme non stanziare nel fondo della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, proprio perché la gestione di tutti i nuovi servizi attivati con la struttura organizzativa a sette aree è garantita attraverso i 6 dirigenti in servizio e il segretario generale.

La Giunta comunale con la deliberazione n. 100 del 28.5.2009 approva quindi la nuova graduazione delle posizioni dirigenziali per l'assetto organizzativo a regime a 7 aree *“dando atto che in caso di copertura di tutte le posizioni dirigenziali con i rispettivi dirigenti il fondo dovrà essere incrementato come da prospetto contabile...”* ivi indicato.

Per effetto di tali disposizioni la Giunta, dopo l'approvazione della deliberazione n.100 del 28.5.2009, è finalmente nelle condizioni di addivenire all'approvazione della costituzione e utilizzo del Fondo 2008 giusta deliberazione n. 101 del 28.5.2009 (*all. 3.AOI.5*).

Il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza per l'anno 2009, invece, viene approvato con deliberazione n. 244 del 23.12.2009 (*all. 3.AOI.6*), ed è regolarmente adeguato alla effettiva pesatura delle nuove posizioni dirigenziali approvate con la deliberazione di Giunta Comunale n.100/2009 riferite alla nuova struttura organizzativa approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 44 del 2.4.2008. Il fondo 2009 all'atto della sua costituzione ammonta ad € 265.044.00 di cui € 187.977,16 ex art. 26 comma 3 del CCNL 23.12.2009.

A questo punto occorre rammentare che il 22.2.2010 viene sottoscritto e diviene efficace il nuovo *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale Dirigente del comparto Regioni e autonomie locali (Area II) Quadriennio normativo 2006-2009, Biennio 2006-2007*, il quale all'art. 16 dispone la disciplina per gli "Incrementi delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato" ai sensi del quale viene adeguato il fondo 2010.

In attuazione dell'art. 16 del CCNL 22.2.2010, il fondo 2010 viene incrementato di € 17.001,07 per un totale di € 285.045,07 secondo il dettaglio esplicativo che pare assente in atti in allegato alla determinazione RCS n. 159 del 29/12/2010 – RCG n. 217/2011 di costituzione del fondo 2010, ma che può dedursi dall'atto di costituzione del fondo 2011. Le integrazioni operate al fondo 2010, come può facilmente evincersi, sono pertanto esclusivamente e tassativamente determinate da quanto disposto dal su citato art. 16 del CCNL 22.2.2010.

Con il CCNL 22.2.2010 si provvede, altresì, all'adeguamento delle posizioni dirigenziali con determinazione dirigenziale n. 545 del 12.3.2010.

La delibera n. 33 del 16.3.2012 (*all. 3.AOI.7*) di costituzione del fondo 2011, infatti, fornisce un quadro esplicativo molto accurato in quanto, provvede, da un lato, **solo nominalmente** a rendere conto dell'assetto definitivo che il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza deve avere qualora la struttura organizzativa inizi a funzionare a regime con sette aree (allegato A alla delibera).

Tale precisazione si rivela necessaria perché il Sindaco dall'anno 2011 con proprio decreto aveva deciso di utilizzare a regime la nuova struttura organizzativa a sette aree, affidando la gestione della A.O. VII al Segretario Generale, nelle more della individuazione del dirigente.

La delibera n. 33 del 16.3.2012 in proposito chiaramente riferisce quanto segue:

"(...)

3. Di approvare e dare atto che l'assetto a regime del fondo per il finanziamento della posizione e del risultato della dirigenza del Comune di Monopoli nel rispetto dell'art. 26, comma 3 del CCNL23.12.1999 è individuato secondo quanto definito nell'Allegato A;

4. Di dare atto che ad oggi non vi è disponibilità di bilancio per garantire copertura al fondo indicato sub 3)

5, Di approvare per l'effetto il fondo 2011 per il finanziamento della posizione e del risultato dei dirigenti del Comune di Monopoli secondo quanto definito nell'Allegato B

(...);

Ciò esplicitato, si dà atto che la Relazione della RGS cita, a pagina 29, dati relativi proprio a questo **fondo di cui all'Allegato A** (consistenza totale di € 327.272,99 di cui € 233.205,08 a titolo di risorse ex art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999) che di fatto **non è mai stato attuato, né finanziato**.

Dall'altra parte, la delibera n. 33 del 16.3.2012 provvede formalmente ad approvare (Allegato B) il finanziamento del fondo 2011, effettivamente utilizzato, dettagliando ogni singola voce prevista dal CCNL e rappresentando l'entità degli incrementi previsti dall'art. 16 del CCNL 22.2.2010 che ammontano ad € 17.001,07 per un totale di consistenza del fondo 2011 pari ad € 282.045,07 di cui € 187.977,16 a titolo di risorse ex art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999.

In merito, è risolutivo dare atto che il comportamento adottato dall'amministrazione con la deliberazione di giunta comunale n. 33 del 16.3.2012 **è stato sottoposto dal Comune di Monopoli all'attenzione dell'IGOP** –

Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico e del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (giusta richiesta di parere prot. n. 47415 del 24/09/2012) (*all. 3.AOI.8*). Il comune, in sostanza, ha richiesto, dopo l'attivazione della nuova struttura organizzativa a sette aree dal 4.3.2011, se fosse legittimo continuare a non finanziare il fondo a regime per la retribuzione di posizione e risultato dei dirigenti ormai funzionante a 7 aree, nonostante la copertura di una di queste con incarico al Segretario Generale, ciò al fine di poter pervenire al completamento dell'assetto dirigenziale con l'assunzione del settimo dirigente. **L'IGOP ha dato riscontro**, giusta nota prot. n. 87997 del 15.10.2012 (*all. 3.AOI.9*), affermando che “(...) qualora – come nel caso della delibera n. 100 del 28.5.2009 del Comune di Monopoli – si addivenga alla definizione di nuove posizioni dirigenziali rispetto a quelle concretamente esistenti, **è perciò necessario fare riferimento all'art. 26, comma 3 del CCNL 21.12.1999 che, in via eccezionale e proprio a seguito di ridisegno organizzativo, consente di incrementare il fondo del personale con qualifica dirigenziale, unicamente a seguito della concreta copertura del nuovo posto creato nell'organizzazione attraverso una nuova assunzione o un procedimento di mobilità (...)**”. In virtù di tale parere dell'IGOP, il Comune di Monopoli ha ricevuto conferma della correttezza del proprio operato.

Del resto, anche l'ARAN ha avuto modo di rispondere a quesito sull'art. 26, comma 3, cit., affermando (orientamento applicativo AII103, confermativo e implementativo dell'AII28) che “... le indicazioni dell'orientamento applicativo AII28 potevano e possono essere applicate solo con riferimento ai posti della dotazione organica vacanti ed effettivamente ricoperti. Infatti, anche di recente la Corte dei Conti ha dichiarato l'illegittimità di una quantificazione delle risorse decentrate effettuata con riferimento alla dotazione organica e, quindi, anche ai posti vacanti della stessa. Nella stessa linea si muove anche il Servizio ispettivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Conseguentemente, l'orientamento applicativo in esame poteva trovare applicazione solo a seguito della progressiva ed effettiva copertura dei posti vacanti della dotazione organica. ...”.

Quanto sopra illustrato consente di fornire la giusta chiave di lettura a quanto costituisce oggetto di rilievo:

a) incremento non giustificato da processi di riorganizzazione e/o da aumento di funzioni per l'anno 2015 (pag. 32 della Relazione)

In ordine al fondo 2014, costituito giusta deliberazione n. 167 del 4/11/2015 (*all. 3.AOI.10*), si dà atto che lo stesso non presenta alcuna variazione rispetto a quello del 2010 e degli anni successivi se non per la parte relativa all'utilizzo, per la retribuzione di risultato, delle somme di cui agli articoli 27, comma 9 e 28 del CCNL 23.12.1999.

In ordine ai rilievi riferiti al fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dell'anno 2015 si ritiene opportuno proporre chiarimenti ricostruendo in modo cronologico gli atti propedeutici alla effettiva costituzione del fondo 2015.

Con Deliberazione di C.C. n. 45 del 9.12.2013 (*all. 3.AOI.11*) l'amministrazione neo insediata ha approvato i criteri generali in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 38 del 28.2.2014 (*all. 3.AOI.12*) in occasione dell'approvazione degli indirizzi di mandato della nuova Amministrazione, il comune di Monopoli ha individuato gli obiettivi di riorganizzazione dell'Ente attraverso i quali portare a compimento il programma di mandato.

Nel Documento Unico di Programmazione 2015 sono stati declinati tali obiettivi ed individuati i servizi di nuova istituzione.

In quella sede, dunque, ferma restando l'esigenza di rimuovere le criticità riscontrate nell'allora vigente assetto organizzativo attraverso un nuovo disegno della struttura finalizzato a recepire le disposizioni in tema di performance organizzativa, controlli, prevenzione della corruzione e trasparenza, si intese rinnovare l'assetto organizzativo prevedendo:

- la riduzione da sette a sei delle aree dirigenziali tra le quali ridistribuire le funzioni esistenti secondo criteri di omogeneità e specifica professionalità,
- la creazione di uffici anche intersettoriali chiamati a soddisfare scelte strategiche in tema di valorizzazione del territorio, ambiente e paesaggio,
- la creazione ed il potenziamento di servizi trasversali alle diverse aree organizzative,
- la razionalizzazione dei servizi esistenti,
- l'attivazione di nuovi servizi,
- istituzione dell'ufficio della pianificazione integrata del territorio,
- istituzione dell'ufficio del giudice di pace,
- istituzione dell'ufficio di ARO (Ambito Raccolta Ottimale rifiuti solidi urbani),
- istituzione dell'ufficio per la valorizzazione della biblioteca comunale e del nuovo teatro comunale,
- riorganizzazione del servizio ambiente ed attivazione dell'ufficio Vas in convenzione con il Comune di Modugno,
- riorganizzazione del servizio informatico comunale,
- riorganizzazione del servizio Suap.

Con deliberazione di Giunta Comunale n.214 del 15.12.2015 (*all. 3.AOI.13*) l'esecutivo comunale ha definitivamente approvato la nuova struttura organizzativa dell'ente e la nuova dotazione organica, contestualmente ha disposto indirizzi per la contrattazione del fondo retribuzione del personale non dirigente e del fondo di posizione e di risultato del personale dirigente.

Con tale provvedimento la Giunta Comunale, dato atto dell'attivazione di nuovi servizi e di un processo di riorganizzazione finalizzato all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti con correlato ampliamento delle competenze e incremento del grado di responsabilità e di capacità della dirigenza dispone:

“6. di dare atto che la suddetta riorganizzazione rende applicabili gli istituti di cui all'art. 26, comma 3 del CCNL Regioni e Autonomie Locali - Area dirigenza ed all'art. 15 comma 2 e 5 del CCNL 01.04.1999 Regioni e Autonomie Locali - personale non dirigente;

7. di dare mandato all'OIV di esprimersi in ordine alla sussistenza delle ragioni che giustificano gli incrementi dei fondi, nonché di procedere alla graduazione e pesatura economica delle posizioni dirigenziali rideterminate;

8. di autorizzare il Presidente della Delegazione Trattante di parte pubblica, acquisiti pareri di cui al punto 6; alla formale costituzione del fondo del personale dirigente e non dirigente”.

Tali prescrizioni della Giunta si ritengono essenziali per valutare le eventuali risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività in conformità a quanto prescritto dall'art. 26, comma 3, del CCNL 22.12.1999.

L'organo che, ai sensi di legge e di Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei servizi del Comune di Monopoli, è chiamato a compiere tale valutazione è l'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.).

L'O.I.V., come attestato con verbale n. 8 del 7.7.2015 (*all. 3.AOI.14*), aveva già avviato lo studio della nuova struttura organizzativa del Comune di Monopoli. Dopo la definitiva approvazione della stessa, l'O.I.V. provvede a definire una complessiva valutazione e ponderazione delle nuove posizioni dirigenziali a mezzo del vigente Sistema di graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione della dirigenza approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 65 del 9.5.2008, come attestato con verbale n. 22 del 18.12.2015 (*all. 3.AOI.15*). ad esito della valutazione dei 22 parametri di pesatura previsti dal sistema, l'O.I.V. valuta l'entità delle risorse necessarie, ai sensi dell'art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999, per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali in un totale di € 16.222,168.

A valle di questo lavoro la Giunta con la deliberazione n. 229 del 22.12.2015 (*all. 3.AOI.16*) approva un provvedimento che riporta in allegato la effettiva costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti per l'anno 2015 che corrisponde all'entità dei fondi relativi agli anni 2010 e ss. (€ 282.045,07) a cui viene aggiunta esclusivamente ed esattamente la quota incrementale prevista dall'art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999 (€ 16.222,168) per un totale complessivo di € 298.267,24.

La costituzione del fondo 2015 differisce da quella dell'anno precedente, infatti, solo per la voce relativa all'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999 che passa da € 187.977,16 ad € 204.199,33.

È questo, in concreto, l'atto di costituzione del fondo 2015 riconosciuto come tale anche dal Collegio dei Revisori dei Conti che con verbale del 21.12.2015 (*all. 3.AOI.17*), *"...visto il verbale n. 22 del 18.12.2015 con il quale l'Organismo Indipendente di Valutazione ha espresso parere favorevole all'incremento delle risorse nella misura prevista dal CCNL..., preso atto della rideterminazione del fondo per le risorse decentrate di parte stabile e variabile relative all'anno 2015; ...esprime favorevole, ai sensi per gli effetti di cui all'art. 40 del D.Lgs. 165/2001, in ordine alla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa, così come esposti nella esaminata relazione illustrativa, con i vincoli di bilancio, con i vincoli di cui al patto di stabilità e con il vincolo di riduzione della spesa di personale"*.

Tale incremento, pertanto, è stato inserito nel fondo 2015 come obiettiva conseguenza degli effetti della nuova struttura organizzativa varata dal Comune di Monopoli con deliberazione n.214 del 15.12.2015 a conclusione di una approfondita valutazione operata in modo puntuale dall'Organismo Indipendente di Valutazione e con il parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti, come innanzi esplicato.

La delibera di Giunta Comunale n. 229 del 22.12.2015 propone, altresì, in allegato anche l'ipotesi di utilizzo del fondo 2015 di fatto rendicontando quanto utilizzato per le posizioni dirigenziali (€ 212.647,00) sino a dicembre 2015.

Ciò esplicato, per completezza espositiva si deve dare atto che, la nuova struttura organizzativa inizia ad essere operativa da subito. In particolare, la deliberazione n. 214 del 15.12.2015 dispone chiaramente che: *"...la nuova struttura organizzativa diventa efficace..., dalla data di esecutività della presente deliberazione (15.12.2015) sia per quanto attiene gli aspetti giuridici, sia per quanto attiene ai correlati aspetti economici sulla scorta di quanto definito dall'Organismo Indipendente di valutazione"*.

Tuttavia, nonostante il pieno funzionamento della nuova struttura organizzativa (con decorrenza 15.12.2015) e l'attribuzione con Decreto del Sindaco n.18 – prot. 1746 del 14.1.2016 (*all. 3.AOI.18*) dei nuovi incarichi dirigenziali sulla base della nuova struttura organizzativa, nonostante la definitiva valutazione operata a cura dell'O.I.V. dell'entità delle risorse necessarie, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999, a sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali per un totale di € 16.222,168, gli incrementi delle posizioni dirigenziali riferiti alla nuova struttura organizzativa non vengono liquidati in favore dei dirigenti fino alla fine del 2018.

La Giunta Comunale, infatti, con la deliberazione n. 229 del 22/12/2015 sulla base delle valutazioni effettuate dall'OIV, giusta verbale n. 22/2015, ha assodato l'entità del necessario incremento del fondo della dirigenza pari ad € 16.222,168, ma formalmente ha rinviato ad atto successivo la definitiva attribuzione di tale incremento in favore dei *“...dirigenti direttamente coinvolti nelle nuove attività”* come previsto dall'art. 26 del CCNL del 23.12.1999, ciò in quanto all'indomani della nuova “pesatura” effettuata dall'OIV con il verbale n.22 del 18.12.2015, alcuni dirigenti avevano opposto osservazioni³. Il confronto tra Dirigenti, OIV e Amministrazione si protraeva addirittura fino a maggio 2018.

Il Segretario Generale, pertanto, in qualità di responsabile della gestione del Servizio Risorse umane dell'Ente, prudenzialmente e opportunamente ha deciso di non operare alcuna liquidazione degli incrementi in favore dei dirigenti, nelle more dell'adozione di una deliberazione di Giunta Comunale che formalmente approvasse i valori economici correlati alla nuova graduazione delle posizioni dirigenziali.

In sostanza, l'Ente era consapevole di dover corrispondere un incremento della retribuzione di posizione e di risultato ai dirigenti con decorrenza dalla annualità 2016 così come disposto dalla delibera di G.C. n. 214/2015, nel limite massimo annuo complessivo di € 16.222,168, ma non ha ritenuto da subito esigibile da parte degli stessi il rispettivo incremento in attesa delle definitive determinazioni dell'O.I.V. da recepire formalmente in apposito atto della Giunta Comunale.

Pertanto, nelle more della definizione del contraddittorio di analisi (peraltro solo) tecnica sulle funzioni di preposizione, il fondo 2016 viene costituito con la determinazione n.1374 del 30.12.2016 (*all. 3.AOI.19*) per un importo complessivo di € 298.267,24 al lordo dell'incremento di € 16.222,168 determinato dall'OIV giusta verbale n. 22/2015 e recepito dalla Giunta comunale con deliberazione n. 229 del 22/12/2015.

³ Più precisamente con nota prot. n. 1157 dell'11.1.2016 il dirigente dell'A.O. II Servizi Finanziari (dott. Spinozzi) proponeva accesso agli atti e richiesta chiarimenti all'Organismo Indipendente di Valutazione, che l'OIV valutava giusta verbale n. 4 del 19.2.2016. Alla fine dello studio delle valutazioni del dott. Spinozzi, l'OIV decideva di rettificare la graduazione delle posizioni dirigenziali determinate con verbale n. 22/2015 e formalizzava tale rettifica giusta verbale n. 6 del 15.4.2016. Successivamente anche tale verbale di “pesatura” riceveva contestazioni. In particolare, il dirigente dell'A.O. V (dott. Calabrese) proponeva osservazioni con nota prot. n. 6865 del 7.2.2017. L'OIV avviava lo studio di tali osservazioni giusta verbale n. 2 del 17.2.2017. Il verbale dell'OIV n. 19 del 9.10.2017 attesta che in seguito a tali osservazioni si svolgevano diverse riunioni che coinvolgevano anche il Sindaco e portavano il dott. Calabrese il 31.7.2017 a produrre ulteriori integrazioni alle osservazioni già presentate a febbraio del 2017. L'OIV riusciva, quindi, solo con il verbale n. 6 del 18.5.2018, a raggiungere una definitiva determinazione della graduazione delle posizioni dirigenziali relative alla nuova struttura organizzativa approvata con delibera di G. C. n.214 del 15.12.2015.

Il fondo 2017 ha il medesimo identico assetto.

Nel 2018 al termine del contraddittorio instaurato tra alcuni dirigenti dell'ente e l'O.I.V., quest'ultimo conclude le proprie valutazioni ed in via definitiva licenzia la pesatura delle posizioni dirigenziali coerenti con la nuova struttura organizzativa approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 214 del 15.12.2015 giusta verbale n.6 del 18.5.2018.

A proposito delle pesature proposte dall'OIV, preso atto di quanto rappresentato a pagina 36 della relazione RGS, si ritiene opportuno proporre un necessario approfondimento. La relazione riferisce letteralmente che *“Se le pesature approvate con deliberazioni n. 100/2009 e n.229/2015 (verbale OIV n. 22/2015) sono conseguenti a revisioni dell'assetto organizzativo dell'Ente, la stessa cosa non si può affermare con le pesature applicate rispettivamente con determinazione dirigenziale n. 1374/2016 (verbale OIV n. 5/2016) (all. 3.AOI.20) e deliberazione n. 118/2018 (all. 3.AOI.21) (verbale OIV n. 6/2018) (all. 3.AOI.22)”*.

In verità le modifiche organizzative in virtù delle quali l'Ente rivede la “pesatura” delle posizioni dei dirigenti sono **solo due**:

- 1) la deliberazione di G.C. n.44/2008 a cui si riferisce la “pesatura” approvata con deliberazione di G.C. n. 100/2009 giusta verbale del Nucleo di Valutazione n. 4/2009 del 7.4.2009;
- 2) la deliberazione di G.C. n. 214/2015 a cui si riferisce la pesatura recepita con delibera n. 229/2015 giusta verbale OIV n.22/2015 (verbale che per le ragioni esplicate in nota n. 2 subirà come vedremo due revisioni nella parte in cui determina la pesatura di ogni singola posizione).

Con il verbale n.22/2015, come innanzi esplicitato, l'OIV valuta l'entità delle risorse necessarie, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999, a sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali in un totale di € 16.222,168 ed effettua, quella che sarà, solo la prima valutazione di tutte le posizioni dirigenziali. Infatti, sempre come innanzi già anticipato, questo verbale innesca una serie di osservazioni da parte di alcuni dirigenti, che, da una parte, non impediscono di determinare il recepimento nei fondi della somma incrementale complessiva di € 16.222,168 individuata dall'OIV; ma, dall'altra determinano di fatto un “congelamento” delle liquidazioni degli incrementi delle posizioni nelle more della definitiva valutazione da parte dell'OIV.

Una prima revisione da parte dell'OIV delle “pesature” poste in essere con verbale n. 22/2015, arriva giusto verbale n. 5 del 18.4.2016. Tale pesatura viene solo nominalmente recepita nel fondo 2016 di cui alla Determinazione dirigenziale n. 1374 del 30.12.2016, che rimane nel suo complesso sempre nei limiti di € 298.267.24 (€ 282.045,07 fondo ante struttura organizzativa di cui alla delibera di G.C. n. 214/015 + € 16.222,168 incremento fondo dopo struttura organizzativa di cui alla delibera di G.C. n. 214/2015).

Questo fondo, infatti, richiama l'articolazione delle posizioni dirigenziali indicate nel verbale n. 5/2016 (per un totale di € 247.442,37), ma a ciò non consegue alcuna liquidazione nella nuova misura, in attesa di un atto formale dell'Ente che approvi definitivamente la articolazione della quantificazione delle posizioni dirigenziali correlate alla revisione della struttura organizzativa di cui alla deliberazione di G.C. n. 214/2015.

Il contraddittorio tecnico-istruttorio tra alcuni dirigenti e l'OIV, tuttavia, prosegue ed approda finalmente all'ultima e definitiva revisione della valutazione delle posizioni dirigenziali giusta verbale n. 6 del 18.5.2018 ai sensi della quale la retribuzione di posizione dei dirigenti del Comune di Monopoli relativa alla revisione organizzativa di cui alla deliberazione di G.C. n. 214/2015 risulta essere la seguente:

area organizzativa	<u>valore storico</u> posizioni dirigenziali <u>precedente</u> alla revisione della struttura organizzativa di cui alla <u>deliberazione n. 214/2015</u>	<u>nuovo valore</u> posizione <u>collegato alla</u> revisione della struttura organizzativa di cui alla <u>deliberazione n. 214/2015</u>	differenza
Area I	44.412,03 €	44.607,44 €	195,41 €
Area II	38.643,93 €	42.379,81 €	3.735,88 €
Area III	38.644,93 €	40.647,21 €	2.002,28 €
Area IV	37.015,81 €	40.399,70 €	3.383,89 €
Area V	36.407,54 €	40.399,70 €	3.992,16 €
Area VI	36.890,62 €	38.098,74 €	1.208,12 €
totale	232.013,86 €	246.532,60 €	14.517,74 €

Il dato riportato nella relazione RGS e riferito ad un presunto ammontare di € 272.570,93 (pag. 36 della Relazione) della retribuzione di posizione complessiva dei dirigenti del comune di Monopoli non è esatto e **non è mai stato applicato dall'Ente** ed è presumibilmente frutto della lettura del verbale n. 6 del 18.5.2018 redatto in modo preciso, ma forse troppo sintetico dall'OIV.

In particolare, l'OIV non spiega le motivazioni per cui redige due tabulati di calcolo:

- 1) il primo tabulato *pro forma* denominato “calcolo del VEP (Valore Economico di Pesatura) secondo lettera della deliberazione n. 65/2008” in cui applica pedissequamente la formula di calcolo di cui alla delibera di G.C. n. 65/2008 e nel quale si manifesta il paradosso che tale formula può determinare senza l'apposita “normalizzazione della formula” definita dal Nucleo di Valutazione del 2009 (in proposito si rimanda alla esplicazione proposta più avanti nelle osservazioni al rilievo n. 4): in particolare genera Valori Economici di Posizione non sempre coerenti e direttamente proporzionali al Valore di Pesatura;
- 2) il **secondo effettivo** e denominato “calcolo VEP (valore economico di pesatura) secondo interpretazione OIV 2009 approvata con Delibera di Giunta n. 100 del 28/5/09” nel quale si applica la formula di calcolo “normalizzata” e si determinano in via definitiva le valutazioni delle posizioni dei dirigenti per un totale complessivo di € 246.532,60 (cfr. colonna denominata “Vep nuova struttura organizzativa aggiornata ad ultimo incremento contrattuale biennio economico 2008/2009”) a fronte delle posizioni “storiche” approvate con delibera n. 100/2009 e riferite alla vecchia struttura organizzativa (cfr. colonna denominata “VEP attuale posizione pagata”).

La Giunta Comunale con deliberazione n. 118 del 23.5.2018 decide di approvare la definitiva graduazione delle posizioni dirigenziali e con il medesimo atto si ritiene opportuno richiamare la costituzione del fondo 2016. Sempre con tale

provvedimento l'Esecutivo comunale dispone che “...**per l'effetto della definitiva presa d'atto della pesatura delle posizioni dirigenziali qui contenuta, si potrà procedere ai conseguenti adeguamenti economici con decorrenza dall'anno 2016**”.

Questa disposizione della Giunta, in particolare, **non costituisce alcuna applicazione retroattiva dei valori delle posizioni dirigenziali**, in quanto già la deliberazione n. 214 del 15.12.2015, come innanzi evidenziato aveva chiaramente disposto che: “...*la nuova struttura organizzativa diventa efficace..., dalla data di esecutività della presente deliberazione (15.12.2015) sia per quanto attiene gli aspetti giuridici, sia per quanto attiene ai correlati aspetti economici sulla scorta di quanto definito dall'Organismo Indipendente di valutazione*”.

Di fatto si è determinato solo un differimento delle liquidazioni in favore dei dirigenti con due anni di ritardo, a causa del prolungarsi del contraddittorio tra alcuni di essi e l'Organismo di Valutazione. Si deve precisare, altresì, che l'Ente, in sede di liquidazione, ancorché ritardata, non ha corrisposto interessi ed ha scongiurato un possibile contenzioso con i dirigenti che diligentemente avevano eseguito i nuovi incarichi dirigenziali relativi alla nuova struttura organizzativa in virtù del decreto del Decreto del Sindaco n.18 – prot. 1746 del 14.1.2016, ma che non venivano retribuiti in conformità alla nuova graduazione delle posizioni dirigenziali.

Da ultimo, il fondo per la retribuzione della posizione e del risultato dei dirigenti per l'anno 2018 approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 221 del 28.12.2018 (*all. 3.AOI.23*) riassume esattamente e coerentemente quanto sin ora esplicitato (e che rappresenta di fatto la consistenza dei fondi 2016 e 2017): ha una consistenza complessiva sempre nei limiti di € 298.267.24 (€ 282.045,07 fondo ante struttura organizzativa di cui alla delibera di G.C. n. 214/015 + € 16.222,168 incremento fondo dopo struttura organizzativa di cui alla delibera di G.C. n. 214/015); prevede un utilizzo per la retribuzione di posizione dei dirigenti pari ad € 246.286,00 in conformità a quanto valutato dall'OIV con verbale n. 6 del 18.5.2018; prevede, nella costituzione, una quantificazioni di risorse ex art. 26, comma 3 del CCNL del 23.12.1999 pari ad € 204.1999.33 (rivenienti da € 187.977.16 che costituivano questa voce prima dell'approvazione della revisione della struttura organizzativa approvata con deliberazione n. 214/2015 + € 16.222,168 che costituiscono l'entità delle risorse necessarie, ai sensi dell'art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999, per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali in virtù della revisione della struttura organizzativa approvata con deliberazione n. 214/2015).

Ciò esplicitato, si ritiene di aver chiarito che i fondi 2015, 2016 e seguenti sono stati costituiti mediante incremento annuale di € 16.222.168 conseguenza di una corretta applicazione dell'art. 26, comma 3 del CCNL 23.12.1999 in virtù della nuova struttura organizzativa approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 214 del 15.12.2015.

Infatti, solo dopo aver determinato l'incremento delle risorse ex art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999 a seguito di valutazione posta in essere dall'OIV, organismo dotato delle necessarie competenze ed individuato precipuamente dalla legge e dal Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi⁴ quale organismo competente a tal fine, l'Ente ha proceduto a definire la retribuzione di posizione per ciascuna funzione dirigenziale “...*nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui*

⁴ Art. 46, comma 1, lett. h) ed i): “l'Organismo Indipendente di Valutazione... h) propone, sulla base del sistema di misurazione e valutazione della performance all'organo di indirizzo politico-amministrativo la valutazione annuale dei dirigenti e l'attribuzione ad essi dei premi; i) propone la graduazione delle posizioni dirigenziali e la pesatura delle posizioni organizzative e delle alte professionalità; ...”.

all'art. 26" in conformità a quanto disposto dall'art. 27, comma 2, del CCNL 23.12.1999, come modificato dall'art. 24 CCNL 22.2.2006.

b) mancata costituzione anno 2017 con omessa acquisizione del parere del Collegio dei Revisori dei Conti in ordine alla compatibilità delle risorse destinate alla remunerazione accessoria con i vincoli di bilancio" (pag. 34).

La ricostruzione procedimentale sopra illustrata che riporta all'anno 2018 la definizione degli aspetti della riorganizzazione varata nell'anno 2015 in ordine alla pesatura delle singole posizioni dirigenziali fornisce una prima spiegazione della mancata costituzione del fondo nell'anno 2017. La formale costituzione del fondo è infatti intervenuta successivamente alle definitive determinazioni della Giunta Comunale di presa d'atto della pesatura nel corso dell'anno 2018 e si è infatti pervenuti alla definizione dell'ipotesi di utilizzo del relativo fondo solo nell'anno 2019. Si trasmettono in allegato gli atti con cui la Giunta Comunale ha preso atto della formale costituzione del fondo ed autorizzato alla sottoscrizione dell'ipotesi di utilizzo demandando al Segretario Generale i successivi adempimenti. (dgc n. 196 del 20.09.2019) (*all. 3.AOI.24*). Al riguardo si evidenzia che l'importo complessivo del fondo per il salario accessorio dell'anno 2017 è identico a quello del 2016 ed è stato sottoposto, corredato da relativa relazione economico finanziaria e tecnica, al collegio dei revisori con nota prot. n. 50968 del 29.08.2019 (*all. 3.AOI.25*). In data 22.10.2019 con determinazione n. 1177 (*all. 3.AOI.26*) si è quindi provveduto alla liquidazione.

* * *

Quanto al punto 2

Successive attività dell'Ente finalizzata alla rettifica del fondo per il personale dirigente.

La verifica di computo del fondo, anche in via retroattiva, costituisce facoltà degli Enti che assurge a doverosa attività di autotutela in caso di eventuale rilevazione di discrasie e difformità applicative dei diversi istituti, a maggior ragione in sede ispettiva, ferma l'intervenuta consuntivazione delle annualità pregresse e le eventuali necessità di recupero di "sforamenti" finanziari.

Sostiene tale facoltà di controllo, anche retroattivo, la stessa ARAN, la quale – con parere RAL-499-15B1 reso sul quesito "*Come bisogna comportarsi qualora si rilevi un errore nella quantificazione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane?*" - ha avuto occasione di rassegnare quanto segue: "*La quantificazione delle risorse del fondo di cui all'art. 15 del CCNL dell'1.4.1999 è affidata alla responsabilità dei singoli enti che vi devono provvedere con correttezza e buona fede, nel rispetto delle regole fissate dallo stesso art. 15. La materia, in ogni caso, non è oggetto di contrattazione decentrata. Qualora l'ente, anche su sollecitazione sindacale, dovesse riconoscere un proprio errore nel procedimento di calcolo e di quantificazione delle singole voci, riteniamo che gli stessi criteri di correttezza e buona fede devono consigliare un intervento correttivo per conseguire un risultato più coerente con le clausole negoziali.*"

L'opportunità di rivedere, anche "ora per allora", il processo di costituzione del fondo trova poi ulteriore motivazione negli interventi operati dal legislatore con le note disposizioni recate

- dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, ai sensi del quale (nel testo a regime risultante dalle successive modifiche e integrazioni): "A decorrere dal

1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, ... non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo.”;

- dal comma 236 dell'articolo unico della legge di stabilità per l'anno 2016, n. 208/2015, ai sensi del quale: *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.”;*
- dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, che provvede a fissare il nuovo limite all'anno 2017 e ad abrogare il suddetto comma 236;
- dai nuovi CCNL Funzioni Locali del 21/5/2018 (personale non dirigente) e del 17/12/2020 (personale dirigente);
- dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, che dispone l'incremento dei fondi decentrati in proporzione al personale assunto ai sensi del DM attuativo del 17 marzo 2020 oltre al numero di quello in servizio al 31/12/2018 (media individuale del fondo accertato dagli organi di revisione per l'anno 2018).

Tutte le norme ricordate incidono sull'andamento costitutivo dei fondi in numerose annualità. Il loro intervento implica – a maggior ragione – una corretta verifica dello stanziamento complessivo 2010 (ultimo prima del blocco e delle riduzioni imposti dall'anno 2011 in poi), finalizzata ad assicurare la giusta determinazione – a regime – delle risorse di cui si tratta (ferma la previa esigenza di verificare – a monte – l'altrettanto corretta determinazione del primo fondo decentrato conseguente al varo della disciplina di riparto delle risorse in stabili e variabili, a decorrere dall'esercizio 2004). In merito al limite legale di finanziamento fissato al 2010, si è infatti espressa anche la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti della Lombardia (deliberazione n. 664/2011), la quale – sulla premessa che il comune istante, alla fine del 2010, “... aveva provveduto *“ora per allora”* alla ricostituzione dei vincoli contrattuali concernenti il periodo 1999/2009 per quanto concerne il personale direttivo e 1996/2009 con riferimento al personale dirigenziale” senza concludere, nello stesso termine, il processo contrattuale decentrato di utilizzo delle risorse – ha espresso l'avviso secondo il quale “... il legislatore ha *expressis verbis* ritenuto di delimitare l'entità dei rinnovi contrattuali solo per gli anni successivi al 2010, per di più ancorando la

determinazione dei livelli remunerativi all'anno solare 2010, utilizzando gli atecnici concetti di "spettanza" e "destinazione" che (prescindendo dalla classificazione della fase erogativa della spesa secondo la ripartizione propria della contabilità pubblica) evidenziano la correlazione alle prestazioni lavorative rese nell'anno di riferimento. Del resto, la conferma a tale impostazione è data dalla circostanza che il legislatore ha escluso ... la rilevanza dell'eventuale corresponsione di arretrati sinanco ai fini della determinazione delle retribuzioni legittimamente attribuibili nel corso degli anni 2011, 2012 e 2013. Peraltro, laddove lo stesso legislatore avesse voluto estendere l'applicazione del tetto di spesa agli emolumenti relativi ad anni anteriori al 2011, lo avrebbe fatto in modo espresso, come in altre disposizioni del medesimo decreto ... Ne deriva che proprio la ventura definizione degli accordi contrattuali assumerà rilievo ai fini della quantificazione del limite rappresentato dall'anno 2010, cui la normativa in esame ha inteso ancorare il tetto di spesa. Resta inteso che detta definizione, al fine di evitare una sostanziale elusione dei precetti normativi di contenimento, dovrà attenersi ai presupposti di legge, e in particolare: i) quanto al trattamento fondamentale, al rispetto dei criteri determinati nella contrattazione collettiva per gli enti locali; ii) quanto agli elementi incentivanti, all'osservanza dei controlli in materia di contrattazione integrativa previsti dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

Questa Amministrazione, con l'opera di ricostruzione svolta presso i competenti uffici, di seguito meglio dettagliata, ha ricostituito i fondi dei dirigenti ed ha predisposto apposita relazione esplicativa e tecnico-finanziaria, sottoposta al Collegio dei Revisori per l'acquisizione del prescritto parere. Con deliberazione di Giunta Comunale n. 123 dell'otto luglio 2021 (3.SG.27) è stata approvata la presente relazione corredata di tutti gli allegati e, con specifico riferimento alla ricostituzione dei fondi della dirigenza e del personale non dirigente, è stato demandato al segretario generale del Comune, l'espletamento delle attività conseguenti al riscontro ovvero:

- acquisizione del parere del collegio dei revisori sui fondi ricostituiti
- sottoposizione alla Giunta Comunale della documentazione completa ai fini della definitiva approvazione dei fondi ricostituiti.

Di tali atti si fornisce in allegato apposito fascicolo con (delibera di giunta, file fondi dirigenti rideterminati, relazione di accompagnamento alla richiesta del parere del collegio sulla ricostituzione dei fondi dei dirigenti (3.SG.28), relazione di accompagnamento alla richiesta del parere del collegio sulla ricostituzione dei fondi del comparto (3.SG.29).

Posto quanto sopra, si forniscono di seguito sintetiche note di esplicazione al suddetto lavoro di ricostruzione del fondo, quale ausilio alla lettura e all'impiego dello strumento di sintesi del computo (di seguito, per brevità: "**schema fondo**"), che pure si fornisce in allegato alla presente (all. 3_SG_30 -schema fondo ricostituito).

L'allegato "schema fondo" reca, nella prima colonna, il riferimento normativo di alimentazione delle risorse e, subito a destra, il relativo testo/descrizione, indi, colonna per colonna, le consistenze delle varie voci di costituzione anno per anno, dal 2010 al 2020 (a regime con l'ultimo CCNL dirigenza del 17/12/2020).

In realtà, la ricostruzione del fondo ha preso le mosse dai dati consolidati afferenti al biennio economico 2004/2005 del quadriennio contrattuale nazionale 2002/2005, onde consentire il corretto ricalcolo delle risorse decentrate sull'ultimo quadriennio 2006/2009 antecedente al blocco (con annessa successiva graduale riduzione) dei fondi alla consistenza dell'anno 2010 (primo anno soggetto anche al blocco totale dei rinnovi nazionali, poi reintrodotti con effetto solo dall'anno 2016). I dati ricostruttivi 2004-2009 sono disponibili in appositi fogli di calcolo conservati agli atti dell'Ente.

Ai fini del lavoro svolto, sono stati recuperati, dai singoli conti annuali, tutti i monte-salari su cui calcolare le diverse percentuali periodiche di incremento dei fondi, come dettato dai CCNL succedutisi nel tempo.

In ordine, poi, alle quote economiche fisse di incremento (sulle posizioni e sulla quota destinata al risultato), previste in taluni anni contrattuali in luogo delle percentuali dei monte-salari, sono state recuperate tutte le consistenze organiche stabilite nell'Ente, con distinzione dei posti coperti e vacanti alle date di decorrenza dei bienni contrattuali e del triennio 2016/2018.

Con decorrenza dall'anno 2011 sono quindi state verificate le riduzioni imposte dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 e ss.mm.ii. e dal comma 236 della L. n. 208/2015 (efficaci nel quadriennio 2011-2014 e nel 2016), indi si è verificato il nuovo tetto del fondo, ferme le riduzioni stesse, dall'anno 2017 in poi, ai sensi dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017.

Infine, in calce allo schema, si è provveduto a inserire le voci di spesa effettivamente sostenute per erogare, sempre dal 2010 al 2018 (con indicazione delle spese sino a qui operate anche sugli anni 2019 e 2020), le retribuzioni accessorie di posizione e di risultato alla dirigenza in servizio. Le retribuzioni sono state calcolate attraverso analisi delle buste paga dei dirigenti, i dati acquisiti sono stati verificati attraverso consultazione dei documenti contabili dell'Ente).

Come si vede nello schema di sintesi finale (di seguito riportato) – ove sono indicati, anno per anno dal 2010 (ultimo fondo rideterminato prima del blocco legislativo) al 2018 (ultimo anno oggetto dell'ispezione) gli importi in *surplus* finanziario (importi in negativo) e quelli di minor spesa (importi in positivo = risparmi) sul fondo correttamente rideterminato –, si evidenzia uno sbilancio in positivo pari a € 54,54 (cfr. schema fondo in allegato).

ESERCIZIO	IMPORTO
2010	-1.959,27
2011	-1.944,03
2012	-1.436,11
2013	-1.894,28
2014	-1.338,05
2015	7.084,44

2016	-200,50
2017	-1.355,71
2018	3.098,04
TOTALE	54,54

In tal modo, l'ente ha contestualmente assicurato che:

- a) l'attività di costituzione del fondo a suo tempo operata, quale riepilogata nel punto 1. delle presenti note sul rilievo n. 3, **sia oggi – dopo la verifica rideterminativa svolta – ricondotta nei corretti limiti di computo previsti dalla legge e dal CCNL nel tempo in vigore;**
- b) il fondo della dirigenza dell'ente **sia correttamente costituito anche per le annualità successive al 2018,** con conseguente legittima integrazione ai sensi del nuovo CCNL Funzioni Locali area dirigenziale del 17/12/2020 e dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, quando da applicare.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 4: “Irregolare determinazione del valore economico della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali e del Segretario generale ed erogazione dell’indennità di posizione in misura superiore a quella prevista dagli atti dell’ente per gli anni 2014 e 2015”. (pagg. 39-43, 87).

In ordine al rilievo di cui in oggetto, si rimanda, per la ricostruzione delle risorse, a quanto esposto nel paragrafo precedente e si rappresentano di seguito apposite ulteriori osservazioni.

In via preliminare si ritiene importante sintetizzare le modalità attraverso le quali presso il Comune di Monopoli l’Organismo di Valutazione (ex Nucleo di Valutazione) è chiamato ad effettuare la valutazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione.

L’atto di riferimento è la deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 5.9.2003 (all. 4.AOI.1), così come modificata dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 65 del 9.5.2008 (All. 4. AOI.2), che approva la metodologia che di seguito si schematizza:

fase 1) L’OIV effettua una prima valutazione delle posizioni dirigenziali finalizzata ad inserire ognuna di esse in una delle tre fasce retributive previste: fascia A; fascia B; fascia C. La valutazione delle prime due fasce (A e B) prevede rispettivamente l’utilizzo di 4 elementi di valutazione. Le posizioni che non raggiungono un punteggio sufficiente per essere collocate almeno in fascia B sono di diritto collocate nella fascia retributiva più bassa: la fascia C;

fase 2) Collocate le posizioni nelle fasce retributive, l’OIV passa alla seconda fase e provvede alla valutazione esaminando ogni posizione dirigenziale attraverso i tre macro-parametri previsti dall’art. 27, comma 1 del CCNL del 23.12.1999, come modificato dall’art. 24 CCNL 22.2.2006:

- A.1) collocazione nella struttura: articolato attraverso la declinazione di n. 5 sotto parametri, valutati attraverso altrettanti parametri di apprezzamento tradotti in punteggi numerici;
- A.2) complessità organizzativa: articolato attraverso la declinazione di n. 12 sotto parametri, valutati attraverso altrettanti parametri di apprezzamento tradotti in punteggi numerici;
- A.3) responsabilità gestionali: articolato attraverso la declinazione di n. 5 sotto parametri, valutati attraverso altrettanti parametri di apprezzamento tradotti in punteggi numerici.

Per ognuno dei 22 sotto-parametri l’Organismo di Valutazione può esprimere una valutazione da 0 a 10 in conformità ai parametri di apprezzamento proposti dalla metodologia. Pertanto, il Valore di Pesatura (VP) massimo conseguibile è uguale a 220.

Ultimata la valutazione dei 22 parametri ogni posizione riceve un Valore di Pesatura (VP);

fase 3) Ottenuto per ogni posizione il rispettivo Valore di Pesatura, l’OIV procede al calcolo del Valore Economico di Posizione (VEP) corrispondente, attraverso la seguente formula matematica riportata in allegato alla deliberazione n. 65/2008:

$$VEP = \frac{(VP \times VEP_{MAX})}{VP_{MAX}}$$

In cui:

VEP=	Valore economico della posizione dirigenziale
VP=	Valore di pesatura espresso in punti calcolato dal nucleo di valutazione
VEPMAX=	Valore economico di posizione massimo corrispondente all'area di punteggio in cui si colloca il VP
VPMAX=	Valore di pesatura massimo corrispondente all'area di punteggio in cui si colloca il VP

Al termine di questa valutazione, in modo assolutamente matematico, ad ogni "pesatura" operata dall'OIV corrisponde il rispettivo valore economico nell'ambito del minimo e massimo previsto dal CCNL.

È utile aggiungere che la Giunta Comunale con la deliberazione n. 65/2008 proprio allo scopo di determinare una più puntuale graduazione decide di apportare modifiche alla metodologia riveniente dalla deliberazione n. 28/2003 in quanto riconosce che *"...l'attuale metodologia di graduazione delle posizioni di lavoro dirigenziali, approvata con deliberazione di Giunta Comunale n. 28 del 5.9.2003, ...individua n. 3 fasce di compattamento dei punteggi attribuiti ai fini della determinazione dei valori di posizione dirigenziale (fascia A, fascia B, fascia C), all'interno dei quali è articolata la graduazione di n. 6 aree punteggi cui corrisponde la posizione retributiva del dirigente; ...tale metodologia presentando all'interno di ogni fascia solo n. 6 aree di retribuzione, determina la impossibilità di graduare le posizioni dirigenziali in maniera effettivamente proporzionale ed equa e, soprattutto, espone l'amministrazione al rischio di dover investire risorse maggiori di quanto non sarebbe tenuta a fare attraverso l'utilizzo di un sistema di calcolo in cui l'individuazione della posizione retributiva del dirigente sia direttamente proporzionale all'effettivo "peso" della stessa"*.

Questa nuova metodologia, più accurata, viene applicata per la prima volta dal Nucleo di valutazione in occasione della "pesatura" delle posizioni dirigenziali necessaria in seguito alla revisione della struttura organizzativa di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 44 del 2.4.2008.

In questa occasione il Nucleo, come spiegato nel verbale n. 4 del 7.4.2009 (allegato alla deliberazione di G.C. n.100/2009 che ne approva in toto le risultanze), si accorge della necessità di apportare un necessario adeguamento alla formula di calcolo indicata nella delibera n. 65/2008 per le motivazioni riportate a verbale, in quanto l'applicazione sic et simpliciter della stessa non sempre garantisce *"...il principio di proporzionalità tra fascia di compattamento e relativo valore di posizione"*. Addirittura, in alcuni casi, espone al paradosso di produrre, nella scala di valutazione dei Valori di Pesatura, Valori economici di posizione che non sono direttamente proporzionali a quelli di pesatura, anzi, vi possono essere casi in cui, tra due Valori di Pesatura, quello inferiore genera una Valore Economico di Posizione superiore.

Il Nucleo di Valutazione del 2009 è stato molto attento e scrupoloso nell'evidenziare nel verbale n. 4/2009 questa problematica, tanto da proporre a verbale n.4/2009 una esemplificazione degli effetti distorsivi di applicazione letterale della formula di cui alla delibera 65/2008, al contempo individuando apposita "normalizzazione" alla formula stessa determinando in via definitiva i Valori Economici di Posizione perfettamente proporzionali con i rispettivi Valori di Pesatura, che saranno applicati al Comune di Monopoli dall'1.10.2008 sino a dicembre 2015.

Anche l'Organismo di Valutazione chiamato ad effettuare la pesatura delle posizioni dirigenziali dopo la revisione della struttura organizzativa di cui alla deliberazione di Giunta Comunale n. 214/2015 segue la stessa linea del Nucleo di Valutazione 2009.

Il verbale definitivo di pesatura (verbale n. 6/2018), sebbene nella parte narrativa appaia piuttosto sintetico, in allegato dà evidenza e trasparenza delle due metodologie di calcolo: la prima, rappresentata nella tabella intitolata "*calcolo del VEP (Valore Economico di Pesatura) secondo lettera della deliberazione n. 65/2008*", rende conto delle distorsioni che possono generarsi applicando in modo pedissequo la formula di calcolo di cui alla delibera n. 65/2008 e riporta una consistenza totale delle posizioni dirigenziali di **€ 272.570,93 (cifra citata a pag. 36 della Relazione RGS) evidentemente errata e che non è mai stata applicata al Comune di Monopoli**; la seconda, rappresentata nella successiva tabella denominata "*calcolo del VEP (Valore Economico di Pesatura) secondo interpretazione OIV 2009 approvata con Deliberazione di Giunta n. 100 28/5/09*", che applica la formula "normalizzata" dal Nucleo di Valutazione del 2009. Questa tabella riporta nelle ultime 3 colonne i dati definitivi e corretti che riferiscono:

- a) la nuova consistenza complessiva del valore delle posizioni dirigenziali in seguito alla attivazione della nuova struttura organizzativa pari ad € 246.532,60 approvata con deliberazione di G.C. n.118/2018 (all. 4.AOI.3);
- b) raffronto con il valore delle posizioni dirigenziali sino a quel momento applicato che aveva una consistenza complessiva di € 232.013,86;
- c) la differenza tra i due valori, che però non esprime il reale incremento del fondo per € 16.696,564 come indicato a verbale, in quanto l'incremento definitivo del fondo dirigenti era stato già determinato, come innanzi esplicito, con il verbale n. 22/2015 approvato con la deliberazione di G.C. 229/2015 in € 16.222.168 (all. 4.AOI.4).

Ciò esplicito si ritiene che in entrambe le occasioni (pesatura 2009 e pesatura 2015) sia il Nucleo di Valutazione, che l'Organismo Indipendente di Valutazione siano arrivati alla **determinazione della pesatura delle posizioni dirigenziali al termine di un processo di valutazione lungo, accurato ed anche complesso.**

Il processo di valutazione si ritiene sia perfettamente conforme al CCNL di comparto perché, come ampiamente innanzi spiegato, considera tutti e tre i parametri previsti dall'art. 26 del CCNL 23.12.1999 (collocazione nella struttura, complessità organizzativa, responsabilità gestionali) i quali vengono addirittura articolati in 22 ulteriori sotto-parametri diversi (o parametri di apprezzamento) a loro volta declinati in 95 graduazioni di punteggio.

La valutazione del Nucleo e dell'OIV, infine, lungi dal tradursi in una determinazione economica meramente discrezionale dei valori economici di posizione (circostanza giustamente indicata come elemento di criticità dalla Relazione RGS quando in materia di determinazioni dei fondi si definiscono gli aspetti economici), **conduce, attraverso una formula matematica, ad una quantificazione oggettiva, per ogni dirigente, del valore economico della rispettiva posizione dirigenziale** perfettamente coerente e proporzionale al Valore di Pesatura valutato dall'OIV.

Come rammentato a pag. 40 della Relazione RGS, poi, la deliberazione di G.C. n. 28 del 5.9.2003, prevede che nel processo di valutazione, nel corso della fase 1) in cui si collocano le posizioni dirigenziali nelle fasce di compattamento, "*l'allocazione in fascia, comunque, potrebbe prescindere da un'apposita valutazione di sistemi parametri a punteggio, ben potendo essere rimessa alla libera discrezionalità dell'organo di governo in funzione del valore strategico di volta in volta riconosciuto alla singola posizione dirigenziale rispetto agli obiettivi politici da conseguire,*

costituendosi, in prospettiva, una sorta di “borsino interno” della dirigenza, il quale potrebbe assistere ad una opportuna modificazione della fascia di collocazione della posizione dirigenziale operata, dagli organi di governo (in particolare: Sindaco), in ragione del ruolo più o meno strategico riconosciuto alla posizione stessa riguardo agli obiettivi di governo che l’ente intende conseguire”.

In effetti, in merito a tali relevantissime considerazioni, deve rilevarsi come la stessa giurisprudenza sia pervenuta a un assetto interpretativo che assegna all’organo di governo la competenza a definire i trattamenti accessori della dirigenza, sia di posizione che di risultato. La Corte di Cassazione, in particolare, con sentenza a Sezioni Unite n. 7768 del 31 marzo 2009, ha sancito, in termini di principio di diritto, quanto segue: *“La retribuzione del pubblico dirigente “è determinata per mezzo della contrattazione collettiva ed individuale, la cui struttura è chiaramente delineata dalla legge ... in un trattamento economico fondamentale ed uno accessorio” (C.d.S. Ad.plen. 11 dicembre 2006, n. 14). Il contratto collettivo in esame, dando attuazione alla regola, prevista nel cit. del D.Lgs n. 29 del 1993, art. 24, comma 1, prima parte [oggi art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001: n.d.r.], secondo cui “La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite e alle connesse responsabilità” stabilisce nell’art. 35, per quel che interessa, che la struttura della retribuzione dei dirigenti si compone oltretutto delle varie voci costituenti il trattamento fondamentale, ... anche del trattamento accessorio comprensivo della “1) retribuzione di posizione parte variabile eccedente il minimo contrattuale previsto ... sulla base della graduazione delle funzioni, ove spettante”. In base alla seconda parte del sopracit. del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 24 comma 1, la “graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio è definita, ai sensi dell’art. 4, con D.M., per le amministrazioni dello Stato e con provvedimenti dei rispettivi organi di governo per le altre amministrazioni o enti, ferma restando comunque l’osservanza dei criteri e dei limiti delle compatibilità finanziarie ...”. Prosegue affermando che “Il provvedimento di graduazione delle funzioni, riservato all’organo di vertice delle amministrazioni, e riconducibile, come generalmente ritenuto, alle previsioni del D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1, quale atto di macrorganizzazione, è strettamente collegato alla determinazione della retribuzione di posizione. La concreta individuazione di tale voce retributiva richiede, pertanto, una attività esclusivamente riservata all’amministrazione datrice di lavoro e una fase negoziale.”.*

La fase negoziale (in realtà solo concertativa e mai contrattuale decentrata), quindi, riguarda esclusivamente i criteri generali di graduazione, quali definiti dall’ente nei termini già ricordati. In sostanza, la fase “tecnico-misurativa” dell’OIV non ha – e non può per legge avere – l’effetto di sostituirsi alle competenze esclusive degli organi di governo, cui accede anche quella di determinazione finale della graduazione retributiva delle posizioni dirigenziali, come inconfutabilmente asserito dalla Suprema Corte. L’OIV, pertanto, formula proposte solo istruttorie, che devono essere tradotte in effettivi riflessi retributivi dall’organo di governo, nell’esercizio della sua discrezionalità macro-strutturale (trattasi, cioè, di provvedimento amministrativo, non di atto privatistico), la quale ben può essere insindacabilmente espressa in determinazioni di assegnazione di livelli di strategicità e complessità omogeneamente distribuiti tra tutte le posizioni, tenuto conto soprattutto del fatto – per il caso di specie – che la dirigenza di questo comune non è organizzata su più livelli gerarchici, bensì su livelli orizzontali di pari dignità ed esposizione amministrativa e gestionale, come accade naturalmente per tutti i comuni di media dimensione.

Dal che discende, con ogni consequenzialità, che non è per nulla illogico che le posizioni medesime assumano caratteri strutturali di pari fascia, senza che si

possa applicare a tutti i comuni, indistintamente, la stessa logica ermeneutica, data l'estesissima variegazione dimensionale, territoriale, economica, morfologica, etc. ... che li caratterizza.

L'articolazione e la complessità del processo di valutazione attraverso decine di elementi di valutazione e parametri numerici di apprezzamento, rappresenta quindi una garanzia di qualità e previa oggettiva istruttoria misurativa della valutazione stessa, quale presupposto procedimentale, peraltro, per la conclusiva, autonoma e insindacabile determinazione graduativa dell'organo di governo.

La Relazione RGS (a pag. 42) rileva, altresì, che *“l'attribuzione del valore economico alla retribuzione di posizione dei vari incarichi dirigenziali ha avuto luogo al di fuori del necessario contesto rappresentato dalla “disponibilità delle risorse di cui all'art. 26”,L'iter logico profilo sotteso alla quantificazione del valore economico della retribuzione di posizione appare dunque essere stato invertito: l'importo necessario per l'erogazione della retribuzione di posizione a tutti gli incarichi dirigenziali non è stato calcolato nell'ambito delle risorse quantificate sulla scorta delle disposizioni contrattuali, ma è stato il Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale ad adattarsi di volta in volta al fabbisogno delle retribuzioni di posizione, determinato in base alle valutazioni dell'OIV...”*.

Orbene, ricollegandoci a quanto già espresso nel precedente punto (RILIEVO N. 3), rileviamo che il CCNL prescrive in modo chiaro i riferimenti cui devono essenzialmente collegarsi tutte le voci che contribuiscono al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza (riferimenti contrattuali che sono richiamati a pagina 42 della Relazione RGS). Tale assetto contrattuale ha trovato traduzione nel percorso di rettifica del fondo già descritto nel dettaglio, anche a regime.

Per quanto qui interessa, **l'art. 26 comma 3 del CCNL 23.12.1999 che è una delle voci di costituzione di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza**, ha due particolari prerogative: a) è eventuale; b) non ha parametri di quantificazione oggettivi per la sua determinazione.

Per facilitare la presente esplicazione pare utile riportare il testo dell' art. 26 comma 3 del CCNL 23.12.1999: **“In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza** ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche, **gli enti**, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art.39, comma 1, della legge 449/1998, **valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato**. Analoga disciplina si applica agli enti, anche di nuova istituzione, che istituiscano per la prima volta posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica.”

Si ritiene che l'iter logico, adottato dall'Ente nella determinazione delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza, sia stato perfettamente compatibile con quanto indicato dal luogo contrattuale innanzi richiamato. L'art. 26, comma 3, cit., infatti, prevede che, per tali esigenze, gli enti “valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri **derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente**

coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato. In merito, l'ARAN (orientamento applicativo AII99) scrive quanto segue: *“relativamente alla procedura di quantificazione delle risorse aggiuntive ... si ritiene che una possibile soluzione potrebbe essere quella di **dare applicazione al sistema in vigore per la “pesatura” delle funzioni dirigenziali e, quindi, accertare la eventuale incidenza del peso delle nuove funzioni e responsabilità rispetto a quello che è stato già accertato con la precedente pesatura.** L'incremento della retribuzione di posizione potrebbe essere collegato, ad esempio, al valore percentuale derivante dall'incremento delle attività e delle responsabilità; solo se l'aumento delle risorse è correlato a reali, stabili e significativi incrementi dei servizi e, quindi, delle competenze e delle responsabilità delle funzioni dirigenziali interessate, lo stesso potrà essere confermato e consolidato anche negli anni successivi. Si tratta, infatti, di un incremento di natura eccezionale delle risorse che trova la sua giustificazione esclusivamente nella realizzazione di un intervento organizzativo che ha portato ad un aumento un ampliamento delle competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente.”.*

In sostanza, **l'assunto per il quale occorrerebbe prima alimentare il fondo, poi pesare le posizioni, non regge alla luce di tali norme e correlati orientamenti applicativi, dai quali si evince che pesare nuovamente le posizioni e reperire le relative risorse a bilancio costituisce un'unica e combinata attività di attenta e misurata valutazione.**

Infatti, per quanto più specificamente attiene alle annualità oggetto di rilievo, il Comune di Monopoli ha operato, coerentemente a quanto appena espresso, nel modo seguente:

- 1) come riassunto nelle premesse della deliberazione di **G.C. n. 214 del 15.12.2015**, all'inizio del 2014 l'ente ha avviato un processo di riorganizzazione attraverso la progettazione di un nuovo assetto organizzativo finalizzato all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti con contestuale ridefinizione della dotazione organica. Tali obiettivi di miglioramento sono stati approvati con la DGC n. 38 del 28.2.2014 in sede di approvazione degli indirizzi di mandato e recepiti nel Documento Unico di Programmazione 2015;
- 2) con la **deliberazione n. 214 del 15.12.2015** il Comune di Monopoli ha approvato la nuova struttura organizzativa dell'Ente e la nuova dotazione organica ed ha contestualmente approvato indirizzi per la contrattazione del fondo di retribuzione del personale non dirigente e del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente;
- 3) ai sensi dell'art 26, comma 3, prima parte del CCNL 23.12.199, approvata la nuova struttura organizzativa, con *“...attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza”*, l'Ente valuta *“l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività”*;

nel caso in cui sia necessario prevedere incremento di risorse, tale quantificazione deve essere sempre determinata in modo oggettivo. Ebbene, l'art. 26, comma 3, non fornisce criteri o parametri attraverso i quali determinare se e in che entità un *“ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza”* determini la necessità di prevedere maggiori oneri;

a tal fine il Comune di Monopoli investe di tale verifica l'Organismo Indipendente di Valutazione che, attraverso la metodologia di valutazione delle posizioni dirigenziali, innanzi dettagliatamente descritta, ha il compito di dare un contenuto oggettivo alla previsione dell'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.1999;

- 4) con **verbale n. 22 del 18.12.2015** l'Organismo Indipendente di Valutazione **accerta**, in attuazione della metodologia innanzi esplicitata e che collega ad ogni Valore di Pesatura in modo assolutamente matematico, oggettivo e proporzionale il corrispondente Valore Economico di Posizione, che la nuova struttura organizzativa ha determinato per il Comune di Monopoli un *“ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza”* a cui corrisponde la necessità di sostenere *“maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività”*;

in virtù di tale constatazione, l'OIV **valuta** l'entità delle risorse aggiuntive necessarie che ammontano ad un totale di € 16.222.168. A dimostrazione del fatto che l'incremento è obiettivamente determinato in modo direttamente collegato alle funzioni dirigenziali effettivamente coinvolte nel processo di ampliamento delle competenze ed incremento del grado di responsabilità e capacità gestionale, l'OIV fornisce all'Ente il dettaglio dei differenti delta di incremento per ognuno delle posizioni dirigenziali andando da un minimo di € 195,41 annue per la posizione dell'Area I ad un massimo di € 3.992,16 annue per la posizione dell'Area V (si rammenta che, come spiegato innanzi, per l'effettiva e definitiva graduazione delle posizioni è necessario riferirsi al verbale dell'OIV n. 6 del 18.5.2018);

- 5) a questo punto del procedimento previsto dall'art. 26, comma 3 del CCNL del 22.12.1999 l'Ente, accertata la necessità di maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e graduazione delle funzioni dirigenziali e quantificate in modo oggettivo l'entità, interviene ad individuarne *“...la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato”* (art. 26, comma 3 del CCNL 22.12.1999, ultima parte);

in particolare, l'Ente, in vista del processo in corso di riorganizzazione attraverso la progettazione di un nuovo assetto organizzativo finalizzato all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti avviato ad inizio 2014 e strutturato nei suoi obiettivi con la DGC n. 38 del 28.2.2014 (All. 4.AOI.5), **con la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 56 del 22/12/2014** (All. 4.AOI.6) **di approvazione del bilancio di previsione 2015 e del Documento Unico di Programmazione 2015, stanziando una stima delle somme presuntivamente necessarie a fronteggiare l'eventuale necessità di incremento del fondo** per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza nei limiti delle capacità di bilancio;

Nei limiti di tale previsione, con la deliberazione di Giunta Comunale n. 229 del 22.12.2015, l'Ente provvede ad approvare la rideterminazione del fondo per la retribuzione di Posizione e risultato del personale dirigente – anno 2015, provvedendo ad **incrementare il fondo limitatamente a quanto determinato dall'OIV**. Con questo atto il dirigente dei servizi finanziari dell'ente accerta con il

proprio parere di regolarità contabile assunto ai sensi dell'art. 46 del D. Lgs. 267/2000 che l'entità di incremento necessaria quantificata dall'OIV con verbale n. 22/2015 è compatibile con le previsioni di bilancio e pertanto si formalizza la conclusione del procedimento di cui all'art. 26 comma 3, ultima parte del CCNL 22.12.1999 a mezzo legittimo "...*adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato*".

Erogazione dell'indennità di posizione in misura superiore a quella prevista dagli atti dell'ente per gli anni 2014 e 2015.

Ciò chiarito si passa all'analisi dell'ultima parte del rilievo n. 4 nel punto in cui riferisce che per gli anni 2014 e 2015 sarebbero stati corrisposti ai dirigenti e al segretario generale somme più alte rispetto a quanto dovuto in virtù della retribuzione di posizione ad ognuno spettante.

A proposito di tale rilievo si dà atto che, dapprima, in data 22.2.2010 è stato sottoscritto il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Personale Dirigente del comparto Regioni e autonomie locali (Area II) Quadriennio normativo 2006-2009, Biennio 2006-2007 che ha disposto all'art. 16, comma 3, i riferimenti per gli adeguamenti delle posizioni dirigenziali con decorrenza 31.12.2007. Successivamente il 03.08.2010 è stato sottoscritto il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale dirigente del comparto Regioni e Autonomie locali (Area II) - Biennio Economico 2008-2009 il quale all'art. 5 (Incrementi delle risorse per la retribuzione di posizione e di risultato), comma 3 del CCNL 03.08.2010 ha disposto che: "...*A decorrere dal 31.12.2009, i valori minimi e massimi della retribuzione di posizione di cui all'art.27, comma 2, del CCNL del 23.12.1999, come modificati dall'art.16, comma 3, del CCNL del 22.2.2010, sono conseguentemente rideterminati nel valore minimo di € 11.533,17 e nel valore massimo di € 45.102,87; resta in ogni caso ferma la disciplina prevista dall'art.27, comma 5, del citato CCNL del 23.12.1999, come modificato dall'art.24 del CCNL del 22.2.2006*".

Con determinazione dirigenziale n. 1624 del 17/9/2010 (All. 4.AOI.7), l'Ente ha provveduto in ottemperanza a tale disposizione a rideterminare le posizioni dirigenziali dell'Ente. In virtù di tale rideterminazione le somme liquidate per gli anni 2014 e 2015 risultano esattamente coerenti con tale provvedimento di rideterminazione secondo la tabella riepilogativa che di seguito si rappresenta:

Area organizzativa	Retribuzione di posizione rideterminata ex determinazione 1624/2010 in conformità all'art. 5 del CCNL 3/8/2010	Retribuzione di posizione effettivamente liquidata per il 2014 e per il 2015 come da verifica RGS (pag. 43 relazione)
Area organizzativa I-VII (funzionante dall'1.10.2008 ⁵ sino al 4.3.2011 ⁶)	€ 45.102,87	Questa area nel 2014 e 2015 non è esistente
Area organizzativa I (funzionante dal 5.3.2011 ⁷)	Questa area organizzativa nel 2010 non è funzionante, pertanto, i provvedimenti dirigenziali di rideterminazione del valore delle posizioni in ottemperanza ai CCNL 22.2.2010 e 3.8.2010 non ne danno evidenza. Questa area diviene funzionante giusta Decreto del Sindaco n. 5-prot. 10258 del 4.3.2011 attraverso il quale il Sindaco attiva l'assetto della struttura organizzativa a sette aree attribuendo la reggenza dell'Area VII – Sviluppo Locale, interamente al Segretario Generale e la	€ 44.412,03

⁵ Decreto del Sindaco n. 27-prot. 45399 del 29.9.2008

⁶ Decreto del Sindaco n. 5-prot.10258 del 4.3.2011

⁷ Decreto del Sindaco n. 5-prot.10258 del 4.3.2011

	direzione dell'Area Organizzativa I esclusivamente al dirigente dott. D'Amico. Con tale provvedimento il Sindaco dispone che <i>"in virtù della redistribuzione degli incarichi dirigenziali operata con il presente decreto, le retribuzioni di posizione dei dirigenti del Comune di Monopoli sono definite secondo la ponderazione ordinaria effettuata dal Nucleo di valutazione con verbale n. 9 del 7.4.2009 (rectius: n. 4 del 7.4.2009) con gli adeguamenti contrattuali successivamente intervenuti"</i>. La retribuzione di posizione relativa a questa area organizzativa, pertanto, è determinata in € 43.322,70 giusta deliberazione n. 100/2009 che ha approvato il verbale del Nucleo di valutazione n. 4 del 7.4.2009, in riferimento all'assetto della struttura organizzativa dell'ente funzionante con sette aree. È questo l'assetto funzionante negli anni 2014 e 2015 oggetto di analisi. Tale posizione è liquidata nel 2014 e 2015 in virtù di apposita rideterminazione d'ufficio definita in conformità all'art. 16, comma 3 del CCNL del 22.2.2010⁸ in ed infine in virtù dell'art. 5 del CCNL 3.8.2010 in € 44.412,03.	
Area organizzativa II	€ 38.643,97	€ 38.643,97
Area organizzativa III	€ 38.643,97 (anno 2014)	€ 38.643,94
	Per l'anno 2015, l'ing. Colacicco è stato in servizio per 9 mesi. Come per l'anno 2014 la retribuzione di posizione annuale è di € 38.643,97. La retribuzione di posizione mensile è pari ad € 2.972,61 (€ 38.643,97/13). Ciò significa che all'ing. Colacicco spettano 9 mensilità (€ 2.972,61*9= € 26.753,49) + il proporzionale rateo di tredicesima (€ 2.972,61/12*9 = € 2.229,46) per un totale di € 28.982,95 (€ 26.753,49 + € 2.229,46).	€ 28.982,95 (primi 9 mesi anno 2015)
Area organizzativa IV	€ 37.015,84	€ 37.015,81
Area organizzativa V	€ 36.407,52	€ 36.407,52
Area organizzativa VI	€ 36.890,59	Non oggetto di rilievo

In conclusione, non risultano erogate sia ai dirigenti che al segretario generale, per gli anni 2014 e 2015, somme eccedenti al dovuto, contrariamente a quanto rilevato a pag. 88 della relazione ispettiva.

⁸ A decorrere dal 31.12.2007, i valori minimi e massimi della retribuzione di posizione di cui all'art.27, comma 2, del CCNL del 23.12.1999, come modificati dall'art.4, comma 3, del CCNL del 14.5.2007, sono conseguentemente rideterminati nel valore minimo di € 10.922,17 e nel valore massimo di € 44.491,87; resta in ogni caso ferma la disciplina prevista dall'art.27, comma 5, del citato CCNL del 23.12.1999, come modificato dall'art.24 del CCNL del 22.2.2006.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 5: “Erogazione della retribuzione di risultato al personale con qualifica dirigenziale in assenza di quantificazione del grado di raggiungimento degli obiettivi” riferimento normativo art. 29 CCNL 23.12.1999 della Dirigenza – Area II. Pag. 46.

Il rilievo contesta la non regolarità del procedimento adottato dal Comune di Monopoli ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato della dirigenza per gli anni 2014, 2015 e 2016 per presunta non conformità con l’art. 29 del CCNL 23.12.1999, il quale dispone che: *“1. Gli enti definiscono i criteri per la determinazione e per l’erogazione annuale della retribuzione di risultato. 2. Nella definizione dei criteri di cui al comma 1, gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all’art.14, 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. Nella determinazione dei criteri gli enti devono anche valutare la correlazione tra la retribuzione di risultato e i compensi professionali percepiti ai sensi dell’art. 37 del presente CCNL e dell’art. 18 della L. 109/94”*.

Si producono ed illustrano di seguito i documenti atti a dimostrare che in verità, il procedimento adottato dall’Ente è assolutamente conforme alla disciplina contrattuale ora richiamata.

In particolare, si dà atto che con deliberazione di Giunta Comunale n. 198 del 23.12.2011 (all. 5.AOI.1) il Comune di Monopoli, in conformità al primo comma dell’art. 29 del CCNL 23.12.1999, si è dotato di un Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMIVAP) dei dirigenti.

Tale Sistema di Valutazione prevede in modo dettagliato e accurato l’intero processo di valutazione *“...orientato ad assicurare un forte legame tra missione dell’ente, programmi, obiettivi, indicatori ed azioni nonché tra risultati, processi e risorse”* (art. 3, comma 1). Il Sistema prevede un dettagliato ciclo di gestione della valutazione dei risultati riassunto in modo schematico in un analitico *“Albero della Performance”* (art. 5) attraverso il quale si traccia il processo da seguire per predefinire gli obiettivi annuali dei dirigenti, che sono declinati addirittura dal Programma di Mandato del Sindaco, attraverso il Documento Unico di Programmazione sino al Piano Esecutivo di Gestione con annesso Piano degli Obiettivi.

Gli obiettivi dei dirigenti prima di essere approvati dalla Giunta Comunale sono validati dall’Organismo di Valutazione che ha il compito di verificarne la congruenza con il Sistema di Valutazione secondo quanto indicato dagli articoli 7 e 8 dello SMIVAP.

Inoltre, lo SMIVAP valorizza (art. 9) l’importanza del fatto che tutti gli obiettivi devono essere dotati di precisi indicatori di risultato attraverso i quali misurare in modo quanto più possibile oggettivo il grado di raggiungimento degli stessi.

La valutazione dei dirigenti inoltre si articola ai sensi dell'art. 13 dello SMIVAP in due profili:

- a) la capacità di raggiungimento degli obiettivi direzione contenuti nel PDO e nel PEG per l'80% del peso della valutazione totale;
- b) le competenze manageriali e professionali per il 20% del peso della valutazione totale.

Il sistema di valutazione, altresì, in conformità a quanto disposto dall'ultima parte del comma 2, dell'art. 29 del CCNL 23.12.1999, disciplina (art. 15 bis) modalità di liquidazione e correlazione tra la retribuzione di risultato e i compensi che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione della dirigenza.

Ciò sintetizzato si da atto che per gli anni oggetto di rilievo l'Ente ha perfettamente rispettato quanto disposto dall'art. 29 del CCNL 23.12.1999 e dal Sistema di valutazione dell'Ente predeterminando gli obiettivi da attribuire ai dirigenti e riconoscendo la retribuzione di risultato solo a valle di un processo attento di valutazione posto in essere a cura dell'Organismo di Valutazione.

In proposito per ognuno degli anni oggetto di rilievo si propone resoconto puntuale delle fasi di misurazione e valutazione poste in essere.

4.1) retribuzione di risultato anno 2014.

La predeterminazione degli obiettivi per l'anno 2014 individua come primo atto di fondamentale importanza la **deliberazione di G.C. n. 184 del 30.12.2012 (all. 5.AOI.2) di approvazione del Piano Triennale della Performance Organizzativa 2012-2014** (che, a dimostrazione della importanza per il Comune di Monopoli ha il processo di valutazione dei dirigenti e di misurazione della performance organizzativa dell'ente, è stato redatto mediante adesione al progetto "*Valutazione della performance, benchmarking e partecipazione dei cittadini per il miglioramento dei servizi pubblici – Linea Disseminazione di strumenti e know-how per l'attuazione del CGP – attività 202.1.2.202.2*" promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica con il supporto operativo del Formez. In attuazione di questo progetto, i referenti Formez hanno affiancato il Segretario Generale nel coordinamento di un gruppo di lavoro interno ed intersettoriale, composto dai Dirigenti, dal Nucleo per il Controllo di Gestione e dal Presidente dell'OIV e dall'assessore al Bilancio delegato dal Sindaco. Questo gruppo di lavoro ha impostato il piano triennale della performance costruendo 4 ambiti strategici all'interno del quale articolare per ogni anno gli obiettivi operativi attribuiti ai dirigenti attraverso il PEG e il PDO.

La Giunta Comunale con **deliberazione n. 236/2014 provvede ad approvare il Peg e il Pdo** (all. 5.AOI.3) composto dagli obiettivi attribuiti ai dirigenti che previamente sono stati **validati dall'OIV giusta Verbale n. 16 del 10.12.2014 (allegato alla deliberazione)**.

Come può evincersi dal PDO allegato alla deliberazione n. 236/2014 ad ogni dirigente sono affidati dalla Giunta i rispettivi obiettivi operativi collegati al piano

della performance. Ognuno degli obiettivi è composto da: una **descrizione**; dal **punteggio massimo** di riferimento; dalle **azioni** previste per raggiungerlo; dall'**indicatore** oggettivo, a mezzo della verifica del quale, è possibile in modo chiaro e obiettivo appurare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e dalla **tabella di misurazione** attraverso la quale è possibile verificare, in sede di valutazione, la percentuale di raggiungimento sempre in modo oggettivo.

Questa tecnica di redazione delle schede di attribuzione degli obiettivi determina in modo accurato la **costruzione di obiettivi chiari e perfettamente misurabili**, restringendo/azzerando i margini di valutazione discrezionale.

Ai dirigenti viene, inoltre, affidato con tale delibera, un arco temporale massimo per il raggiungimento degli obiettivi assegnati, che per gli obiettivi relativi alla retribuzione di risultato 2014 è previsto in massimo 4 mesi.

Sempre con la medesima delibera la Giunta ha approvato la scheda di valutazione delle competenze manageriali e dei comportamenti organizzativi dei dirigenti e demandato la sua validazione all'OIV in ottemperanza all'art. 14, comma 3 dello SMIVAP (verbali 8 e 9 del 2016).

Al termine del periodo prescritto per il raggiungimento degli obiettivi i Dirigenti redigono e inviano al Sindaco e all'OIV le rispettive relazioni producendo gli atti e la documentazione attestanti il raggiungimento degli stessi.

Altresì, il Segretario Generale invia all'OIV e al Sindaco la relazione relativa al raggiungimento degli obiettivi afferenti le competenze manageriali.

Ricevute le relazioni l'OIV avvia la fase di valutazione che per gli obiettivi relativi all'anno 2014 si articola attraverso 7 sedute attestate da altrettanti verbali (11/2015, 13/2015, 14/2015, 16/2015, 17/2015 e 21/2015) in un arco temporale che va dal 7.10.2015 al 9.12.2015).

Al termine del lungo percorso di valutazione l'OIV propone al Sindaco l'attribuzione della retribuzione di risultato a mezzo apposito decreto. Per l'anno 2014 il Sindaco provvede con i decreti 91, 92, 93, 94 e 95 del 1.3.2016 (all. 5.AOI.4).

Ultimo atto del processo di valutazione è la liquidazione della retribuzione di risultato in conformità ai decreti sindacali a cura del Dirigente responsabile del servizio Personale con determinazione n. 530 del 28.4.2016 (all. 5.AOI.5).

In conclusione, si dà atto che l'intero processo di valutazione relativo al raggiungimento degli obiettivi 2014 abbia pienamente rispettato il dettato dell'art. 29 del CCNL 23.12.1999 e ottemperato alla disciplina prevista dal Sistema di Misurazione e Valutazione (SMIVAP) della Performance dell'Ente.

4.2) retribuzione di risultato anno 2015.

La predeterminazione degli obiettivi per l'anno 2015 individua come primo atto di fondamentale importanza la **deliberazione di G.C. n. 143 del 05.08.2015 avente ad oggetto "Ciclo di Gestione della performance organizzativa dell'Ente. Approvazione del Piano Esecutivo di Gestione per l'esercizio finanziario 2015"** (all. 5.AOI.6).

La Giunta Comunale con **deliberazione n. 143/2015 provvede ad approvare il Peg e il Pdo** composto dagli obiettivi attribuiti ai dirigenti che previamente sono stati **validati dall'OIV giusta Verbali n. 09 del 09.07.2015 e n. 10 del 21/07/2015 (allegati alla deliberazione).**

Come può evincersi dal PDO allegato alla deliberazione n. 143/2015 ad ogni dirigente sono affidati dalla Giunta i rispettivi obiettivi operativi collegati al piano della performance. Anche per il 2015 ognuno degli obiettivi è composto da: una **descrizione**; dal **punteggio massimo** di riferimento; dalle **azioni** previste per raggiungerlo; dall'**indicatore** oggettivo, a mezzo della verifica del quale, è possibile in modo chiaro e obiettivo appurare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e dalla **tabella di misurazione** attraverso la quale è possibile verificare, in sede di valutazione, la percentuale di raggiungimento sempre in modo oggettivo.

Questa tecnica di redazione delle schede di attribuzione degli obiettivi determina in modo accurato la **costruzione di obiettivi chiari e perfettamente misurabili**, restringendo/azzerando i margini di valutazione discrezionale.

Ai dirigenti viene affidato un arco temporale massimo per il raggiungimento degli obiettivi che per l'anno 2015 è il 31.12.2015

Per l'anno 2015, come attestato dal verbale n.10 del 21.07.2015, l'OIV, propone di confermare la scheda di valutazione delle competenze manageriali predisposta dall'OIV ai sensi dell'art. 14, comma 3 dello SMIVAP e già utilizzata per l'anno 2014.

Al termine del periodo prescritto per il raggiungimento degli obiettivi i Dirigenti redigono e inviano al Sindaco e all'OIV le rispettive relazioni producendo gli atti e la documentazione attestanti il raggiungimento degli stessi.

Altresì, il Segretario Generale invia all'OIV e al Sindaco la relazione relativa al raggiungimento degli obiettivi afferenti le competenze manageriali.

Ricevute le relazioni l'OIV avvia la fase di valutazione che per gli obiettivi relativi all'anno 2015 si articola attraverso 6 sedute attestate da altrettanti verbali (11/2016, 12/2016, 13/2016, 14/2016, 16/2016 e 8/2017) in un arco temporale che va dal 9.09.2016 al 24.03.2017.

Al termine del lungo percorso di valutazione l'OIV propone al Sindaco l'attribuzione della retribuzione di risultato a mezzo apposito decreto. Per l'anno 2015 il Sindaco provvede con i decreti 195, 196, 197, 198, 199 e 200 del 4.5.2017 (all. 5.AOI.7).

Ultimo atto del processo di valutazione è la liquidazione della retribuzione di risultato in conformità ai decreti sindacali a cura del Dirigente responsabile del servizio Personale con determinazione n. 543 del 22.5.2017 (all. 5.AOI.8).

In conclusione, si da atto che l'intero processo di valutazione relativo al raggiungimento degli obiettivi 2015 anche per l'anno 2015 si sia svolto nel pieno rispetto del dettato dell'art. 29 del CCNL 23.12.1999 e in ottemperanza alla disciplina prevista dal Sistema di Misurazione e Valutazione (SMIVAP) della Performance dell'Ente

4.3) retribuzione di risultato anno 2016.

La predeterminazione degli obiettivi per l'anno 2016 individua come primo atto di fondamentale importanza la **deliberazione di G.C. n. 132 del 02.08.2016 di approvazione del Piano Triennale della Performance** Organizzativa 2016-2018 (all. 5.AOI.9).

La Giunta Comunale con deliberazione n. 13 del 19.2.2016 provvede ad approvare il Peg 2016 con assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti e con **deliberazione n. 132/2016 provvede ad approvare il Peg e il Pdo** composto dagli obiettivi attribuiti ai dirigenti che previamente sono stati **validati dall'OIV giusta Verballi n. 8 del 08.07.2016 e n.9 del 22.07.2016 (allegati alla deliberazione)**.

Come può evincersi dal PDO allegato alla deliberazione n. 132/2016 ad ogni dirigente sono affidati dalla Giunta i rispettivi obiettivi operativi collegati al piano della performance. Ognuno degli obiettivi è composto da: una **descrizione**; dal **punteggio massimo** di riferimento ripartito per obiettivi; dall'**indicatore** oggettivo, a mezzo della verifica del quale, è possibile in modo chiaro e obiettivo appurare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo e dalla **tabella di misurazione** attraverso la quale è possibile verificare, in sede di valutazione, la percentuale di raggiungimento sempre in modo oggettivo.

Questa tecnica di redazione delle schede di attribuzione degli obiettivi determina in modo accurato la **costruzione di obiettivi chiari e perfettamente misurabili**, restringendo/azzerando i margini di valutazione discrezionale.

Ai dirigenti viene affidato un arco temporale massimo per il raggiungimento degli obiettivi che per il 2016 è il 31.12.2016.

Sempre con la medesima delibera la Giunta ha approvato la scheda di valutazione delle competenze manageriali predisposta dall'OIV ai sensi dell'art. 14, comma 3 dello SMIVAP (come si evince da verbale n. 9 del 22.07.2016 allegato alla delibera)

Al termine del periodo prescritto per il raggiungimento degli obiettivi i Dirigenti producono al Sindaco e all'OIV le rispettive relazioni producendo gli atti e la documentazione attestanti il raggiungimento degli stessi.

Altresì, il Segretario Generale invia all'OIV e al Sindaco la relazione relativa al raggiungimento degli obiettivi afferenti le competenze manageriali.

Ricevute le relazioni l'OIV avvia la fase di valutazione che per gli obiettivi relativi all'anno 2016 si articola attraverso 5 sedute attestate da altrettanti verbali (18/2017, 22/2017, 1/2018, 2/2018, 4/2018) in un arco temporale che va dal 9.10.2017 al 17.01.2018.

Al termine del lungo percorso di valutazione l'OIV propone al Sindaco l'attribuzione della retribuzione di risultato a mezzo apposito decreto. Per l'anno 2016 il Sindaco provvede con i decreti 201, 202, 203, 204, 205 e 206 del 16.5.2018 (all. 5.AOI.10).

Ultimo atto del processo di valutazione è la liquidazione della retribuzione di risultato in conformità ai decreti sindacali a cura del Dirigente responsabile del servizio Personale con determinazione n. 586 del 31.5.2018.

In conclusione, si dà atto che nell'intero processo di valutazione relativo al raggiungimento degli obiettivi 2016 si sia pienamente rispettato il dettato dell'art.

29 del CCNL 23.12.1999 ed ottemperato alla disciplina prevista dal Sistema di Misurazione e Valutazione (SMIVAP) della Performance dell'Ente.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 6: “Irregolarità varie nella costituzione del fondo per il trattamento accessorio del personale di comparto:

- a) mancato rispetto del limite massimo;**
- b) errato inserimento nel fondo delle risorse derivanti dalle cessazioni dei beneficiari delle progressioni economiche;**
- c) errato inserimento nel fondo delle risorse derivanti dalle quote delle indennità di comparto dei dipendenti cessati;**
- d) inserimento di risorse aggiuntive in assenza della prescritta certificazione dell'OIV sulla disponibilità di bilancio e in assenza dell'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione e/o di incremento stabile della dotazione organica; e) errata determinazione del limite massimo.”.**

Riferimenti normativi: art. 9, c. 2bis, d.l. 31/5/2010, n. 78, art. 1, c. 236, l. 28/12/2015, n. 208, art. 23, c. 2, D.lgs. 25/5/2017, n.75; art. 31, comma 2, art. 33, c. 5 e art.34, c. 4 CCNL 22/01/2004; art. 15, c. 2 e 5 CCNL 1/4/1999. Pagg. 48-62.

Le contestazioni oggetto del rilievo n. 6 riguardano *“Irregolarità varie nella costituzione del fondo per il trattamento accessorio del personale di comparto:*

- a) mancato rispetto del limite massimo;*
- b) errato inserimento nel fondo delle risorse derivanti dalle cessazioni dei beneficiari delle progressioni economiche;*
- c) errato inserimento nel fondo delle risorse derivanti dalle quote delle indennità di comparto dei dipendenti cessati;*
- d) inserimento di risorse aggiuntive in assenza della prescritta certificazione dell'OIV sulla disponibilità di bilancio e in assenza dell'attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione e/o di incremento stabile della dotazione organica;*
- e) errata determinazione del limite massimo.”.*

La rilevanza dei rilievi operati in sede ispettiva e l'elevato tecnicismo giuridico e di computo delle risorse hanno indotto questa Amministrazione, come per il caso del fondo del personale dirigenziale, a procedere alla completa verifica e rideterminazione delle risorse decentrate per il personale non dirigente, in serie storica.

Quanto ad a) ed e)

Limiti costitutivi del fondo

I limiti di costituzione dei fondi costituiscono la chiave di volta per una corretta determinazione delle risorse nel tempo. Giova rammentarne anche in questa sede lo sviluppo normativo, come già fatto per i fondi della dirigenza:

- art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, ai sensi del quale (nel testo a regime risultante dalle successive modifiche e integrazioni): *“A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle*

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

- comma 236 dell'articolo unico della legge di stabilità per l'anno 2016, n. 208/2015, ai sensi del quale: *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della [legge 7 agosto 2015, n. 124](#), con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo [1, comma 2](#), del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.”;*
- art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, che provvede a fissare il nuovo limite all'anno 2017 e ad abrogare il suddetto comma 236;
- nuovo CCNL Funzioni Locali del 21/5/2018 (personale non dirigente), che reca talune integrazioni al tetto del 2017;
- art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, che dispone l'incremento dei fondi decentrati in proporzione al personale assunto ai sensi del DM attuativo del 17 marzo 2020 oltre al numero di quello in servizio al 31/12/2018 (media individuale del fondo accertato dagli organi di revisione per l'anno 2018).

Detta attività di riordino costitutivo dei fondi ha consentito di rilevare il fondamento dei rilievi svolti in sede ispettiva.

In particolare, si è provveduto a rideterminare, preventivamente, la consistenza del fondo decentrato dell'ultimo anno (2010) antecedente al blocco del 2011, prendendo a riferimento le norme contrattuali pregresse che, a loro volta, determinano la quota consolidata del fondo da riportare nello stesso ai sensi dei CCNL succedutisi nel tempo sino all'anno 1999.

Ciò ha consentito, altresì, di provvedere al corretto ricalcolo dei tagli da effettuare in proporzione alle diminuzioni di personale intervenute nel periodo 2011-2016 (anno, quest'ultimo, dopo il quale, fermo il limite costitutivo storicizzato al 2017, la legge non ha più imposto le riduzioni di cui si tratta).

Prima di procedere alla rappresentazione dei risultati di tale attività di autotutela, è peraltro propedeutico rispondere a quanto rilevato sulle dinamiche di spesa per le progressioni economiche orizzontali (di seguito, per brevità: PEO) e per l'indennità di comparto.

Quanto a c) e d)

PEO e indennità di comparto

Nella relazione ispettiva si rileva in più occasioni che, nel quadro complessivo degli atti di determinazione dei fondi annuali, l'Ente avrebbe violato le norme contrattuali per aver considerato, nei fondi stessi, anche le risorse che il CCNL del 22/1/2004 espunge dagli stessi una volta attribuite a titolo di PEO e indennità di comparto. I riferimenti sono operati all'art. 33 (indennità di comparto), comma 5, ove si legge *“Le quote di indennità di cui alle lettere b) e c) del comma 4, prelevate dalle risorse decentrate, sono riacquisite nella disponibilità delle medesime risorse (art. 31, comma 2) a seguito della cessazione dal servizio, per qualsiasi causa, del personale interessato, per le misure non riutilizzate in conseguenza di nuove assunzioni sui corrispondenti posti.”* e all'art. 34, commi 3 e 4, ove si legge *“3. Dalla data di decorrenza dei maggiori compensi ..., le risorse dell'art. 31, comma 2, vengono stabilmente ridotte degli importi annui corrispondenti. 4. Gli importi fruiti per progressione economica orizzontale dal personale cessato dal servizio per qualsiasi causa o che sia stato riclassificato nella categoria superiore per progressione verticale, sono riacquisiti nella disponibilità delle risorse decentrate dalla data di decorrenza delle cessazioni o delle riclassificazioni ...”*.

In sostanza, al fine di evitare che tali risorse, una volta attribuite, rischino di essere quantificate nuovamente in parte costitutiva, il CCNL si è premurato di chiarire che il loro utilizzo ne genera il consolidamento in capo ai percipienti, sino alla cessazione dal servizio. Ciò, peraltro, ha prodotto possibili fraintendimenti applicativi, cui lo stesso MEF, con circolare RGS-IGOP n. 30 del 30/10/2017, ha posto rimedio specificando che il computo del taglio ex art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 e art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015 può avvenire sia al lordo che al netto delle poste di PEO già attribuite, ma assicurando – in entrambi i casi – che il taglio incida anche sulle poste medesime, direttamente in sede di costituzione annuale dei fondi quando si continua a rappresentarle in alimentazione (e corrispondentemente in utilizzo), oppure tenendo conto del taglio medesimo al momento del rientro nei fondi.

Questo Ente, come del resto avviene d'abitudine, ha preferito – come anche in questa sede ricostruttiva – computare i fondi sempre al lordo delle PEO erogate, peraltro premurandosi di inserire una corrispondente posta di spesa nella parte dell'utilizzo, così da assicurare che le riduzioni del fondo avvengano sempre sul totale delle risorse che lo alimentano al fine di evitare che le PEO medesime, attribuite prima delle riduzioni medesime, possano rientrare nel fondo senza avere subito i dovuti tagli di legge.

Posto quanto sopra, per il caso in cui questa Amministrazione aveva ricondotto nel fondo quote di PEO di personale cessato in aggiunta al totale del fondo, si è provveduto, nel lavoro ricostruttivo offerto in questa sede, a espungerle dal computo, restituendo ai fondi la dovuta correttezza costitutiva.

Le indicazioni operative del MEF, pur rese solo sul tema delle PEO, sono state applicate anche alle dinamiche di spesa dell'indennità di comparto, di identica logica finanziaria.

Quanto a d)

In sede ispettiva sono anche contestate le alimentazioni ai sensi dell'art. 15, commi 2 e 5, del CCNL del 1/4/1999. In merito, si rappresenta quanto segue.

d1) Art. 15, comma 2, CCNL 1/4/1999

L'Ente ha provveduto a verificare i procedimenti relativi alle alimentazioni di cui al comma 2 dell'articolo in esame. Effettivamente, appare fondato quanto contestato sull'assenza degli atti prodromici di attestazione della sussistenza delle condizioni contrattuali su cui si fondano le facoltà di alimentazione di cui si tratta. O meglio, l'integrazione dei fondi con le risorse di cui all'art. 15 comma 2 (con la sola eccezione dell'anno 2014) è sempre stata espressamente contemplata da apposita deliberazione di Giunta Comunale cui tuttavia non ha fatto sempre seguito la certificazione dell'organismo indipendente di valutazione che si è espresso con riferimento al solo anno 2015. In sede di recepimento del presente rilievo, si è dunque tenuto conto di quanto rilevato per tutte le annualità oggetto di ricostituzione (2009-2018), anche non oggetto dell'attività ispettiva, mentre per l'anno 2015 viene riportata in allegato documentazione comprovante il corretto procedimento di alimentazione del fondo (All. 6.SG.1 – deliberazione di G.C. 228/2015 e relativi allegati, recante atto di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto, verbale OIV inerente l'incremento di cui all'art. 15, comma 2, parere del Collegio dei Revisori).

In sede ricostruttiva, pertanto, si è provveduto a eliminare, in tutte le altre annualità, tale voce costitutiva dei fondi.

d2) Art. 15, comma 5, CCNL 1/4/1999

Viene anche contestata, dall'anno 2015 in poi, l'appostazione di risorse ai sensi del comma 5 del ridetto art. 15, a mente del quale: "In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti ... valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio."

Tale contestazione viene fondata su quanto indicato dall'ARAN con l'orientamento applicativo RAL076, ove si sostiene, in apertura, non solo che la facoltà di incremento di cui si tratta deve essere subordinata al ricorrere di progettualità sostenuta da precise condizioni (*in primis*: a più risorse corrispondano maggiori servizi), ma anche che il finanziamento deve ritenersi ammesso al fine di sostenere soluzioni organizzative **non necessariamente correlate a progetti di produttività strutturati su obiettivi sempre nuovi e diversificati**. Vi si legge, infatti, che gli enti possono "investire sull'organizzazione", al fine di conseguire un "ritorno" delle risorse investite mediante l'innalzamento della qualità o della quantità dei servizi prestati. L'esemplificazione degli obiettivi, che in tale sede viene operata, appare poi strutturata sulla costante correlazione tra le esigenze erogative (ad es.: miglioramento delle relazioni con l'utenza, aumento delle attività

o della domanda da parte dell'utenza) e **le soluzioni organizzative e operative individuate**, tra le quali sono anche (sempre esemplificativamente) indicati dall'Agenzia negoziale, oltre all'auspicata (ma non sempre possibile) attivazione di nuovi servizi, l'aumento delle prestazioni erogate (ad esempio: più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti) o l'impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (ad esempio: grazie all'intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali; grazie al miglioramento del servizio, riduzione di fenomeni di marginalità sociale).

Tale orientamento, sul medesimo comma 5, ha poi trovato piena specificazione con il parere reso dalla stessa ARAN in data 18/6/2015 (a riscontro di specifica richiesta di un Comune, indi trasfuso nell'**orientamento applicativo RAL1831**), ove, sulla premessa che è sempre possibile finanziare progetti e obiettivi "di risultato", si aggiunge che "le risorse stanziare possono essere utilizzate **anche** per il finanziamento di istituti del trattamento accessorio diversi dai "compensi di produttività" ..., comunque finalizzati a remunerare **specifiche ed effettive prestazioni lavorative**, anche comportanti l'assunzione di particolari responsabilità, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa; sulla base della indicata lettura interpretativa, si ritiene che le risorse in questione possano essere utilizzate anche per finanziare istituti come, **ad esempio, il turno o la reperibilità**, quando gli stessi siano funzionali al conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa che hanno motivato l'incremento (ad esempio, per attivare una organizzazione per turni cui è correlato l'obiettivo di performance organizzativa di ampliare l'orario di apertura al pubblico di un ufficio o di estendere temporalmente l'erogazione di un determinato servizio); nel particolare caso in cui l'incremento delle risorse sia collegato ad un obiettivo di miglioramento quali-quantitativo dei servizi, conseguito attraverso un concreto e tangibile aumento delle prestazioni del personale erogate all'interno degli stessi, per effetto dell'introduzione di un'organizzazione del lavoro per turni o di un servizio di reperibilità, il risultato conseguito (che si concretizza, ad esempio, in una maggiore articolazione dell'orario di servizio giornaliero oppure nella possibilità offerta all'utenza di avvalersi di un determinato servizio su un più ampio arco temporale) è direttamente ed immediatamente verificabile, **anche su base mensile**; infatti, esso si identifica, puramente e semplicemente, con l'accertamento, riferito a tale arco temporale, delle maggiori prestazioni effettivamente rese dal personale, nell'ambito dell'organizzazione per turni o del servizio di reperibilità introdotti, secondo le caratteristiche di tali istituti come fissati dalla disciplina contrattuale; - le risorse aggiuntive variabili dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1/4/1999 non possono essere, automaticamente e direttamente, confermate e stabilizzate negli anni successivi; gli enti, invece, anno per anno, in presenza dei necessari requisiti legittimanti (patto di stabilità e gli altri strumenti di contenimento della spesa per il personale, ecc.), dovranno sempre attivare la procedura sopra descritta, in relazione ai vari obiettivi di performance organizzativa di volta in volta prestabiliti; **quanto sopra detto non vale, tuttavia, ad escludere che gli obiettivi di performance organizzativa, individuati per giustificare l'incremento, possano essere anche "obiettivi di mantenimento" di risultati positivi già conseguiti l'anno precedente (ad esempio, garantire lo stesso orario di apertura al pubblico dei servizi che aveva giustificato l'incremento dell'anno precedente)**, fermo restando, in ogni caso, il rispetto delle condizioni sopra evidenziate, con particolare

riferimento alla necessità che, anche per il perseguimento dell'obiettivo di mantenimento, continui ad essere richiesto un maggiore, prevalente e concreto impegno del personale dell'ente ...".

Orbene, l'inserimento di tali risorse è contestato dall'anno 2015, lo stesso in cui l'ARAN ha reso il parere, cioè quando il Comune, in realtà, ha inteso alimentare aggiuntivamente il fondo per fronteggiare le relevantissime progettualità inserite in tutti gli atti di programmazione e pianificazione delle *performance* annuali. In proposito, appaiono determinanti le premesse al parere di cui si tratta, ove l'ARAN afferma: *"Negli ultimi anni, si è accentuata la tendenza ad una sempre maggiore responsabilizzazione del settore delle autonomie locali, attraverso la fissazione di vincoli e parametri, basati sulle condizioni di bilancio e sulla spesa di personale, finalizzati a delineare il quadro complessivo di riferimento per le scelte organizzative e gestionali delle amministrazioni. Con particolare riferimento alla contrattazione integrativa, poi, si richiamano le disposizioni di cui all'art. 40, comma 3-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con le quali si ammette espressamente, per regioni ed enti locali, la possibilità di destinare, in prospettiva, risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa, vincolando tuttavia tale opzione al rispetto dei parametri di virtuosità per la spesa di personale, previsti dalle vigenti disposizioni di legge, nonché dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità o di altri analoghi strumenti di contenimento della spesa. Occorre altresì considerare i significativi cambiamenti normativi tendenti al rafforzamento dei sistemi di misurazione, valutazione e trasparenza della performance (quest'ultima, riferita all'amministrazione nel suo complesso, alle unità organizzative o aree di responsabilità, ai singoli dipendenti). Va pertanto consolidandosi un nuovo quadro regolativo che cerca di coniugare l'indispensabile autonomia degli enti nelle proprie scelte organizzative e gestionali, con l'altrettanto necessario rispetto di vincoli e parametri di natura economico-finanziaria, collegati agli andamenti generali di bilancio ed alla complessiva spesa di personale."*

L'impostazione che il Comune ha dato alla propria programmazione risponde pienamente a tali orientamenti applicativi, oggi codificati anche dalla legge⁹.

In sede ricostruttiva si è tenuto pertanto tenuto conto di questa lettura fatta propria dall'Amministrazione in sede di utilizzo delle somme di cui all'art.15 comma 5, come comprovato dalle deliberazioni di Giunta Comunale che di anno in anno hanno approvato obiettivi di miglioramento dei servizi talvolta associando agli stessi specifici stanziamenti).

* * *

L'Amministrazione, sulla scorta di quanto sopra rappresentato, ha quindi provveduto a rideterminare, in serie storica, le risorse decentrate per il personale non dirigente, come da Allegato 6.SG.2 – Schema Fondo personale non dirigente. La scheda riporta i dati dei fondi ricostituiti in applicazione degli istituti contrattuali vigenti dal 1999 in poi e comprende, accorpate per annualità, le ricostituzioni degli anni 1999, 2009, 2010, utili alla determinazione dell'effettiva

⁹ Cfr. art. 23, comma 3, D.Lgs. n. 75/2017: *"Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile."*

consistenza del fondo anno 2010. La medesima scheda reca quindi prospetto di ricostituzione delle successive annualità fino all'anno 2020, con specifica sezione dedicata alla dimostrazione del rispetto dei limiti finanziari che dall'anno 2011 in poi, sono stati imposti dalla legge e che hanno originariamente contenuto la consistenza dei fondi all'alimentazione dell'anno 2010, a sua volta previamente ricostruita.

Lo schema fondo contiene inoltre, in calce ad ogni annualità ricostituita, il dettaglio degli utilizzi.

Specifiche schede dedicate all'esplicitazione delle principali voci di alimentazione del fondo necessitanti di autonoma evidenza sono riportate negli allegati (6.SG.3 – LED, 6. SG.4 – ATA, 6.SG.5 – Reinquadrati, 6.SG.6 – differenziali peo, 6.SG.7 – RIA).

In sede di ricostituzione si sono dettagliatamente seguite tutte le norme e indicazioni di computo recate dai CCNL nel tempo in vigore e dalle disposizioni di legge in materia. Le principali azioni svolte riguardano il controllo di tutte le poste da inserire, con ulteriore verifica dall'anno 1999. In merito, quanto alle disposizioni di maggior rilievo, si specifica quanto segue:

Parte stabile

- a) i dati economico-finanziari sono stati acquisiti dai competenti uffici del Comune;
- b) per tutti i casi in cui il CCNL richiede di computare percentuali di monte-salari, si è provveduto a richiederne la consistenza agli uffici medesimi, secondo quanto espressamente specificato dalle apposite dichiarazioni congiunte poste a corredo dei CCNL del comparto (CCNL del 14/9/2000 – Dichiarazione congiunta n. 14, CCNL del 11/4/2008 – Dichiarazione congiunta n. 1);
- c) la retribuzione individuale di anzianità (RIA), già in godimento e acquisita dai dipendenti ai sensi dell'ordinamento previgente alla privatizzazione del pubblico impiego, è posta ad incremento del fondo dal momento della cessazione dal servizio di detto personale (fermo il limite di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 e del comma 236 dell'articolo unico della legge finanziaria n. 208/2015);
- d) si è provveduto a verificare dettagliatamente il computo delle variazioni quantitative di personale negli anni dal 2011 al 2016, mediante il sistema della semisomma di cui al punto 3) della circolare MEF-RGS-IGOP n. 12/2011, al fine di dare corretta attuazione alle norme limitative del fondo dettate (per il quadriennio 2011/2014 e per l'anno 2016) dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 e ss.mm.ii. e dal comma 236 dell'articolo unico della legge n. 208/2015;
- e) ancora e conseguentemente, si è data applicazione all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, abrogativo del citato comma 236, che ha stabilito che, nelle more della stipulazione dei nuovi CCNL, “a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”;

- f) sono altresì stati verificati gli adeguamenti economici delle posizioni economiche di sviluppo nelle categorie dettati direttamente – sulle posizioni di sviluppo già in godimento – dai CCNL succedutisi nel tempo e, oggi, dall'art. 67, comma 2, lett. b), del CCNL del 21/5/2018.

Parte variabile

Come già detto più sopra, si è provveduto a espungere gli stanziamenti annuali a suo tempo operati ai sensi dell'art. 15, commi 2, del CCNL 1/4/1999), con la sola eccezione dell'anno 2015, in cui gli stessi risultano certificati dai competenti organi.

La conservazione delle poste ai sensi del comma 5 della medesima norma, nelle annualità in cui le stesse risultano contemplate, trova invece motivazione in quanto più sopra rappresentato.

Le altre risorse costituiscono quote di incentivi legate a specifiche disposizioni di legge, come tali vincolate a rigidi e predeterminati utilizzi, per la maggior parte estranei ai limiti finanziari di costituzione dei fondi.

* * *

L'apposita scheda All. 6.SG.1 reca, nella prima colonna, il riferimento normativo di alimentazione delle risorse e, subito a destra, il relativo testo/descrizione, indi, colonna per colonna, le consistenze delle varie voci di costituzione anno per anno, sino al 2020.

Si precisa che:

- i dati di origine (costituzione dei fondi prima della revisione offerta in questa sede) sono rinvenuti nei provvedimenti determinativi delle risorse decentrate;
- la costituzione dei fondi originaria si ferma all'anno 2018, ultimo prima dell'opera di ricostruzione operata dall'Ente, utilizzata anche per porre a regime, a regolarizzazione avvenuta, la consistenza corretta delle risorse decentrate;
- dal 2020 appare anche il primo incremento ai sensi dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, in relazione all'incremento di personale in servizio rispetto alla sua consistenza al 31/12/2018¹⁰;
- il finanziamento delle posizioni organizzative, espunto dal fondo ai sensi dell'art. 67, comma 1, del CCNL del 21/5/2018, viene distinto nelle righe di computo dall'anno 2018 in poi;
- l'incremento del fondo per le posizioni organizzative, presente nel 2020 nello schema relativo alle consistenze dei fondi *post* ricostruzione, è stato operato

¹⁰ L'ultimo periodo della norma richiamata recita: “*Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.*”.

nel rispetto di quanto recato dall'art. 67, comma 7, del CCNL del 21/5/2018¹¹.

In calce ad ogni fondo ricostituito si è poi provveduto a inserire le voci di spesa effettivamente sostenute sui fondi fino al 2020.

Nel rimandare a tale elaborato per le verifiche di dettaglio, si offre (qui di seguito), mediante apposite tabelle sinottiche, una rappresentazione di sintesi delle alimentazioni originarie (prima tabella), assoggettate a regolarizzazione, in raffronto ai dati afferenti al fondo correttamente ricostruito (seconda tabella). La tabella reca, con riferimento agli anni dal 2010 al 2013 gli importi risultanti da una prima ricostituzione operata dall'ente con determinazione dirigenziale n. 1063/2014, recepita con deliberazione di G.C. n. 155 del 24.07.2014.

	Costituzione originaria dei fondi annuali								
	Parte stabile A	Parte variabile concorrente al limite B	Decurtazioni di legge C	Totali E = (A+B)-(C+D)	Incrementi CCNL 21/05/2018 E	Incrementi art. 33, comma 2 D.L. 34/2019 e DM 17/03/2020	Totali F = (D+E)	Posizioni organizzative F	Totali G = (E-F)
2009	1.062.554,72	87.637,01	0,00	1.150.191,73	0,00	0,00	1.150.191,73	0,00	1.150.191,73
2010 Come ricostituito con DD 1063 2014	929.775,13	241.599,88	0,00	1.171.375,01	0,00	0,00	1.171.375,01	0,00	1.171.375,01
2011 Come ricostituito con DD 1063/2014	962.443,29	200.870,18	34.107,49	1.129.205,98	0,00	0,00	1.129.205,98	0,00	1.129.205,98
2012 Come ricostituito con DD 1063/2014	1.001.326,75	180.224,26	94.632,28	1.086.918,73	0,00	0,00	1.086.918,73	0,00	1.086.918,73
2013 Come ricostituito con DD 1063/2014	1.010.254,49	238.219,00	198.722,00	1.049.751,49	0,00	0,00	1.049.751,49	0,00	1.049.751,49
2014 DGC 37/2015	1.022.143,00	166.418,00	149.083,00	1.039.478,00	0,00	0,00	1.039.478,00	0,00	1.039.478,00
2015 DGC 228/2015	1.039.694,50	232.515,00	149.083,00	1.123.126,50	0,00	0,00	1.123.126,50	0,00	1.123.126,50
2016 DGC 218/2016	1.043.767,49	219.295,00	149.083,00	1.113.979,49	0,00	0,00	1.113.979,49	0,00	1.113.979,49
2017 DGC 192/2017	1.044.704,36	218.025,00	149.083,00	1.113.646,36	0,00	0,00	1.113.646,36	0,00	1.113.646,36
2018 DD 82/2019	1.052.841,22	192.460,13	149.083,00	1.096.218,35	18.676,71	0,00	1.114.895,06	70.600,00	1.044.295,06
2019 DD 57/2020	957.818,41	136.723,02	122.573,20	971.968,23	35.316,71	0,00	1.007.284,94	70.600,00	936.684,94
2020 DD 137/2020	1.248.134,99	125.934,91	324.519,55	1.049.550,35	35.015,11	8.279,82	1.084.565,46	70.600,00	1.022.245,28

¹¹ Vi si prevede: "La quantificazione del Fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa ... deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art. 23, comma 2 del D.Lgs. n. 75/2017."

	Fondi ricostruiti										
	Parte stabile A	Parte variabile concor.te al limite B	Decurt.ni di legge C	Ulteriori decurt. Per riconduzione limiti /art. 23 c. 3 D. lgs. 75/2017) C1	Totali D = (A+B)-(C+C1)	Incrementi CCNL 21/05/2018 E	Incrementi art. 33, comma 2 D.L. 34/2019 e DM 17/03/2020	Totali F = (D+E)	Posizioni organ.ve G	Totali H = (F-G)	Differenze
2009	1.111.877,15	29.480,11	0,00	0,00	1.141.357,26	0,00	0,00	1.141.357,26	0,00	1.141.357,26	-8.834,47
2010	1.113.342,64	28.844,08	0,00	0,00	1.142.186,72	0,00	0,00	1.142.186,72	0,00	1.142.186,72	-29.188,29
2011	1.118.200,87	57.689,28	69.682,16	0,00	1.106.207,99	0,00	0,00	1.106.207,99	0,00	1.106.207,99	-22.997,99
2012	1.129.202,25	66.516,49	135.883,74	0,00	1.059.835,00	0,00	0,00	1.059.835,00	0,00	1.059.835,00	-27.083,73
2013	1.154.481,14	95.328,33	225.953,47	0,00	1.023.856,00	0,00	0,00	1.023.856,00	0,00	1.023.856,00	-25.895,49
2014	1.171.070,75	88.116,55	245.610,31	0,00	1.013.576,99	0,00	0,00	1.013.576,99	0,00	1.013.576,99	-25.901,01
2015	1.174.232,58	110.062,80	245.610,31	0,00	1.038.685,07	0,00	0,00	1.038.685,07	0,00	1.038.685,07	-84.441,43
2016	1.175.169,62	55.521,23	245.610,31	0,00	985.080,54	0,00	0,00	985.080,54	0,00	985.080,54	-128.898,95
2017	1.176.801,24	103.875,19	245.610,31	49.985,57	985.080,55	0,00	0,00	985.080,55	0,00	985.080,55	-128.565,81
2018	1.184.938,83	123.584,31	245.610,31	77.832,29	985.080,54	13.718,93	0,00	998.799,47	70.600,00	928.199,47	-116.095,59
2019	1.218.615,98	128.316,76	245.610,31	116.241,89	985.080,54	35.015,11	0,00	1.020.095,65	70.600,00	949.495,65	12.810,71
2020	1.226.621,49	91.253,42	245.610,31	87.184,06	985.080,54	35.015,11	8.279,82	1.028.375,47	70.600,00	957.775,47	-64.469,81

Il raffronto tra i totali dei due schemi (finanziamenti originari/finanziamenti correttamente rideterminati), mostra le differenze di alimentazione riportate in ultima colonna dei fondi ricostituiti.

Come si vede, poi, nell'ulteriore schema di sintesi finale (di seguito riportato) – ove sono indicati, anno per anno dal 2010 (ultimo fondo rideterminato prima del blocco legislativo) al 2020 gli importi in *surplus* finanziario (importi in negativo) e quelli di minor spesa effettiva ricavabili dall'Allegato 6.SG.2, (importi in positivo = risparmi) sul fondo correttamente rideterminato –, si evidenzia uno sbilancio in positivo pari a € 100.773,84.

In quest'ultima tabella sono stati riportati gli importi complessivi dei fondi correttamente ricostituiti ivi comprendendo tutte le voci di alimentazione degli stessi (parte stabile, parte variabile concorrente, parte variabile non concorrente) e raffrontati gli importi con quanto a medesimo titolo utilizzato dall'ente per ciascuna annualità.

	Fondo disponibile (PS +PVC + PVNC - Decurtazioni) Per il 2018 - 2019 - 2020 Al netto delle P.O.	Utilizzo totale	Differenze
2010	1.174.475,47	1.106.482,40	67.993,07
2011	1.140.805,80	1.165.983,64	-25.177,84
2012	1.118.496,65	1.188.631,71	-70.135,06
2013	1.161.046,84	1.111.085,99	49.960,85
2014	1.175.633,76	1.161.472,55	14.161,21
2015	1.182.254,50	1.178.109,64	4.144,86
2016	1.053.015,21	1.038.275,18	14.740,03
2017	1.088.437,14	1.147.587,03	-59.149,89
2018	963.152,75	961.402,79	1.749,96
2019	1.034.869,21	977.511,30	57.357,91
2020	1.194.022,59	1.148.893,84	45.128,75

In tal modo, come avvenuto per il personale dirigente, l'ente ha contestualmente assicurato che:

- c) l'attività di costituzione del fondo a suo tempo operata, quale sopra riepilogata, **sia oggi – dopo la verifica rideterminativa svolta – ricondotta nei corretti limiti di computo previsti dalla legge e dai CCNL nel tempo in vigore;**
- d) il fondo del personale non dirigente dell'ente **sia correttamente costituito anche per le annualità successive al 2018,** con conseguente legittima integrazione ai sensi del nuovo CCNL Funzioni Locali del 21/5/2018 e dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019.

Conclusioni:

A seguito dell'attività di ricostituzione sopra illustrata l'Ente ha esteso a tutte le annualità comprese dal 2010 al 2020 la corretta applicazione degli istituti oggetto di rilievo da parte della Ragioneria.

Si riporta di seguito con specifico riferimento alle annualità oggetto di ispezione sintesi del contenuto delle misure adottate.

Anno 2014:

rilievo pag. 52 lett. a): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 34 comma 4 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2014.

Rilievo pag. 53 lett. b): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 33 comma 5 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2014.

Rilievo pag. 53 lett. c): per mero errore in sede di compilazione di tabella riepilogativa delle principali voci di costituzione dei fondi richiesta dall'Ispettore

della RGS, dott. Biagio Giordano, è stata riportata tra le voci di alimentazione del fondo 2014 anche l'1,2 % monte salari 1997, di cui all'art. 15, comma 2 del CCNL 1.04.1999. Con deliberazione di G.C. n. 37/2015, l'Ente infatti, a differenza di quanto valutato per precedenti e successive annualità, aveva espressamente escluso l'utilizzo di questa disposizione. Si riporta di seguito stralcio della deliberazione:

“RILEVATO che questa amministrazione ha ritenuto di non finanziare le risorse variabili di cui all' Art. 15, comma 2 (ove sussista la capacità di bilancio dell'ente si possono integrare le somme del fondo sino all' 1,2% massimo su base annua del monte salari del personale riferito all'anno 1997)”,

in sede di ricostituzione del fondo dell'anno 2014 è stata dunque esclusa l'applicazione dell'art. 15 comma 2.

Anno 2015:

rilievo pag. 55 lett. a): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 34 comma 4 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2015.

Rilievo pag. 55 lett. b): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 33 comma 5 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2015.

Rilievo pag. 56 lett. a): con deliberazione di Giunta Comunale n. 228 del 22.12.2015, la Giunta Comunale, in sede di autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2015, espressamente dispone sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 2, peraltro espressamente richiamando gli importanti provvedimenti di riorganizzazione contenuti nella propria Deliberazione n. 214/2015 (già ampiamente illustrata in altra parte della presente relazione) che giustificava l'introduzione di dette risorse il cui stanziamento aveva inoltre incontrato il parere favorevole del Collegio dei Revisori, chiamati ad esprimersi sull'atto di riorganizzazione, così come dell'OIV con verbale che si allega.

In sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato riportato il predetto importo poiché lo stesso risulta ampiamente documentato dagli atti e pareri sopra richiamati come anche dall'Aran precisato.

Rilievo pag. 56 lett. b): con deliberazione di Giunta Comunale n. 228 del 22.12.2015, la Giunta Comunale, in sede di in sede di autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2015, espressamente dispone sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 5, peraltro espressamente richiamando gli importanti provvedimenti di riorganizzazione contenuti nella propria Deliberazione n. 214/2015 (già ampiamente illustrata in altra parte della presente relazione) che giustificava l'introduzione di dette risorse il cui stanziamento aveva inoltre incontrato il parere favorevole del Collegio dei Revisori, chiamati ad esprimersi sull'atto di riorganizzazione, così come dell'OIV con verbale già richiamato ed allegato.

Anno 2016:

rilievo pag. 58 lett. a): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 34 comma 4 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2016.

Rilievo pag. 58 lett. b): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 33 comma 5 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2016.

Rilievo pag. 59 lett. a): con deliberazione di Giunta Comunale n. 218 del 22.12.2016, la Giunta Comunale, in sede di autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2016, non ha espressamente disposto sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 2, pertanto il presente rilievo è stato recepito in sede di ricostituzione;

Rilievo pag. 59 lett. b): con deliberazione di Giunta Comunale n. 218 del 22.12.2016, la Giunta Comunale, in sede di in sede di autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2016, espressamente dispone sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 5, peraltro espressamente richiamando gli obiettivi di performance organizzativa contenuti nel relativo piano come inoltre comprovato dallo specifico progetto che viene allegato.

Anno 2017:

rilievo pag. 60 lett. a): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 34 comma 4 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2015.

Rilievo pag. 60 lett. b): in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 33 comma 5 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2017.

Rilievo pag. 60 lett. c): con deliberazioni di Giunta Comunale n. 151 del 19.10.2017 e n. 192 del 14.12.2017, la Giunta Comunale, in sede di in sede di indirizzi alla delegazione trattante di parte pubblica e di successiva autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2017, espressamente dispone sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 2, peraltro espressamente richiamando gli importanti provvedimenti di riorganizzazione intervenuti così come gli obiettivi di performance validati dall'OIV, il rilievo viene tuttavia recepito in assenza di una formale attestazione di detto organismo.

Rilievo pag. 60 lett. d): con deliberazioni di Giunta Comunale n. 151 del 19.10.2017 e n. 192 del 14.12.2017, la Giunta Comunale, in sede di in sede di indirizzi alla delegazione trattante di parte pubblica e di successiva autorizzazione alla sottoscrizione del fondo per il salario accessorio anno 2017, espressamente dispone sull'integrazione del fondo con le risorse di cui all'art. 15, comma 5,

peraltro ampiamente documentato da progetto riportato in allegato alla richiamata deliberazione di autorizzazione alla sottoscrizione.

Anno 2018:

rilievo pag. 62: in sede di ricognizione sulla corretta costituzione dei fondi a fronte della nuova consistenza del fondo 2010, nel ridefinire l'importo unico consolidato di cui all'art. 67 del CCNL sottoscritto il 21.05.2018, è stato recepito il corretto rilievo relativo la errata applicazione dell'art. 34 comma 4 del CCNL 22.01.2004 ed è stato rimosso il relativo importo in sede di ricostituzione del fondo 2018.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 7: “Irregolarità nell'utilizzazione del fondo per il trattamento accessorio del personale di comparto e, in particolare, riconoscimento e liquidazione: a) indennità di rischio e di turnazione in assenza dei presupposti legittimanti; b) indennità di reperibilità in assenza di predeterminazione delle modalità operative; c) indennità per specifiche responsabilità in assenza di indicazione della particolare qualificazione richiesta; d) indennità di risultato a favore delle posizioni organizzative e delle alte professionalità in assenza di preventiva apposita metodologia di valutazione”. Pagg. 63-70.

Con il sopra riportato rilievo si afferma un non corretto riconoscimento ed una conseguente non corretta liquidazione di emolumenti associati all'applicazione di specifici istituti contrattuali. Di seguito si esaminano le singole fattispecie individuate nella relazione e si forniscono elementi integrativi e supporti documentali utili a dimostrare il corretto operato dell'Amministrazione.

a) Indennità di rischio

Si rileva la genericità delle condizioni specificate nel CCDI all'epoca vigente di per sé non sufficienti a identificare le condizioni di applicazione dell'istituto, cioè la presenza di una continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale. La genericità dei riferimenti all'istituto in sede di CCDI determinerebbe la sua applicazione in ragione della mera appartenenza dei dipendenti a determinati profili professionali in contrasto con quanto chiarito dall'Aran con pareri interpretativi dell'art. 37 CCNL siglato il 14.09.2000.

Viene richiamato, in particolare, il parere Aran n. 900-37A9 che, nel descrivere l'istituto, afferma l'impossibilità di riconoscerne l'applicazione in presenza della sola valutazione dei contenuti specifici di una mansione di un determinato profilo professionale, già remunerati con il trattamento economico fondamentale, ritenendo doverosa una valutazione che tenga conto delle specifiche condizioni ambientali e delle modalità di espletamento delle mansioni.

Tale impostazione, peraltro, trova riscontro proprio negli atti dirigenziali esecutivi delle disposizioni del CCDI del Comune di Monopoli con cui è stata di volta in volta riconosciuta l'indennità di rischio a una platea ristretta di dipendenti in ragione di una puntuale valutazione del ricorrere in concreto del rischio, con specifico riferimento alle mansioni assegnate e alle modalità di espletamento delle stesse. Infatti, presso il Comune di Monopoli, il riconoscimento della relativa indennità è sempre passata attraverso un formale atto dirigenziale attributivo dell'indennità contenente la valutazione in concreto del rischio associato alle specifiche mansioni assegnate a ciascun dipendente da parte del dirigente assegnatario.

Si riportano in allegato, a titolo esemplificativo, gli atti dirigenziali di riconoscimento dell'indennità (*all. 7_SG_1*) e il quadro sintetico dei dipendenti cui tale indennità è stata riconosciuta e pagata **nei soli giorni di presenza in servizio**, dal 2014 al 2018.

Soprattutto, deve rilevarsi come tale istituto costituisca una forma di indennizzo di situazioni specifiche legate all'oggettività delle condizioni di lavoro, mentre l'individuazione delle relative aree di rischio, in sede contrattuale integrativa, ben lungi dal poter identificare rischi non effettivi, ha lo scopo di equilibrare il riparto economico dell'intero fondo decentrato, in cui trova finanziamento anche tale istituto.

Sulla scorta della previsione contrattuale decentrata, quindi, i dirigenti hanno assunto i provvedimenti gestionali volti al riconoscimento indennitario, nel

compiuto rispetto dei criteri definiti – anche dall'Aran in via interpretativa – dall'art. 37 del CCNL del 14.09.2000.

Non a caso, l'ultimo rinnovo contrattuale del 21.05.2018, ferma la necessaria effettività dei presupposti identificativi delle aree di rischio, ha fornito puntuale specificazione delle modalità di identificazione e graduazione del rischio nell'ambito della neoistituita Indennità Condizioni di Lavoro. Alle nuove previsioni contenute nell'art. 56-*bis* di tale nuovo CCNL si è conformato il nuovo CCI del Comune di Monopoli, con apposita disciplina molto articolata di "pesatura" della nuova indennità, peraltro in continuità con l'opera precedentemente svolta in materia.

b) Indennità di reperibilità

Con riferimento all'indennità di reperibilità, nella relazione di codesta Ragioneria si rileva una non corretta disciplina del predetto istituto, erroneamente riportata nel CCDI e non affidata a uno specifico atto organizzativo dell'Amministrazione, dal che deriverebbe una non corretta liquidazione degli emolumenti alla stessa correlati.

Nel caso specifico è purtuttavia doveroso evidenziare che la mera individuazione delle aree di pronto intervento contenuta nel CCDI del Comune di Monopoli, sottoscritto in data 28.01.2014, non ha esaurito la produzione documentale dell'Amministrazione in tema di servizi di pronta reperibilità. Nel contesto dei servizi di pronta reperibilità individuati nel richiamato CCDI all'art. 18, sono infatti intervenuti nell'arco del tempo specifici provvedimenti di natura dirigenziale con i quali l'Amministrazione ha regolamentato e specificamente disciplinato il servizio di pronta reperibilità nel quinquennio 2014-2018.

Anche l'Aran, nella richiamata guida operativa sulla reperibilità, demanda a provvedimenti adottati dall'Ente, anche nella sua veste di datore di lavoro, l'organizzazione e la disciplina del servizio di pronta reperibilità. Ma è ben noto come l'Ente trovi diretto potere rappresentativo nella dirigenza quando trattasi di gestione e amministrazione degli uffici e dei servizi.

Orbene, la reperibilità costituisce uno degli strumenti contrattuali posti a disposizione del datore di lavoro pubblico (cioè, esclusivamente, la dirigenza pubblica) per garantire la pronta reperibilità del personale, in via strumentale rispetto alle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche. Tali funzioni trovano attuazione mediante l'assegnazione dei programmi e degli obiettivi ai dirigenti, ai quali (soli) compete *"l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa, **di organizzazione delle risorse umane**, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili **in via esclusiva** dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati"*¹²; competono loro, ancora, *"le **determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro**, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici"*, determinazione assunte *"**in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro**"*¹³.

In sostanza, quindi, la reperibilità, in quanto funzionale all'operato della dirigenza, trova attivazione mediante:

le determinazioni organizzative della dirigenza;

¹² Cfr. art. 4, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001.

¹³ Cfr. art. 5, comma 2, D.Lgs. n. 165/2001.

la stipulazione dei contratti integrativi, ove l'individuazione delle aree di pronto intervento, ben lungi dal costituire fonte delle decisioni organizzative, è il presupposto per la condivisione (obbligatoria in sede negoziale) della destinazione della quota del fondo decentrato da impiegare a tali finalità.

In sede di autorizzazione alla sottoscrizione del contratto integrativo, poi, l'organo di governo attesta la rispondenza delle scelte datoriali (della dirigenza) agli obiettivi dell'Ente, così confermando che le stesse perseguono le necessità di amministrazione, peraltro nell'alveo proprio dei poteri datoriali, di esclusiva competenza della dirigenza.

Negli atti organizzativi dirigenziali, infatti, sono state puntualmente indicate:

- le unità di personale assegnate,
- le modalità di messa a disposizione del lavoratore,
- le condizioni per rendere efficace l'intervento,
- le forme di pubblicità del servizio.

A titolo esemplificativo si riporta il provvedimento dell'A.O. V che ha disciplinato, con determinazione n. 2016 de 3/12/2010 (*all. 7_AOV_2*), la reperibilità prevista per gli Assistenti Sociali. La stessa è subordinata al verificarsi di situazioni di emergenza, che necessitano dell'attivazione di interventi di natura socioassistenziale che non possono essere procrastinati al giorno lavorativo successivo, in favore di persone che si trovano in stato di necessità, precisamente: 1. anziani e disabili in condizioni di abbandono; 2. minori giunti nel territorio comunale privo di riferimenti familiari; 3. minori che vivono una condizione di grave pregiudizio incombente; 4. donne e minori che si trovano in una situazione di abuso e/o maltrattamento con previsione di allontanamento d'urgenza; 5. adulti che si trovano in condizioni di estremo disagio sotto il profilo materiale.

L'espletamento della reperibilità è garantito nei giorni del sabato e della domenica, nonché nelle giornate festive di calendario, nella fascia oraria dalle ore 8:00 alle ore 20:00. Mensilmente viene redatto un calendario attestante l'assegnazione della reperibilità tra le Assistenti Sociali in carico all'Area Organizzativa, che viene controfirmato dalle stesse per presa visione. Il suddetto calendario viene inviato telematicamente al Comando di Polizia Locale, che diventa il collettore di eventuali richieste di intervento inoltrate dai cittadini, da altre Forze di Polizia insistenti sul territorio cittadino ovvero per motivi di servizio. Infatti, quando si verifica la necessità di contattare l'Assistente Sociale, la Polizia Locale, che ha rilevato o cui è stata segnalata la situazione di emergenza, contatta l'operatore sociale reperibile. Qualora si presenti una situazione di emergenza, come indicata sopra, l'Assistente Sociale reperibile, così come individuato da disposizione mensile, si reca presso l'ufficio dei Servizi Sociali per attestare l'attivazione della reperibilità mediante la timbratura in entrata, per poi recarsi in loco e intraprendere le procedure necessarie alla risoluzione dell'emergenza. A conclusione dell'intervento viene effettuata la timbratura in uscita.

Con riguardo all'Area di pronto intervento della Polizia Locale, la stessa trova il suo fondamento nell'art. 48 del Regolamento del Corpo di Polizia Locale, il quale dispone che *"Gli appartenenti al Corpo di Polizia Municipale sono tenuti all'osservanza dei turni di reperibilità come stabilito da programma mensile"*. Con deliberazione di Giunta Comunale sono stati definiti gli interventi oggetto dei servizi erogabili con l'istituto della reperibilità, che copre l'arco temporale dalle 22.00 alle ore 7.00 del giorno successivo, in coincidenza con l'orario di chiusura degli uffici; essi comprendono i servizi di reperibilità attivabili esclusivamente per eventi coinvolgenti la protezione civile (ad es: calamità naturali, incendi boschivi di grandi dimensioni, inondazioni di notevole gravità, epidemie), pubblica incolumità (crolli di edifici, sprofondamento di strade), T.S.O.. L'operatività della reperibilità è

regolarmente comunicata alle altre forze di Polizia che effettuano sul territorio il servizio h24, così come al personale. Il servizio di pronta reperibilità è attivato alla chiusura degli uffici attraverso l'utenza telefonica di pronto intervento del Comando di Polizia Locale: 080.9373014. In pratica, l'utente ascolta un messaggio preregistrato che lo informa che, al fine di attivare il servizio di reperibilità si deve contattare il numero 338.8325511. Alla predetta utenza telefonica risponde un agente di Polizia Locale che, valutato il tipo di intervento richiesto, dopo aver allertato il Dirigente/Comandante, sentito l'ufficiale di turno, attiva il numero delle unità necessarie per far fronte all'emergenza.

In caso di emergenza di protezione civile, le modalità operative sono contenute nel Piano Comunale di Protezione Civile, approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 30/01/2017 (<http://infoalert365-monopoli.sf1.3plab.it/piano-di-emergenza/>).

Anche in tal caso, le indicazioni fornite agli utenti, agli operatori e alle altre forze di polizia consentono la concreta messa in opera dei servizi richiesti e dovuti.

L'indennità di pronta reperibilità, dunque, è sempre stata liquidata dall'Ente a seguito di verifica dell'effettivo ricorrere delle condizioni riportate negli atti dirigenziali di disciplina di dettaglio dell'istituto e in presenza di specifiche rendicontazioni del servizio mensile reso da ciascun dipendente inserito nei turni di reperibilità.

Si informa, infine, che questa Amministrazione ha comunque provveduto alla recente adozione di un provvedimento di riordino e conferma delle Aree di Pronto di intervento, come da deliberazione di Giunta Comunale n. 38 del 1.4.2020, la quale funge oggi da "testo unico" della fattispecie della "pronta reperibilità" operativa nell'Ente, recentemente estesa – come da obbligo istituzionale – alle esigenze dell'emergenza Covid.

c) Indennità di turnazione

Il CCDI del personale dipendente del Comune di Monopoli vigente nel periodo oggetto di osservazione da parte di codesta Ragioneria prevedeva espressamente, ai fini dell'erogazione dell'emolumento in questione, che *"i turni possono essere organizzati in strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore"*.

In sede di rilievo, con riferimento alle modalità con le quali è stata prevista l'erogazione dell'indennità di turno, si evidenzia che non sono stati riscontrati atti con i quali l'Ente, *"in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali"*, abbia proceduto - analogamente a quanto riscontrato in relazione all'indennità di reperibilità - all'istituzione di turni giornalieri di servizio continuativo della durata di almeno dieci ore, condizione ritenuta necessaria anche dalla suprema Corte di Cassazione, oltre che dalle clausole riportate dallo stesso CCDI dei dipendenti del Comune di Monopoli. Quanto sopra riportato induce ad affermare che *"sia da considerare illegittima l'erogazione, con onere a carico del bilancio del Comune di Monopoli, dell'indennità di turnazione ai dipendenti dell'Ente"*.

In prima battuta, si precisa che l'indennità di turnazione è riconosciuta dall'Ente al solo personale di polizia locale in presenza di un'articolazione dell'orario di lavoro in turni secondo modalità che appaiono in concreto conformi al dettato normativo sovraordinato.

Quanto agli atti di istituzione e previsione dei turni, si evidenzia che l'articolazione del servizio e degli orari di lavoro che lo coprono trova naturale e giuridica residenza nel Regolamento del Corpo di Polizia Municipale, adottato con

deliberazione di Consiglio Comunale n. 99/97; all'art. 46 (modificato con DGC n. 02 del 13 gennaio 2009) **è previsto, in via ordinaria, un orario di servizio da svolgere dalle ore 06.00 alle ore 22.00, esteso sino alle ore 24.00 nei mesi da giugno a settembre.** L'orario di lavoro, a copertura delle fasce di servizio di cui sopra, si svolge quindi su turni antimeridiani (7.00 – 13.00) e pomeridiani (13.00 – 19.00 e 16.00 – 22.00), oltre ai notturni nel periodo estivo, così garantendosi un orario di servizio giornaliero ben superiore alle 10 ore minime previste dal CCNL (cfr. *allegato 7_AOVI_3*).

Il Comando di PL provvede quindi, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 165/01¹⁴, al necessario e conseguente avvicendamento mensile del personale sui turni medesimi, assicurando così la necessaria continuità del servizio da erogare, in piena applicazione dell'art. 22 del CCNL del 14.09.2000.

Ne deriva che, al personale della polizia locale, il riconoscimento dell'indennità di turno è dovuto quale diritto retributivo accessorio, nel caso di specie l'indennità di turno che, ai sensi del suddetto art. 22, compensa il disagio derivante al lavoratore dal prestare la propria attività lavorativa su turni, modalità attuata da sempre, del resto, presso questo Comune.

d) Indennità per specifiche responsabilità

Con riferimento a questo istituto contrattuale, nella relazione ispettiva si ritengono non soddisfatti dall'Ente i requisiti individuati dal CCNL e illustrati in sede interpretativa dall'Aran. In particolare, si rileva come l'attribuzione delle specifiche responsabilità nel Comune di Monopoli sia stata fatta in assenza di una particolare qualificazione della responsabilità e in difetto delle condizioni previste dal CCNL e dallo stesso CCDI.

Quanto affermato non trova tuttavia riscontro nei documenti di seguito descritti e in allegato riportati.

Al riguardo si premette che l'istituto delle specifiche responsabilità è stato attivato nel Comune di Monopoli a decorrere dall'anno 2017 nel pedissequo rispetto dei contenuti del CCDI che all'art. 20 ne dettaglia casistiche, procedimento di individuazione, criteri di graduazione e conseguente valore economico.

L'istituto ha interessato n. 10 unità di categoria D ed una unità di categoria C nell'anno 2017 e n. 9 unità di categoria D e due unità di categoria C nell'anno 2018. L'entità numerica del personale interessato raffrontato al numero del personale di pari categoria in servizio nell'ente negli stessi anni è indiscutibilmente un primo indice della ponderazione e della scrupolosità utilizzata dall'Ente in sede di prima attivazione dell'istituto:

anno	personale di categoria D	personale di categoria C	totale organico (personale cat. C e D)	specifiche responsabilità conferite	% di attribuzioni
2017	51	104	155	11	10,57%

¹⁴ Recita la norma: "Nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro, nel rispetto del principio di pari opportunità, e in particolare la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9."

2018	50	99	149	11	11,11%
------	----	----	-----	----	--------

In conformità a quanto disposto dal richiamato articolo 20 CCDI, in sede di Conferenza dei dirigenti n. 1/2017 (*all. 7_SG_4*), sono state identificate le funzioni riconducibili alle singole aree organizzative dell'Ente per le quali si ravvisavano specifiche responsabilità direttamente esercitabili da parte di funzionari di categoria D a seguito di formale attribuzione da parte di ciascun dirigente.

Nella medesima sede si è inoltre operata una pesatura delle singole specifiche responsabilità attribuibili in applicazione dei criteri individuati dal CCDI.

Con singoli provvedimenti dirigenziali esplicativi delle specifiche responsabilità e delle modalità di esercizio delle stesse, si è provveduto alle formali assegnazioni.

Ciascun provvedimento dirigenziale richiama l'iter procedimentale di individuazione delle specifiche responsabilità, reca puntuale indicazione delle specifiche responsabilità assegnate e sintetica indicazione del punteggio attribuito e, infine, riporta il conseguente valore economico della specifica responsabilità assegnata.

L'esame nel dettaglio dei singoli provvedimenti rende inoltre evidente, nel merito, come siano state attribuite specifiche responsabilità solo in presenza di responsabilità fortemente qualificate in termini qualitativi e/o quantitativi il più delle volte ulteriormente caratterizzate dallo specifico incarico di sostituzione dei vertici in caso di assenza o impedimento, elemento quest'ultimo che la stessa relazione riporta quale esempio di corretta attribuzione di specifica responsabilità. In presenza delle specifiche responsabilità identificate, l'attribuzione del correlato valore economico ha costituito inoltre un ulteriore passaggio fondato sulla ponderazione quantitativa del numero di responsabilità assegnate.

È stata dunque attribuita una specifica responsabilità a dipendente di categoria D, Ufficiale della riscossione, cui è affidata le responsabilità della riscossione coattiva delle entrate patrimoniali e di alcune entrate tributarie dell'ente. Il Comune di Monopoli gestisce direttamente il predetto servizio ed affida ad un proprio funzionario (selezionato a mezzo pubblico concorso per lo specifico profilo di "ufficiale della riscossione") la responsabilità dell'adozione di atti aventi rilevanza esterna propri di un ufficiale della riscossione quali ingiunzioni amministrative, atti di esecuzione forzata, pignoramenti mobiliari etc Non v'è dubbio circa il ricorrere dei presupposti che giustificano l'attribuzione dell'indennità a soggetto cui è attribuita responsabilità di firma di atti aventi rilevanza esterna, incidenti su aspetti patrimoniali di particolare entità.

Altra specifica responsabilità è stata attribuita al funzionario di cat. D cui è affidata la direzione dell'asilo nido comunale e di tutti gli ulteriori servizi allo stesso correlati. Il Comune di Monopoli gestisce il servizio "asilo nido comunale" in economia e si avvale di proprio personale anche per gli ulteriori servizi accessori di mensa e trasporto. Al responsabile dell'asilo nido è affidata la direzione e il coordinamento di tutti i servizi afferenti all'asilo nido, dalla gestione del personale scolastico alla cura della programmazione scolastica, alla gestione del personale ausiliario al servizio di mensa, anch'esso gestito in economia. La particolare responsabilità del ruolo, la sua eterogeneità in termini relazionali, la complessità della specifica materia trattata indiscutibilmente non propria di una qualsivoglia categoria D, la diretta responsabilità del servizio mensa per bambini ed educatrici e l'eterogeneità dei profili e delle mansioni del personale da coordinare giustificano anche in questo caso il riconoscimento dell'indennità di specifiche responsabilità.

Le motivazioni sintetiche sopra illustrate, in via esemplificativa, per due casi risultano sempre riportate in tutte le determinazioni dirigenziali attributive

dell'indennità di specifiche responsabilità riconosciute, tra gli altri, al responsabile della centrale unica di committenza, al responsabile della commissione paesaggio cui è contestualmente attribuita la responsabilità di firma delle autorizzazioni paesaggistiche, al dipendente di categoria C svolgente funzioni di cancelliere per l'ufficio del giudice di pace gestito dal comune di Monopoli in convenzione con il comune di Polignano a Mare.

e) **Indennità di risultato a favore delle posizioni organizzative e delle alte professionalità**

e1) **Posizioni organizzative**

L'assetto delle posizioni organizzative del Comune di Monopoli è stato disegnato in conformità alla disciplina vigente nel quinquennio 2014-2018, ovvero l'art. 9, comma 1, del C.C.N.L. Regioni ed Enti Locali del 31.03.1999, che prevede che gli incarichi per le posizioni organizzative siano conferiti dai dirigenti per un periodo massimo non superiore a cinque anni, previa determinazione da parte degli enti di criteri generali e con atto scritto e motivato.

Nel Comune di Monopoli la disciplina di tale istituto è contemplata nel Regolamento comunale sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 314 del 30/10/2001 e ss.mm.ii. che all'art. 39, comma 2, stabilisce che le posizioni organizzative sono istituite dalla Giunta sulla scorta dei criteri di cui all'art. 8, comma 1, del C.C.N.L. del 31/03/1999 e in base all'analisi condotta dal Direttore Generale o, in mancanza, dalla Conferenza dei Dirigenti, acquisita la disponibilità effettiva delle relative risorse finanziarie e nel rispetto del vigente sistema di relazioni sindacali.

Gli atti richiamati nella relazione di codesta Ragioneria illustrano i provvedimenti con i quali nel corso del quinquennio 2014-2018 l'Amministrazione ha ulteriormente dato applicazione dell'istituto nel rispetto del contesto normativo *ratione temporis* vigente. In merito si richiamano le medesime deliberazioni di Giunta Comunale illustrate in sede ispettiva con le quali, nel corso dell'anno 2017, sono state ridisegnate le posizioni organizzative in coerenza con le modifiche apportate all'assetto organizzativo generale dell'Ente.

Il quadro regolamentare descrittivo del funzionamento dell'istituto delle posizioni organizzative e delle alte professionalità va tuttavia integrato con ulteriori provvedimenti non presi in considerazione nella relazione ispettiva.

In particolare, anche per le posizioni organizzative istituite nell'Ente risulta essere operativo a tutti gli effetti il sistema di misurazione e valutazione delle *performance* (Smivap) approvato con Deliberazione di G.C. n. 198 del 23/12/2011 e integrato con Deliberazione di G.C. n. 98 del 14/05/2013.

L'art. 11 dello stesso chiarisce che l'ambito della valutazione della *performance* contempla tre livelli:

- l'amministrazione nel suo complesso;
- i dirigenti;
- il restante personale dipendente dell'Ente.

Le posizioni organizzative, per quanto concerne la valutazione, risultano quindi del tutto allineate e previste nell'ambito di quanto definito dallo Smivap riguardo alla valutazione del personale dell'Ente, non essendo prevista una diversa e specifica valutazione che riguardi le sole PO.

La procedura di valutazione prevede dunque che i dirigenti assegnino ai titolari di posizione organizzativa obiettivi elaborati sulla scorta del PEG/PDO dell'anno di riferimento, che a ciascun obiettivo assegnato venga attribuito un peso e un indicatore di misurazione, che a fine esercizio i dirigenti procedano alla valutazione delle posizioni organizzative secondo le modalità previste dallo SMIVAP (obiettivi e comportamenti organizzativi).

Le schede di valutazione predisposte dal dirigente del servizio interessato vengono portate all'attenzione dell'OIV che ne prende atto. L'OIV, visti i punteggi attribuiti ai titolari di PO e viste altresì le relazioni dei dirigenti competenti, prende atto dei livelli percentuali di raggiungimento.

A tal fine si allegano (*all. 7_SG_5*) i singoli provvedimenti dirigenziali di attribuzione degli incarichi di PO e l'assegnazione a opera degli stessi degli obiettivi di risultato, a verifica del raggiungimento dei quali è subordinato il riconoscimento della relativa indennità rapportata alla percentuale di raggiungimento.

L'OIV non interviene in merito alla valutazione delle posizioni organizzative, poiché la valutazione del personale non dirigenziale costituisce competenza esclusiva dei dirigenti; della stessa, pertanto, prende atto ai fini di verificare la *performance* organizzativa dell'Ente in tutte le sue componenti, ivi compresi i compiti di valutazione assegnati ai dirigenti.

Si riporta, a titolo esemplificativo, il verbale OIV n. 12 del 23.10.2015 (*all. 7_SG_6*) nel quale è riportata la procedura seguita per la valutazione.

Nella relazione si rileva, quanto alla liquidazione dell'indennità di risultato alle posizioni organizzative, che detta liquidazione sarebbe intervenuta in assenza di valutazione circa il conseguimento degli obiettivi e ciò perché *“alcun obiettivo specifico è stato fissato dall'amministrazione comunale per gli anni in questione: la retribuzione di risultato è stata dunque liquidata in assenza del presupposto fondamentale alla base della stessa”*.

Detta affermazione, probabilmente conseguente alla disamina di una parte limitata di atti, non trova conferma nei provvedimenti che si allegano alla presente e che danno compiuta evidenza della liquidazione dell'indennità di risultato alle posizioni organizzative solo a seguito del completamento dell'articolato processo valutativo sopra illustrato.

e2) Incarichi di alta professionalità

Per quanto riguarda la valutazione dei titolari di incarichi di Alta professionalità, la valutazione veniva svolta, negli anni presi in considerazione dalla verifica ispettiva, in coerenza con il comma 4 dell'art. 43-*novies* del Regolamento comunale degli uffici e dei servizi allora vigente (*abrogato con successiva delibera di Giunta n. 94 del 21.05.2019 che ha approvato il regolamento delle posizioni organizzative adeguate al CCNL Funzioni Locali 2016-2018*).

Il citato Regolamento, all'art. 43-*novies*, stabilisce (comma 3) che *“Entro trenta giorni dal termine dell'incarico il titolare di alta professionalità redige una relazione dettagliata sull'attività svolta e sui risultati raggiunti con riferimento agli indicatori individuati. Il Dirigente responsabile integra la suddetta relazione con un giudizio di merito sull'attività svolta dal titolare dell'alta professionalità, completandola con la compilazione della scheda di valutazione finale dei risultati raggiunti (allegato 2); la relazione così composta è inviata alla Direzione Generale (ovvero in mancanza al Segretario Generale) ed al Controllo di Gestione, anche per la certificazione dei risultati ai sensi dell'art. 10 c. 4 del CCNL del 2/01/2004, per gli adempimenti connessi alla corresponsione dell'indennità di risultato. 2.La valutazione del*

risultato degli incaricati di posizione organizzativa è la risultante di due distinte valutazioni espresse dal dirigente responsabile per un complessivo di 100 punti: a) raggiungimento degli obiettivi (70 punti); b) comportamento organizzativo (30 punti).

3. La titolarità della valutazione spetta ai dirigenti del servizio interessato.

4. La liquidazione del risultato è direttamente proporzionale al punteggio conseguito espresso in centesimi”.

La valutazione dei titolari di AP Avvocatura comunale, inoltre, è avvenuta secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 3, del “Regolamento sul funzionamento dell'avvocatura comunale e della rappresentanza e difesa in giudizio dell'amministrazione del comune di Monopoli” approvato con delibera di Giunta n. 28 del 14.03.2008, poi modificato con delibera di G.C. n. 97 del 14/05/2013 e con delibera di G.C. n. 83 del 07/05/2015, che prevede: “Nel caso in cui all'avvocato addetto all'avvocatura comunale siano riconosciuti incarichi di responsabilità (ad esempio: alta professionalità, etc.) connessi con il proprio ruolo, in conformità ai vigenti Contratti Collettivi nazionali di Lavoro e alla vigente normativa in materia di misurazione della performance individuale, l'assegnazione degli obiettivi è operata contestualmente all'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione e la relativa valutazione è effettuata dall'Organismo Indipendente di Valutazione”.

A tal fine si allega, a titolo esemplificativo, il verbale OIV n. 20 del 9.12.2015 (all. 7_SG_7), nel quale è riportata la procedura seguita per la valutazione.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 8: “progressioni economiche orizzontali riconosciute in assenza di procedure realmente selettive e meritocratiche”
Riferimenti normativi artt. 5, 6 e 7 del CCNL 31/03/1999, artt. 17 e ss D. lgs. 30/03/2009, n. 150. Pagg. 70-72.

Per poter meglio rappresentare le modalità con le quali l'istituto delle PEO è stato applicato nel corso del triennio 2015-2017 presso il Comune di Monopoli, si ritiene necessario riportare brevemente alcune disposizioni contrattuali e normative vigenti negli anni in cui le procedure selettive oggetto di rilievo sono state avviate e svolte.

L'istituto delle progressioni economiche orizzontali ha visto il proprio esordio nel CCNL 31 marzo 1999 sostituendo e ampliando la previsione del livello economico differenziato che era stato introdotto per effetto dell'art. 35 e seguenti del D.P.R. n. 333/1990.

Il CCNL 31 marzo 1999 disciplinava il nuovo sistema di classificazione professionale, sostituendo alle vecchie qualifiche funzionali la nuova distinzione all'interno delle categorie. La progressione economica sulla base di quanto previsto dall'art. 5 aveva dunque valenza esclusivamente economica che si concretizzava nell'acquisizione di posizioni economiche che il dipendente, sulla base dei criteri selettivi e meritocratici stabiliti e delle valutazioni attestate attraverso il sistema di valutazione adottato, poteva successivamente acquisire. L'istituto in questione aveva di conseguenza un carattere fortemente premiante in quanto l'attribuzione della progressione doveva avvenire a seguito a procedure selettive di carattere meritocratico.

L'ARAN con proprio orientamento applicativo RAL1780 del 14.7.2015 ha chiarito che *“in base all'art.16 del CCNL del 31.3.1999, spetta agli enti, in sede di contrattazione integrativa, il compito di completare ed integrare i criteri per la progressione economica all'interno della categoria, già dettati dall'art.5 del medesimo CCNL del 31.3.1999. In sede decentrata, pertanto, l'ente procede anche alla determinazione delle regole da applicare nella particolare fattispecie prospettata. In mancanza di elementi o parametri di riferimento del contratto collettivo nazionale, ogni indicazione di merito dell'ARAN finirebbe per essere del tutto arbitraria ed ingiustificata”*.

Negli anni di riferimento delle PEO la sola indicazione a disposizione degli enti, riguardo alle progressioni, era da rinvenire nell'articolo 23, comma 2, del d. lgs. 150/2009, norma con la quale si è fatta risalire alla legge la disciplina delle progressioni economiche, dove il riferimento è purtroppo indefinito: *“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”*.

L'art. 23 del D.Lgs. n. 150/2009 ancora oggi vigente ha statuito, come noto, che le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo a una quota limitata di dipendenti. Non era però stata identificata una percentuale precisa della quota prevista per le PEO lasciando gli enti ad infinite interpretazioni in sede di concreta applicazione dell'istituto.

La norma infatti non prevede espressamente la percentuale del 50% per l'individuazione della quota limitata degli aventi diritto. I contratti collettivi nazionali, inoltre, non disponendo della competenza a decidere sul merito, si sono limitati a riprendere il medesimo concetto espresso dal d.lgs 150/2009.

In particolare, lo stesso CCNL del 1° aprile 1999 – disapplicativo della disciplina del LED – provvedeva a fornire il nuovo parametro-limite da rispettare per la PEO, stabilendo, all'art. 16, comma 2, che *“Salvo diversa disciplina eventualmente definita tra le parti stipulanti il presente CCNL ... (n.d.a.: mai intervenuta), a decorrere dall'1.1.2001, il costo medio ponderato del personale collocato in ciascun percorso economico di sviluppo **non può superare il valore medio del percorso dello stesso.**”*. Come si vede, tale disciplina (c.d. baricentro di percorso) individua nella media della spesa di ciascun percorso di sviluppo economico il limite delle PEO effettivamente erogabili, mediante ponderazione sul personale in servizio in ogni percorso. La media, quindi il 50% di tutti i percorsi, divenne per norma il limite di sviluppo della PEO.

Il CCNL del 22 febbraio 2004, però, intervenne nuovamente sulla definizione di detto parametro, eliminandone l'esistenza. L'art. 31 di detto contratto, infatti, provvede, da un lato, a dividere il fondo decentrato (su cui gravano gli istituti da erogare in sede di singolo ente) in due parti, l'una “stabile”, l'altra “variabile”; contestualmente, e dall'altro lato, impone che, con effetto dall'anno 2004 in poi, alcuni degli istituti possano essere attivati e implementati a valere esclusivamente sulla parte “stabile”, la cui consistenza viene rigorosamente predeterminata dal medesimo CCNL nel comma 2 del citato art. 31. Tra questi, vi è proprio la PEO, poiché l'art. 34 dello stesso CCNL sancisce che *“gli oneri relativi al pagamento dei maggiori compensi spettanti al personale che ha beneficiato della disciplina sulle progressioni economiche orizzontali ... sono interamente a carico delle risorse decentrate previste dall'art. 31, comma 2”*, cioè della suddetta parte stabile. Non veniva previsto alcun limite quantitativo percentuale, pertanto, ma solo un limite complessivo finanziario, cioè la parte stabile del fondo, fino a capienza della stessa.

L'obbligo di contenere le PEO, dal tempo di quel CCNL in poi, interviene nuovamente solo nel 2009, con il D.Lgs. n. 150/2009, entrato in vigore a metà novembre di tale anno. L'art. 23, comma 2, prevede infatti, con norma di natura innovativa, che *“Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, **ad una quota limitata di dipendenti** ...”*. Antecedentemente, si ribadisce, vigeva solo il limite finanziario costituito dal complesso delle risorse stabili del fondo decentrato.

In realtà, la nuova norma di legge del 2009 non stabilisce alcun parametro percentuale preciso.

Solo nel 2019 intervengono le istruzioni ministeriali per la compilazione del conto annuale 2018, ove si prescrive che il limite è da intendersi riferito a non oltre il 50% degli aventi diritto ad accedere alla procedura.

In sintesi, quindi:

dal 1/4/1999 al 2003, limite PEO = 50% del valore del percorso economico di categoria;

dal 2004 al 2009, nessun limite %, solo limite complessivo della parte stabile del fondo;

dal 2010 al 2018, introdotto il principio di legge della “quota limitata”, ma non predeterminata;

dal 2019, limite PEO = 50% aventi diritto a partecipare alla selezione.

Orbene, il Comune di Monopoli, nell’art. 17 comma 7 del CCI sottoscritto in data 28.1.2014, ha integrato in sede decentrata i criteri previsti dall’art. 5 del CCNL 31.3.1999 e dall’art. 9 del CCNL 11.4.2008 stabilendo che: *“annualmente, nell’ambito delle risorse che la contrattazione decentrata destina alla PEO, possono essere riconosciute progressioni economiche orizzontali in modo selettivo a non più del 55% del personale candidato per ogni categoria alla progressione di carriera”*.

In sede di applicazione dei criteri per la progressione 2015, 2016 e 2017 il Comune di Monopoli ha quindi applicato quanto disposto dalle norme al momento vigenti (quota limitata).

La limitazione al 55% del personale candidato per ogni categoria in sede di applicazione ha dato luogo alle seguenti risultanze:

Anno 2015	
n. dipendenti in servizio al 1.1.2015	199
n. candidati partecipanti alla procedura (aventi diritto PEO)	99
n. di dipendenti che possono ottenere la PEO = 55% del personale candidato per categoria	56
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. B	7
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. C	29
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. D	20

Si dà atto che ai fini contabili della rendicontazione del fondo 2015, la somma complessiva relativa alla progressione economica orizzontale del personale a tempo indeterminato a carico del fondo per l'anno 2015, rientra nel budget a carico del medesimo fondo nella misura di complessivi € 50.000,00, come da accordo autorizzato con atto giuntale n. 228/2015 e sottoscritto in data 29.12.2015.

Si dà atto che gli arretrati economici liquidati relativi all'annualità 2015 ai dipendenti vincitori delle peo ammontano per la differenza dei tabellari a complessivi € 47.722,55, oltre oneri CPDEL e IRAP.

Anno 2016	
n. dipendenti in servizio al 1.1.2016	206
n. candidati partecipanti alla procedura (aventi diritto PEO)	53
n. di dipendenti che possono ottenere la PEO = 55% dei partecipanti alla procedura per categoria	29,15
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. B	2
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. C (n.b. n. 4 ex aequo in ultima posizione utile)	12
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. D	10

Ai fini contabili della rendicontazione del fondo 2016, la somma complessiva, relativa alla progressione economica orizzontale del personale a tempo indeterminato a carico del fondo per l'anno 2016, rientra nel budget a carico del medesimo fondo nella misura di complessivi € 25.000,00, come da accordo autorizzato con Delibera di Giunta n. 218 del 21.12.2016 e sottoscritto in data 27.12.2016.

Si dà atto che gli arretrati economici liquidati relativi alla annualità 2016 ammontano per la differenza dei tabellari a complessivi a € 24.297,26, oltre oneri CPDEL e IRAP e trovano copertura sui relativi capitoli del fondo 2016, giusta determinazione DTS.G 132 del 29.12.2016.

Anno 2017	
n. dipendenti in servizio al 1.1.2017	200
n. candidati partecipanti alla procedura – (aventi diritto PEO)	15
n. di dipendenti che possono ottenere la PEO = 55% dei partecipanti alla procedura per categoria	8,25

n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. B	1
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. C	4
n. dipendenti hanno ottenuto la PEO di cat. D	6

Ai fini contabili della rendicontazione del fondo 2017, la somma complessiva, relativa alla progressione economica orizzontale del personale a tempo indeterminato a carico del fondo per l'anno 2017, rientra nel budget a carico del medesimo fondo fissato nella misura di complessivi € 15.000,00, come da accordo autorizzato con Delibera di Giunta n. 192 del 14.12.2017 e sottoscritto in data 21.12.2017.

Si dà atto inoltre che gli arretrati economici liquidati relativi alla annualità 2017 ammontano per la differenza dei tabellari a complessivi € 10.242,83, oltre oneri CPDEL e IRAP.

Si fa presente che in sede di attribuzione dei punteggi si è fatto riferimento ai criteri di cui alle tabelle A, B e C (*all. 8.SG.1* allegate al CCI sottoscritto il 28.1.2014 (*all. 8.SG.2*) che prevedono criteri di selezione per la progressione orizzontale nelle categorie e che vengono allegate al presente documento.

In particolare, i criteri individuati sono:

Esperienza acquisita (anzianità di servizio)

Impegno individuale misurato attraverso i risultati ottenuti nelle prestazioni rese e la qualità delle prestazioni (performance individuale)

Arricchimento professionale (titoli di studio e di formazione).

Ovviamente l'attuazione del principio dell'identificazione di una percentuale predeterminata di progressioni da attuare, ove correttamente ancorato al numero dei candidati partecipanti alla procedura e non al numero del personale in servizio, costituisce un primo effettivo strumento volto ad evitare progressioni "a pioggia", fenomeno questo che indiscutibilmente si sarebbe prodotto se il Comune di Monopoli, nel triennio, avesse riconosciuto progressioni economiche a tutto il personale in servizio. Ma, come dimostrato – e nella seguente tabella ulteriormente esplicitato in termini percentuali –, detto fenomeno non si è verificato e, in un triennio, ha complessivamente potuto beneficiare della progressione un numero di dipendenti pari a meno della metà dei dipendenti in servizio, quando le istruzioni ministeriali consentono il passaggio del 50% degli aventi diritto in un solo anno.

Di seguito, la tabella che rappresenta la sintesi di quanto avvenuto.

2015	2016	2017		triennio 2015-2017
199	206	200	Personale in servizio	202 (media del triennio)
99	53	15	Aventi diritto	167 (totale triennio)
56	24	11	Peo attribuite	91 (totale triennio)
55%	55%	55%	Percentuale sugli aventi diritto	54,49%
28,14%	11,65%	5,5%	Percentuale sul personale in servizio	45,04% (percentuale del triennio)

Si noti che, secondo le vigenti norme del nuovo CCNL Funzioni Locali del 2018 (a quel tempo ancora assenti, come assenti erano anche le istruzioni ministeriali di cui si è detto), può accadere, con le stesse consistenze di personale e applicando il periodo di collocazione sull'ultima PEO acquisita di almeno 24 mesi, quanto segue:

	2015	2016	2017	
		2° anno	3° anno	
	1° anno	i 101 progrediti nel primo anno non hanno ancora 24 mesi nella nuova posizione	i 101 progrediti nel primo anno hanno ora i 24 mesi nella nuova posizione e possono nuovamente partecipare	totale passaggi ammessi dalla disciplina vigente
aventi diritto	202	101	151,5	
50%	101	50,5	75,75	227,25
dipendenti progrediti 2015	101	passaggi effettivi nel triennio presso il comune		91
dipendenti non progrediti 2016	50,5			
aventi diritto 2017 con i 101 progrediti nel primo anno (con 24 mesi nel 2017)	151,5	passaggi consentiti non fatti		-136,25

Come si vede, il comune ha attuato passaggi (91) in misura assai inferiore al consentito dal nuovo regime normativo ($227,25 - 91 = 136,25$ passaggi in meno).

In sostanza, nel Comune di Monopoli sono state attuate progressioni economiche che **in tre anni** hanno consentito l'osservanza del limite percentuale che la legge oggi richiede di rispettare **in un anno** e che all'epoca dei fatti neanche risultava essere determinato. **Il rigore selettivo delle procedure appare pertanto assai superiore alle aspettative del legislatore e degli interpreti istituzionali.**

Si deve quindi concludere che le selezioni operate presso il Comune di Monopoli appaiono tutt'altro che foriere di meri scivolamenti automatici privi di carattere meritocratico. Una cosa, infatti, sono le quantità annuali (comunque contenute entro una percentuale del tutto ragionevole), un'altra la periodicità delle stesse e la loro selettività. La PEO, infatti, è istituto applicabile anche in tutte le annualità, ferma la natura selettiva della stessa. La limitazione quantitativa annuale persegue proprio il fine di impedire che un eccesso di passaggi contestuali vanifichi una reale comparazione delle professionalità acquisite e consente di tenere sotto controllo la correlata spesa garantendone la sostenibilità. E anzi, il fatto di procedere alle PEO in tre anni consecutivi, con la limitazione al 55% dei candidati partecipanti alla selezione, è stata chiave di garanzia proprio per la selettività della procedura e, al contempo, ha soddisfatto requisiti di equità dando a tutto il personale la possibilità di concorrere a parità di condizioni. Non pare che in tal caso la PEO possa definirsi strutturata "a pioggia", infatti, pur garantendo a tutto il personale la possibilità di concorrere entro un arco temporale più o meno lato (appunto il triennio), riconosce solo ad una percentuale limitata, selezionata in ragione di principi meritocratici, la progressione economica. A ben vedere, un sistema "permanente" di progressioni contenuto in termini di accesso e di risorse ma periodicamente programmato, assicura la selettività di un istituto nel quale, ove i dipendenti non entrassero mai in competizione tra loro anche negli anni successivi, si verificherebbe una mera successione di benefici priva di "concorsualità" nel merito.

Si consideri, poi, che la legge (DL 78/2010) ha bloccato le PEO nel quadriennio 2011-2014 e che, quindi, la loro riattivazione nel successivo anno 2015 e ss., sempre all'interno della parte stabile del fondo, è fatto da considerarsi del tutto fisiologico, gestito comunque da questo Comune in modo misurato, come sopra rappresentato.

Considerazioni finali

Si fa presente che sebbene non vi siano stati inviti specifici da apportare al sistema delle progressioni vigente, si è provveduto in sede di definizione del nuovo

CCI 2018-2020, a recepire e a disciplinare gli aspetti oggetto di rilievo sull'istituto delle peo.

In particolare, l'art. 22 del nuovo CCI del 31.12.2019 prevede che la progressione economica sia attribuita ai dipendenti che hanno conseguito il punteggio più alto nell'ambito di ciascuna posizione economica acquisita all'interno della propria categoria, in ordine decrescente, utilizzando la scheda allegato A) del contratto riportante i criteri di valutazione e, comunque, ad una percentuale degli aventi diritto non superiore al 50%.

Per quanto riguarda il punteggio minimo da conseguire in sede di valutazione, è stato introdotto nel CCI 2018-2020 il necessario raggiungimento di un punteggio minimo pari a 60/100.

Le progressioni economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione media dei due migliori risultati ottenuti nelle prestazioni rese negli ultimi tre anni antecedenti la selezione, sommando i punteggi ottenuti, tenendo conto a tal fine anche dell'esperienza maturata negli ambiti professionali di riferimento.

Ai fini dell'ordine di precedenza nella graduatoria di categoria dei dipendenti che abbiano conseguito lo stesso punteggio, viene osservato il criterio del maggiore punteggio parziale secondo il seguente ordine di priorità: 1) valutazione performance, 2) esperienza acquisita, 3) processi formativi. Solo in caso di ulteriore *ex aequo* si dà priorità alla maggiore anzianità anagrafica, quale criterio residuale.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 9: “Irregolarità nel riconoscimento degli incentivi alla progettazione: a) applicazione normativa non più vigente per le attività portate a compimento dopo il 19.08.2014; b) remunerazione di attività di manutenzione. Riferimenti normativi art. 13 e 13 bis d.l. 24.06.2014 n. 90, art. 93, c. 7 ter, D. lgs. 12/04/2006, n. 163. Pagg. 72 - 77.

Si riportano di seguito i chiarimenti in ordine alle contestate irregolarità nel riconoscimento dell'incentivo alla progettazione sulla base delle osservazioni contenute nella Relazione (pagg.72-77) dell'Ispettorato Generale della Ragioneria Generale dello Stato.

1° RILIEVO

Il primo rilievo è di seguito riportato: *“Con una serie di atti, posteriori alla data di entrata in vigore del D.L. n.90/2014 (19.08.2014), è stata disposta la liquidazione di compensi incentivanti per la progettazione interna che, sebbene riferentisi a opere e lavori portati a compimento dopo la data su richiamata, sono stati liquidati secondo la previgente disciplina”* ed è relativa alle determinazioni dirigenziali dell'Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzioni nn. 1482/2014, 713/2015, 814/2015, 1132/2015, 1157/2015, 905/2016.

Si riportano di seguito i chiarimenti relativi a ciascuno dei suddetti atti in calce ai rilievi formulati sugli stessi nella suddetta Relazione.

1.1) **“Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzione n. 1482 del 24.12.2014, avente ad oggetto “Procedura aperta per la progettazione e l'esecuzione, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lett. b e comma 3 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e ss.mm.ii., dei lavori di recupero immobile comunale ex Cinema Radar ed annesso ex Hotel Savoia – appalto integrato. Liquidazione acconto incentivo per la progettazione dovuto al RUP ed ai suoi collaboratori [CIG 5310139154]”, con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 41.089,58. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione si espone che “con ordine di servizio inviato al consorzio appaltatore e all'impresa consorziata esecutrice dei lavori a mezzo PEC prot. n. 56676 del 21.11.2014, il RUP ha disposto l'immediato avvio delle prestazioni afferenti alla predisposizione della progettazione esecutiva dei lavori, dando pertanto concreta e fattuale decorrenza alle obbligazioni contrattuali”.**

Chiarimento

L'atto in questione concerne il riconoscimento dell'incentivo a titolo di acconto. Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento dell'acconto (attività del rup, progettazione preliminare e definitiva, collaborazioni tecniche, collaborazioni amministrative, procedura di gara), come dettagliatamente riportato in narrativa, sono state **tutte** effettuate ed ultimate **prima del 19.08.2014**:

Rilevato:

- che ricorrono le condizioni per il riconoscimento, nelle misure indicate, al personale comunale coinvolto nella realizzazione dell'intervento, dell'acconto previsto al richiamato art.5, comma 2 del regolamento comunale approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.47 del 19/3/2004, atteso che **tutte le attività presupposte alla maturazione del diritto sono state regolarmente**

completate prima dell'adozione e dell'entrata in vigore del nuovo assetto normativo (avvenuta il 19.08.2014);

- in particolare, **sia le attività progettuali afferenti alla progettazione (preliminare e definitiva), sia gli incombeni relativi alla procedura di affidamento ad evidenza pubblica (ivi compresa la "redazione del contratto", approvato, unitamente agli altri elaborati di gara, con la determinazione dirigenziale RCG n.1090 del 22.08.2013), sono stati posti in essere e completati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n.114/2014;**

- che, stante la maturazione pregressa del diritto alla percezione dell'acconto in parola, cristallizzata, come risulta agli atti, prima del 19.08.2014, risultano altresì verificatisi tutti gli eventi fattuali cui è subordinata la concreta liquidazione dell'acconto dell'incentivo di cui alle lettere a), b) e d) del richiamato art.5, comma 2 del regolamento, ovvero, la materiale stipulazione del contratto con l'aggiudicatario, avvenuta, come in premessa riportato, in data 21.11.2014, e, da ultimo, l'effettiva cantierizzazione dei lavori (cfr.: ordine di servizio prot. n.56676 del 21.11.2014 e verbale di consegna delle aree del 25.11.2014);

Privo di pregio risulta il richiamo all'ordine di servizio del 21.11.2014 con cui il RUP ha disposto l'avvio della progettazione esecutiva. Tale atto non è infatti ricompreso fra le attività oggetto di liquidazione ed è stato richiamato in determina fra gli "eventi fattuali cui è subordinata la concreta liquidazione dell'acconto". In sostanza, propedeuticamente alla liquidazione dell'acconto il regolamento per le attività di competenza del RUP e dei progettisti richiede "l'effettiva cantierizzazione dei lavori" (e pertanto si è proceduto alla liquidazione solo dopo tale evento), ma risulta di tutta evidenza che tale previsione disciplini esclusivamente il momento della corresponsione e non già il "diritto al beneficio", già ampiamente concretizzatosi per le attività richieste dal regolamento e richiamate in determina cristallizzate ed ultimate alla data del 19.08.2014.

1.2) **"Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzione n. 713 del 17.6.2015**, avente ad oggetto "Lavori di realizzazione di una scuola materna in ampliamento della scuola elementare in Contrada S. Lucia con completamento della palestra e sistemazione delle aree esterne – CUP C65F07000260004 – Liquidazione acconto incentivo dovuto al RUP e collaboratori", con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 6.604,65. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione vengono indicate le date del 2.9.2014 e del 26.11.2014 rispettivamente come quelle di approvazione degli atti dello stato finale dei lavori del progetto principale e del primo progetto di opere complementari; e del secondo progetto di opere complementari;

Chiarimento

Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento hanno avuto inizio con la delibera di Giunta comunale 158 del 14/12/2007 e l'opera è stata collaudata a mezzo di certificato di regolare esecuzione emesso dal Direttore dei Lavori in data 11/12/2014.

Per la precisione i lavori del contratto principale e del primo contratto aggiuntivo sono stati ultimati il 02/09/2014, quindi 14 giorni dopo l'entrata in vigore del nuovo assetto normativo (avvenuta il 19.08.2014) e solo i lavori relativi al secondo contratto aggiuntivo (di importo pari al 9% dell'importo contrattuale e al 6% dell'importo complessivo di quadro economico dell'opera) sono stati ultimati il 24/11/2014.

A fronte di prestazioni svoltesi nell'arco di quasi 7 anni (2553 giorni dal 14/12/2007 al 11/12/2014) e della esiguità del valore delle opere eseguite posteriormente al 19.08.2014 è stato ritenuto irrilevante il periodo decorso dal 19/08/2014 al compimento dell'opera (11/12/2014) pari a 114 giorni e pertanto non quantificabile l'importo del compenso incentivante relativo ai segmenti di attività conclusi successivamente al 19/08/2014 da assoggettare all'abbattimento del 20% di cui all'art.13-bis del D.L. 90/2014.

1.3) ***“Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori Pubblici e Manutenzione n. 814 del 6.7.2015, avente ad oggetto “Completamento del restauro e riorganizzazione funzionale della biblioteca comunale Palazzo Rendella – appalto integrato. Liquidazione acconto incentivo per la progettazione dovuto al RUP ed ai suoi collaboratori [CIG 57465012A4]”, con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 6.768,43. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione si espone che la progettazione e la esecuzione, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lett. b) e comma 3 del d. lgs. n. 163/2006 dei lavori in questione sono state affidate in via definitiva con atto del 16.10.2014,”***

Chiarimento

L'atto in questione concerne il riconoscimento dell'incentivo a titolo di acconto. Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento dell'acconto (attività del rup, progettazione preliminare e definitiva, collaborazioni tecniche, collaborazioni amministrative, procedura di gara), come dettagliatamente riportato in narrativa, sono state **tutte** effettuate ed ultimate **prima del 19.08.2014**:

Rilevato:

- che ricorrono le condizioni per il riconoscimento, nelle misure indicate, al personale comunale coinvolto nella realizzazione dell'intervento, dell'acconto previsto al richiamato art.5, comma 2 del regolamento comunale approvato con deliberazione della Giunta Comunale n.47 del 19/3/2004, atteso che **tutte le attività presupposte alla maturazione del diritto sono state regolarmente completate prima dell'adozione e dell'entrata in vigore del nuovo assetto normativo (avvenuta il 19.08.2014);**

- in particolare, **sia le attività progettuali afferenti alla progettazione (preliminare e definitiva), sia gli incombeni relativi alla procedura di affidamento ad evidenza pubblica (ivi compresa la “redazione del contratto”, approvato, unitamente agli altri elaborati di gara, con la determinazione dirigenziale RCG n.555 del 05.05.2014), sono stati posti in essere e completati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n.114/2014;**

- *che, stante la maturazione pregressa del diritto alla percezione dell'acconto in parola, cristallizzata, come risulta agli atti, prima del 19.08.2014, risultano altresì verificatisi tutti gli eventi fattuali cui è subordinata la concreta liquidazione dell'acconto dell'incentivo di cui alle lettere a), b) e d) del richiamato art.5, comma 2 del regolamento, ovvero, la materiale stipulazione del contratto con l'aggiudicatario, avvenuta, come in premessa riportato, in data 16.01.2015, e, da ultimo, l'effettiva cantierizzazione dei lavori (cfr.: verbale di avvio dei lavori del 25.05.2015, attestazione di effettivo avvio rilasciata dal Direttore dei lavori in data 29.05.2015);*

La data del 16.10.2014 non è che il momento temporale in cui viene formalizzata la chiusura della procedura di affidamento. Tuttavia, già alla data del 31.07.2014 (e pertanto prima del 18.08.2014), la commissione giudicatrice, come documentato dal verbale di gara n.9, aveva terminato le operazioni valutative ad essa demandate. Gli adempimenti successivi (seduta di attribuzione del punteggio economico, valutazione dell'anomalia dell'offerta e aggiudicazione definitiva) non sono che le appendici procedurali delle attività già compiute alla data di entrata in vigore della nuova disciplina (**che, in quanto tali, determinano la maturazione del "diritto al beneficio"**), momento temporale in cui, quindi, il personale comunale coinvolto aveva già eseguito le attività di progettazione, di predisposizione, approvazione ed avvio della procedura di gara (con conseguente pubblicazione del bando), la nomina della commissione giudicatrice e le operazioni di gara fino al completamento delle valutazioni discrezionali.

1.4) **"Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzione n. 1132 del 18.9.2015**, avente ad oggetto "Lavori di realizzazione del Centro di Raccolta comunale multimateriale. CUP [C64E1300031000E] CIG [56681365CB] – Liquidazione incentivo per la progettazione dovuto al R.U.P. ed ai suoi collaboratori", con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 6.062,67. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione viene indicata la data del 4.8.2015 come quella di approvazione degli atti dello stato finale dei lavori;"

Chiarimento

Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento sono state liquidate nel pieno rispetto del D.L. n.90/2014, applicando l'aliquota dell'80% alle prestazioni successive alla data del 19.08.2014 come dettagliatamente riportato nell'atto in narrativa:

Rilevato che:

- *le attività di competenza del RUP sono state poste in essere a far data dal 02/07/2012 (deliberazione di Giunta Comunale n.114 del 02/07/2012);*

- *l'incentivo per dette attività espletate dal RUP (avviate, come detto il 02/07/2012 e terminate con l'approvazione dello stato finale il 04/08/2015) è riconosciuto intero per la quota parte delle attività espletate ante 19/08/2014 e per l'80% per il periodo dal 20/08/2014 al 04/08/2015;*

- le attività progettuali, la collaborazione tecnica e amministrativa alle stesse, e gli adempimenti di competenza del Servizio appalti e contratti sono stati posti in essere e completati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n.114/2014;
- per la Direzione dei lavori svolta dal 29/04/2014 (verbale di consegna) al 25/02/2015 (certificato di regolare esecuzione) l'incentivo riconoscibile al 100% fino all'entrata in vigore della legge n.114/2014 e per l'80% nel periodo restante;
- per l'attività di collaudo, svolta dall'arch. Pietro Maggi, compete la quota dell'80% poiché il certificato di collaudo statico-tecnico amministrativo è stato redatto il 22/07/2015;
- il comma 7-quater del richiamato art.93, prevede che "Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini";

1.5) **"Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzione n. 1157 del 22.9.2015**, avente ad oggetto "Lavori di manutenzione straordinaria delle strade interne e di completamento della fogna bianca del quartiere murattiano del Comune di Monopoli. Liquidazione saldo incentivo per la progettazione dovuto al RUP ed ai suoi collaboratori" (all. n. 15), con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 24.626,08. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione viene indicata la data del 26.3.2015 come quella di approvazione degli atti dello stato finale dei lavori"

Chiarimento

Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento sono state liquidate nel pieno rispetto del D.L. n.90/2014, applicando l'aliquota dell'80% alle prestazioni successive alla data del 19.08.2014 come dettagliatamente riportato nell'atto in narrativa:

Rilevato che:

- le attività di competenza del RUP sono state poste in essere a far data dal 24/09/2009 (deliberazione di Giunta Comunale n.165 del 24/09/2009);
- l'incentivo per dette attività espletate dal RUP (avviate, come detto il 24/09/2009 è riconosciuto intero per la quota parte delle attività espletate ante 19/08/2014 e per l'80% per il seguente;
- le attività progettuali, la collaborazione tecnica e amministrativa alle stesse, e gli adempimenti di competenza del Servizio appalti e contratti sono stati posti in essere e completati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n.114/2014;
- i lavori sono terminati in data 31/10/2014;

- per le attività svolte dall'ing. Colacicco, dirigente dell'Area Organizzativa III, è riconoscibile per intero la quota parte delle attività espletate prima del 19/08/2014;
- il comma 7-quater del richiamato art.93, prevede che "Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini";
- che per l'effetto delle decurtazioni operate sulle attività svolte in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 114/2014 residuano economie rientranti nella disciplina dell'art.93, comma 7-quater del D-Lgs.n.163/2016 per complessivi € 363,53;

1.6) **"Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici n. 905 dell'8.9.2016**, avente ad oggetto "Lavori di adeguamento a norma dello stadio Vito Simone Veneziani. CUP [C63E10000000004]. Lotto CIG [5583416CA1]. Liquidazione incentivo per la progettazione dovuto al RUP ed ai suoi collaboratori", con la quale sono stati liquidati incentivi per l'ammontare complessivo di € 5.848,59. Sotto il profilo che qui interessa, si rileva che nell'atto in questione viene indicata la data del 15.10.2015 come quella di approvazione degli atti dello stato finale dei lavori."

Chiarimento

Le prestazioni del personale coinvolto oggetto della liquidazione e richieste dal regolamento comunale ai fini del riconoscimento sono state liquidate nel pieno rispetto del D.L. n.90/2014, applicando l'aliquota dell'80% alle prestazioni successive alla data del 19.08.2014 come dettagliatamente riportato nell'atto in narrativa:

DATO ATTO

- che il RUP ha verificato, durante l'esecuzione del progetto, le attività svolte dai collaboratori amministrativi e tecnici per le quali è riconosciuto l'incentivo, come da regolamento comunale;
- che relativamente alle attività riferite al contratto rep.n.7048 del 14/7/2014, riferite al progetto principale:
 - 1) le attività di progettazione, dei collaboratori tecnici delle fasi di progettazione nonché del Servizio Appalti e Contratti, sono stati posti in essere e completati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n.114/2014 e pertanto, l'incentivo è riconoscibile per intero al personale avente titolo;
 - 2) l'incentivo per le attività espletate dal RUP, dal Direttore dei Lavori, dal Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, e dai collaboratori amministrativi del RUP (terminate con l'approvazione dello stato finale e del certificato di regolare esecuzione il 15/10/2015) è riconoscibile fino all'entrata in vigore della legge n.114/2014 per l'83% (corrispondente all'avanzamento dei lavori contabilizzati ante 19/08/2014), mentre il 17%, pari alle attività residuali svolte dal 20/8/2014 al 15/10/2015 (data di approvazione della contabilità finale e del certificato di regolare esecuzione dei lavori), è riconoscibile nella misura dell'80%;

- che, relativamente alle attività riferite al contratto rep.n.7138 del 19/02/2015, riferite al progetto dei lavori complementari tutte le attività tecniche ed amministrative connesse alla realizzazione dell'intervento in argomento sono state espletate dopo l'entrata in vigore della Legge n.114/2014, per cui l'incentivo è riconoscibile al personale avente titolo nella misura dell'80%;

- il comma 7-quater del richiamato art.93, prevede che "Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini";

- che per l'effetto delle decurtazioni operate sulle attività svolte in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 114/2014 residuano economie rientranti nella disciplina dell'art.93, comma 7-quater del D-Lgs.n.163/2016 per complessivi € 211,27, di cui 92,93 relative al contratto rep.7048/2014 ed € 118,34 rivenienti dal contratto rep.7138/2015;

2° RILIEVO

Il secondo rilievo è di seguito riportato: "Oltre quanto fino a questo punto rilevato, una serie atti di liquidazione non consentono di risalire in maniera univoca alle responsabilità rivestite da ognuno dei beneficiari dell'emolumento, in ossequio al principio di effettività delle attività incentivate. Si osserva al riguardo che la semplice attribuzione di un compenso ad ogni dipendente comunale fa anche venire meno la possibilità di verificare che il compenso sia stato disposto nella misura prevista dal Regolamento comunale disciplinante la materia. Tanto, a maggior ragione in quanto in taluni degli atti di liquidazione alcune attività risultano essere state poste in essere da professionisti esterni all'Ente." ed è relativa alle determinazioni dirigenziali dell'Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzioni nn. 731/2014, 782/2014, 791/2014, 792/2014, 1171/2014, 1363/2014, 1482/2014, 713/2015, 814/2015, 884/2015, 1132/2015, 1157/2015, 905/2016.

Chiarimento

Si allegano alla presente documenti redatti su foglio di calcolo elettronico in fase di istruttoria della liquidazione dell'incentivo (9.AOIII.1), inseriti solo per la parte riepilogativa nelle determinazioni di liquidazione dell'incentivo, dai quali si evincono in maniera univoca le responsabilità rivestite da ognuno dei beneficiari dell'emolumento, in ossequio al principio di effettività delle attività incentivate e sono riepilogate le attività svolte da professionisti esterni e pertanto non compensate ai dipendenti. I suddetti documenti, ancorché non integralmente allegati all'atto di liquidazione dell'incentivo, sono disponibili nel fascicolo di istruttoria dello stesso.

3° RILIEVO

Il terzo rilievo è di seguito riportato: *“Infine, alcuni atti di liquidazione hanno avuto ad oggetto compensi per lavori di manutenzione, o comunque di lavori non comportanti progettazione, per i quali il contratto di appalto è intervenuto anteriormente alla entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici: in simili casi, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza anche contabile, i compensi incentivanti non sono dovuti:*

- Determinazione dirigenziale Area organizzativa Lavori pubblici e manutenzione n. 518 del 24.4.2015, avente ad oggetto “Accordo quadro per la durata di quattro anni per la manutenzione del verde comunale. Liquidazione acconto incentivo per la progettazione dovuto al RUP ed ai suoi collaboratori [CIG 452468227]”, con la quale sono stati liquidati incentivi per l’ammontare complessivo di € 8.030,07.”

Chiarimento

L’opera in questione, come esaurientemente spiegato nella determina a contrarre (RCG n.1141 del 02.08.2012) non ha per oggetto i soli interventi di manutenzione del verde comunale, contemplando, al contempo, realizzazioni di nuove aree a verde, che pertanto hanno comportato una propedeutica attività di progettazione costituita dalla predisposizione e dall’approvazione dei seguenti elaborati:

- Relazione generale;
- Quadro economico;
- Capitolato speciale d’appalto e Schema di contratto;
- Elenco prezzi unitari

Tale attività di progettazione determina a pieno titolo la riconoscibilità dei compensi incentivanti sull’opera in parola.

Si legge a pag. 2 della determina a contrarre che:

*- l’oggetto delle prestazioni in affidamento concerne l’esecuzione dell’insieme di lavori, servizi e forniture relativi alla conservazione, manutenzione e **nuove realizzazioni** di aree verdi, aiuole, siepi, viali alberati e parchi di proprietà del Comune di Monopoli, sia in ambito urbano che extraurbano, ivi comprese le contrade, previa ricognizione su base giornaliera del territorio comunale resa da parte dell’operatore economico individuato e identificazione delle criticità ivi esistenti da riportare su resoconto all’ufficio per le valutazioni in ordine alle varie attività da effettuare (onere compensato nel costo delle lavorazioni);*

- come chiarito dall’AVCP con la deliberazione 06.03.2007 n.72 e confermato dalla pacifica giurisprudenza sul tema, “la manutenzione del verde pubblico rientra nell’ambito dei servizi e non in quello dei lavori, tutte le volte in cui l’attività non comporti una modificazione della realtà fisica con l’utilizzazione, la manipolazione e l’installazione di materiali aggiuntivi e sostitutivi non inconsistenti sul piano strutturale e funzionale (cd. “quid novi”);

*- nel caso di specie, tuttavia, **fra le prestazioni da affidare rientrano, oltre alle attività per la conservazione e la manutenzione ordinaria delle aree a verdi esistenti, anche “nuove realizzazioni di aree verdi, aiuole, siepi, viali alberati e parchi di proprietà del Comune di Monopoli, sia in ambito urbano che extraurbano”;***

- tali attività, di entità tutt'altro che "inconsistente sul pianto strutturale e funzionale", configurano certamente il cd. "quid novi" la cui attività comporta una "modificazione della realtà fisica", con ciò riconducendo l'appalto de quo nell'alveo della specifica normativa dettata per i lavori pubblici;

RISCONTRO AL RILIEVO N. 10: “Compensi incentivanti il recupero dell'evasione ICI corrisposti: in assenza di un progetto finalizzato contenente obiettivi da raggiungere e risorse umane utilizzate. Art. 3, c. 57, l. 23/12/1998, n. 622; art. 59, c. 1, lett. p) d.lgs. 15/12/1997, n. 446. Pagg. rilievo 77-81.

A) Dell'assenza di progetti di progetti di recupero dell'evasione

A pag. 80 – 81 della Relazione, viene osservato che: <<Presupposto per l'erogazione dei compensi incentivanti previsti dall'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997 a titolo di potenziamento degli uffici tributari del comune è pur sempre la predisposizione e l'attuazione, presso l'Ente interessato, di attività di carattere progettuale. È solo attraverso attività strutturate in questa maniera – giova rimarcarlo – che diviene possibile misurare e valutare l'attività posta in essere da ciascun dipendente in relazione all'incremento di utilità generato a favore dell'Ente, attribuendo il trattamento accessorio a fronte di prestazioni effettivamente rese, come prescritto dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001. A parte la loro peculiare finalizzazione, dunque, tali progetti devono possedere ogni altro carattere che la normativa richiede ai fini dell'erogazione di compensi incentivanti al personale dipendente: in particolare, essi devono essere formulati in maniera tale da consentire la misurazione del livello di conseguimento degli obiettivi. Solamente a seguito di tale operazione si può procedere alla liquidazione dei compensi incentivanti, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi. In seguito alla disamina degli atti relativi allo svolgimento e alla liquidazione degli incentivi per l'attività di recupero dell'evasione tributaria presso il Comune di Monopoli, viceversa, è possibile affermare che gli incentivi in questione siano stati oggetto di una semplice ripartizione delle somme disponibili tra i dipendenti che hanno posto in essere un'attività che, benché effettivamente prestata, non è stata strutturata in termini di progetto, nell'accezione innanzi indicata.>>

L'osservazione, ancorché assolutamente condivisibile nella parte in cui si afferma che l'erogazione dei compensi incentivanti di cui all'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997 deve intendersi subordinata alla predisposizione ed attuazione di attività di carattere progettuale, non corrisponde alla realtà dei fatti nella parte in cui si obietta detta mancata strutturazione progettuale delle attività di recupero evasione nel Comune di Monopoli.

L'attività di recupero è stata infatti sempre oggetto di specifici provvedimenti di approvazione di progetti a ciò finalizzati. La ragione dell'obiezione è, verosimilmente, riconducibile ad un cortocircuito informativo per il quale tra gli atti disaminati non risultano essere stati ricompresi anche i provvedimenti che approvano i progetti di recupero e che impegnano la relativa spesa, ma esclusivamente i successivi atti di liquidazione.

Al fine di dare piena contezza circa la legittimità delle erogazioni dei compensi effettuate, in allegato alla presente si rimettono i seguenti atti approvativi:

- 10.T.1 - Determinazione 1504 del 08.11.2012 - Progetto recupero 2012;
- 10.T.2 - Determinazione 1002 del 26.07.2013 - Progetto 2013;
- 10.T.3 - Determinazione 1365 del 02.12.2014 - Progetto 2014;
- 10.T.4 - Determinazione 88 del 26.01.2015 - Progetto 2015;
- 10.T.5 - Determinazione 378 del 23.03.2015 - Progetto 2015 - stralcio;
- 10.T.6 - Determinazione 666 del 10.06.2016 - Progetto 2016.

Quanto definito in sede di predisposizione dei progetti risulta poi adeguatamente dettagliato ed argomentato nelle relazioni del coordinatore progettuale redatte in seno ai provvedimenti di liquidazione esaminati dai servizi ispettivi ed allegati alla presente.

- 10.T.7 - Liquidazione n. 96 del 04/02/2014;
- 10.T.8 - Liquidazione n. 878 del 22/07/2014;
- 10.T.9 - Liquidazione n. 126 del 04/02/2015;
- 10.T.10 - Liquidazione n. 448 del 08/04/2015;
- 10.T.11 - Liquidazione n. 1161 del 23/09/2015;
- 10.T.12 - Liquidazione n. 803 del 07/07/2016;
- 10.T.13 - Liquidazione n. 498 del 10/05/2017;
- 10.T.14 - Liquidazione n. 1129 del 14/11/2017.

B) Della congruità dell'onere finanziario sopportato dalle casse comunali

A pag. 81 della Relazione, viene osservato che: <<*Sotto tale profilo, l'omessa predisposizione di una attività progettuale non consente di esprimere valutazioni circa la congruità dell'onere finanziario sopportato dalle casse comunali, in termini di spesa approvata e in seguito liquidata ai dipendenti interessati rispetto tanto alle attività da questi poste in essere, quanto all'efficacia spiegata da tali attività, compendiata nell'ammontare di risorse finanziarie – da intendersi naturalmente come addizionali rispetto a quelle che sarebbero pervenute all'Ente in mancanza dello svolgimento delle “attività progettuali” – confluite nelle casse dell'Ente a seguito dello svolgimento di tali “progetti”*>>

Premesso tutto quanto esplicitato alla precedente sezione A) circa l'effettiva predisposizione, definizione ed approvazione di attività progettuali poste a monte degli atti di liquidazione dei compensi, la valutazione circa la congruità dell'onere finanziario sopportato dalle casse comunali in forma di incentivi rispetto all'efficacia spiegata dalle attività di recupero, in termini di ammontare di risorse finanziarie addizionali pervenute all'Ente, si risolve semplicemente sull'assunto che, in mancanza di specifiche attività progettuali di recupero evasione, all'Ente non sarebbe pervenuta alcuna risorsa finanziaria addizionale rispetto a quelle spontaneamente versate dai debitori. Lo “sforzo” finanziario in termini di spesa per compensi incentivanti sopportato dalle casse comunali rappresenta quindi l'unico fattore di costo a fronte di incassi da recupero evasione che, diversamente, non sarebbero stati conseguiti. In altri termini, il *focus* di analisi non dev'essere posto in termini di congruità di costi aggiuntivi rispetto ad incassi aggiuntivi, bensì – più propriamente – in termini di costi aggiuntivi rispetto ad incassi che, in assenza di quei costi, non si sarebbero per nulla verificati.

Ciò, in quanto l'intera filiera produttiva di recupero evasione – dalla predisposizione delle liste di evidenza da sottoporre a indagine, all'istruttoria delle posizioni tributarie indagate, fino al ricevimento, smistamento e lavorazione delle istanze di revisione in autotutela e/o in forma di ricorso presso le Commissioni tributarie – si è svolta in piena rispondenza alle modalità disciplinate dalla legge, nell'ambito di progetti che hanno consentito il conseguimento di documentati risultati di recupero evasione senza il ricorso ad affidamento a terzi. Il carico di lavoro che grava sul personale dell'ufficio tributi espresso in termini di rapporto numero utenti per addetto, infatti, consente di svolgere, e di dare continuità e certezza all'attività di recupero, svolta in forma progettuale.

Appare quindi incongrua la ricerca di valutazioni di congruità sull'onere

finanziario sopportato in termini di spesa per compensi incentivanti rispetto al quantum di risorse finanziarie addizionali acquisite a seguito di attività progettuali di recupero evasione, ove dette attività si rivelino essere l'unico sentiero percorribile ed auspicabile, rispetto a scelte alternative quali la rinuncia in toto all'esercizio della potestà accertativa ovvero la sua esternalizzazione, sicuramente più costosa e, comunque, priva della conoscenza diretta del contesto posseduta dal personale del comune. Tralasciando, per ovvie ragioni di illegalità, o quanto meno di responsabilità erariale, l'ipotesi del non esercizio dell'attività di recupero, l'esternalizzazione si configurerebbe a costi certamente maggiori di quelli sopportati in forma di incentivi. In primis, gli aggi correnti richiesti dagli operatori qualificati in grado di fornire i servizi in oggetto risulterebbero essere ben più gravosi delle percentuali sul recupero riconosciute ai dipendenti comunali. Inoltre, l'organizzazione dell'appaltatore e/o concessionario con propri mezzi comporterebbe onerose operazioni di scambio dati ed informazioni tra i gestionali in uso presso l'ufficio e quelli sui quali opera il fornitore dei servizi. Ancora, l'esternalizzazione di attività strategicamente rilevanti, come quella accertativa, comporta – nella generalità dei casi – un'indubbia perdita di “qualità” dell'*output* prodotto (il soggetto esterno persegue, a differenza della produzione *in house*, obiettivi di massimizzazione della base imponibile accertata anche a discapito della “bontà” di essa). In ultimo, non trascurabili sono anche gli effetti in termini di perdita motivazionale delle risorse umane impegnate presso l'ufficio.

Vi è poi un dato oggettivo su cui postare l'attenzione: la misura dei compensi riconosciuti al personale per il recupero evasione, negli anni di che trattasi, era fissata al 9% (**comprensivo anche degli oneri riflessi e dell'IRAP a carico dell'Ente**) delle somme **effettivamente incassate a seguito di avvisi di accertamento per ICI/IMU**¹⁵. Ciò vuol dire che, a fronte di un costo quantificabile in misura del 9% delle somme riscosse, l'Ente avrebbe incamerato nelle proprie casse comunali il 91% di quanto riscosso a seguito delle attività di recupero evasione, altrimenti perduto. In realtà il dato effettivo del riscosso al netto dei compensi, è assai più elevato della predetta percentuale del 91% in quanto, in tutti i provvedimenti di approvazione dei progetti sopra citati, il dirigente competente ha stabilito un tetto massimo (cap) all'erogazione dei compensi, pari alla somma effettivamente stanziata ed impegnata in bilancio, con un meccanismo tale che i collaboratori interessati mai hanno potuto e potranno pretendere somme superiori rispetto all'effettivo impegno di spesa, che non ha mai superato i 40.000,00 euro per anno (comprensivi di oneri riflessi e Irap). I dati che seguono

Totale riscosso su progetti di recupero 2012-2016	€ 5.617.279,47	100 %
Totale liquidato su progetti di recupero 2012-2016 ¹⁶	€ 156.629,78	2,79 %
Totale netto incamerato dall'Ente su progetti di recupero 2012-2016	€ 5.460.649,69	97,21 %

contribuiscono a meglio fissare gli ordini di grandezza di che trattasi:

Quindi, in estrema sintesi, nell'arco di 5 anni, a fronte di 5 progetti di recupero evasione ICI/IMU, che hanno portato ad un **recupero di oltre 5 milioni e 600 mila euro di evasione**, poco più di **156 mila euro rappresentano il “costo” sopportato in termini di incentivi** (pari al 2,79% dell'incasso totale, compresi oneri riflessi e IRAP) con un incasso netto totale a beneficio dell'Ente pari a più di

¹⁵ Deliberazioni della Giunta comunale n. 75 del 7.5.2006 e n. 75 del 5.7.2007.

¹⁶ Cfr. atti di liquidazione DD. 96 04/02/2014 (€ 26.376,02); DD 878 22/07/2014 (€ 5.059,69); DD 126 04/02/2015 (€ 9.727,45); DD 448 08/04/2015 (€ 14.156,10); DD 1161 23/09/2015 (€ 24.771,51); DD 803 07/07/2016 (€ 29.073,45); DD 498 10/05/2017 (€ 28.519,40); DD 1129 14/11/2017 (€ 18.946,16).

5 milioni e 460 mila euro (il 97,21% delle somme recuperate).

C) Del recupero evasione di tributi diversi dall'ICI

A pag. 81, la Relazione così prosegue: <<Oltre a questo, l'esame degli atti (determinazioni dirigenziali di liquidazione; relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori) ha consentito di appurare che i compensi incentivanti sono stati attribuiti in relazione ad attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione di tributi diversi dall'ICI (TARSU; IMU; TARI). Sono stati, infatti, riscontrati presso il Comune di Monopoli progetti finalizzati di recupero dell'evasione tributaria per gli anni 2017 (deliberazione n. 192/2017) e 2018 (deliberazione n. 221/2018) i quali, oltre a non risultare formulati secondo le modalità innanzi illustrate, hanno ad oggetto attività di recupero anche di imposte locali, quali IMU e TASI, rispetto alle quali, "in assenza di uno specifico intervento legislativo di deroga al richiamato principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici, non è legittimo riconoscere un compenso incentivante aggiuntivo">>

Con riferimento ai progetti di recupero evasione 2017 e 2018, l'osservazione dei Servizi Ispettivi muove dall'erroneo presupposto che i progetti trovino nelle previsioni di cui all'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997, il proprio fondamento normativo. Ma così non è.

Ad un'attenta lettura del progetto finalizzato di recupero evasione 2017 approvato con la deliberazione di giunta 192/2017 (all. 10.T.15), si comprende come lo stesso non sia stato approvato ai sensi dell'abrogato art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997. Alla pag. 7, paragrafo "Obiettivi del piano e inquadramento giuridico – contrattuale", il progetto sancisce testualmente che: "l'Amministrazione intende realizzare tali obiettivi programmatici avvalendosi delle risorse umane disponibili e **nel rispetto della normativa legislativa, regolamentare e del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto "Regioni – Autonomie locali" vigente.** È altresì intenzione di questa Amministrazione **attivare nuovi processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, comportanti un aumento delle prestazioni del personale in servizio, cui non può farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture.** Le attività di cui si discute non possono essere svolte dal personale interno del comune in orario di lavoro ordinario, essendo lo stesso già impiegato nelle attività di sportello e di gestione delle pratiche ordinarie, ma dovrà essere svolto al di fuori dello stesso. Si specifica altresì che le attività del progetto non riguardano l'ICI, essendo già intervenuta al 31/12/2016 la prescrizione dell'attività di accertamento, ma riguardano tributi finora mai accertati, fra i quali l'IMU, la TASI e la Tassa rifiuti. **Si configura pertanto un miglioramento quali-quantitativo del servizio rivolto all'utenza interessata ai particolari servizi sopra descritti. Trattasi di attivazione di nuovi servizi finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali è correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio. Nel caso di specie ricorrono i presupposti per l'applicazione della citata normativa contrattuale in quanto si tratta di iniziative che, mediante incremento delle prestazioni del personale in servizio, consentono un innalzamento oggettivo e riscontrabile della qualità e quantità dei servizi prestati dall'Ente, che si traduce in maggiori benefici per l'utenza. Le attività di recupero evasione, infatti, comportano un incremento a regime della riscossione ordinaria con evidenti maggiori spazi per la spesa corrente e per le attività che saranno svolte da tutto il personale."**

Nella relazione illustrativa allegata alla succitata deliberazione (all. 10.T.16) si ribadisce che "con deliberazione di Giunta Comunale n. 151 del 19.10.2017, in seguito a confronto richiesto dalla parte sindacale sulla definizione della

costituzione sulle risorse variabili di natura discrezionale relativa all'art. 15, comma 2 del CCNL del 1.04.1999, ed eventualmente l'art. 15, comma 5 del CCNL del 1.04.1999 di competenza della Giunta Comunale, questa amministrazione ha ritenuto di finanziare: ... (omissis) ... le risorse variabili di cui all'art. 15, comma 5, del ccnl 01/04/1999 per specifici progetti di miglioramento/potenziamento dei servizi quali quelli collegati al Piano di Zona ed al Recupero dell'evasione fiscale".

Analoga considerazione viene fatta per il progetto di recupero evasione 2018. Si veda all'uopo il progetto approvato con deliberazione di giunta 221/2018 (all. 10.T.17), a pag. 4.

I progetti di recupero evasione per gli anni 2017-2018, sono inquadrabili pertanto nell'ambito dell'art. 17, comma 1, del Ccnl 1.4.1999, come modificato dall'art. 36 del Ccnl 22.1.2004 e dall'art. 7 del Ccnl 9.5.2006, ove si prevedeva, esplicitamente, l'utilizzo delle risorse di cui all'art. 15 per finanziarie *"progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo qualitativo dei risultati"* e del successivo comma 2 che prevedeva che le medesime risorse potessero, tra l'altro, essere finalizzate ad *"erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione"*.

Con riferimento al nuovo contratto (Ccnl 21.5.2018), le disposizioni rilevanti a questi fini sono: l'art. 5, comma 3, lettera b) che fa rientrare, tra le materie oggetto di confronto, *"i criteri generali dei sistemi di misurazione della performance"*; l'art. 7, comma 4, lettera a) che fa rientrare, tra le materie oggetto di contrattazione integrativa, *"i criteri di ripartizione delle risorse disponibili per la contrattazione integrativa di cui all'art. 68, comma 1, tra le diverse modalità di utilizzo"* e la successiva lettera b) *"i criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance"*; la previsione di cui all'art. 67, comma 3, lett. b), secondo la quale la componente variabile del fondo può essere alimentata con importi annualmente individuati derivanti dai risparmi conseguiti a seguito dei Piani di razionalizzazione adottati in base all'art. 16, commi 4 e 5 e 6, del D.L. n. 98/2011, il quale stabilisce che tali risparmi nella misura del 50% possono essere utilizzati per la contrattazione integrativa e di questi il 50% per la premialità legata alla performance; la previsione di cui all'art. 67, comma 5, lettera b), secondo la quale alla componente variabile del fondo possono essere destinate risorse per il *"conseguimento di obiettivi dell'Ente, anche di mantenimento definiti nel piano della performance o in analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale"*. Ai fini dell'incremento della componente variabile del fondo, secondo le fonti indicate, occorre considerare anche la possibilità, offerta dall'art. 23, comma 3, del Dlgs n. 75/2017, laddove viene stabilito che *"fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le Regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile"*.

Così inquadrati, dunque, i progetti di recupero si configurano come progetti-obiettivo, inseriti in programmi quinquennali, destinati tra l'altro, ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione.

Peraltro, nel Programma operativo per gli anni 2017 e 2018 del Progetto Finalizzato di Recupero Evasione Tributaria, al paragrafo “Costituzione del fondo incentivante”, si legge: *“Il fondo incentivante destinato al miglioramento dei servizi ammonta ad € 30.000,00, oltre oneri ed IRAP. La somma non avrà incidenza negativa sul limite massimo del fondo di produttività del personale, dal momento che viene attinta dalle risorse che fino al 2016 sono state destinate ai progetti finalizzati di recupero evasione dell’ICI, ex art. 59, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n. 446/97. Si è anche appurato che le spese di cui al presente progetto non alterano il rispetto del limite di cui all’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, essendo il Comune abbondantemente sotto questo limite. Del fondo complessivo, una quota pari ad € 23.000,00 verrà destinata al personale direttamente impiegato nel progetto di recupero dell’evasione, mentre l’altra parte di € 7.000,00 andrà ad alimentare la quota di fondo destinata al trattamento accessorio di tutti di dipendenti del Comune di Monopoli. Della prima somma, una quota pari a € 17.000,00 verrà destinata al recupero dell’evasione/elusione dell’IMU, mentre la quota restante di € 6.000,00 sarà destinata all’attività di liquidazione della TARI.”.*

Vi è anche da rettificare l’affermazione dei servizi ispettivi secondo la quale *<<l’esame degli atti (determinazioni dirigenziali di liquidazione; relazioni sullo stato di avanzamento dei lavori) ha consentito di appurare che i compensi incentivanti sono stati attribuiti in relazione ad attività di contrasto dell’evasione e dell’elusione di tributi diversi dall’ICI (TARSU; IMU; TARI)>>.*

Ad onor del vero, per tutti i **progetti approvati fino al 2016**, ai sensi dell’art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997, i **compensi sono sempre stati commisurati ad un’aliquota calcolata sugli EFFETTIVI INCASSI DERIVANTI DA AVVISI DI ACCERTAMENTO ICI** e, quindi, sull’effettiva attività di recupero evasione dell’imposta comunale sugli immobili, i cui risultati sono rappresentati da quanto effettivamente incassato a tale titolo. Giammai questo Comune ha dato luogo a compensi calcolati sugli incassi a titolo di tributi diversi dall’ICI, poiché sarebbero stati in tutta evidenza illegittimi. Semmai, al fine di evitare il meccanismo sperequativo derivante dalla mancata previsione legislativa di compensi per il recupero evasione di altri tributi - che avrebbe comportato un minore impegno del personale sul recupero dell’evasione della tassa rifiuti - si è sottoposta in alcuni progetti l’erogazione degli incentivi ICI alla condizione del completamento di determinate attività inerenti alla TARSU. Si veda infatti la deliberazione di G.C. nr. 75 del 17 maggio 2006 avente ad oggetto “Determinazioni attuative dell’art. 11 del vigente Regolamento Comunale in materia di ICI sul recupero evasione” (*all. 10.T.18*) che, in applicazione dell’art. 11 del nuovo regolamento comunale in materia di ICI, stabilisce nei considerando *<<di dover subordinare la liquidazione del compenso anche in relazione alla necessità di assicurare una efficiente e regolare attività di recupero dell’evasione della TARSU, in considerazione dell’assenza di analoghe disposizioni incentivanti>>* e, nel deliberato:

- al punto 2, di destinare all’incentivazione del personale dell’ufficio tributi un’aliquota degli incassi derivanti da avvisi di accertamento dell’ICI;
- al punto 4, *<<di dare atto che l’attribuzione dei compensi incentivanti relativi al recupero dell’ICI è condizionata al raggiungimento degli obiettivi programmati di recupero dell’evasione TARSU, attestato e dettagliatamente descritto nella citata relazione istruttoria del Capo Sezione Fiscalità Locale, asseverata dal Dirigente della Ripartizione Attività finanziarie>>*

La medesima precisazione si trova nella determinazione dirigenziale R.C.G.01102_2015 del 09/09/2015 avente ad oggetto “Art. 11 del Regolamento comunale per l’applicazione dell’imposta comunale sugli immobili (ICI)-

specificazione dei criteri di distribuzione delle somme derivanti dal recupero dell'evasione ICI" (all. 10.T.19) che, analizzando ulteriormente le disposizioni del regolamento e quelle della succitata deliberazione giunta, dà atto che <<le somme destinabili al potenziamento degli uffici preposti alle attività accertative e di riscossione di cui al punto 4, saranno determinate esclusivamente previa approvazione, da parte del dirigente responsabile, di specifici progetti obiettivi, **non necessariamente connessi al recupero dell'evasione ICI, purché comunque finanziati da proventi a tale titolo riscossi**, volti a garantire il potenziamento degli uffici preposti alle attività accertative e di riscossione in conformità a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 59, lett. p) del D.Lgs. n. 446/97>>.

Si può concludere pertanto che quei progetti di recupero evasione che, fino al 2016, hanno avuto ad oggetto anche la TARSU, hanno rappresentato una precondizione alla liquidazione degli incentivi calcolati sugli incassi derivanti dal recupero evasione ICI. Si confronti infatti la determinazione dirigenziale nr. 378 del 23.03.2015 approvativa del Progetto 2015 – stralcio (all. T.5) che illustra come il progetto TARSU ha trovato finanziamento inequivocabilmente sugli incassi registrati per attività di recupero evasione ICI già svolte dal personale assegnato ma che non erano ancora state liquidate, introducendo così un meccanismo di subordinazione dell'erogazione:

<<RAVVISATA, per tutte le ragioni innanzi esposte, l'opportunità di portare a termine un progetto specifico da attuarsi nell'anno 2015 denominato "Emissione conguaglio TARI 2014 e acconto 2015" al fine di portare a termine entro il 31/03/2015 tutte le attività di data entry connesse alle variazioni TARI rivenienti da denuncia ovvero rilevate d'ufficio, in grado di determinare l'esatto carico tributario per gli anni 2014 e 2015;

PRESO ATTO della necessità che tutte le attività progettuali, iniziate nel mese di gennaio, dovranno terminare inderogabilmente entro e non oltre il 31/03/2015;

CONSIDERATO che le attività progettuali:

- in quanto specificatamente retribuite sotto forma di compensi incentivanti, sono svolte al di fuori dell'orario di lavoro ordinario, salvo quanto necessario alle connesse attività di front-office dirette a garantire la gestione dell'utenza negli orari di apertura al pubblico;
- **danno esclusivamente diritto ai compensi incentivanti ICI**, senza maturazione di ulteriori compensi per lavoro straordinario né al riconoscimento di alcun credito orario, fatto salvo il riconoscimento del diritto al buono pasto sostitutivo di mensa laddove contrattualmente previsto e nei limiti e modalità ivi disciplinati;

DATO ATTO che, al fine di evitare che le progettualità di recupero dell'evasione si riferiscano esclusivamente all'ICI impedendo il raggiungimento di apprezzabili obiettivi di lotta all'evasione in materia di Tassa rifiuti o altro tributo comunale, si è deciso di destinare, con applicazione della medesima aliquota del 9 %, quote di risorse ICI derivanti dagli accertamenti emessi dall'ufficio, all'incremento della produttività in materia di tassa rifiuti;

ATTESO che dalla contabilità dell'ente si rilevano le seguenti somme residue destinate a compensi incentivanti ICI appositamente accantonate quali economie di precedenti progetti di recupero la cui chiusura delle attività risulta accertata con apposite relazioni redatte dai responsabili di progetto>>.

D) Della mancata approvazione dei progetti da parte dell'organo politico

A pag. 82 della Relazione, viene osservato che: <<Non risulta che le attività

progettuali siano state oggetto di approvazione da parte dell'organo politico dell'Ente>>

Non appare rinvenibile, in sede ispettiva, il riferimento del rilievo. Se si riferisce alle attività 2012 – 2016 poste in essere ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo n. 446/1997, la questione sembra agevolmente superabile, stante quanto disposto dalle deliberazioni giuntali attuative delle suddette disposizioni (Deliberazioni n. 75 del 7.5.2006 e n. 75 del 5.7.2007). In entrambi gli atti, infatti, si demanda espressamente al competente dirigente il provvedimento di costituzione del gruppo di lavoro, le modalità di realizzazione del recupero evasione e l'individuazione dei criteri di riparto dei compensi. In sostanza, resta di competenza dirigenziale, mediante propri atti di approvazione, determinare quali progetti di recupero realizzare, le modalità con cui realizzarli, il personale chiamato a svolgere le attività ed i criteri con cui ciascuno parteciperà al riparto dei compensi. Se invece il rilievo si riferisce ai progetti 2017 e 2018, la questione non può essere posta in quanto gli stessi sono stati approvati con i seguenti provvedimenti di giunta: *deliberazioni nr. 192/2017 n. 221/2018*.

Del resto, l'assunto secondo il quale non esisterebbe la facoltà degli enti di destinare tali risorse di derivazione ICI all'incentivazione di attività finalizzate alla gestione di altri tributi, non trova rispondenza letterale e sistematica nella dizione delle norme di legge. Le stesse, come si è visto, **distinguono in modo esplicito il canale di alimentazione delle risorse**, da un lato, e **gli scopi cui destinarle**, dall'altro. Infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 57, della legge n. 662/1996, *“Una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili può essere destinata al **potenziamento degli uffici tributari del comune**. I dati fiscali a disposizione del comune sono ordinati secondo procedure informatiche, stabilite con decreto del Ministro delle finanze, allo scopo di effettuare controlli incrociati coordinati con le strutture dell'amministrazione finanziaria.”* E, ai sensi dell'art. 59, comma 1, del D.Lgs. n. 226/1997, *“Con regolamento adottato a norma dell'articolo 52, i comuni possono ... p) prevedere che **ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune**, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, **possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto**”*.

Il quadro normativo è poi stato completato dal CCNL del 1/4/1999, ai sensi del quale (art. 15, comma 1, lett. k) nel fondo confluiscono le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale e dal CCNL del 5/10/2001, ai sensi del quale (art. 4, comma 3) la suddetta disciplina riguarda anche le risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 3, comma 57 della legge n. 662/1996 e dall'art. 59, comma 1, lettera p), del D.Lgs. n. 446/1997.

Come ben si vede, **il canale di finanziamento è senz'altro limitato alle entrate derivanti dal recupero dell'ICI**, ma **ciò riguarda solo le facoltà finanziarie di alimentazione delle risorse di cui si tratta** (il CCNL e la legge, non a caso, distinguono sempre, da un lato, le regole e i limiti dell'alimentazione e, dall'altro, **la separata disciplina dell'impiego delle risorse**).

Orbene, la norma di legge fa esattamente quanto sopra indicato: prosegue, infatti, nel suo chiaro dettato affermando che tali risorse sono – si noti, **genericamente – impiegate** (art. 59, comma 1, lettera p), cit.), mediante la disciplina regolamentare di cui si è detto, *“**ai fini del potenziamento degli uffici tributari del comune**, ai sensi dell'articolo 3, comma 57, della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*, precisando contestualmente che a valere su tali risorse **“possono essere attribuiti compensi incentivanti al personale addetto”**. **Addetto, deve necessariamente intendersi, agli stessi uffici tributari.**

In sostanza, il legislatore definisce, **prima**, l'ambito di drenaggio delle risorse (la sola ICI) e, **poi**, la finalità delle risorse, cioè **il potenziamento complessivo e generale** degli uffici tributari, **certamente per tutte le attività istituzionali**.

Non avrebbe, del resto, alcun senso costringere gli enti a sbilanciare i trattamenti economici accessori a favore di alcuni soltanto degli addetti ai tributi, ciò che produrrebbe un effetto disincentivante in capo agli (sfortunati) addetti che, pur deputati ad analoghe attività di recupero (ad es.: TARSU), si troverebbero discriminati per pura ventura nel collocamento d'ufficio, con buona pace del principio di parità di trattamento espresso dai canoni costituzionali della Repubblica. Senza considerare, effetto questo ancor più distorsivo dell'interesse pubblico, i riflessi deleteri sulla motivazione al lavoro, con conseguenze diametralmente opposte a quelle prefigurate dal legislatore a mezzo della norma incentivante di cui si tratta.

È ovvio, del resto, che la distribuzione del carico di lavoro tra i dipendenti produce fisiologicamente l'attribuzione di tutto il resto delle attività d'ufficio a coloro che restano addetti a pratiche diverse da quelle su cui sono posti a lavorare gli addetti ICI, con l'ulteriore conseguenza che chi deve sobbarcarsi il resto del lavoro venga meno remunerato di chi si dedica a una sola e specifica attività.

Ciò che rileva, nella sostanza, è che l'ufficio, nel suo complesso, consegua gli obiettivi d'insieme, come esattamente progettato a monte mediante mandato di Giunta al Dirigente competente, con una compartecipazione ai premi che deve restare confinata – come in questo Comune è avvenuto – entro il finanziamento ICI, ma che non necessariamente deve trovare impiego per questa sola imposta, pena la distorsione del sistema e la disapplicazione di una chiara norma di legge, che punta senza dubbio – quanto all'impiego effettivo delle risorse – **al potenziamento generale di tutte le attività di recupero tributario**. La legge, infatti, **non dice in alcun modo che l'impiego di esse debba essere limitato al recupero ICI**, bensì che i premi sono erogabili **per qualsiasi attività di potenziamento**, alla sola condizione che la provvista finanziaria intervenga sulle sole quote di recupero ICI.

Ciò è ulteriormente dimostrato da quanto prescritto dalla norma originaria del 1996, la quale – subito dopo aver sancito che una percentuale del gettito ICI può essere destinata al suddetto potenziamento degli uffici tributari del comune – aggiunge che *“I dati fiscali a disposizione del comune sono ordinati secondo procedure informatiche, stabilite con decreto del Ministro delle finanze, allo scopo di effettuare controlli incrociati coordinati con le strutture dell'amministrazione finanziaria.”*. Appare del tutto evidente il **collegamento tra l'obiettivo del potenziamento, cui gli incentivi sono da destinare, e il rafforzamento degli strumenti informativi e informatici deputati al controllo dell'evasione, ovviamente in ordine alla lotta da attivare verso la stessa relativamente ad ogni possibile imposta, tassa o tributo** che non venga versato all'erario secondo la legge.

Deve anche ribadirsi, poi, che L'Amministrazione, in concreto, **non ha certo speso più risorse di quelle ammesse dalla legge e dal regolamento**, tutte destinate, come la norma stessa impone, al potenziamento dell'attività di lotta all'evasione fiscale in misura assai inferiore al 9% edittale.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 11: “Utilizzo dei proventi derivanti da violazioni del codice della strada per attività che non realizzano un effettivo potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale”. Riferimenti normativi art. 208, c. 5, d.lgs. 30/4/1992, n. 285. Pagg. 82-84.

In ordine a quanto contestato, si rappresenta quanto segue.

L'art. 208 stabilisce che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni al Codice della strada, devoluti a Regioni, Province e Comuni secondo l'appartenenza dei funzionari, ufficiali e agenti che hanno accertato le violazioni, devono essere destinati, per almeno la metà, a tre specifiche finalità individuate dalla legge, tra le quali figura il miglioramento della sicurezza stradale. Tra le molteplici misure attuative che è possibile finanziare a quest'ultimo scopo, il comma 5-bis, introdotto dall'art. 40, L. 29 luglio 2010, n. 120, ne ha aggiunte di nuove, tra cui anche i *“progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale”*.

Nella elaborazione dei progetti della Polizia locale (ex art. 15, comma 1, let. K) e comma 5 del CCNL EELL 1999), sono stati tenuti in considerazione gli orientamenti applicativi forniti dall'ARAN col parere 499-15L1:

1) Individuazione dei bisogni e delle risorse su cui si vuole intervenire

Il dato di partenza sono state appunto le esigenze e le richieste della popolazione residente; per soddisfare il loro bisogno di tranquillità e riposo nelle ore notturne a causa del fenomeno della cosiddetta “Movida Monopolitana”, l'Amministrazione ha chiesto alla Polizia Locale di programmare interventi/servizi che potessero assicurare un maggiore controllo del territorio. Il tutto a fronte dell'aumento esponenziale della vita notturna da maggio a settembre, che caratterizza il centro di Monopoli da un decennio a questa parte.

Premesso che per previsione normativa (Legge regionale n. 37/11) e regolamentare la Polizia Locale di Monopoli svolge il proprio servizio esclusivamente in orario diurno, dalle ore 6 alle ore 22 (fino alle ore 24 da giugno a settembre), con i predetti progetti sono stati attivati nuovi servizi dalle 21.00 alle 03.00 (aspetto quantitativo) e di miglioramento dei servizi esistenti (controlli con strumentazione alcoltest in orario serale/notturno – aspetto qualitativo), con lo scopo di potenziare i controlli di Polizia stradale e sicurezza urbana attraverso l'aumento del numero dei servizi di controllo del territorio e degli interventi a tutela della convivenza civile, a vantaggio di una concreta percezione di insicurezza da parte della popolazione.

In ogni progetto sono chiaramente indicate le risorse economiche disponibili, il personale coinvolto, la premialità applicata al raggiungimento degli obiettivi individuali assegnati (vedi allegato 11.AOVI.01), i valori attesi, il dato storico di partenza e i risultati che si intende raggiungere.

2) Puntuale definizione del Progetto di miglioramento

Nei progetti sono stati definiti annualmente gli obiettivi da raggiungere (*outcome*) previsti nel DUP, gli indicatori di risultato delle azioni da realizzare, i valori storici e quelli attesi, oltre che quelli raggiunti, la tempistica attraverso i diagrammi di Gantt (vedi allegato 11.AOVI.01).

Nei progetti sono state definite le azioni da compiere, il numero di servizi da svolgere e gli incrementi da attuare, il numero di personale coinvolto nelle varie azioni.

Al termine delle attività progettuali sono state redatte puntuali relazioni conclusive (vedi allegato 11.AOVI.02) in cui sono state illustrate le attività svolte dal punto di vista qualitativo e quantitativo: dal numero di controlli effettuati alle attività commerciali ispezionate (quali discoteche, ristoranti) per il rispetto delle ordinanze sindacali sulle emissioni sonore, dal numero di controlli con l'etilometro effettuati al numero di posti di polizia stradale e di utenti controllati, etc.

Le prestazioni della Polizia locale in costanza dei percorsi progettuali hanno comportato un notevole aumento delle ore dedicate al controllo del territorio, con apprezzamenti ricevuti da parte delle associazioni di cittadini che si erano fatte promotrici, in più tempi, di richieste/esposti alle autorità locali e provinciali (vedi allegato 11.AOVI.03).

3) Premialità versata solo a consuntivo

Nei progetti sono stati sempre individuati i responsabili operativi delle varie azioni, che avevano il compito di coordinare e controllare le attività e i servizi resi. È stato verificato, al termine, che le attività e gli indicatori fossero stati raggiunti. Ne consegue che la premialità è sempre stata versata esclusivamente a seguito di relazione delle risultanze del progetto, presentate al vaglio dell'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), che ha certificato il raggiungimento degli obiettivi.

Non sono stati elargiti premi uguali per tutti i dipendenti coinvolti nelle attività progettuali, bensì importi differenziati in coerenza con la diversa prestazione effettuata e i distinti obiettivi raggiunti, il tutto attraverso l'analisi degli indicatori e delle azioni attuate. La premialità è risultata da calcoli legati alla quantificazione delle attività svolte.

NOTE CONCLUSIVE

A fronte di quanto sopra esposto e della documentazione allegata, si ritiene che il lavoro svolto rispetti tutti i canoni di legge e di contratto collettivo da applicare.

Le risultanze del progetto sono state puntuali, circostanziate e, inoltre, validate dall'OIV. Il grado di raggiungimento è stato addirittura certificato da *stakeholder* quali il comitato dei residenti del Borgo Antico e via Procaccia che si erano resi promotori negli anni precedenti di vibranti proteste contro la ritenuta inerzia nel contrastare i fenomeni di disturbo notturno (vedi allegato 11.AOVI.03).

Tutta la strumentazione necessaria era stata adeguatamente predisposta, col fine di assicurare effettività al programmato e progettato miglioramento delle prestazioni, come ampiamente dimostrato dall'allegata documentazione.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 12: “Destinazione all'incentivazione del personale di parte dei proventi derivanti dalle domande di condono edilizio in assenza di attività progettuale”. Riferimenti normativi art. 32, c. 4, D.L. 30/9/2003, n. 269. Pagg. 85-87.

È contestata, in sostanza, l'assenza di specifico progetto finalizzato al compimento delle pratiche di cui si tratta.

In merito, si ritiene importante rilevare che **le norme di riferimento non prevedono l'adozione di alcun regolamento, né che i criteri di applicazione delle norme stesse debbano trovare residenza nel contratto decentrato di parte normativa** dell'Ente. Ed anzi, le disposizioni di cui si tratta, come anche affermato in più pareri delle sezioni della Corte dei conti, sono caratterizzate dai seguenti peculiari elementi:

- a) si tratta di spese finanziate attraverso sistemi di auto-alimentazione, previsti e regolati da speciali norme di legge;
- b) per tale motivo, le stesse costituiscono oneri retributivi non compresi nel limite dei fondi decentrati;
- c) l'attività di cui si tratta è da svolgere al di fuori dell'ordinario orario di lavoro.

In materia, la delibera della Sezione Veneto n. 31/2013 (del tutto conforme a quanto affermato anche dalla Sezione per la regione Lombardia nel parere n. 1046/2010) ricorda, innanzitutto, che la stessa Sezione, con deliberazione n. 57/2010 (ancor prima del blocco dei fondi) aveva già concluso che **“si tratta di norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale”**, più in particolare **“di compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano con i diritti di segreteria che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa e inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte mediante incarico esterno. La soluzione è corroborata dal fatto che essa presenta una ulteriore singolarità, rispetto alle altre ... , ovvero che la relativa attività deve essere svolta fuori orario di lavoro (v. art. 32, comma 40, del D.L. n. 269 del 2003, conv. L. n. 326 del 2003 ...). Ritiene pertanto la Sezione che la spesa relativa ai cc.dd. compensi per i condoni ... non debba essere computata ai fini del rispetto del limite della spesa di personale”**. Ne deriva – prosegue la Sezione – che **“l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria dei comuni appare <<del tutto assimilabile all'attività professionale>> ed in quanto tale qualificabile come servizio che potrebbe essere ben esternalizzato dal comune”**; aggiunge, poi, che **“la stessa legge prevede con il comma 48 una specifica destinazione delle somme versate a titolo di oneri concessori per la sanatoria degli abusi edilizi in apposito capitolo ... : somme sulle quali si forma, in base alla medesima disposizione, un correlativo vincolo di destinazione delle spese effettuabili da iscriversi in un apposito capitolo ...”**. La Sezione, ancora, tiene a precisare – con richiamo a quanto affermato nella deliberazione fondamentale delle SS.RR. della Corte dei Conti n. 51/2011 in cui si è ritenuto di porre al di là del limite di finanziamento del fondo solo le prestazioni tecnico-professionali acquisibili all'esterno degli enti – che tale indirizzo valorizza *“la antica ma sempre valida distinzione tra funzioni (essenzialmente dirette all'esplicazione di pubbliche potestà ...) ... e servizi (consistenti precipuamente in attività di ordine tecnico o materiale), il cui connotato fondamentale è quello inerente a prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravi di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche mediante il ricorso al mercato (Corte dei conti SS.RR. QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011). ... La ratio è chiara: ove per l'espletamento di un determinato servizio si possa attingere al mercato attraverso il*

ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato ... l'amministrazione può e deve effettuare una valutazione sull'economicità della spesa affidando tale servizio a risorse interne e compensandole in modo specifico, escludendo nel contempo che le risorse siano potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa (Corte dei conti SS.RR. QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011). Applicando le coordinate interpretative sopra richiamate, ... emerge pacificamente come l'attività di disbrigo delle pratiche di condono possa essere qualificata come servizio anche perché affidabile all'esterno e detto affidamento può dunque involgere ... professionisti od organi di consulenza esterni ma, anche dipendenti dell'ente che svolgano detta attività al di fuori dell'orario ordinario di lavoro.”.

Il parere prosegue poi richiamando quanto già affermato in materia dalla sezione regionale di controllo per la Campania, la quale, nel parere 166/2012, conclude che “Il legislatore appare aver così disciplinato ... una specifica modalità di possibile utilizzazione delle risorse in questione, che l'Ente può infatti destinare (nelle forme ed alle condizioni di legge) al finanziamento proprio di quei “progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario” testualmente previsti dall'art. 2, comma 49, della legge n° 662 del 1996; risorse che, per la specialità della suddetta disposizione normativa applicativa, nonché per la loro caratteristica strutturale, non appaiono soggette alla disciplina di cui all'art. 9, comma 2-bis, del decreto legge n° 78 del 2010 ...”. La Sezione veneta conclude quindi che “i proventi da diritti ed oneri da rilascio delle concessioni edilizie in sanatoria destinati a specifici progetti riguardanti la relativa attività di disbrigo delle pratiche, da svolgersi oltre l'ordinario (e straordinario) orario di lavoro, sono esclusi (sterilizzati) dall'applicazione del vincolo di cui all'articolo 9, comma 2 bis del DL 78/2010”.

Ciò che la legge impone, in conclusione, è (solo) che gli enti provvedano a stabilire i limiti finanziari dell'incremento dei diritti e degli oneri previsti per il rilascio dei titoli abilitativi in misura non superiore al 10%, nonché la quota destinabile ai dipendenti coinvolti nel progetto.

Ne deriva che appare del tutto naturale che l'attività professionale di cui si tratta, ancorché eseguita da dipendenti dell'Ente, sia stata assegnata per numero di pratiche, così come avverrebbe con incaricati esterni, nonché remunerata in stretta proporzione al disbrigo delle stesse, non incidendo in alcun modo sull'ordinaria azione gestionale del Comune e sul correlato debito orario di legge e di contratto, nel cui solo ambito è richiesta la normale progettualità per l'erogazione di premi legati a obiettivi.

A ogni buon conto, si rappresenta quanto segue in ordine all'operato dell'Ente, il quale – al di là della sufficienza dei presupposti di legge di cui sopra, ha comunque organizzato in modo attento le funzioni in parola.

Innanzitutto, giova evidenziare che la procedura per l'esame e l'istruttoria preordinata al rilascio dei P.d.C. (ex concessione edilizia) a esito delle domande di condono edilizio, è stata inizialmente disciplinata dalla Determinazione Dirigenziale n. 21 del 20/03/2007 (12.AOIV.1), con la quale veniva individuato il gruppo di lavoro e disposte le attività di ciascun componente con la percentuale di incentivo spettante. Successivamente, anche sulla scorta di approfondite verifiche in ambito regionale e ministeriale in ordine alla gestione dei vincoli, è stato implementato il programma di lavoro al fine di scandire ciascuna fase del lavoro. Tale attività è stata preceduta da specifici ordini di servizio volti a specificare ulteriormente le modalità di esecuzione, con particolare riferimento all'orario di lavoro che, si specificava chiaramente, doveva essere pomeridiano, alternativo ai rientri previsti, previa attivazione di un codice del sistema di registrazione delle presenze per tale attività; il tutto come specificato ai dipendenti con nota n. 4313

del 8/9/2019 (ALL. 12.AOIV.2).

Si trattava, nella sostanza, di un vero progetto, proposto e sottoposto ai dipendenti, che fu inizialmente approvato sotto forma di Linee Guida, approvate con la determina n. 2486 del 29/12/2009 (ALL. 12.AOIV.3), e regolarmente notificato ai dipendenti con nota n. 62967 del 30/12/2009 (ALL.12.AOIV.4); ciò affinché i dipendenti confermassero l'effettiva disponibilità al progetto allo scopo di avviare lo stesso a partire dal gennaio 2010. Con tale nota fu anche definito l'orario di svolgimento della prestazione di lavoro, così come prescritto dall'art. 32, comma 40 del D.Lgs. n. 269/2003.

Tali Linee Guida identificano, sulla falsariga di quanto chiarito dall'Aran per i "progetti-obiettivo", i bisogni specifici cui il progetto intende dare risposta, come pure i servizi su cui si vuole intervenire; indicano poi i concreti risultati di miglioramento cui è finalizzato il progetto e, segnatamente, i tempi di realizzazione e le modalità di realizzazione e di verifica dei risultati. Inoltre, vengono indicati i risultati oggettivamente verificati attraverso parametri *standard* e indicatori, viene definito il gruppo di lavoro, i compiti e le responsabilità di ciascuno e le modalità di ripartizione delle risorse premiali destinate al gruppo di lavoro nella ipotesi in cui i risultati vengano conseguiti.

Sono altresì state fornite indicazioni operative per quanto riguarda gli aspetti vincolistici e le fasi progettuali riferite alle attività endo-procedimentali di autorizzazione paesaggistica, emerse in esito agli incontri con Regione e Soprintendenza di cui precedentemente riferito.

A tale progetto, nelle modalità organizzative di funzionamento dell'ufficio stabiliti come sopra ricordato, hanno aderito inizialmente due dipendenti. Tant'è che, quando fu rinnovato il sistema di rilevamento delle presenze, furono comunicate a detti soggetti le nuove procedure di registrazione presenze (12.AOIV.5).

Successivamente, in esito a quanto disposto dal dirigente *pro tempore* con nota n. 54551 del 6/11/2015 (ALL. 12.AOIV.6), aderì al progetto, sempre nel rispetto di quanto statuito con la Det. Dir. N. 2486/2009, anche un ulteriore dipendente.

È del tutto evidente che la strutturazione dell'ufficio condono, così come impostata con il detto progetto, non scontando la disponibilità di tutto il personale, si è limitata alle 2/3 figure che hanno aderito e, quindi, nelle determinazioni di liquidazione richiamate, alla frase "nelle more di avviare il nuovo progetto" va dato il senso di perseguire – possibilmente – l'adesione di più personale, allo scopo di continuare a valorizzare il principio di autosufficienza organizzativa in luogo del (più costoso) ricorso a professionisti esterni, come voluto dalla legge e sostenuto anche dalla Corte dei Conti.

Per quanto esposto, l'erogazione degli incentivi per le pratiche di condono edilizio appare avvenuta nel sostanziale rispetto dei passaggi previsti dalla legge e delle indicazioni di orientamento nomofilattico offerte dalla Corte dei conti.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 13: “Mancato rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica”. Riferimenti normativi art. 6, comma 8; 9; 12; 13; 14 d.l. 31/05/2010, n. 78; art. 1, comma 141 e 142, legge 24/12/2012, n. 228; art. 1, comma 5, d.l. 31/08/2013, n. 101. Pagg. 88-91

A pag. 88 della relazione, viene osservato che: <<*Nella tabella allegata alla presente relazione (all. n. 18) sono indicati i riferimenti normativi e sono state esposte le pertinenti voci sulla cui base è stato calcolato il limite massimo, per ciascuna tipologia di spesa, che il Comune di Monopoli avrebbe potuto sostenere nel rispetto dei su citati vincoli. Si evidenzia, al riguardo, che la Corte Costituzionale (sentenza n. 139/2012) ha stabilito che il limite deve essere rispettato in via complessivo, essendo consentito che lo stanziamento in bilancio fra le diverse tipologie avvenga in base alle necessità derivanti dalle attività istituzionali dell'Ente. Pur con tali puntualizzazioni, il Comune di Monopoli ha superato, per gli anni dal 2014 al 2017, i tetti di spesa posti dalla vigente normativa per le su indicate categorie di beni e di servizi. Particolarmente rilevanti appaiono, sotto questo profilo, il superamento dei tetti di spesa per l'acquisto e la manutenzione di autovetture di servizio, da un lato; e per l'acquisto di beni mobili e di arredi, dall'altro lato*>>.

Il motivo del rilievo è, verosimilmente, riconducibile ad un cortocircuito informativo per il quale si è confuso il limite di spesa calcolato con la sua base imponibile.

In particolare, i valori dei tetti di spesa riportati in relazione vanno opportunamente rettificati con riferimento a due voci:

1) **Studi e consulenze:** nella tabella (all. nr. 18 alla relazione dei servizi ispettivi della RGS), la base imponibile per il calcolo è costituita – vedi la seconda colonna - dalla spesa sostenuta a tale titolo nell'anno 2009 pari ad € 8.640,00; sennonché tale importo non costituisce la spesa del 2009 cui applicare la percentuale di calcolo, bensì il risultato di tale formula per l'anno 2014. La spesa del 2009 riferita a studi e consulenze è per la verità pari ad € 60.000,00 (cfr. all. 13.R.1 – Relazione revisori dei conti rendiconto 2013, pag. 26), di tal che il tetto di spesa del 2014 - pari all'80% del limite 2013, a sua volta pari al 90% del 20% della spesa 2009 – è uguale ad € 8.640,00; mentre dal 2015 in poi il tetto diventa il 75% del tetto calcolato per il 2013, e cioè pari ad € 6.480,00.

2) **Acquisto e manutenzione autovetture:** nella tabella (all. nr. 18 alla relazione dei servizi ispettivi della RGS), la base imponibile per il calcolo è costituita – vedi la seconda colonna – dal tetto di spesa del 2013 quantificato in misura pari ad € 140.542,00; senonché tale importo non costituisce il tetto di spesa per il 2013. Anche qui vi è stata confusione tra la base imponibile e il risultato del calcolo. Proviamo a ricostruire tale calcolo. Il tetto massimo per tale voce di spesa è rappresentato - a partire dal 2014 - dal 50% del tetto di spesa del 2013, costituito a sua volta dall'80% della spesa sostenuta a tale titolo nel 2009. Poiché la spesa del 2009 è pari ad € 353.740,50 (cfr. all. 13.R.2 – Relazione revisori dei conti bilancio 2013, pag. 48), ne consegue che il tetto di spesa del 2013 è pari all'80% di € 353.740,50 = € 282.992,40, mentre il tetto di spesa dal 2014 è pari al 50 % del tetto di spesa 2013 (€ 282.992,40 * 50% = € 141.496,20).

Ciò premesso, si ricostruisce la tabella allegata alla relazione dei servizi ispettivi, come di seguito (evidenziate in rosso le rettifiche):

ANNO 2014

Tipologia di spesa	Spesa di riferimento	Limite di spesa	2014		
			limite	rendiconto	delta
Studi e consulenze	Anno 2009: 60.000,00	Anno 2014: 80% limite 2013 (= 90% del 20% del 2009); Anni 2015 e ss.: 75% del 2014 (art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013)	8.640,00	0,00	8.640,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Anno 2009: € 29.994,00	20% spesa 2009 (art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010)	5.999,00	3.377,00	2.622,00
Sponsorizzazioni		Zero (art. 6, comma 9, d.l. n. 78/2010)	0,00	0,00	0,00
Missioni del personale	Anno 2009: 15.000	50% spesa 2009 (art. 6, comma 12, d.l. n. 78/2010)	7.500,00	3.499,87	4.000,13
Formazione del personale	Anno 2009: 78.780	50% spesa 2009 (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010)	39.390,00	39.256,00	134,00
Acquisto e manutenzione autovetture	Anno 2009: € 353.740,50	50% limite anno 2013 (art. 1, comma 2, d.l. n. 101/2013) = 80% spesa 2009 (art. 6, comma 14, d.l. n. 78/2010)	141.496,20	75.046,00	66.450,20
Beni mobili e arredi	Spesa media 2010-2011: 34.791	20% spesa media 2010-2011 (art. 1, comma 141 e 142, legge n. 228/2012).	6.958,00	54.571,00	-47.613,00

TOTALI

209.983,20 175.749,87 34.233,33

ANNO 2015

Tipologia di spesa	Spesa di riferimento	Limite di spesa	2015		
			limite	rendicon to	delta
Studi e consulenze	Anno 2009: 60.000,00	Anno 2014: 80% limite 2013 (= 90% del 20% del 2009); Anni 2015 e ss.: 75% del 2014 (art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013)	6.480,00	2.132,00	4.348,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Anno 2009: € 29.994,00	20% spesa 2009 (art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010)	5.999,00	3.269,00	2.730,00
Sponsorizzazioni		Zero (art. 6, comma 9, d.l. n. 78/2010)	0,00	0,00	0,00
Missioni del personale	Anno 2009: 15.000	50% spesa 2009 (art. 6, comma 12, d.l. n. 78/2010)	7.500,00	6.274,00	1.226,00
Formazione del personale	Anno 2009: 78.780	50% spesa 2009 (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010)	39.390,00	38.359,83	1.030,17
Acquisto e manutenzione autovetture	Anno 2009: € 353.740,50	50% limite anno 2013 (art. 1, comma 2, d.l. n. 101/2013) = 80% spesa 2009 (art. 6, comma 14, d.l. n. 78/2010)	141.496,20	89.295,00	52.201,20
Beni mobili e arredi	Spesa media 2010-2011: 34.791	20% spesa media 2010-2011 (art. 1, comma 141 e 142, legge n. 228/2012).	6.958,00	51.213,00	-44.255,00

TOTALI

207.823,20 190.542,83 17.280,37

ANNO 2016

Tipologia di spesa	Spesa di riferimento	Limite di spesa	2016		
			limite	rendimento	delta
Studi e consulenze	Anno 2009: 60.000,00	Anno 2014: 80% limite 2013 (= 90% del 20% del 2009); Anni 2015 e ss.: 75% del 2014 (art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013)	6.480,00	2.300,00	4.180,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Anno 2009: € 29.994,00	20% spesa 2009 (art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010)	5.999,00	3.808,00	2.191,00
Sponsorizzazioni		Zero (art. 6, comma 9, d.l. n. 78/2010)	0,00	0,00	0,00
Missioni del personale	Anno 2009: 15.000	50% spesa 2009 (art. 6, comma 12, d.l. n. 78/2010)	7.500,00	5.500,00	2.000,00
Formazione del personale	Anno 2009: 78.780	50% spesa 2009 (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010)	39.390,00	29.633,00	9.757,00
Acquisto e manutenzione autovetture	Anno 2009: € 353.740,50	50% limite anno 2013 (art. 1, comma 2, d.l. n. 101/2013) = 80% spesa 2009 (art. 6, comma 14, d.l. n. 78/2010)	141.496,20	85.252,00	56.244,20
Beni mobili e arredi	Spesa media 2010-2011: 34.791	20% spesa media 2010-2011 (art. 1, comma 141 e 142, legge n. 228/2012).	6.958,00	39.990,00	-33.032,00

TOTALI

207.823,20 166.483,00 41.340,20

ANNO 2017

Tipologia di spesa	Spesa di riferimento	Limite di spesa	2017		
			limite	rendicon to	delta
Studi e consulenze	Anno 2009: 60.000,00	Anno 2014: 80% limite 2013 (= 90% del 20% del 2009); Anni 2015 e ss.: 75% del 2014 (art. 1, comma 5, d.l. n. 101/2013)	6.480,00	2.678,00	3.802,00
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza	Anno 2009: € 29.994,00	20% spesa 2009 (art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010)	5.999,00	21.408,00	-15.409,00
Sponsorizzazioni		Zero (art. 6, comma 9, d.l. n. 78/2010)	0,00	0,00	0,00
Missioni del personale	Anno 2009: 15.000	50% spesa 2009 (art. 6, comma 12, d.l. n. 78/2010)	7.500,00	5.539,00	1.961,00
Formazione del personale	Anno 2009: 78.780	50% spesa 2009 (art. 6, comma 13, d.l. n. 78/2010)	39.390,00	32.191,00	7.199,00
Acquisto e manutenzione autovetture	Anno 2009: € 353.740,50	50% limite anno 2013 (art. 1, comma 2, d.l. n. 101/2013) = 80% spesa 2009 (art. 6, comma 14, d.l. n. 78/2010)	141.496,20	84.783,00	56.713,20
Beni mobili e arredi	Spesa media 2010-2011: 34.791	20% spesa media 2010-2011 (art. 1, comma 141 e 142, legge n. 228/2012).	6.958,00	50.388,00	-43.430,00

TOTALI**207.823,20 196.987,00 10.836,20**

Alla luce di tali rettifiche e precisazioni, si dà atto che non vi è sforamento del limite di spesa complessivo.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 14: “Mancata adozione di atto di indirizzo alle società partecipate aventi ad oggetto la definizione dei criteri e delle modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale”. Riferimenti normativi art. 18, comma 2-bis, d.l. 25/06/2008, n. 112; art. 19 d.lgs. 19/08/2016, n. 175. Pagg. 90-91.

A pag. 92 della Relazione, viene rilevato che: *<<Con deliberazione di Giunta comunale n. 161 del 4.10.2018 (all. n. 19) il Comune di Monopoli ha approvato l'elenco di enti, aziende e società che compongono il “Gruppo Comune di Monopoli”, tra le quali è inclusa anche AITA società cooperativa a responsabilità limitata, nella quale l'Ente detiene una quota di partecipazione pari al 66,13%.*

Non risulta, tuttavia, essere stato dato seguito alle su riportate disposizioni in materia di gestione del personale, segnatamente l'adozione di atto di indirizzo con il quale il Comune di Monopoli ha definito i criteri e le modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, nei confronti di AITA società cooperativa a responsabilità limitata.

Il Comune di Monopoli non risulta inoltre avere effettuato né la ricognizione con provvedimento motivato, nel termine del 30 settembre 2017, di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016, individuando quelle che devono essere alienate (art. 24); né l'analisi annuale, con proprio provvedimento, dell'assetto complessivo delle società in cui esso detiene partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione (art. 20)>>

Al riguardo, viene fatto osservare che per il Comune di Monopoli, il fenomeno delle partecipazioni societarie è divenuto da un decennio ormai trascurabile se non addirittura quasi nullo. Non vi sono alla data in cui si scrive partecipazioni del Comune di Monopoli in società attive, se non nella società PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD EST BARESE S.C. A R.L.. Trattasi di una società riconducibile ad una delle categorie di cui all'art. 4, comma 2, lett. d) del TUSP per via dell'oggetto sociale perseguito: “autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento”; l'oggetto sociale è quello indicato nell'atto costitutivo e cioè l'attuazione dei patti territoriali e dei successivi protocolli aggiuntivi e rimodulazioni di risorse. La forma societaria è prevista da una norma speciale per lo svolgimento dell'oggetto sociale, infatti trattasi di società strumentale a regime legale (delibera CIPE 21 marzo 1997) il cui oggetto sociale non è stato ancora conseguito in quanto, con decreto prot. n. 2906 del 20/07/2015, il MISE ha approvato gli esiti istruttori della rimodulazione del patto territoriale “Polis Trulli Grotte Mare” finanziando al Comune di Monopoli la pista ciclo-pedonale sul lungomare Procaccia per un importo complessivo di € 601.886,00.

Veniamo ora al rilievo dei Servizi ispettivi consistente nella mancata adozione di apposito atto di indirizzo con il quale il Comune di Monopoli avrebbe dovuto definire i criteri e le modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, nei confronti di AITA società cooperativa a responsabilità limitata.

Si fa osservare che tale atto di indirizzo non era dovuto in quanto la società di cui si discute è in liquidazione dal 2008 e non presenta da allora alcuna unità di personale in organico.

Non corrisponde alla realtà, probabilmente a causa della mancata trasmissione della necessaria documentazione, l'affermazione secondo la quale il Comune di Monopoli non avrebbe effettuato né la ricognizione con provvedimento motivato, nel termine del 30 settembre 2017, di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 175/2016, né l'analisi annuale, con proprio provvedimento, dell'assetto complessivo delle società in cui esso detiene partecipazioni, dirette o indirette.

Si allegano alla presente, a dimostrazione del puntuale adempimento:

14.R.3 - Deliberazione di Consiglio n. 46 del 10/10/2017 avente ad oggetto: **“Revisione straordinaria** delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dal Comune di Monopoli, art. 24, d.lgs. 175/2016. Aggiornamento piano operativo di razionalizzazione già adottato ai sensi del comma 612 legge 23.12.2014, nr. 190”

14.R.4 - Deliberazione di Consiglio n. 7 del 11/04/2019 avente ad oggetto: **“Revisione periodica ordinaria 2018** delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dal Comune di Monopoli, art.20, d.lgs. 175/2016 e s.m.i. piano operativo di razionalizzazione”

RISCONTRO AL RILIEVO N. 15: “Mancata previsione della sezione concernente gli obblighi di trasparenza nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020”. Riferimenti normativi art. 1, c. 8, l. 6/11/2012, n. 190; delibera ANAC 28/12/2016, n. 1310. Pagg. 94-95.

Per fornire un riscontro a quanto rilevato nella Relazione, si riportano di seguito alcune osservazioni relative a quanto in essa indicato, sebbene questo non costituisca specifico oggetto di rilievo.

Per quanto concerne il piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020, nella relazione si evidenzia che non risultano essere stati posti in essere nel Comune di Monopoli tra gli altri, i seguenti adempimenti:

- a) non è stata curata una specifica attività di formazione del personale in materia di prevenzione della corruzione.
- b) non è stata effettuata la rotazione del personale come misura di prevenzione del rischio, il processo di riorganizzazione dell'Ente è tuttavia previsto per il corrente anno.

In ordine al punto a) si rappresenta che questo ente ha avviato, sin dal 2015, a seguito della adozione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione con Deliberazione di Giunta n. 18 del 31.01.2014, un percorso formativo che è stato rivolto a tutti i dipendenti in quanto tenuti a partecipare al processo di gestione del rischio, osservando le misure previste anche attraverso la partecipazione alle attività di formazione proposte. La finalità dell'iniziativa è stata quella di diffondere la conoscenza delle norme in materia di prevenzione dei fenomeni corruttivi ed informare il personale sugli strumenti utili a contrastare e reprimere i fenomeni di corruzione. Ulteriore finalità dell'iniziativa è stata quella di favorire la consapevolezza e la responsabilità nello svolgimento di una funzione pubblica e nell'uso del potere pubblico e stimolare il coinvolgimento dei dipendenti nell'applicazione delle regole etiche, attraverso l'adozione di comportamenti coerenti con il Codice di Comportamento. Gli incontri sono stati programmati nel periodo settembre/ottobre 2015 in collaborazione con il CLE e sono stati condotti dal dott. Pierpaolo Grasso, Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti – Puglia e dal dott. Carlo Picuno, Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti – Puglia.

Di tale iniziativa sono state programmate tre edizioni dai medesimi contenuti. Inoltre, è stata prevista una sessione dedicata alla formazione dei dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, rivolta al personale che svolge la propria attività nelle aree di rischio così come individuate nel Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione 2015-2017, adottato con Delibera di Giunta n. 19 del 6.2.2015. Il percorso è stato strutturato in tre incontri: Il primo modulo sul tema della Responsabilità amministrativa e contabile, il secondo incontro sul tema della Gestione degli appalti pubblici e l'ultimo sul Sistema dei controlli.

Gli incontri si sono svolti nel periodo settembre/ottobre 2015 e sono stati condotti dal dott. Pierpaolo Grasso, Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti - Puglia e dal dott. Carlo Picuno, Vice Procuratore Generale della Corte dei Conti - Puglia.

Sucessivamente sono state avviate iniziative di informazione ai dipendenti sui temi della trasparenza e relativi obblighi di comunicazione, anche tradottesi in manuali/linee guida dal taglio operativo quale quello inviato ai dipendenti per agevolare l'attività di gestione degli atti in sede di utilizzo del programma di gestione di tutti i provvedimenti dell'ente, in riferimento agli obblighi di pubblicazione di cui al D.Lgs. 33/2013 (ALL. 15.SG.1).

In riferimento alla mancata previsione della sezione relativa alla trasparenza nel Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) 2018/2020, si fa presente che con la deliberazione n. 31 dell'8.2.2018 la Giunta del Comune di Monopoli, in esecuzione di quanto previsto all'art. 10 del d.lgs. n. 33/2013, ha approvato il Piano di Prevenzione della Corruzione (PTPC) 2018-2020 che da atto che lo stesso è corredato dell'elenco degli obblighi di pubblicazione e dei relativi responsabili.

Alla delibera n. 31/2018 non è stato allegato l'elenco degli obblighi di pubblicazione con essa approvato in quanto per l'anno di riferimento 2018 esso è il medesimo già approvato con la delibera n. 78/2017 che approva il Piano di Prevenzione della Corruzione (PTPC) del triennio 2017-2019. Per ragioni meramente legate all'organizzazione dei contenuti nel sito, l'allegato elenco non è stato nuovamente pubblicato ma esso è immediatamente disponibile di seguito nella medesima pagina web (allegato 15.SG.2).

Si fa presente inoltre, per completezza, che attualmente il sito web è in fase di completamento della riprogettazione, decisa ed attuata nel corso dell'anno 2020 proprio per venire incontro alle esigenze di maggiore fruibilità dei contenuti proposti da parte degli utenti.

Il PTPC valido per il triennio 2018/2020, approvato con le modalità innanzi illustrate è tuttora presente e visibile sul sito.

In riferimento a quanto rilevato in ordine alla mancato collegamento con il Piano della performance in ossequio a quanto contenuto nelle Linee guida approvate da ANAC con delibera n. 1310 del 28.12.2016 con l'indicazione, tra le altre cose, degli obiettivi strategici in materia di trasparenza definiti da parte degli organi politici (art. 1, comma 8, della legge n. 190/2012) si fa presente che in sede di approvazione del Piano delle performance sono stati previsti specifici obiettivi dirigenziali in materia di trasparenza. Inoltre, con l'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione per il triennio 2016-2018, approvato con Deliberazione di G.C. n. 132 del 2/8/2016, è stato introdotto nella scheda di valutazione delle competenze manageriali dei dirigenti, allegata al verbale OIV n. 9 del 22.7.2016, uno specifico indicatore direttamente correlato alla trasparenza: *“verrà valutata la percentuale di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e degli adempimenti in materia di trasparenza”* (allegato 15.SG.3).

In ordine a quanto rilevato in ordine alla mancanza di collegamento con gli altri documenti strategici dell'amministrazione e all'obbligo di adozione del PTT, *“per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. n. 90/2014”*, si fa presente che il raccordo con i medesimi documenti è stato previsto nel testo del Piano il cui riferimento per estratto si riporta di seguito:

“Collegamento con gli strumenti di programmazione dell'ente

Fondamentale importanza, per il perseguimento degli obiettivi e l'adempimento del ciclo della performance, è il **collegamento con il ciclo della programmazione economico-finanziaria** in modo che l'azione amministrativa sia perseguita in maniera coerente ed unitaria.

Il Piano della Performance intende inoltre raccordarsi con il **Piano di Prevenzione della Corruzione e dell'illegalità (PTPC)** e il **Piano della Trasparenza (PT) 2016-2018**.

L'azione di monitoraggio degli obiettivi del Piano, rappresenta quindi azione coordinata con la ricognizione sul grado di perseguimento dei programmi triennali sulla trasparenza e l'integrità.

Le verifiche vengono svolte parallelamente e con la frequenza delle attività di monitoraggio si concludono con la stesura di un report che evidenzia:

- gli scostamenti rispetto alla programmazione e le relative motivazioni che ne hanno comportato lo slittamento;
- le azioni utili a ridurre o ad annullare gli scostamenti, con le indicazioni dei Dirigenti delle Aree Organizzative coinvolte nel raggiungimento dell'obiettivo.

Alla fine delle attività di monitoraggio viene redatto un report che viene inviato all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), a cui compete l'esercizio del controllo sull'attuazione del Programma triennale e sul raggiungimento degli obiettivi in esso previsti.

I risultati di tale processo confluiscono nella Relazione annuale di cui all'art. 14, comma 4, lett. g) del D. Lgs. n. 150/2009”.

Oltre a tanto, gli adempimenti in materia di trasparenza sono stati impostati come atto organizzativo integrato nel ciclo di programmazione, in quanto nel Piano degli obiettivi dirigenziali a decorrere dal 2017 è stato introdotto uno specifico obiettivo di carattere trasversale, assegnato ad ogni dirigente denominato *“Adempimenti trasparenza e misure di prevenzione della corruzione”*. L'indicatore previsto per tale obiettivo operativo è l'*“introduzione di moduli procedurali predefiniti atti a verificare in corso d'opera gli adempimenti in tema di trasparenza e l'introduzione ed attuazione delle misure di prevenzione della corruzione”*.

Tale scelta è stata sostenuta e voluta proprio con la finalità di assicurare gli adempimenti in tema di trasparenza propri di ciascuna area organizzativa. Tanto è

vero che questo obiettivo per ciascun dirigente è stato assegnato quale obiettivo oggetto di valutazione dirigenziale.

Viene proposto ogni anno nel piano degli obiettivi dell'ente e si intende raggiunto con l'elaborazione dei moduli procedurali associati a tutti i processi a rischio contemplati nel PTPC.

Questo sforzo va nell'ottica di garantire il più possibile un raccordo nel ciclo di programmazione dell'ente tra i vari documenti, nel tentativo di favorire la massima sinergia nel raggiungimento degli obiettivi strategici.

In ordine infine alla sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Comune di Monopoli essa, come evidenziato nella relazione, è organizzata esattamente come indicato nella struttura allegata al decreto legislativo n. 33/2013.

Rispetto alla Sotto-sezione di 1° livello "Personale" e a quanto segnalato in ordine ai dati richiesti all'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013 (conto annuale del personale e delle relative spese sostenute, di cui all'articolo 60, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) alla data della verifica ispettiva erano aggiornati all'anno 2017 in quanto la verifica si è tenuta nel corso di gennaio-febbraio 2019 e a tale non erano ancora disponibili i dati riferiti al conto annuale 2018. Attualmente sono pubblicati i dati relativi al conto annuale 2018.

Per quanto concerne i dati richiesti all'art. 16, comma 3 (*dati relativi ai tassi di assenza del personale distinti per uffici di livello dirigenziale*) alla data della verifica ispettiva erano aggiornati al mese di ottobre 2018, in quanto l'introduzione del nuovo software di rilevazione delle presenze non ha consentito per un periodo di diversi mesi la pubblicazione degli stessi a causa di una difficoltà tecnica ad estrarre i dati secondo il formato richiesto dalla normativa. La pubblicazione è stata comunque assicurata appena possibile ed attualmente i dati sono aggiornati ad aprile 2021.

La pubblicazione dei dati richiesti all'art. 21, comma 2 (*contratti integrativi stipulati, con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa*) è limitata a quelli relativi al personale del comparto Regioni – Autonomie locali. Non sono pubblicati i dati relativi al personale con qualifica dirigenziale.

A tal proposito si fa presente che si è provveduto alla pubblicazione del contratto dei dirigenti e delle relazioni *tecnico-finanziaria e quella illustrativa* correlate.

RISCONTRO AL RILIEVO N. 16: “Mancato rispetto dei termini per il pagamento delle transazioni commerciali delle pubbliche amministrazioni.”. Riferimenti normativi art. 4, d.lgs. 09/10/2002, n. 231 e s.m.i.; art. 8, comma 1; art. 14, d.lgs. 24/4/2014, n. 66. Pagg. 99-101.

A pag. 100 della Relazione, viene osservato che: <<*Riguardo alle ragioni sottese a ritardi così rilevanti nel pagamento delle transazioni commerciali, quali quelli sopra elencati, si evidenzia che il Comune di Monopoli non ha dato seguito alle prescrizioni recate all’art. 14 del d.l. n. 66/2014, ai termini del quale “a decorrere dall’esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l’importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all’articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti*>>.

Al riguardo si fa osservare che il prospetto di verifica dei tempi medi è sempre stato predisposto dal servizio finanziario dell’Ente alle scadenze stabilite dalla legge. Prova ne è che il Collegio dei Revisori dei Conti ne dà atto nelle proprie relazioni ai rendiconti di gestione (vedasi l’all. 16.R.1 – Relazione revisori al rendiconto 2014, pagg. 47, 48). Lo stesso prospetto viene quindi pubblicato sul sito internet dell’ente e costituisce parte integrante delle relazioni dei revisori dei conti ai bilanci consuntivi, come indicato dall’art. 14 del d.l. n. 66/2014.

Purtroppo negli ultimi anni il Comune di Monopoli ha visto un progressivo allungamento dei tempi per il pagamento dei debiti commerciali e ciò è stato causato da due ordini di motivi:

- 1) pensionamento di un’unità assegnata all’ufficio mandati e vacanza del posto per due anni all’incirca, prima della sostituzione;
- 2) implementazione di un software acquistato dall’area vasta – non selezionato dal Comune di Monopoli, e quindi subito dallo stesso – che ha visto la struttura peggiorare la propria performance in termini di velocità delle procedure di liquidazione e pagamento delle fatture; precedentemente il software era integrato con la contabilità e consentiva l’elaborazione automatica degli atti di liquidazione; con il nuovo software gli automatismi sono venuti meno lasciando il posto ad una completa manualità sia per il RUP che per l’ufficio mandati. È in corso comunque la misura organizzativa volta alla sostituzione definitiva del suddetto gestionale con un altro di nuova generazione.

Il Segretario Generale
dott.ssa Christiana Anglana
(firma digitale)