



COMUNE DI CASORIA

Provincia di Napoli

IL SINDACO

Città di Casoria - Uscita
Prot. n. 13764 del 02/04/2015 11:56:46
Canale: PEC

137642015

Al Ministero dell'Economia e Finanze
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di Finanza
Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica
Settore IV

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro
per la Pubblica amministrazione e l'innovazione -
Dipartimento per la Funzione Pubblica - Ispettorato.
Piazza S. Apollonia, 14
00153 ROMA

Alla Procura Regionale della Corte dei Conti presso la
Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania.
Via Piedigrotta, 63
80122 NAPOLI

Alla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la
Regione Campania.
Via Ammiraglio Acton, 35
80133 NAPOLI

Al Collegio dei Revisori dei Conti
Comune di Casoria
SEDE

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

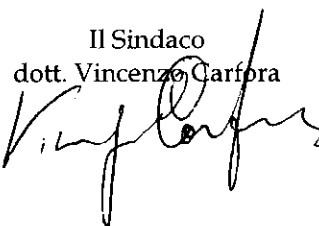
All'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli
Piazza del Plebiscito
80132 NAPOLI

Al Presidente della Giunta Regionale Campana
Ufficio di Gabinetto
Via Santa Lucia, 81
80132 NAPOLI

OGGETTO: Verifica Amministrativo - contabile presso il Comune di Casoria (SI 1434). Trasmissione elementi informativi in ordine alle irregolarità di maggior rilievo evidenziate nella Relazione del Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza

In allegato alla presente si trasmette relazione contenente gli elementi informativi in ordine alle iniziative intraprese dall'Amministrazione Comunale circa le irregolarità di maggior rilievo emerse nel corso della verifica amministrativo contabile eseguita presso il Comune di Casoria dal 26 marzo al 9 maggio 2014. (S.I. 1434).

Il Sindaco
dott. Vincenzo Garfora





COMUNE DI CASORIA

Verifica Amministrativo – contabile presso il Comune di Casoria.

Trasmissione elementi informativi in ordine alle irregolarità di maggior rilievo evidenziate nella Relazione del Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza (SI 1434)

La relazione ispettiva contiene numerose censure al comune per scelte che sono state effettuate nel corso degli anni presi in esame e per scelte effettuate in precedenza al suo svolgimento, spesso nel corso di più anni. La relazione obbliga, di conseguenza, l'ente a dare corso a scelte assai impegnative, sia sul terreno della concreta applicazione sia sul terreno dell'impatto assai pesante sulla condizione dell'amministrazione e, per alcuni aspetti, della stessa comunità. Si rileva che comunque essa è densa di indicazioni, suggerimenti e spunti assai importanti per l'amministrazione e per le scelte che devono essere compiute dalla stessa. Indicazioni assai importanti sia sul terreno teorico che sul terreno immediatamente operativo. Si devono nel contempo segnalare le numerose ed assai utili indicazioni che la caratterizzano, sia sul versante della legittimità sia su quello dello svolgimento delle attività amministrative, sia su quello della gestione delle risorse umane.

Di conseguenza si trae la seguente indicazione sul terreno operativo: la relazione ispettiva è considerata dal comune come uno dei punti di riferimento per la propria attività futura e come la bussola per dare corso alle necessarie correzioni ai propri comportamenti ed alla proprie scelte. Si dà pertanto atto che essa si deve considerare avere raggiunto lo scopo prefissato dal legislatore di offrire indicazioni operative alle amministrazioni per la correzione dei propri errori, svolgendo quindi un ruolo di grande rilievo sul terreno che è stato qualificato come "controllo collaborativo". Ovviamente senza nulla togliere alla necessità di dare corso alle misure di correzione, di recupero e di integrazione che si rendono necessari per rientrare in un ambito di legittimità nelle scelte amministrative dell'ente.

Nel contempo il comune è impegnato a provvedere e, per numerosi aspetti, ha già cominciato a muoversi in tale direzione, per dare concreta applicazione alle

indicazioni contenute nella relazione ed è formalmente impegnato a proseguire in questa direzione.

Continuando nella premessa si dà volentieri ampiamente atto della elevata professionalità con cui la stessa è stata condotta, nonché dell'ampia disponibilità dimostrata concretamente dall'ispettore.

Avviando, sempre in premessa, alcune riflessioni di carattere generale, appare necessario ricordare che hanno pesato non poco nell'indurre l'ente a commettere errori, le incertezze contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro, incertezze in parte obbligate dalla forte spinta a pervenire ad intese, in parte dalla natura e complessità delle questioni trattate, nonché il vorticoso mutare del dettato normativo che, spesso, nello stesso anno ha dato corso a modifiche radicali delle norme. Non si possono mancare di segnalare i forti dubbi che, sulla applicazione di disposizioni che molto spesso risultano di difficile interpretazione ed applicazione, sono dati dalle differenti opzioni interpretative fornite dai vari soggetti che sono impegnati nella attività di illustrazione del dettato normativo. Basta ricordare i problemi, peraltro spesso sollevati anche in sedi istituzionali e che hanno portato a scelte legislative, di differenza di opinioni tra le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero dell'Interno, nonché l'Anci, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni etc. Tali incertezze hanno pesato non poco sulle scelte compiute dal comune e, per quanto a conoscenza di questa amministrazione, sulla base di informazioni assunte direttamente con comuni vicini, nonché sulla base dell'esame delle elaborazioni compiute dalla Ragioneria Generale dello Stato sui conti del personale e sugli esiti delle attività ispettive, elaborazioni che sono state rese note dalla stessa RGS, dalla stragrande maggioranza degli enti locali.

Si deve inoltre sottolineare che sono state, in numerose occasioni e per una pluralità di temi relativi alle scelte della contrattazione decentrate, proposte da parte dei soggetti sindacali letture che si pongono al di fuori delle indicazioni che si possono trarre dai contratti nazionali; ma in numerosi casi queste letture sono state fatte proprie da contratti collettivi decentrati integrativi, anche di enti (locali e non) di notevole dimensione ed importanza, spesso assai vicini al comune di Casoria. Non si può mancare di sottolineare –senza che ciò possa essere definito come un fenomeno occasionale- quanto tale insieme di elementi ha determinato una condizione assai difficile per l'ente. Una condizione in cui il non dare applicazione a queste letture risultava essere assai difficile, per non dire che praticamente ciò è spesso risultato impossibile. Anche alla luce del

contesto di difficoltà che gravano sull'ente e di cui non si può non tenere adeguatamente conto nell'analisi della condizione che si è determinata e delle scelte che sono state fatte.

Non si può inoltre mancare di sottolineare, sulla scorta delle indicazioni che si ricavano da numerosi documenti istituzionali, quali ad esempio le relazioni illustrative della Corte dei Conti sulla gestione del personale delle PA, i documenti della Ragioneria Generale dello Stato di accompagnamento ai conti annuali del personale e le risultanze delle relazioni ispettive diffuse dalla stessa RGS, quanto le difficoltà applicative abbiano pesato sulla gestione delle risorse umane negli enti locali. Ne è prova quanto stabilito dal legislatore con il DL n. 16/2014, con quella che la pubblicistica ha definito come sanatoria della contrattazione collettiva decentrata integrativa illegittima. Scelta legislativa che segue le spinte che in questa direzione sono state date da parte di numerosi soggetti, tra cui si ricordano l'Anci, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, le organizzazioni sindacali etc. Provvedimento che nasce proprio dalla constatazione, che peraltro è comune alla stragrande maggioranza delle amministrazioni locali e regionali che sono state interessate dai controlli ispettivi della Ragioneria Generale dello Stato, di quanto siano state fin qui diffuse le difficoltà nel dare concreta applicazione al dettato normativo ed alle previsioni contrattuali in materia di gestione delle risorse umane nelle regioni e negli enti locali.

L'articolo 4 del DL n. 16/2014 detta misure per i contratti collettivi decentrati integrativi e per i fondi per le risorse decentrate. La misura si segnala per gli effetti di sostanziale sanatoria che contiene.

Il comma 1 stabilisce l'obbligo per le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli dettati alla contrattazione collettiva decentrata integrativa di recuperare integralmente le somme illegittimamente erogate a vantaggio del personale e dei dirigenti. Tale recupero deve essere di norma effettuato attraverso rate annuali che possono svilupparsi per un arco temporale corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli dettati ai contratti collettivi decentrati integrativi. Gli enti adottano piani di razionalizzazione e snellimento. In tale ambito le regioni potranno, per raggiungere questo esito, tagliare le proprie dotazioni organiche in misura non inferiore al 20% per i dirigenti ed al 10% per il personale. Gli enti locali potranno tagliare le proprie dotazioni organiche entro i parametri che sono fissati per gli enti dissestati con uno specifico Decreto che ogni 3 anni è adottato dal Ministro per l'Interno (e che poi per il triennio 2014/2016 è stato

adottato alla fine dello scorso mese di luglio). In questi casi le amministrazioni regionali e locali applicheranno al personale ed ai dirigenti che risultino in soprannumero le disposizioni dettate dall'articolo 2, commi 11 e 12, del DL n. 95/2012, cd spending review, per come estese agli enti locali dal DL n. 101/2013, cioè le disposizioni che consentono un percorso preferenziale per il collocamento in disponibilità del personale che aveva maturato i requisiti per il collocamento in quiescenza prima della entrata in vigore della riforma pensionistica cd Fornero, DL 201/2011, quindi il cd prepensionamento. Ribadendo un principio già fissato dalla normativa, si ricorda che questi risparmi non possono essere conteggiati per calcolare le risorse finanziarie disponibili per nuove assunzioni di personale. Per le regioni e gli enti locali, limitatamente a quelli che hanno sfiorato i vincoli alla contrattazione collettiva, è previsto l'obbligo di redigere entro il 31 maggio di ogni anno una relazione illustrativa ed una tecnico finanziaria in cui tali amministrazioni danno conto delle misure di risparmio che hanno disposto. Questo documento va trasmesso al Dipartimento della Funzione Pubblica, alla Ragioneria Generale dello Stato ed al Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Per gli enti locali e le regioni che hanno rispettato il patto di stabilità viene dettata una possibilità aggiuntiva: utilizzare per ridurre le somme da recuperare i proventi derivanti dai piani di contenimento delle spese previsti dall'articolo 16 del DL n. 98/2011, che ricordiamo consente di destinare alla incentivazione del personale fino alla metà dei risparmi così ottenuti dalle amministrazioni.

La misura stabilisce inoltre al comma 3 una vera e propria sanatoria degli effetti derivanti dalle illegittimità commesse nella utilizzazione del fondo per le risorse decentrate (occorre capire se tale effetto di sanatoria si estende anche alla costituzione dei fondi stessi) per le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, che hanno rispettato il vincolo alla riduzione della spesa del personale, che hanno rispettato la soglia massima del 50% nel rapporto tra spesa del personale e spesa corrente, che hanno dato applicazione alle disposizioni dettate dall'articolo 9 del DL n. 78/2010 per il non superamento del trattamento economico individuale in godimento nel 2010, per il contenimento del fondo per la contrattazione decentrata entro il tetto del 2010 e per la sua riduzione in caso di diminuzione del personale, che hanno rispettato il vincolo a non corrispondere benefici per le progressioni effettuate a partire dal 2011, dando alle stesse solo un generico rilievo giuridico, e che hanno applicato l'obbligo del contenimento della spesa per le assunzioni flessibili entro il tetto del 50% di quanto speso allo stesso titolo nell'anno 2009. Questa sanatoria, che

si traduce nella mancata applicazione delle disposizioni del DLgs n. 165/2001 che stabiliscono la nullità ed inapplicabilità dei contratti decentrati illegittimi e la maturazione di responsabilità amministrativa, opera in presenza della ulteriore condizione che non si sia realizzato "il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale". Essa è inoltre limitata agli atti adottati prima del termine posto a disposizione degli enti locali per l'adeguamento della propria contrattazione collettiva decentrata integrativa ai vincoli dettati dal DLgs n. 150/2009, termine che si deve ritenere fissato al 31 dicembre 2012, per come interpretato dalla Conferenza Unificata tra Stato, regioni ed autonomie locali con un proprio documento del 10 luglio 2014, il cui contenuto è stato trasfuso integralmente in una circolare indirizzata a tutte le PA dai Ministri degli Affari Regionali, della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze.

Sulla applicazione di questa disposizione il cui contenuto, per quanto indicato dalla circolare 60/Gab degli stessi Ministri degli Affari Regionali, della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze, risulta di assai difficile comprensione e lettura, è intervenuta la Conferenza Unificata tra Stato, regioni ed autonomie locali con un documento approvato, come appena ricordato, in data 10 luglio 2014. Il contenuto di tale documento, a seguito della registrazione da parte della Corte dei Conti, è stato trasfuso -come prima ricordato- in una specifica circolare diffusa dai Ministri degli Affari Regionali, della Semplificazione e della Pubblica Amministrazione e dell'Economia e delle Finanze nel mese di settembre del 2014.

Nonostante tale meritoria attività di chiarimento, non tutti gli aspetti legati alla concreta applicazione delle nuove disposizioni risultano essere chiari, per come messo in rilievo dalla pubblicistica.

La relazione ricorda più volte il supporto che l'Aran può offrire alle singole amministrazioni locali nella gestione delle relazioni sindacali, peraltro pre come previsto dallo stesso DLgs n. 165/2001. Si deve sottolineare che questa attività si è fin qui concretizzata essenzialmente nella risposta a quesiti posti da amministrazioni locali e regionali e nella raccolta di queste risposte, o quanto meno di una selezione delle stesse, in una banca dati che è stata pubblicata sul sito internet della stessa Aran. Si deve peraltro ricordare che tale attività è stata avviata non subito dopo l'entrata in vigore dei CCNL del 1999, quindi spesso quando numerose scelte erano già state compiute, tanto è vero che la banca dati è stata attivata solamente nel corso della prima parte degli anni

2000 e che successivamente, per numerosi anni, essa non è stata implementata ed aggiornata, attività che è ripresa solamente nell'ultimo periodo.

Inoltre, è utile ricordare che le risposte fornite ai quesiti da parte dell'Aran non hanno alcun valore giuridico vincolante, visto che le norme del DLgs n. 165/2001 ed il contratto collettivo nazionale di lavoro assegnano un rilievo formale solamente all'interpretazione autentica dei contratti collettivi. Ed infatti, non è certamente un caso, le organizzazioni sindacali hanno contestato il rilievo formale delle risposte fornite dall'Aran, rimarcandone il carattere di scelte unilaterali. Peraltro, la stessa Agenzia ha in numerose occasioni chiarito che le sue risposte "devono essere ricondotte nell'ambito dell'attività di assistenza delle pubbliche amministrazioni per la uniforme applicazione dei contratti collettivi ... le stesse risposte, pertanto, assumono il contenuto di un orientamento della parte datoriale e quindi non hanno carattere vincolante e non rivestono neanche la caratteristica della interpretazione autentica per la quale, invece, è prescritto uno specifico procedimento negoziale. Gli enti hanno, quindi, piena disponibilità sulla valutazione delle singole questioni e sulla indicazione delle soluzioni coerenti con le clausole contrattuali nel rispetto dei principi fondamentali di correttezza e buona fede". Concludendo su questo aspetto, è dunque la stessa Aran che circoscrive in misura assai marcata il rilievo formale che assumono le sue risposte.

Non si può fare a meno di rilevare inoltre che, sul terreno operativo, le indicazioni e le risposte dell'Aran sono state rese note attraverso il sito internet a distanza spesso significativa dal momento in cui nell'ente si è determinata la necessità di dovere affrontare un dato problema. Non si può mancare di sottolineare inoltre, riprendendo constatazioni già fatte in precedenza, che nel corso di questi anni, il sito non è stato sempre aggiornato e che questa attività è ripresa solamente a partire dal mese di giugno dell'anno 2011. Ed ancora che solo negli ultimissimi anni a tale attività ha fatto seguito la elaborazione di documenti, manuali etc.

E' inoltre opportuno aggiungere che, sulla base di una mera risposta di carattere generale dell'Aran, risposta che generalmente attiene a condizioni che sono significativamente diverse da quelle del Comune di Casoria, risulta assai difficile per l'amministrazione provvedere a revocare in modo unilaterale alcune scelte già effettuate. E che risulta ancora più difficile assumere iniziative perché il contratto decentrato riveda scelte diverse che ha compiuto, peraltro quasi sempre in modo da limitare o revocare benefici già concessi.

Appare inoltre opportuno aggiungere, concludendo le riflessioni di premessa, che la relazione sembra entrare in più di una occasione nel merito di scelte amministrative compiute dal comune. Si capisce benissimo che vi è una notevole difficoltà nel separare in modo netto i giudizi sulle scelte di merito dalle riflessioni sulla legittimità degli atti adottati in relazione a dettati normativi, contrattuali e ad interpretazioni di tali atti. Ma non si può mancare di evidenziare che talvolta più che contestare episodi di illegittimità siano stati espressi soprattutto giudizi di merito. In tale ambito non si può fare a meno di ricordare che le scelte organizzative sono state rimesse, già a partire dalla legislazione degli anni 90, alla piena autonomia degli organi politici, ed in particolare delle giunte, e che la riforma del titolo V della Costituzione ha valorizzato tale indicazione ampliando i margini di autonomia rimessa agli enti locali, che per l'appunto sono stati dotati di autonomia normativa, come ha chiarito la legge n. 131/2003, con le indicazioni per cui le scelte regolamentari delle amministrazioni locali possono modificare lo stesso dettato normativo. La constatazione che il legislatore, soprattutto nelle leggi finanziarie e di stabilità e nelle numerose manovre finanziarie, per lo più estive, abbia spesso dettato nuovi vincoli finalizzati al contenimento ed alla riduzione delle spese, in particolare degli oneri per il personale, e – per le amministrazioni che ne sono soggette – al rispetto del patto di stabilità, deve essere interpretato – come ha detto la giurisprudenza della Corte Costituzionale – sulla base di una lettura che è stata definita “costituzionalmente orientata”. Con il che si intende che si debba tenere conto dei significativi margini di autonomia che la legislazione e la Costituzione hanno voluto riservare agli enti locali. In tale direzione vanno espressamente e ripetutamente le indicazioni della giurisprudenza della Consulta, che sottolinea come il legislatore statale possa dettare vincoli di carattere generale per l'attività degli enti locali e delle regioni. Ed ancora che le amministrazioni locali e regionali sono dotate di una ampia autonomia nella concreta applicazione dei vincoli dettati dal legislatore, che quindi devono essere intesi come vincoli di carattere generale.

Si deve evidenziare che le risultanze della ispezione sono state trasmesse all'ente nel corso del 2014 e che le attività ispettive sono state svolte nel corso dell'anno 2014. Sulla base delle previsioni di cui alla legge n. 20/1994, la responsabilità amministrativa matura solamente nel corso dell'ultimo quinquennio. Quindi, le eventuali azioni di recupero, sia per errori relativi al fondo per la contrattazione decentrata integrativa, sia per errori connessi alla erogazione di indennità al personale, devono essere limitate al periodo

2009/2010/2011/2012/2013, con esclusione dei periodi precedenti. E con l'applicazione, fino agli atti adottati entro il giorno 31 dicembre 2012, della "sanatoria" prevista dal citato DL n. 16/2014, sia per la costituzione del fondo sia per la erogazione delle indennità dallo stesso finanziate.

LA CONDIZIONE DELL'ENTE

Si ricordano i seguenti dati che caratterizzano la condizione del comune:

- a) Il patto di stabilità è stato sempre rispettato nel corso dell'ultimo quinquennio;
- b) Il numero dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato era di n° 482 unità alla data del 31/12/2009, di n° 478 unità alla data del 31/12/2010, di n° 457 unità alla data del 31 dicembre 2011, di n° 446 unità alla data del 31 dicembre 2012 e di n° 433 unità alla data del 31 dicembre 2013;
- c) Il rapporto tra popolazione residente e dipendenti a tempo indeterminato era di 1 a 165 alla data del 31/12/2009, di 1 a 166 alla data del 31 dicembre 2010 ed è di 1 a 180 alla data del 31 dicembre 2013;
- d) La spesa per il personale, calcolata sulla base dei criteri di cui all'art. 1 comma 557 della legge finanziaria 2007, risulta essere era pari a 16.681.273,96 alla data del 31.12.2009 e pari a € 15.214.594,09 alla data del 31/12/2013;

Il rapporto tra spesa per il personale (considerata in modo complessivo, per come indicato dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti nel modello di relazione sui documenti di bilancio che i revisori devono trasmettere alle sezioni regionali della magistratura contabile) e spesa corrente era del 48,52 alla data del 31 dicembre 2009 e del 42,52 alla data del 31/12/2013.

RILIEVO N. 1

LA RIDETERMINAZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA E LA PROGRAMMAZIONE DEL FABBISOGNO

La relazione ispettiva evidenzia che l'ente non ha rideterminato la propria dotazione organica sulla base delle previsioni di cui alla legge n. 311/2004 (finanziaria 2005) e del suo provvedimento attuativo DPCM 15.2.2006, che imponevano tale obbligo, con un taglio del numero dei posti e della spesa prevista per la dotazione organica stessa. Si deve comunque sottolineare che la dotazione organica è stata per l'ultima volta rideterminata, come evidenziato dalla stessa relazione ispettiva, in data 20.9.2006, quindi successivamente alla emanazione del citato DPCM. Il che ci induce alla conclusione che in questa

rideterminazione si è tenuto conto di tali misure, anche considerando che tale provvedimento è stato assunto da una commissione straordinaria, a seguito dello scioglimento degli organi di governo dell'ente.

Si deve considerare il dato sostanziale che il documento è stato adottato da parte dell'ente e che il vincolo della rideterminazione in diminuzione del personale si applicava esclusivamente per quel periodo. Da allora in poi il legislatore non ha dettato specifici vincoli o limiti alla rideterminazione della dotazione organica, che non siano quelli di carattere generale previsti dall'articolo 89, comma 5, del DLgs n. 267/2000 e, per tutte le PA, dall'articolo 6 del DLgs n. 165/2001. Con il che si vuole evidenziare che non sono vincoli specifici di tipo numerico e/o di spesa teorica che le singole amministrazioni devono rispettare.

Senza nulla volere togliere al rilievo della dotazione organica come elemento di programmazione delle attività dell'ente, si deve aggiungere che nella legislazione attualmente in vigore la determinazione delle dotazioni organiche ha, per i comuni, un rilievo concreto e vincolante che deve essere giudicato come assai ridotto: il legislatore assume come punto centrale soprattutto il vincolo di dettare obblighi alle assunzioni ed alla spesa effettiva del personale: è su questo aspetto che la normativa punta la propria attenzione, assegnando alla dotazione organica un rilievo di scenario e non un carattere effettivamente vincolante per le scelte dell'ente.

Si consideri al riguardo che la mancata applicazione delle regole dettate dal citato DPCM non è oggetto di alcuna sanzione specifica sulla base delle previsioni dettate dal legislatore nazionale. E che i tagli alla dotazione organica, sia in termini teorici sia con riferimento alla condizione specifica del comune di Casoria, non avrebbero determinato conseguenze né sulla spesa effettiva del personale né sul numero dei dipendenti in servizio, non provocando in alcun modo la necessità di dare corso a collocamenti in disponibilità di dipendenti a seguito di dichiarazioni di eccedenza. Dal che se ne deve trarre la conclusione che siamo in presenza di un adempimento sicuramente importante, ma avente un carattere essenzialmente formale ed a cui il legislatore non ha collegato alcun effetto concreto e per il cui mancato rispetto non è stata prevista alcuna sanzione specifica.

Non si può mancare di sottolineare che, in termini sostanziali, le programmazioni delle assunzioni del personale hanno dato risposta alla esigenza di rideterminazione periodica della dotazione organica, avendo esse indicato il quadro di riferimento per le iniziative.

Viene mossa la critica, con riguardo alle procedure seguite nella rideterminazione che è stata deliberata dall'ente, per cui il comune ha effettuato la stessa senza una preventiva "analisi circa l'effettivo fabbisogno di personale". Ed ancora viene mossa la ulteriore critica che essa si è di fatto tradotta in "un raffronto, nell'ambito di ciascun Servizio o Ufficio nel quale era articolata la struttura dell'Ente, tra la consistenza del personale in servizio ed un fabbisogno di unità lavorative che appariva determinato in via del tutto avulsa dalle funzioni e dai compiti che l'Ente stesso era tenuto a svolgere".

Occorre al riguardo ricordare che il legislatore, sia in termini generali per tutte le PA, sia in termini specifici per i comuni, non detta alcuna disposizione specifica sul metodo attraverso cui le singole amministrazioni devono effettuare la rideterminazione della dotazione organica, limitandosi a prevedere la necessità del rispetto del vincolo assai generico della "previa verifica degli effettivi bisogni". Al comma 3 dell'articolo 6 del DLgs n. 165/2001 ed al comma 5 dell'articolo 89 del DLgs n. 267/2000 infatti le norme rinviano alla autonomia regolamentare delle singole amministrazioni: il che costituisce il dato essenziale di riferimento in termini di rispetto dei vincoli procedurali e di legittimità. Da qui si deve trarre la conclusione che questa disposizione ha un rilievo essenzialmente di carattere generale e che non viene dettata in alcun modo una sanzione specifica: la normativa si limita infatti a irrogare la sanzione del divieto di effettuare assunzioni di personale per le amministrazioni pubbliche che non hanno adottato o rideterminato con cadenza almeno triennale la propria dotazione organica. E' questa una scelta non casuale, in quanto direttamente collegata alla ampia autonomia organizzativa, regolamentare e -financo-normativa che è stata riconosciuta da sempre agli enti locali ed alle regioni e che è stata significativamente ampliata dalla riforma del titolo V della Costituzione.

Che questo sia il carattere ispiratore delle scelte legislative è dimostrato dalla evoluzione della normativa. Basta ricordare che negli anni 80 e primi anni 90 avevamo una condizione in cui veniva espressamente imposto alla gran parte degli enti locali di fare precedere la rideterminazione della dotazione organica dalla cd verifica dei carichi di lavoro. E, sempre negli stessi anni, il legislatore dettava vincoli tassativi riferiti alle modalità attraverso cui le singole amministrazioni dovevano effettuare tale verifica, stabilendo che questa attività doveva essere condotta con una metodologia preventivamente validata da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica. Occorre ricordare che il decreto legge, cd Maroni, adottato nell'estate del 1994 ha superato la necessità di dovere dare

corso a questa verifica. Si devono successivamente ricordare le leggi cd Bassanini, con particolare riferimento alla legge n. 127/1997, cd legge Bassanini 2, che ha in modo assai significativo valorizzato l'autonomia delle singole amministrazioni locali. Ed ancora la legge n. 265/1999, cd Napolitano Vigneri, che ha ulteriormente valorizzati tale autonomia, come dimostrato in particolare dal nuovo testo dell'articolo 51, comma 01, della legge n. 142/1990 introdotto da tale testo. Si dispone espressamente in tale disposizione che "i comuni, le province e gli altri enti locali territoriali, nel rispetto dei principi fissati dalla presente legge, provvedono alla determinazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. E' conseguentemente abrogato l'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 347. Nell'organizzazione e gestione del personale gli enti locali tengono conto di quanto previsto dalla contrattazione collettiva di lavoro". Questa norma è ripresa nell'articolo 89 del DLgs n. 267/2000, cd testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Siamo come si vede nell'ambito di una significativa valorizzazione dell'autonomia delle singole amministrazioni locali, in quanto il legislatore si è limitato a dettare delle previsioni di carattere generale e per il resto si è rimesso alla autonomia delle singole amministrazioni, ad esempio lasciando alle stesse la scelta sulla istituzione o meno della dirigenza.

Il processo di valorizzazione della autonomia delle singole amministrazioni locali e regionali è stato fortemente spinto, come ricordato in precedenza, dalla legge costituzionale n. 3/2001, cioè dalla riforma del titolo V della Costituzione. Sulla base di questa disposizione si prevede espressamente il riconoscimento della autonomia normativa dei comuni e delle province. In applicazione di tali previsioni la legge n. 131/2003, cd La Loggia, articolo 5, ha così definito in concreto i margini di autonomia delle singole amministrazioni: "L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie". La stessa disposizione ha di seguito inoltre stabilito che "Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali": è questa una scelta che consegna alla autonomia normativa delle amministrazioni addirittura il potere di disapplicazione del dettato legislativo.

Per cui si deve trarre la conclusione che le norme legislative nazionali indicano principi di carattere generale e che i singoli comuni sono chiamati a dare applicazione in modo autonomo alle indicazioni dettate dal legislatore nazionale.

Sulla base di tali principi si deve arrivare alla conclusione che l'autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali può essere limitata dalla legislazione nazionale solamente entro ambiti assai limitati e comunque fissati in modo netto da parte del legislatore statale.

Nel corso degli ultimi anni queste limitazioni vengono dettate in modo più forte, soprattutto dalle leggi finanziarie/di stabilità e dalle ripetute manovre finanziarie (scelte che in numerosi casi la Corte Costituzionale ha peraltro giudicato come illegittime), per raggiungere risultati di contenimento della spesa pubblica, di rispetto di vincoli dettati dalla Unione Europea ed in particolare di rispetto del patto di stabilità. Come la stessa Corte Costituzionale ha più volte chiarito queste limitazioni devono limitarsi ad avere un carattere generale, cioè sono prefissate al raggiungimento degli obiettivi complessivamente fissati dal legislatore e devono comunque lasciare un'ampia autonomia applicativa alle singole amministrazioni. Questi principi sono dettati in modo particolarmente marcato nelle materie in cui sono previsti specifici risultati di risparmio da conseguire. Essi diventano assai blandi e limitati nelle materie che non producono, come nel caso della rideterminazione della dotazione organica, effetti concreti in termini di rispetto dei vincoli finanziari. E' questo il quadro in cui inserire la disciplina dettata dal legislatore in materia di rideterminazione della dotazione organica, il che deve indurre ad una lettura non vincolistica né sanzionatoria di queste disposizioni.

La circolare del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 4/2004 contiene le indicazioni sul modo con cui le singole amministrazioni devono dare corso alla realizzazione di questi adempimenti. Occorre subito ricordare, il che non è certamente un caso, che queste indicazioni hanno carattere vincolante per le sole amministrazioni statali. La circolare chiarisce che i comuni, le province e le regioni sono tenuti ad applicare solamente i punti di riferimento di carattere generale e non le indicazioni di dettaglio. Su questa base, le scelte metodologiche contenute nella circolare, ivi compreso il suggerimento che i provvedimenti di rideterminazione della dotazione organica devono essere accompagnati da una relazione illustrativa, vanno considerati come una semplice indicazione di carattere generale, che non ha un contenuto vincolante per le amministrazioni locali e regionali.

A conferma di queste indicazioni si devono ricordare le previsioni dettate dalla legge n. 183/2011, cd di stabilità 201, articolo 16, con cui è stato radicalmente riscritto l'articolo 33 del DLgs n. 165/2011. In particolare, si richiama l'attenzione sul fatto che tutte le PA sono obbligate ad effettuare, con cadenza

almeno annuale, la verifica della presenza di condizioni di eccedenza e/o di personale in soprannumero: il mancato rispetto di tale vincolo è sanzionato in misura assai dura da parte del legislatore. Su questo aspetto la relazione ispettiva dà comunque atto del rispetto di tale vincolo da parte del comune di Casoria. Il legislatore commina la sanzione della nullità delle assunzioni nelle amministrazioni che non hanno rispettato questa previsione. In precedenza ricordiamo che le singole amministrazioni dovevano semplicemente verificare l'assenza di posti extra dotazione organica. La norma, che viene dopo le modifiche introdotte dal DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta, al testo dell'articolo 33 del DLgs n. 165/2001, stabilisce che la mancata attivazione delle procedure per la rilevazione delle condizioni di eccedenza e/o di soprannumero, determina il maturare di responsabilità disciplinare (e non più anche amministrativa come previsti dalla legge cd Brunetta) in capo al dirigente responsabile.

Si deve di conseguenza trarre la conclusione che il legislatore ha voluto in questo modo dettare un vincolo sia per le amministrazioni che per i singoli dirigenti. Le prime, in sede di analisi della propria struttura, sono tenute ad effettuare tale riscontro; i secondi sono individuati come direttamente responsabili. Per cui solamente a partire dallo scorso 1 gennaio 2012 la "preventiva verifica degli effettivi fabbisogni di personale" è stata riempita da parte del legislatore di un contenuto operativo vincolante, cioè la ricognizione della assenza di condizioni di eccedenza o soprannumero, ed il mancato rispetto di tale vincolo è stato sanzionato. Ricordiamo peraltro che anche le modalità con cui effettuare tale ricognizione sono rimesse anche dal nuovo testo all'autonomia delle singole amministrazioni, non essendo contenute indicazioni operative specifiche da parte del dettato legislativo. Solamente con la previsione del prepensionamento del personale eccedente di cui ai DL n. 95/2012 e n. 101/2013, per come spiegate dal Dipartimento della Funzione Pubblica, sono state previste da parte del legislatore indicazioni analitiche sul significato di eccedenza e di soprannumero.

In conclusione su questo rilievo, si ritiene che le amministrazioni non sono tenute ad applicare uno specifico metodo nella rideterminazione della dotazione organica, che il documento adottato dall'ente nel 2006 soddisfaceva i requisiti dettati dalla normativa e che in termini sostanziali con la programmazione del fabbisogno si è sostanzialmente rispettato il vincolo della rideterminazione della dotazione organica.

Il comune è impegnato a dare applicazione alle indicazioni contenute nella

relazione ispettiva per quanto riguarda le sue scelte, ritenendo assai utile sul terreno operativo recepire i suggerimenti contenuti in tale documento.

La relazione ispettiva dà conto della avvenuta ricognizione delle eccedenze e dell'eventuale esistenza di personale in sovrannumero sia nel 2012 che nel 2013: tale ricognizione ha dato un esito negativo.

Non si può in alcun modo condividere la considerazione per cui, non essendo stata rideterminata la dotazione organica, queste scelte sono da ritenere "sprovviste di valenza sostanziale". In primo luogo, occorre capire il significato che si assegna a questa formula, che appare essere alquanto generica. Non viene peraltro fornita alcuna spiegazione di questa conclusione, che quindi sembra essere apodittica. Il dato sostanziale è che la ricognizione è stata effettuata e che la stessa ha dato esito negativo.

Passiamo adesso ai rilievi sulla programmazione del fabbisogno del personale.

Vengono mossi rilievi relativi al mancato rispetto del tetto di spesa del personale. Questo rispetto deve essere verificato in concreto e, di conseguenza, l'ente è tenuto a dare applicazione a tale principio in termini concretamente operativi. Le censure al documento di programmazione del fabbisogno rimangono sul terreno meramente teorico e di carattere generale tranne che nel momento in cui la programmazione concretamente si realizza con l'avvio ed il completamento delle procedure in esso previste. In ogni caso, sulla base degli elementi indicati dalla stessa relazione ispettiva, il tetto alla spesa del personale, per come fissato dal legislatore, è stato rispettato.

Quanto alla mancata pubblicazione delle procedure di mobilità volontaria di cui all'articolo 30 del DLgs n. 165/2001, occorre ricordare che solamente con il DL n. 90/2014 ne sono state fissate le caratteristiche minime essenziali, facendo riferimento al vincolo della pubblicità di almeno 30 giorni attraverso il sito internet dell'ente. In precedenza il legislatore non ha previsto alcun requisito minimo indispensabile da soddisfare.

Analogamente per ciò che riguarda le progressioni verticali o di carriera e, in particolare, il loro rapporto con le assunzioni dall'esterno, si rinvia alle considerazioni già svolte, per cui solamente la effettuazione concreta delle stesse in violazione del dettato normativo può produrre un effetto di violazione del dettato normativo e l'applicazione delle conseguente sanzioni previste dall'ordinamento.

RILIEVO N. 2

IL CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI A TEMPO DETERMINATO

Vengono mossi rilievi relativi al superamento del tetto massimo degli incarichi dirigenziali a tempo determinato, alla assenza di modalità selettive con procedure pubbliche e di tipo comparativo ed al prolungarsi della aspettativa concessa ad un dipendente dell'ente per potere svolgere questo incarico.

Occorre ricordare che fino al 15 novembre 2009 non vi erano nelle amministrazioni locali vincoli numerici alle assunzioni a tempo determinato di dirigenti ex articolo 110 comma 1 del DLgs n. 267/2000 e che tali vincoli, 5% della dotazione organica dei dirigenti ed almeno 1 unità, erano previsti solamente per le assunzioni di dirigenti extra dotazione organica. Successivamente alla entrata in vigore del DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta, si è discusso della necessità per le amministrazioni locali di dare applicazione ai limiti dettati da tale norma, sotto forma di modifica dell'articolo 19 del DLgs n. 165/2001. Ovvero, altra tesi in discussione, che gli enti locali possono continuare a dare applicazione alle previsioni di cui all'articolo 110, comma 1, del DLgs n. 267/2000, che ricordiamo non prevedeva alcuna limitazione a queste assunzioni, considerando questa come una norma speciale, peraltro non abrogata dalle nuove regole dettate dall'articolo 19 del DLgs n. 165/2001 anche in considerazione del carattere "rinforzato" delle previsioni del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, che possono essere modificate solamente in modo espresso e non in forma implicita.

Solamente con le deliberazioni delle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti n. 12, 13 e 14 dello 8 marzo 2011 è stato fornito un indirizzo interpretativo univoco, che va nella direzione della applicabilità anche agli enti locali delle previsioni dettate dal nuovo testo dell'articolo 19 del DLgs n. 165/2001. Per cui la censura dello sfioramento del tetto dello 8% della dotazione organica può essere mossa solamente ai rapporti che sono stati avviati dopo la data in cui le sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti si sono espresse. Si tenga inoltre presente che la misura massima del numero di dirigenti a tempo determinato è stata anch'essa chiarita da tali deliberazioni, in quanto precedentemente si discuteva se negli enti locali il tetto fosse da ritenere fissato in tale soglia o nel 10% previsti dalla norma per i dirigenti generali dello Stato o nel 18% risultante dalla somma di tali percentuali.

E' questa, quindi, una prima delimitazione dell'ambito di applicazione della censura, con la esclusione di tutti i provvedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato per la copertura di posti vacanti nella dotazione organica dei dirigenti adottati prima del mese di marzo del 2011.

Una seconda delimitazione è la seguente: vanno al di fuori di tale tetto le assunzioni a tempo determinato di dirigenti effettuate prima della data a partire dalla quale questo vincolo è stato dettato. Ovviamente tale prosecuzione di effetti continua fino alla scadenza di questi incarichi.

Occorre inoltre ricordare che il legislatore prevede, in aggiunta agli incarichi dirigenziali per la copertura di posti vacanti in dotazione organica, anche la possibilità di dare copertura a posti extra dotazione organica nel tetto del 5% della consistenza della stessa e per almeno una unità. La relazione ispettiva modifica in modo unilaterale la fonte di riferimento di qualcuna di queste assunzioni, facendole diventare ai sensi del comma 1, quindi per la copertura di posti vacanti in dotazione organica, mentre esse sono state effettuate ai sensi del comma 2, sempre dell'articolo 110 del DLgs n. 267/2000, quindi extra dotazione organica. Tale modifica non appare in alcun modo accettabile, neppure in termini sostanziali, in quanto la esistenza di un posto vacante in dotazione organica non è la condizione iniziale da dovere comunque rispettare in prima battuta, restando circoscritta solamente alla assenza di tali condizioni la possibilità di conferire incarichi extra dotazione organica. Siamo in presenza di 2 distinte opportunità che il legislatore ha voluto prevedere e la cui utilizzazione concreta è rimessa in buona parte alla autonomia delle singole amministrazioni. Scelta a cui peraltro possono concorrere ulteriori elementi, tra i quali si devono ricordare in primo luogo la eventuale assegnazione di compiti ulteriori, oltre alle competenze gestionali.

Si deve inoltre considerare che il conferimento di incarichi dirigenziali a dipendenti di categoria D dello stesso ente sfugge dai vincoli del contenimento entro l'8% della dotazione organica dettati dall'articolo 19 del DLgs n. 165/2001, per come modificato dal DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta sulla base delle indicazioni date dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Abruzzo con il parere n. 384 del 5 dicembre 2011. Il parere prevede inoltre che i comuni utilizzino procedure ispirate ai principi della "pubblicità e selettività da definire a livello regolamentare", quindi con ampi margini di autonomia nella scelta dei dipendenti a cui conferire questi incarichi. Il lungo ed assai argomentato parere dei giudici contabili abruzzesi offre una lettura assai estensiva dei vincoli dettati dal legislatore e delle interpretazioni fornite dalle sezioni unite di controllo della Corte dei Conti con i pareri 12, 13 e 14 del 2011, interpretazione voluta espressamente per consentire agli enti di dimensioni non vaste e con un ridotto numero di dirigenti in servizio a tempo indeterminato di potere coprire la propria dotazione organica.

In premessa viene ricordato che le nuove regole non hanno abrogato né implicitamente né esplicitamente le previsioni dettate per gli enti locali dall'articolo 110 del DLgs n. 267/2000: esse "possono essere intese unicamente come integrative rispetto a quelle già contenute nel TUEL, con le quali vanno perciò necessariamente coordinate", operazione che peraltro è niente affatto facile. Ed ancora le norme per gli enti locali non prevedono limiti per la copertura dei posti vacanti in dotazione organica, ma solo per quelli extra dotazione organica. La deliberazione ricorda che nel conferimento di incarichi per la copertura di posti vacanti in dotazione organica non possono essere invocate esigenze di contenimento della spesa, né essa può essere ascritta alla disciplina dell'ordinamento civile, per cui la materia è sostanzialmente preclusa ad interventi restrittivi del legislatore nazionale. Conclusione che è rafforzata dalla tutela offerta dalla stessa Costituzione all'autonomia regolamentare ed organizzativa degli enti locali. Si deve inoltre ricordare che i principi di carattere generale dettati dalla normativa più recente vanno nella direzione della "valorizzazione delle professionalità interne rispetto al ricorso a soggetti esterni, coerentemente con la ratio di ottimizzazione delle risorse pubbliche che caratterizza in generale la normativa in materia di personale dipendente e che, per molti versi, pervade anche la disciplina degli incarichi esterni di natura non subordinata". La materia è da considerare quindi rimessa alla autonomia dei singoli enti locali, i quali "potranno conferire incarichi temporanei tenendo comunque presente, da un lato, i limiti imposti dai principi di sana gestione delle risorse pubbliche a disposizione degli enti; d'altro lato, dell'eccezionalità della disposizione di cui all'art. 110 TUEL nel sistema del conferimento d'incarichi dirigenziali".

Queste conclusioni non possono certamente essere considerate come consolidate, tanto è vero che successivamente altre sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti (segnatamente quella del Piemonte) sono arrivate a conclusioni opposte. Peraltro al momento attuale, per quanto a conoscenza di questa amministrazione questi contrasti non risultano essere ancora stati risolti in modo certo. E' comunque evidente che siamo in presenza, per come dice lo stesso parere, di una soluzione che si vuole offrire alle amministrazioni che erano caratterizzate da un numero elevato di dirigenti assunti a tempo determinato, molti dei quali spesso provenienti dallo stesso organico del personale dell'ente.

Si deve inoltre ricordare che il citato dettato del DL n. 16/2012, per come convertito dalla legge n. 44/2012, ha disposto l'innalzamento del numero dei

dirigenti a tempo determinato delle singole amministrazioni. Tale innalzamento operava immediatamente e non, come sostenuto dalla relazione ispettiva, per gli anni 2013 e 2014. La relazione non aggiunge che la stessa previsione legislativa conteneva una norma di sanatoria per le posizioni dirigenziali numericamente eccedenti: lo stesso articolo 4 ter, sempre al comma 13, modificando il comma 6 quater dell'articolo 19 del DLgs n. 165/2001 ha stabilito tra l'altro che: "In via transitoria, con provvedimento motivato volto a dimostrare che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti, i limiti di cui al presente comma possono essere superati, a valere sulle ordinarie facoltà assunzionali a tempo indeterminato, al fine di rinnovare, per una sola volta, gli incarichi in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012..". Quindi espressamente il legislatore ha consentito alle amministrazioni di potere dare corso ad una sorta di sanatoria della propria condizione di eccedenza del numero dei dirigenti in servizio a tempo determinato.

Infine, il parere prima citato della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Abruzzo ricorda che non siamo nell'ambito di incarichi che possano essere concessi sulla base del criterio della fiduciarità personale, il cd spoil system. Per cui ogni ente deve utilizzare procedure ispirate ai principi per cui si "devono prevedere adeguate forme procedurali idonee a garantire l'oggettività e la trasparenza nella selezione del personale dirigenziale". Solamente con il DL n. 90/2014 le amministrazioni locali sono tenute a darsi criteri selettivi di tipo comparativo e dare corso a procedure che possiamo definire ad "evidenza pubblica", cioè precedute da una idonea pubblicità.

Ed infine lo stesso parere ricorda che è sufficiente che questi dipendenti si collochino in aspettativa, non essendo in alcun modo necessaria la conclusione del rapporto di lavoro. E' questo un principio che si deve ritenere consolidato e che oggi è stato ribadito dal citato DL n. 90/2014. Ma si ricorda che, sulla base delle previsioni dettate (con una norma in vigore negli anni cui ci si riferisce) dall'articolo 19, comma 5 bis, del DLgs n. 165/2001 in caso di conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato a dirigenti o dipendenti pubblici, senza alcuna distinzione se dello stesso ente o di altra PA, matura il diritto alla aspettativa. Ed a maggior chiarimento si ricorda che il comma 6 dello stesso articolo espressamente stabiliva e stabilisce che "Per il periodo di durata dell'incarico, i dipendenti delle pubbliche amministrazioni sono collocati in aspettativa senza assegni, con riconoscimento dell'anzianità di servizio". Come

si vede, in questi casi i dipendenti pubblici avevano (ed hanno in misura rafforzata dal DL n. 90/2014) il diritto al collocamento in aspettativa non retribuita per l'intera durata dell'incarico. E siamo, con tutta evidenza, in un ambito ben distinto dalla aspettativa per ragioni personali e dai vincoli temporali a cui la stessa è subordinata.

RILIEVO N. 3:

MANCATO RISPETTO DEL VINCOLO ALLA RIDUZIONE DELLA SPESA DEL PERSONALE

La relazione ispettiva ricalcola il rispetto del tetto alla spesa del personale nel comune di Casoria. Sulla base di tale operazione risulta che il tetto alla spesa del personale, contrariamente a quanto evidenziato dalla relazione, è stato sempre rispettato applicando le regole dettate dal comma 557 della legge n. 311/2004 e smi.

La relazione ispettiva include, ampliando in modo illegittimo i vincoli dettati dal legislatore, nel tetto alla spesa del personale anche quello della società in house che gestisce il servizio di nettezza urbana. A tal fine invoca il dettato dell'articolo 19 del DL n. 78/2009, il quale si limita invece a stabilire, in aggiunta al DL n. 112/2008, articolo 18, che: «2-bis. Le disposizioni che stabiliscono, a carico delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale si applicano, in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante, anche alle società a partecipazione pubblica totale o di controllo che siano titolari di affidamenti diretti di servizi senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. Le predette società adeguano inoltre le proprie politiche di personale alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria e per consulenze». Come si vede non vi è alcun inserimento degli oneri per la spesa del personale delle società partecipate nel tetto alla spesa per il personale del comune, da calcolare sulla base del comma 557 della legge n. 296/2006. La tesi interpretativa della relazione ispettiva è sicuramente mutuata dal parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Campania n. 8/2010, che comunque pone la questione in termini complessivamente problematici e senza considerare espressamente la

inclusione della spesa del personale delle società nella spesa del personale dell'ente. Né si può arrivare in modo indiretto a questa conclusione, argomentando che la spesa del personale è una componente rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità. Quando il legislatore ha voluto introdurre una specifica previsione di inserimento di una componente di spesa lo ha fatto esplicitamente. Inoltre, non si può non rilevare che questa è una pronuncia isolata, che dà peraltro conto di letture diverse di altre sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, e che le misure attuative della indicazione per l'assoggettamento delle società ai vincoli dettati per i comuni proprietari non sono state emanate. La deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 2/2012 non contiene nessuna indicazione al riguardo, dettando indicazioni su altri aspetti. Non si può non ricordare, elemento che assume un rilievo assai marcato, che il modello di relazione ai documenti di bilancio che i revisori dei conti devono trasmettere alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, modello predisposto dalla sezione autonomie della stessa Corte dei Conti, non contiene questa voce.

Vi sono quindi tutti gli elementi per non fare propria la considerazione della relazione ispettiva su questo punto.

Inoltre, sulla base del calcolo contenuto nella relazione ispettiva non risulta essere stato rispettato nell'anno 2011 il rapporto del 40% tra spesa del personale e spesa corrente.

Per l'effetto il Comune di Casoria non avrebbe potuto effettuare assunzioni. In particolare, secondo la stessa relazione, l'incidenza per tale anno è pari al 48,25%.

Occorre premettere che nella spesa del personale, sulla base delle prescrizioni dettate dal d.l. n. 98/2011, occorre inserire effettivamente anche gli oneri relativi ai dipendenti delle società partecipate, in particolare di quelle che sono possedute interamente o controllate da pubbliche amministrazioni locali e che sono "titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara" ovvero svolgono "funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale" ovvero esercitano "attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica". Tale inserimento però è previsto unicamente al fine di determinare il rapporto di questa voce con il totale della spesa corrente, in modo che tale incidenza non sia superiore al 40% (o al 50% per il periodo interessato - come si dirà meglio di seguito).

Su questo punto si può evidenziare che il tetto al rapporto spesa personale su spesa corrente e le relative modalità di computo sono stati interessati da diverse modifiche normative.

Limitatamente al periodo di interesse l'art. 76, comma 7, DL 112/2008, come riformulato dall'art. 14, comma 9, DL 78/2010; dall'art. 20, comma 9, DL 98/2011; dall'art. 4, comma 103, lett. a) L. 183/2011; dall'art. 28, comma 11. quater DL 201/2011; dall'art. 4, comma 103, L. 183/2011 (a decorrere dal 1/1/2012) e dall'art. 4-ter, comma 10, L. 44/2012 (a decorrere dal 29/4/2012).

Alla data del 31/12/2011 – termine nel quale si è concluso l'esercizio 2011 – la norma vigente era quella recata dall'art. 28, comma 11 quater DL 201/2011 e precisamente:

DECRETO-LEGGE 6 dicembre 2011, n. 201 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. (11G0247)

note: Entrata in vigore del provvedimento: 6/12/2011, ad eccezione dell'art. 4 che entra in vigore l'1/1/2012. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214

Capo VI Concorso alla manovra degli Enti territoriali

Art. 28 Concorso alla manovra degli Enti territoriali e ulteriori riduzioni di spese

omissis

11-quater. All'articolo 76, comma 7, primo periodo, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, le parole: "40 %" sono sostituite dalle seguenti: "50 per cento".

Pertanto nell'esercizio finanziario 2011 il limite fissato era del 50% e secondo le risultanze del prospetto (cfr. pag. 26 V.I.) l'Ente si assestava al 48,25%. Perfettamente congruo rispetto ai limiti vigenti nel 2011.

Si riporta un prospetto sintetico delle principali variazioni.

Anno	Limite	note	norma	in vigore dal
2010	40%	Escluso partecipate	D.L. 78/2010	31/05/2010
2011	40%	Incluso partecipate	D.L. 98/2011	06/07/2011
2011	50%	Incluso partecipate	D.L. 201/2011	06/12/2011

RILIEVO N. 4

VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI SULLE ASSUNZIONI DI PERSONALE

Nel corso dell'anno 2011 non è stato rispettato, sulla base dei calcoli contenuti nella relazione ispettiva, il tetto allora fissato nel 40% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente. Si contesta, sulla base delle argomentazioni di cui in precedenza, che nel corso del 2011 non sia stato rispettato il tetto alla spesa del personale in quanto vengono a tal fine erroneamente inclusi anche gli oneri per i dipendenti della società in house "Casoria ambiente" che gestisce il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Non si può non rilevare che nel corso degli anni considerati la disciplina legislativa è più volte stata modificata, come evidenziato dalla stessa relazione ispettiva. Tali modifiche hanno introdotto a partire dal 2011 la soglia del 40% nel rapporto tra spesa del personale e spesa corrente come tetto invalicabile per consentire assunzioni di personale. Siamo in presenza di una norma che ha avuto un carattere occasionale e che è stata modificata come sopra riportato in data 6.12.2011 riportando la soglia al 50%. Si può affermare pertanto che il calcolo dell'incidenza delle spese del personale sulla spesa corrente sia stato correttamente effettuato e rispettato.

Viene inoltre contestato ancora che nell'anno 2012 non sia stato rispettato il limite delle spese del personale previsto dal comma 557 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007. Anche questo assunto deve considerarsi errato in quanto nell'anno 2012 la spesa complessiva del personale ammonta ad euro 16.461.615,72 rispetto a quella dell'anno 2011 pari ad euro 16.474.954,00.

Si deve inoltre evidenziare che nel corso del 2012 le assunzioni effettuate dal comune di Casoria sono state di due tipi:

- a) reclutamento di un dirigente ai sensi dell'articolo 110 del DLgs n. 267/2000;
- b) rinnovo di precedenti incarichi dirigenziali ai sensi dell'articolo 110 del DLgs n. 267/2000

Le assunzioni dei n. 10 agenti di polizia locale sono state effettuate nell'anno 2013 e precisamente a far data dal 1° marzo.

Al riguardo si devono sottolineare i seguenti elementi: siamo in presenza di una nuova disposizione che ha prodotto i suoi effetti a partire proprio dall'anno in cui le assunzioni sono state effettuate, quindi non siamo in presenza di disposizioni consolidate nella interpretazione. Le assunzioni dei dirigenti sono state effettuate a tempo determinato e le stesse costituiscono soprattutto una proroga/rinnovo di rapporti già in essere, quindi è opinabile che possano essere

considerate come assunzioni ai fini del rispetto dei vincoli dettati dal legislatore e, comunque, questo elemento risultava del tutto incerto al momento.

Qualora le argomentazioni prima evidenziate non venissero accolte, non si può non sollevare il tema delle iniziative che l'amministrazione potrebbe comunque assumere. Si ricorda che il legislatore non stabilisce la sanzione della nullità per la violazione delle regole dettate in materia di assunzioni di personale con riferimento al mancato rispetto del patto di stabilità, del tetto alla spesa del personale e, quando in vigore, della soglia del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente. Vi sono forti dubbi che l'amministrazione possa procedere, dato il lungo lasso di tempo trascorso, all'annullamento delle procedure concorsuali di cui in precedenza. Per cui non si capisce quali possano essere le iniziative che l'ente può oggi mettere in cantiere.

RILIEVO N. 5

VIOLAZIONE DELLE REGOLE SULLE ASSUNZIONI FLESSIBILI

Viene eccepita la illegittimità delle assunzioni flessibili di vigili urbani e di geometri in quanto le stesse non avrebbero rispettato il principio di limitazione ai casi di esigenze eccezionali e limitate nel tempo che presiedono al ricorso a questo istituto ed ancora per la mancata valutazione della possibilità di fare ricorso, in alternativa alle assunzioni a tempo determinato, al contratto di somministrazione. La stessa relazione ispettiva evidenzia che la spesa per le assunzioni flessibili negli anni 2011, 2012 e 2013 è rimasta abbondantemente al di sotto del tetto fissato dall'articolo 9, comma 28, del DL n. 78/2010 (norma che nel 2011 è stata dichiarata applicabile anche agli enti locali), cioè il 50% della spesa sostenuta allo stesso titolo nel 2009.

E' sicuramente vero, come dalla ricostruzione della evoluzione normativa effettuata nella relazione ispettiva, che il legislatore ha negli ultimi anni limitato drasticamente la possibilità di ricorrere alle assunzioni flessibili, con ciò invertendo le scelte legislative precedenti che, in particolare sulla base delle previsioni dettate dal DLgs n. 368/2001, ponevano sullo stesso piano le assunzioni a tempo indeterminato e quelle flessibili.

Il comune di Casoria non ha in alcun modo violato queste disposizioni. Occorre tenere conto delle condizioni specifiche dell'ente, che vede un numero di vigili e di geometri assunti a tempo indeterminato assai ridotto.

Non si possono inoltre mancare di sottolineare, e di questo elemento si deve tenere conto in misura adeguata, le condizioni peculiari del comune. Condizioni che evidenziano l'assoluta necessità di rafforzare da un lato la presenza sul

territorio dei vigili, per dare corso a forme di efficace controllo dello stesso, nonché dall'altro di rafforzare la struttura tecnica del comune, così da consentire allo stesso di svolgere in modo più efficace i fondamentali compiti di governo del territorio che sono assegnati al comune. La necessità di dare corso ad iniziative di questo tipo è rafforzato ulteriormente dal contesto e dagli specifici problemi di presenza in modo pervasivo della criminalità organizzata, cd camorra. Basti ricordare che nel passato l'amministrazione comunale è stata oggetto di scioglimento per sospetto di infiltrazioni mafiose e che la debolezza strutturale dell'ente sui versanti della polizia locale e dell'ufficio tecnico è stata attentamente considerata nell'ambito dei relativi provvedimenti e delle relazioni che sono alla base delle scelte assunte. In tale ambito quindi le assunzioni dei vigili e dei geometri non risultano essere "strumento ordinario di programmazione del fabbisogno di personale", come sostenuto dalla relazione ispettiva. Siamo in presenza di scelte che sono state compiute per fare fronte alla necessità di rafforzare, ancorchè per periodi di tempo limitati, la consistenza dei relativi servizi, così da affrontare condizioni di emergenza. Occorre ricordare al riguardo che continuano ad essere in vigore le disposizioni contenute nel DLgs n. 368/2001 che danno una lettura significativamente ampia delle esigenze che sono alla base delle assunzioni flessibili e che tali disposizioni, ovviamente unitamente alle prescrizioni dettate dall'articolo 36 del DLgs n. 165/2001, si applicano agli enti locali e, più in generale, a tutte le pubbliche amministrazioni. Si vuole in tal modo evidenziare che le esigenze previste dall'articolo 36 del DLgs n. 165/2001 non possono essere ridotte esclusivamente a quelle sostitutive, ma che comprendono anche altre fattispecie, quali le punte di attività e le esigenze tecniche e produttive. In tale ambito, si deve inoltre evidenziare che –in particolare per i comuni- il ricorso alle assunzioni flessibili per esigenze di carattere stagionale è da considerare come una prassi sostanzialmente consolidata e la cui legittimità non viene messa in discussione, tanto più nel caso di ricorso a questo strumento per i vigili e per gli uffici tecnici e ciò in considerazione della necessità di rafforzare le attività svolte da questi settori in periodi specifici dell'anno.

Si deve sottolineare che, sulla base della relazione ispettiva, non risultano essere stati in alcun modo violati i vincoli specifici dettati dal legislatore: il riferimento va alla durata massima, che non deve eccedere il triennio; alla limitazione –in vigore nel periodo di tempo in esame- ad una sola della possibilità di disporre proroghe; alle modalità di ricorso all'istituto del rinnovo, con riferimento soprattutto alla presenza di un periodo di sospensione ed alla

inclusione nel tetto massimo triennale di durata; all'utilizzo di procedure concorsuali per la selezione del personale da assumere a tempo determinato. In altri termini tutti i vincoli sostanziali e misurabili che il legislatore ha dettato sono stati rispettati.

Viene eccepito il ricorso alla motivazione della assunzione stagionale "per il periodo utile al compimento del triennio". Occorre ricordare che, considerato che sicuramente potevano essere utilizzate motivazioni più adeguate, con riferimento soprattutto ai principi dettati dal legislatore, in questo modo l'ente ha voluto evidenziare che siamo in presenza di una soglia massima invalicabile, il triennio, per la durata della assunzione flessibile, sommando tutti i periodi di attività svolta alle dipendenze del comune nel corso dell'ultimo quinquennio.

L'altra censura che viene mossa può essere così riassunta: non è stata "valutata l'opportunità di ricorrere al lavoro in regime di somministrazione". A sostegno di questa censura viene citato l'articolo 36, comma 1 bis, del DLgs n. 165/2001 e la scelta legislativa di farne una norma di principio per gli enti locali. Tale censura non può in alcun modo essere fatta propria in quanto non tiene in alcun modo conto di almeno 2 elementi: i contratti di somministrazione sono più costosi per le pubbliche amministrazioni rispetto alle assunzioni con rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato; in presenza di graduatorie valide per le assunzioni a tempo determinato il ricorso ad altri strumenti, quali il contratto di somministrazione, può essere giudicato come un tentativo di elusione e di aggiramento. Per cui la motivazione deve essere data nel caso in cui si ricorra al contratto di somministrazione, in quanto tale istituto è più costoso per le amministrazioni (si consideri la remunerazione che bisogna riconoscere alla società somministratrice). Ed ancora, il ricorso alle graduatorie valide formate presso l'ente per le assunzioni a tempo determinato non richiede la necessità di dare corso ad una specifica motivazione.

Occorre comunque considerare, concludendo su questo rilievo, che solamente con la legge n. 125/2013 il legislatore ha aumentato le sanzioni per la violazione dei vincoli dettati dal legislatore in materia di assunzioni flessibili. Con tale disposizione è stato infatti aggiunto il comma 5 quater all'articolo 36 del DLgs n. 165/2001. Questa norma così recita testualmente: "I contratti di lavoro a tempo determinato posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale. I dirigenti che operano in violazione delle disposizioni del presente articolo sono, altresì, responsabili ai sensi dell'articolo 21 (nda cd responsabilità dirigenziale o di risultato). Al dirigente responsabile di irregolarità nell'utilizzo del lavoro flessibile non può

essere erogata la retribuzione di risultato". In precedenza il legislatore disponeva esclusivamente, a partire dal DL n. 78/2009, la maturazione di responsabilità dirigenziale o di risultato, cioè imponeva di tenerne adeguatamente conto nell'ambito della valutazione di risultato.

RILIEVO N. 6: VIOLAZIONE DELLE REGOLE SUGLI INCARICHI FIDUCIARI

La relazione ispettiva, sul tema del conferimento di incarichi fiduciari, contesta in particolare le seguenti irregolarità: violazione delle disposizioni sulle assunzioni a tempo determinato effettuate ai sensi dell'articolo 90 del DLgs n. 267/2000, ricorso a dipendenti per lo svolgimento di funzioni di segreteria, mancato accertamento della possibilità di utilizzare personale dipendente a tempo indeterminato presso la stessa amministrazione ed illegittimità dell'assunzione del dirigente dell'ufficio di staff degli organi politici a tempo determinato.

Tali censure non possono essere accolte sia in relazione alle disposizioni dettate dal legislatore, sia in relazione alle previsioni regolamentari ed alla consistenza della dotazione organica. Esse determinerebbero, ove accolte, una sostanziale limitazione della autonomia dell'amministrazione.

In termini generali, facendo ricorso alla dottrina (il riferimento è a Virga), possiamo considerare che siamo, nella logica della scelta legislativa, nell'ambito di una valutazione che è rimessa alla discrezionalità del vertice politico e che può essere definita come una attività che rientra nella sfera "dell'alta amministrazione", cioè di quegli atti che possono essere così definiti "una speciale categoria di atti amministrativi, che svolgono un'attività di raccordo fra funzione di governo (Stato-comunità) e funzione amministrativa (Stato-soggetto). Si collocano in una posizione intermedia tra gli atti politici ed i provvedimenti stricto sensu amministrativi, rappresentando il primo grado di attuazione dell'indirizzo politico nel campo amministrativo". Ed ancora, essi differiscono dagli atti amministrativi per la "estrema libertà del fine che caratterizza questi atti. Infatti, per quanto ampia possa presentarsi la discrezionalità amministrativa della pubblica amministrazione, quest'ultima sarà sempre vincolata dal necessario perseguimento delle finalità pubbliche, nonché nell'impossibilità di utilizzare un atto per fini diversi da quelli per i quali il potere stesso è stato concesso".

Oltre a ciò, osserva il Virga, gli atti politici (a differenza di quelli amministrativi) sono caratterizzati dal fatto di provenire da autorità di governo e di essere concreta realizzazione del potere politico".

Con ciò non si vuole certo dire che siamo in presenza di atti che sono rimessi all'arbitrio del sindaco; il legislatore prevede che vi siano limiti e procedure (che sono stati rispettati nel Comune di Casoria) e che gli stessi abbisognano di una sommaria motivazione e non è necessario che la stessa sia analitica o parificabile ai normali atti amministrativi.

Non viene richiesto che vi debba essere uno specifico percorso procedurale che i sindaci devono seguire, né si chiede che debbano essere rispettate procedure selettive e/o comparative ad evidenza pubblica. Molto recentemente la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti delle Marche, parere n. 67 del 21 ottobre 2014, con specifico riferimento alle assunzioni a tempo determinato ex articolo 90 del DLgs n. 267/2000, cioè a rapporti di lavoro subordinato, rifacendosi ad orientamenti già espressi da altre Corti dei Conti, ha espressamente chiarito che "in considerazione della particolare relazione funzionale che lega il personale di staff agli organi di direzione politica, il rapporto di lavoro subordinato costituito ai sensi dell'art. 90 TUEL ha natura eminentemente fiduciaria ed è instaurato sulla base dell'intuitu personae, senza necessità di particolari procedure selettive". Si deve ritenere che siamo nell'ambito di disposizioni che sono tra loro assai simili, per cui anche nel caso degli esperti del sindaco si applicano le regole che consentono il conferimento dello stesso sulla base di rapporti fiduciari. Il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 33/2014, che si riferisce ad una fattispecie per molti aspetti analoga, l'esperto del sindaco previsto dalla normativa regionale, va nella stessa direzione.

Il citato parere della sezione regionale di controllo delle Marche ci ricorda anche che "in base al comma 3-bis introdotto dall'art. 11, co. 4 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 nel caso in cui il trattamento economico sia parametrato a quello dirigenziale può prescindere anche dal possesso del titolo di studio.. il trattamento economico accessorio del personale di staff può essere sostituito con delibera motivata di Giunta comunale da un unico emolumento comprensivo dei compensi previsti dai contratti collettivi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale (comma 3). Le peculiarità della disciplina recata all'art. 90 TUEL inducono a ritenere che i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato instaurati ai sensi della norma in discorso presentino caratteri di specialità rispetto alla generale disciplina dei rapporti a tempo determinato con la pubblica amministrazione, in considerazione dei contenuti dell'attività lavorativa intrinsecamente collegata all'esercizio della funzione di direzione politica dell'ente locale". Come si vede

siamo con tutta evidenza in presenza di indicazioni assai chiare ed univoche che consentono al parere, rispondendo alla richiesta avanzata, di arrivare come conclusione alla seguente, cioè sostenere che le norme dell'articolo 90 del TUEL costituiscono una disposizione speciale, in particolare rispetto al vincolo dettato dal DLgs n. 368/2001 che fissa il tetto massimo triennale della durata delle assunzioni a tempo determinato.

Entriamo adesso nel merito delle singole censure mosse dalla relazione ispettiva al comune di Casoria nella utilizzazione dell'articolo 90 citato.

In primo luogo si deve evidenziare che non siamo in presenza di rapporti che possono essere costituiti esclusivamente per la copertura di posti vacanti in dotazione organica; in questo senso vanno la lettera e lo spirito del testo unico degli enti locali, nonché i principi dettati dal DLgs n. 165/2001, sempre per ciò che riguarda gli uffici di staff degli organi politici. La costituzione degli uffici di staff non richiede infatti necessariamente che vi siano delle specifiche previsioni nella dotazione organica dell'ente; essi possono riguardare anche posti non previsti in tale documento, essendo legati a necessità che hanno una durata limitata nel tempo. Per cui non si pone il vincolo che questi posti siano previsti in dotazione organica e che siano ovviamente vacanti.

Viene mossa la censura che l'ente ha dato corso alla inclusione in tali uffici di personale di categoria B, personale cui sono stati assegnati compiti di "addetti all'ufficio" e di "segreteria". Al riguardo si deve precisare che questo personale non è stato assunto dall'esterno, ma siamo in presenza di dipendenti a tempo indeterminato dell'ente cui sono state affidate mansioni tipiche della categoria e del profilo professionale di appartenenza.

Viene eccepito, citando il parere 1552/2013 della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia, che "le mansioni alle quali il personale incardinato negli uffici politici è adibito devono avere attinenza esclusivamente all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite agli organi politici dalla legge". La relazione ispettiva mutua da questa indicazione che non si possono utilizzare negli uffici di staff dipendenti di categoria B in quanto non possono essere adibiti a supporto agli organi di governo nello svolgimento delle loro funzioni di indirizzo e controllo. Questa tesi non può essere in alcun modo accolta né in termini logici né in termini di dettato normativo. Infatti, né il DLgs n. 165/2001 né quello 267/2000 lo prevedono né direttamente né indirettamente. Il legislatore, ed in questo senso va il parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia, che le attività svolte dall'ufficio di staff devono essere relative allo svolgimento dei compiti di

indirizzo e di controllo tipici degli organi politici. Nello svolgimento di tali attività non sono richieste esclusivamente delle professionalità di alto livello; sono necessari anche dipendenti che svolgano compiti di supporto, quali i compiti tipici degli addetti alle segreterie. E' peraltro questa la lettura che viene normalmente data dalle pubbliche amministrazioni, con riferimento in particolare alle regioni, alle province ed ai comuni. Tanto più dopo che, sulla base del DLgs n. 66/2013, è stato precisato da parte del Ministero del Lavoro che agli addetti agli uffici di staff degli organi politici non si applicano i vincoli dettati in materia di durata massima dell'orario di lavoro, di riposo giornaliero, di riposo settimanale etc dettati da tale disposizione per i dipendenti pubblici e privati. Con ciò facendo riferimento in modo espresso alle attività di supporto segretariale etc che vengono invece contestati da parte della relazione ispettiva al comune di Casoria.

Viene eccepita la mancata preventiva verifica della impossibilità di utilizzare personale dipendente a tempo indeterminato presso l'ente. In premessa si deve evidenziare che ciò è stato effettuato per l'assunzione a tempo determinato del dirigente di Staff tenuto conto della totale assenza di personale (a tempo indeterminato) con qualifica dirigenziale in servizio presso il Comune di Casoria. Per le altre figure professionali inserite nell'Ufficio di Staff non si è dato corso a nessuna assunzione trattandosi di dipendenti già in servizio presso il Comune.

La seconda considerazione discende direttamente dalla logica del dettato normativo, per come riassunto dal citato parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti delle Marche: siamo in presenza di incarichi fiduciari, in cui il rapporto di fiducia personale diventa largamente predominante, sia per professionalità che devono avere requisiti di professionalità particolarmente elevati, sia per attività per le quali non è necessario il possesso di tali caratteristiche.

E comunque, si deve evidenziare che non siamo nell'ambito del conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca o, più in generale, di incarichi di collaborazione. Per tali incarichi, sulla base delle previsioni di cui all'articolo 7, commi 6 e seguenti, del DLgs n. 165/2001, viene espressamente richiesto dal legislatore il previo accertamento della impossibilità di utilizzare professionalità interne. Stesso vincolo, secondo taluni, è richiesto anche per il conferimento di incarichi dirigenziali e/o di responsabile e/o di alta professionalità ai sensi dell'articolo 110, in particolare comma 2, del DLgs n. 267/2000. Ma nessun vincolo di questo genere è richiesto per lo svolgimento di incarichi che sono caratterizzati dal rapporto fiduciario con l'organo di governo dell'ente locale.

Viene eccepito che gli incarichi degli uffici di staff degli organi politici non possono essere dirigenziali, in quanto l'articolo 90 del TUEL parla solamente di contratti di lavoro subordinato cui si applica il contratto del personale del comparto regioni ed enti locali. Occorre in primo luogo sottolineare che questa lettura è smentita dal legislatore: l'articolo 11, comma 4, del DL n. 90/2014 (per come convertito dalla legge n. 114/2014), ha aggiunto il seguente comma 3 bis all'articolo 90 del TUEL: "Resta fermo il divieto di effettuazione di attività gestionale anche nel caso in cui nel contratto individuale di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, è parametrato a quello dirigenziale". Da questa disposizione si ricavano i seguenti 2 elementi, per ciò che attiene alla censura mossa dalla relazione ispettiva: in primo luogo, gli uffici di staff possono avere un dirigente, che addirittura può essere sprovvisto della laurea, cioè del requisito essenziale per qualunque dirigente; in secondo luogo, questa disposizione non si applica solamente per il futuro, quindi dalla estate del 2014, ma si applica retroattivamente, per cui la norma finisce con l'essere una sanatoria (il riferimento va in questo caso soprattutto al mancato possesso della laurea). Infatti il legislatore ci dice con molta chiarezza che "resta fermo". Per cui siamo in presenza di una disposizione che deve essere ritenuta come una norma di interpretazione autentica.

Nella relazione ispettiva viene infine mossa la censura, anche se in modo sostanzialmente velato, che non sono state utilizzate procedure selettive ad evidenza pubblica per la scelta dei soggetti da assumere a tempo determinato per gli uffici di staff degli organi politici. Si deve al riguardo ricordare, con il citato parere della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti delle Marche, che siamo in presenza di incarichi caratterizzati dalla fiduciarità personale. Ed inoltre, con il DL n. 90/2014, è stata formalizzata la necessità del ricorso a procedure comparative ad evidenza pubblica, ma ciò solamente nel caso di conferimento di incarichi dirigenziali e/o di responsabile e/o di alta professionalità, cioè del ricorso all'articolo 110 del TUEL. E non nel caso del personale degli uffici di staff degli organi politici di cui all'articolo 90 dello stesso testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

RILIEVO N. 7: MANCATO RISPETTO DELLE CONDIZIONI PER L'AFFIDAMENTO DI INCARICHI ESTERNI

L'ente farà tesoro, nelle proprie scelte e nella propria attività, delle indicazioni contenute nella relazione ispettiva. Si deve in premessa ricordare che in questa materia si registra negli ultimi anni, in particolare dal 2004 in poi, una

lunghissima serie di interventi legislativi, alcuni dei quali sono stati successivamente giudicati illegittimi dalla Corte Costituzionale, nonché una quantità enorme di pareri, spesso contraddittori, che sono stati resi da sezioni della Corte dei Conti, dal Dipartimento della Funzione Pubblica etc; dal che ne scaturisce una condizione di marcata incertezza sull'applicazione delle disposizioni in vigore.

Non si può mancare di sottolineare quindi che la normativa ha avuto una evoluzione quanto mai rapida e tumultuosa, con scelte che peraltro non sono sempre -per usare un eufemismo- tra loro coerenti. Il che pone agli operatori una serie di dubbi ed incertezze applicative. In particolare, occorre considerare che i vincoli dettati dal legislatore sono riferiti in particolare agli incarichi di consulenza, studio e ricerca.

La relazione ispettiva dà conto del fatto che l'ente si è dato una specifica regolamentazione e non muove rilievi sul rispetto dei vincoli dettati per la pubblicità sul sito internet.

Sarà cura dell'ente, prima del conferimento di qualsivoglia incarico di consulenza, studio e ricerca, assicurarsi che lo stesso rientri nell'ambito di uno specifico programma dettato dal consiglio ovvero che lo stesso possa essere considerato compreso nell'applicazione di disposizioni legislative vincolanti.

L'ente darà inoltre piena applicazione ai suggerimenti indicati nella relazione ispettiva, con particolare riferimento alla individuazione in modo preciso del contenuto delle attività, della definizione in modo preciso della necessità di ricorrere a soggetti esterni per l'assenza o l'impossibilità documentata di utilizzazione di soggetti interni, per la individuazione dei professionisti esterni sulla base di criteri selettivi e per la definizione dei compensi sulla base di criteri predeterminati.

Viene marcata in primo luogo la mancanza di un'attività di ricognizione della esistenza delle professionalità per le quali si è fatto ricorso al conferimento di incarichi esterni. Tale ricognizione non è stata esplicitata in termini formali nei singoli provvedimenti in esame, ma è stata svolta. Occorre infatti considerare che siamo in presenza di professionalità di cui l'ente è carente, come dimostrato dalla mancata copertura nella dotazione organica dei posti di tecnici laureati e di legali. Basta al riguardo evidenziare che presso il comune sono in servizio solo due tecnici laureati e due avvocati. Occorre inoltre evidenziare che tale carenza, in particolare per l'attività di assistenza giuridica alla gestione del patrimonio ed alle locazioni è attestata dalle indicazioni contenute nei documenti propedeutici alle assunzioni e nel programma triennale del fabbisogno del personale di cui

alla Delibera n. 81/2011 del Commissario straordinario. Analoga carenza di elevate professionalità è confermata dalla ricognizione della pianta organica riferita alle annualità 2006 approvata con delibera della Commissione straordinaria n. 239 del 20.09.2006. Nella stessa direzione va il verbale della Conferenza di Dirigenti del 15.12.2011, in cui si attesta che all'unanimità è stata accertata la difficoltà (ergo l'impossibilità) a poter impegnare nel settore Patrimonio, personale dell'Ente con la qualifica di avvocato. Inoltre, appare opportuno precisare che il tipo di consulenza richiesto non poteva essere svolto dall'allora dirigente del Settore Ambiente e Patrimonio, avendo natura complessa e straordinaria e superando l'ordinaria conoscenza del personale comunale, tanto più che, nella fattispecie, il dirigente era laureato in economia e commercio e quindi era più competente in ordine ai profili economici che per quelli giuridici.

Con riferimento all'incarico ad un tecnico si ricorda, a dimostrazione dell'assenza di specifiche professionalità, che il piano triennale di fabbisogno di personale 2012/2014 approvato con Delibera di Giunta n. 94 del 28/06/2012 prevede anche l'assunzione di un istruttore direttivo tecnico di categoria D1.

Occorre al riguardo evidenziare che il comune non ha inteso in tal modo aggirare i vincoli posti alle assunzioni di personale, si vuole dimostrare che la carenza di personale interno in possesso delle caratteristiche richieste ai professionisti esterni dimostrava che vi era una carenza di personale, il che rendeva impossibile il ricorso alle stesse professionalità per compiti ulteriori e che peraltro richiedono generalmente il possesso di una competenza e di una esperienza specifici. Siamo in presenza del requisito della impossibilità cd oggettiva, intendendo con ciò non l'assenza della professionalità (cd impossibilità soggettiva), ma il non potere utilizzarla per le attività richieste, requisito che l'articolo 7 del DLgs n. 165/2001 espressamente peraltro richiama. Si deve inoltre sottolineare come gli oggetti di tutti gli incarichi conferiti siano relativi ad attività aggiuntive e/o innovative ovvero alla necessità di recuperare arretrati maturati. Tali sono infatti gli incarichi riferiti alla istruzione dei permessi a costruire, alla assistenza nell'esame e nella rappresentanza dei giudizi tributari, alla assistenza nella gestione del patrimonio per gli aspetti giuridici, allo svolgimento di attività di supporto nella redazione dei documenti di programmazione dei lavori pubblici ed alle attività di supporto al controllo analogo.

Occorre subito evidenziare che per tutti questi incarichi non è chiaro se siamo in presenza di consulenze o di incarichi professionali, con la conseguenza che le

regole in vigore sono tra loro assai diversificate. Si deve anzi precisare che il dubbio si pone complessivamente, ma che per una serie di attività (in particolare per la istruzione dei permessi a costruire e l'assistenza nei contenziosi relativi ai giudizi tributari) risultano largamente prevalenti gli aspetti che possono essere definiti di incarichi professionali. Il che determina significative differenze, sia per gli aspetti legati all'assenza di professionalità interne, sia per le procedure selettive (per le quali si usano le regole previste dalla normativa in materia di aggiudicazione di servizi per l'importo ridotto oggetto del caso specifico).

Si deve evidenziare che, per gli incarichi che possono essere considerati di consulenza, le modalità di selezione si sono basate sulla esperienza acquisita nei rapporti con l'ente. Si è proceduto in modo informale allo svolgimento di attività selettive; al riguardo si deve sottolineare in altri termini come la scelta dell'ente sia stata quella di considerare tali incarichi come assimilati alla aggiudicazione di servizi, quindi con la utilizzazione delle stesse procedure. Procedure che per incarichi aventi un volume finanziario ridotto non richiedono lo svolgimento di specifiche procedure selettive ad evidenza pubblica, ma per i quali si possono legittimamente utilizzare strumenti di conoscenza diretta e di selezione informale, senza alcuna necessità di dare corso a specifiche procedure selettive di tipo formale.

Lo svolgimento delle attività è risultato essere in linea con le richieste dell'ente e con quanto pattuito con i collaboratori stessi sia in modo formale che informale. Tale elemento è dimostrato dal giudizio positivo che è stato espresso dai dirigenti prima della corresponsione dei compensi stessi, giudizio che in alcuni casi è stato formalizzato ed in altri è stato reso in modo informale e/o implicito, ad esempio attraverso l'adozione del provvedimento di liquidazione.

Si deve inoltre sottolineare che le proroghe sono state disposte con riferimento ad attività che non sono state completate e non per responsabilità dei soggetti incaricati, il che risulta -quanto meno in termini sostanziali- dal giudizio connesso alla proroga stessa ed in termini formali dalla mancanza di censure mosse da parte dei dirigenti nel corso dello svolgimento delle attività stesse. Ed ancora si deve ricordare che il divieto di proroga e/o di rinnovo di incarichi di collaborazione è stato dettato dal legislatore solamente a partire dal 2013, quindi in una fase completamente diversa e successiva e che in precedenza non esistevano disposizioni, neppure implicite, al riguardo; per cui la disposizione in esame deve essere considerata come innovativa. Occorre inoltre sottolineare

che le stesse indicazioni contenute nella relazione ispettiva evidenziano che non vi sono stati oneri aggiuntivi che l'ente ha sostenuto.

Viene lamentata la genericità degli incarichi stessi. Questo giudizio non può essere condiviso: abbiamo infatti oggetti specifici quali il supporto alle attività di istruzione dei permessi a costruire, il supporto alle attività giudiziali in materia di contenzioso tributario, il supporto alla adozione dei programmi di opere pubbliche, il supporto alle attività legali nella gestione del patrimonio ed il supporto allo svolgimento del controllo analogo, sottolineando per questa ultima tipologia il carattere innovativo delle attività richieste. Con riferimento alla lamentata mancanza dei requisiti della "attualità" e della "concretezza" richiesti per le attività di assistenza legale, si deve evidenziare che questo giudizio non risulta in alcun modo convincente. In premessa si rileva che nella sentenza n. 846 dell'11.12.2007 della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, i Giudici contabili contestavano che sulla scorta degli atti deliberativi e delle determinazioni dell'amministrazione comunale, l'oggetto del contratto non fosse riferibile ad esigenze attuali, ma riguardante prestazioni del tutto eventuali, in quanto future e incerte. Nel merito si deve pervenire a questa conclusione in ragione delle attività assegnate e del loro effettivo svolgimento, come dimostrato dai dati in possesso dell'ente. Per cui, siamo in presenza di requisiti che si sono concretamente dimostrati corrispondere alle necessità dell'ente e non generici o privi di riscontro effettivo. In questa direzione vanno le seguenti considerazioni basate sui dati di fatto: le esigenze risultano concrete e reali, come è dimostrato dalla richiesta prot n. 45883 del 20.12.2011 del dirigente all'ufficio avvocatura, nota espressamente richiamata nella determina n. 2796 del 30.12.2011 di affidamento dell'incarico: la gestione contratti di locazione (eventuale proroga - risoluzione - aggiornamento del canone - aumento Istat del canone); l'esercizio del diritto di riscatto degli immobili concessi ai sensi della L. 219/1981 ed interpretazione delle relative convenzioni alla luce della normativa vigente; la gestione delle problematiche concernenti la morosità dei conduttori ed la eventuale instaurazione dei relativi giudizi consequenziali; la valutazione e la gestione delle problematiche concernenti l'intervenuta decadenza dal diritto di riscatto da parte dei conduttori morosi; la valutazione e la gestione degli interventi di ripristino dello stato dei luoghi a seguito della commissione di abusi edilizi da parte dei concessionari; la valutazione e la gestione delle situazioni in cui sia intervenuta un'ipotesi di occupazione abusiva di alcuni immobili di edilizia destinata; la valutazione e gestione dei procedimenti di alienazione degli immobili di proprietà comunale.

Con riferimento al requisito della genericità dell'incarico si rileva che l'art. 2 del contratto di servizi legali CIG Z1F030C2DC (cfr. doc n. 10) dettaglia i servizi richiesti all'incaricato avvocato. Tra l'altro, per quanto l'ambito dell'assistenza richiesta all'avv. Frontoni risultasse indubbiamente esteso a quasi tutte le materie giuridiche dell'attività del Settore, non sembra che tale aspetto possa costituire motivo di rilievo, dovendosi la consulenza legale considerare, per sua natura, attività di supporto decisionale all'attività amministrativa dell'ente in senso ampio.

Nel caso dell'incarico al tecnico esterno si deve ricordare che espressamente nel bando pubblico per il conferimento di un incarico di ingegnere di supporto tecnico al Settore Ambiente e Patrimonio è esplicitato che le attività sono quelle del Settore Ambiente e Patrimonio e nello specifico: procedure di affidamento di servizi di rimozione di rifiuti pericolosi presenti sulle strade cittadine, attività di progettazione per il verde pubblico, supporto tecnico all'Energy Manager, sopralluoghi sui siti inquinati, sopralluoghi immobili comunali, addetto alle visure catastali etc.

Occorre inoltre evidenziare che le direttive ai collaboratori sono state impartite: non vi sono peraltro previsioni legislative che impongono il vincolo del ricorso alla direttiva resa con specifiche procedure: si deve evidenziare che in termini sostanziali l'ente ha proceduto in questa direzione.

Con riferimento alla determinazione dei compensi si deve evidenziare che siamo in presenza, in primo luogo, di importi che devono essere definiti come ridotti nell'entità, il che costituisce un elemento di cui si deve necessariamente tenere conto nella formulazione del giudizio. Si deve inoltre evidenziare che gli importi, ancorchè formalmente questo elemento non risulti in modo formale, risultano essere stati determinati in relazione al volume delle attività assegnate ed alla professionalità specificamente richiesta. Il che risulta in modo evidente, in particolare, nel conferimento degli incarichi di supporto alla definizione dei permessi a costruire e nella assistenza legale fornita con riferimento ai contenziosi tributari. Inoltre, si ricorda che la determinazione dirigenziale n. 2796 del 30.12.2011 aveva stabilito precisamente l'importo del compenso spettante all'avvocato per il supporto legale all'ufficio patrimonio, determinato su base temporale, esattamente per 9 mesi di servizi legali resi dall'avvocato incaricato. Ed ancora, sempre con riferimento allo stesso incarico, il Comune si è trovato nella necessità di richiedere numerosi pareri legali, il relativo costo sarebbe stato di gran lunga maggiore nel caso non avessero operato gli importi previsti dagli accordi di consulenza con l'Avv. Frontoni. In effetti, se gli stessi

pareri resi dall'Avv. Frontoni fossero stati richiesti in assenza del rapporto di convenzione, avrebbero assunto un costo pari di molto superiore rispetto a quanto previsto dalle tariffe forensi di cui al D.M. 8 aprile 2004, n. 127, in vigore sino al 25.03.2012.

Con riferimento all'incarico tecnico si evidenzia che la determinazione dirigenziale n. 662 del 11.04.2012 aveva stabilito precisamente l'importo del compenso determinato su base temporale, esattamente per 7 mesi di servizio di supporto tecnico al Settore Ambiente e Patrimonio resi dal tecnico incaricato. Ulteriore criterio di determinazione del compenso si ricava dalla lettura degli artt. 4 e 5 delle convenzioni tra il Comune e l'ing. Giacco, laddove le parti concordano che il compenso è espressamente pattuito in deroga alle tariffe professionali.

Inoltre si evidenzia che le attività svolte dall'ingegnere così come si evince dalle due relazioni finali di attività svolta, prot. 29 del 16/01/2014 e prot. 645 del 27/08/2014, se valutate economicamente secondo i criteri di cui al DM 143/2013, considerando le sole attività tecnica di progettazione e predisposizione degli atti (capitolato, bando, computo metrico) delle varie gare predisposte, e cioè:

- Progetto di rimozione rifiuti in località Cantariello;
- Progetto di lavori per abbattimento delle barriere architettoniche della casa comunale di Via B. Croce Arpino;
- Progetto per la sistemazione dell'area comunale di Via Duca d'Aosta;
- Predisposizione atti di gara per l'installazione di valvole termostatiche;
- Predisposizione atti di gara per l'installazione di distributori di acqua trattata "Case dell'acqua";
- Predisposizione atti di gara per servizio di messa in sicurezza e rimozione di rifiuti contenenti amianto;
- Supporto alla D.L. impianto fotovoltaico;

ammontano da soli ad oltre 11.000.000,00 € al netto di IVA e Cassa, mentre all'Ing. G. F. Giacco è stato pagato il compenso forfettario per i 14 mesi effettivi di presenza presso gli uffici comunali, per le predette e per tutte le altre attività svolte ed indicate nelle due relazioni sopra riportate la cifra di € 12.131,98 onnicomprensivi.

Con riferimento al mutamento dell'oggetto dell'incarico all'architetto Fontanella, occorre considerare che siamo in presenza non di uno stravolgimento o di un radicale cambiamento realizzato nel corso dello svolgimento dell'attività, ma di

un affinamento dello stesso in relazione agli esiti concreti della esperienza ed alla modifica, per molti aspetti conseguente, delle necessità dell'ente stesso.

RILIEVO N. 8: MANCATA ADOZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI MOBILITA' DEL PERSONALE

Viene eccepita la nullità delle assunzioni di 10 vigili urbani per il mancato espletamento in via preventiva della comunicazione di cui all'articolo 34 bis del DLgs n. 165/2001.

Le comunicazioni sono state effettuate dal Comune all'ufficio regionale in data 1.9.2008 (protocollo n. 28674); tale richiesta è stata avanzata per le seguenti figure professionali:

10 vigili urbani,

4 geometri,

2 istruttori contabili,

1 istruttore direttivo contabile.

Con la comunicazione protocollo 779691 il Settore Osservatorio Mercato del Lavoro e Occupazione, Emigrazione ed Immigrazione, Servizio Politiche del Lavoro, della regione Campania, ha dato risposta negativa circa la esistenza di personale in disponibilità avente le stesse caratteristiche professionali.

La relazione ispettiva sembra evidenziare che nel programma del fabbisogno del personale non contengono l'attestazione della verificata impossibilità di "collocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco". Occorre al riguardo evidenziare che tale vincolo non è previsto da alcuna disposizione legislativa. E che, anzi, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha sempre fatto riferimento alla necessità che l'avvio della procedura concorsuale sia disposta entro i 3 mesi successivi al momento in cui questa comunicazione è stata effettuata, sollecitando le amministrazioni che non provvedono in questo senso ad effettuare nuovamente tale comunicazione. Dal che se ne deve ricavare, a fortiori, la considerazione che questo obbligo non deve essere soddisfatto all'atto della adozione del programma del fabbisogno del personale, ma solamente prima della indizione del concorso e/o della utilizzazione di graduatorie valide esistenti presso l'ente o presso altre amministrazioni pubbliche del comparto.

RILIEVO N. 9: OMESSA COMUNICAZIONE DEGLI INCARICHI CONFERITI E AUTORIZZATI

Vengono eccepite dalla relazione ispettiva la violazione degli obblighi relativi alla mancata comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica degli incarichi conferiti ai propri dipendenti. Ed ancora la violazione degli obblighi relativi alla mancata comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica degli incarichi conferiti a soggetti esterni.

Nel primo caso si evidenzia la "impossibilità" di effettuare il censimento degli incarichi conferiti a propri dipendenti dallo stesso comune. Tale impossibilità è dovuta alla circostanza che l'applicazione di questa disposizione non risulta chiara. In particolare, non è chiaro a quali incarichi ci si debba riferire: ad esempio l'assegnazione ad un avvocato dipendente dell'ente dell'incarico di assistenza in giudizio della stessa amministrazione non sembra rientrare nell'ambito di applicazione della disposizione. Così come nell'ambito di applicazione della disposizione non sembra rientrare il conferimento ad un dipendente dell'ente dell'incarico di progettazione, direzione lavori, collaudo, responsabilità della sicurezza e/o responsabilità unica del procedimento per la realizzazione di opere pubbliche per conto dello stesso ente. In tali casi non siamo infatti nell'ambito del conferimento di incarichi ulteriori, in quanto trattasi con tutta evidenza di incarichi che attengono direttamente allo svolgimento di compiti/dovere che hanno un carattere istituzionale, in quanto afferiscono direttamente allo svolgimento di doveri d'ufficio. Peraltro, tali incarichi non sono oggetto di un trattamento economico aggiuntivo, nel senso che essi sono remunerati sulla base delle prescrizioni dettate dai contratti collettivi nazionali di lavoro (articolo 15, comma, 1 lettera k, del CCNL 1.4.1999 per il personale ed articolo 26 del CCNL 23.12.1999 per i dirigenti). Quindi, il conferimento di questi incarichi non sembra essere compreso nell'ambito della citata disposizione legislativa, che sembra riferirsi al conferimento di incarichi ulteriori rispetto a quelli attengono direttamente allo svolgimento di compiti di natura istituzionale, cioè ad incarichi che attengono allo svolgimento di altri compiti e che sono oggetto di una specifica remunerazione che non è compresa tra quella contrattuale. In questo senso, oltre al comune di Casoria, vanno le scelte ed i comportamenti della stragrande maggioranza delle amministrazioni, a partire da quelle vicine al comune di Casoria.

Viene eccepita la mancata comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica del conferimento di incarichi a soggetti esterni. Anche in questo caso siamo in presenza di una disposizione che non è chiara e che non è stata fin qui interpretata in modo univoco da parte dello stesso Dipartimento della Funzione Pubblica. Per cui sulla materia è necessario un chiarimento, a partire dalla

indicazione se debbano essere trasmessi tutti i provvedimenti di conferimento di incarichi a soggetti esterni, a prescindere dal loro contenuto e dalla loro natura, ovvero se gli incarichi da comunicare siano solamente quelli di consulenza. Indicazione per la quale si sono pronunciati numerosi interpretazioni, ivi compresa quella resa da sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

La relazione ispettiva sembra accogliere questa lettura, visto che fa riferimento agli incarichi di consulenza. E, su questa base, prende a confronto gli incarichi esterni che ha prima contestato (vedasi il precedente rilievo n. 7) e ne trae la conclusione che –quanto meno nei casi prima ricordati- siamo in presenza della violazione del vincolo legislativo alla comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il punto “debole” di tale conclusione sta nella premessa: non viene in alcun modo dimostrato che gli incarichi di cui al rilievo n. 7 siano incarichi di consulenza. Nella risposta alla relazione ispettiva su questo aspetto si contesta infatti questa asserzione e si dà conto di come, quanto meno in via di fatto e sostanziale, l’ente abbia considerato questi alla stregua di incarichi professionali, applicando quindi le regole dettate dal DLgs n. 163/2006, cd testo unico degli appalti, e considerandoli alla stregua dell’affidamento di servizi. Per queste ragioni, sulla base dei dubbi esistenti e della lettura contenuta nella relazione ispettiva, non era obbligatoria la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il comune è inoltre impegnato a procedere in questo senso fino a che non intervengano chiarimenti e/o disposizioni in altra direzione.

RILIEVO N. 10: ILLEGITTIMITA’ NELLE PROGRESSIONI VERTICALI

Vengono contestate le illegittimità commesse nella effettuazione delle progressioni verticali nel corso degli anni passati. Tali contestazioni sono mosse sostanzialmente alle modalità con cui complessivamente si è dato applicazione a questo istituto nell’ente.

In premessa, si deve ricordare che le scelte del comune sono state compiute, nella gran parte dei casi, ben prima della entrata in vigore del DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta, e delle drastiche limitazioni dallo stesso imposte al ricorso a questo strumento, ed anche prima che fosse emanata la legge delega, n 15/2009, che ricordiamo contiene in modo chiaro i nuovi principi di limitazione dell’ambito di applicazione dell’istituto, anche se gli stessi diventano giuridicamente rilevanti solamente a seguito dell’entrata in vigore del decreto attuativo della legge Brunetta, anzi per esplicita indicazione in esso contenuta

dal 1.1.2010 (si vedano le interpretazioni rese su questo punto dalle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti).

Si ritiene assai importante sottolineare questo elemento in quanto l'entrata in vigore del DLgs n. 150/2009 segna un radicale punto di svolta nelle scelte legislative. Basta ricordare, prima dell'esame di merito delle scelte legislative, che non a caso il legislatore ha ritenuto necessario mutare anche il nome dell'istituto: esso è diventato "progressioni di carriera", in luogo della precedente dizione di "progressioni verticali" utilizzata dal CCNL 31.3.1999.

Altro importante punto di svolta è costituito dalla fonte di regolamentazione dell'istituto stesso: dal contratto collettivo nazionale di lavoro esso è passato alle norme dettate dal legislatore. Da evidenziare che questa fonte ha peraltro una competenza esclusiva. Si deve inoltre sottolineare che il legislatore ha sostanzialmente abrogato – per come chiarito dalle sezioni unite di controllo della Corte dei Conti - l'istituto del concorso interno, previsto dall'articolo 91 del DLgs n. 267/2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Occorre quindi sottolineare che solamente con la citata disposizione legislativa vengono fatte proprie una serie di indicazioni che la relazione ispettiva tende invece a retrodatare considerandole alla stregua di principi già esistenti e dimenticando con ciò il carattere innovativo della disposizione, che viceversa sarebbe stata inutile. Di conseguenza, si deve evidenziare che le norme sui concorsi interni erano pienamente in vigore fino al DLgs n. 150/2009.

La prima censura che viene mossa riguarda il fatto che non sono state contestualmente realizzate, quanto meno in misura analoga, assunzioni con accesso dall'esterno, condizioni da ritenersi invece necessaria (come chiarito dall'Avvocatura Generale dello Stato) nella misura non inferiore al 50% dei posti da ricoprire complessivamente in pianta organica. Viene ricordato che questo requisito si pone in modo vincolante e sempre che tali assunzioni (interne ed esterne) rispondano ad un reale fabbisogno di risorse di personale, opportunamente quantificato dagli organi a ciò preposti.

Occorre subito chiarire che nella normativa precedentemente in vigore non veniva richiesto che per ogni posto vi fosse un concorso pubblico: solamente con il D. Lgs. n. 150/2009 "saltano" i concorsi o le procedure concorsuali riservate esclusivamente agli interni, che vengono sostituite con i concorsi pubblici con riserva per gli interni non superiore al 50%. Al più nella lettura suggerita dalla relazione si può prevedere che le progressioni verticali fossero bilanciate da un numero almeno analogo di accessi dall'esterno. Per cui, secondo questa tesi, occorreva bilanciare le assunzioni tramite progressioni

verticali con un numero almeno pari di concorsi pubblici, cioè di assunzioni dall'esterno.

E' questa una lettura interpretativa diffusa, ma che non si può in alcun modo ritenere univoca. Si deve rilevare che tale previsione non è direttamente ricavabile dall'articolo 35 del DLgs n. 165/2001, che si limita a prevedere che le assunzioni nelle PA avvengono *"tramite procedure selettive .. volte all'accertamento della professionalità richiesta, che garantiscano in misura adeguata l'accesso dall'esterno"* né dall'articolo 97 della Costituzione, che prevede il vincolo del concorso pubblico per l'accesso al pubblico impiego tranne le eccezioni previste da norme di legge, mentre per molti aspetti siamo in presenza di una mera modificazione di rapporto di lavoro esistente, scelta che sicuramente è alla base delle indicazioni contrattuali che arrivano a prevedere, lo ricordiamo, la non effettuazione del periodo di prova nel caso di progressioni verticali, assumendo con ciò che non siamo in presenza di una nuova assunzione. Come si vede una formulazione generica e che non pone in alcun modo la necessità di avere procedure che prevedano necessariamente concorsi pubblici con riserva, né che fissino la riserva per gli interni in almeno il 50% del totale dei posti messi a concorso. D'altronde l'articolo 91, comma 3, del DLgs n. 267/2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, norma che sicuramente era in vigore prima della adozione del DLgs n. 150/2009, anche nel giudizio delle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti, stabilisce testualmente che *"gli enti locali che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, solo in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente"*, consentendo quindi allo svolgimento di concorsi interamente riservati agli interni. Ed il CCNL 31.3.1999, cd nuovo ordinamento professionale, all'articolo 4, espressamente stabilisce che *"gli enti disciplinano, con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, nel rispetto dei principi .., e tenendo conto dei requisiti professionali indicati nelle declaratorie delle categorie .., le procedure selettive per la progressione verticale finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente superiore del nuovo sistema di classificazione, nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno"*. Come si vede, nel dettato contrattuale manca qualunque riferimento alla necessità di svolgere concorsi pubblici con riserva. Questo vincolo è invece stato espressamente introdotto dal DLgs n. 150/2009, che ha di fatto –sulla base della lettura data

dalle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti con la deliberazione n. 10/2010- determinato la disapplicazione o abrogazione sia delle previsioni di cui all'articolo 91, comma 3, del DLgs n. 267/2000 sui concorsi riservati interamente agli interni, sia dell'articolo 4 del CCNL 31.3.1999.

Occorre inoltre ricordare che il principio per cui le progressioni verticali non devono superare il tetto del 50% si può dire sicuramente maggioritario, ma non è in alcun modo consolidato. Le citate pronunce della Corte Costituzionale si riferiscono infatti a leggi regionali ovvero anche a norme statali che prevedevano concorsi interamente riservati agli interni, mentre la stessa Consulta ha giudicato legittime le indicazioni dettate nell'articolo 35 del DLgs n. 165/2001. Basta ricordare, ex pluris tra le pronunce che non richiedono la necessità del rispetto del tetto del 50% per le progressioni verticali, la sentenza del TAR della Campania, sede di Napoli, sezione V, n. 5865 del 2008, quindi del TAR chiamato a giudicare gli eventuali ricorsi contro le scelte dell'ente, che ha ritenuto non vincolante tale principio in particolare per le progressioni verticali negli enti locali e nelle amministrazioni collegate alla regione. Una pronuncia che espressamente chiarisce come il limite del 50% per i posti da riservare agli esterni non sia dettato dal legislatore e non abbia, di conseguenza, un carattere vincolante.

Quanto alle ragioni che sono alla base della scelta di fare ricorso alle progressioni verticali in luogo dei concorsi pubblici, si deve evidenziare che sia nel citato articolo 35 del DLgs n. 165/2001 che nell'articolo 4 del CCNL 31.3.1999 non viene indicato un obbligo di motivazione analitica della scelta rispetto al concorso pubblico. Tali disposizioni infatti si limitano a prevedere che le amministrazioni possono decidere di ricorrere a questi strumenti in luogo del concorso pubblico: l'obbligo di motivazione sussiste quindi sostanzialmente ed essenzialmente sulle assunzioni di personale. Non viene richiesta, come invece si evince dall'articolo 91, comma 3, del DLgs n. 267/2000 sui concorsi interni, la necessità di una specifica motivazione del ricorso a questo strumento. In altri termini, il contratto collettivo, sulla scorta delle previsioni assai ampie dettate dal legislatore, assegna uno spazio di discrezionalità significativamente consistente alla autonomia delle singole amministrazioni. Ovviamente, ciò non toglie che la necessità della motivazione sussista in termini generali; ma siamo in presenza di una scelta che si presenta al più come non opportuna e non certamente di una ragione di illegittimità. In particolare, la normativa contrattuale stabilisce che la scelta tra progressioni verticali e concorsi pubblici appartenesse alla sfera della discrezionalità delle singole amministrazioni, in

ragione del bilanciamento tra lo sviluppo di carriera e l'accesso dall'esterno. Una specifica motivazione è richiesta, lo si ripete, per i concorsi interni: occorre dimostrare che la professionalità richiesta per quel posto può essere acquisita o è acquisibile, per usare la formula più ampia introdotta dal CCNL 31.3.1999, esclusivamente all'interno. Nelle progressioni verticali è evidente la volontà contrattuale di rimettere la scelta alle amministrazioni, con una valutazione in cui i margini di apprezzamento discrezionale sono assai elevati, in cui non è tipizzata dall'ordinamento alcun vincolo di specifica motivazione ed in cui occorre procedere esclusivamente alla scelta tra l'ingresso dall'esterno e la valorizzazione delle professionalità interne.

Non si deve dimenticare la origine contrattuale delle disposizioni sulle progressioni verticali, che presentano quindi numerosi elementi di modificazione del rapporto di lavoro esistente e non di nuova assunzione, come peraltro affermato dalla giurisprudenza in modo univoco fino al 2003.

Si deve ricordare che siamo nell'ambito di una scelta discrezionale delle singole amministrazioni, che non può essere oggetto di valutazioni di merito.

Non si può inoltre mancare di sottolineare che il numero delle progressioni verticali risulta, come comprovato dalla mancanza di censure su questo punto, incluso nell'ambito del tetto alle assunzioni dell'ente: il che equivale ad un rispetto sia in termini sostanziali che formali dei vincoli dettati dal legislatore sul finanziamento.

Occorre ricordare che le sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti, nella relazione 2011 sul lavoro pubblico, hanno evidenziato che "con riferimento al comparto Regioni e autonomie locali, i dati rilevati evidenziano, dopo la forte crescita registrata fino al 2006, un progressivo ridimensionamento del fenomeno, che tuttavia ha sino ad ora interessato oltre il 57% del personale in servizio nel comparto. Tale elevata percentuale del personale coinvolto, superiore alla media registrata nel complesso del personale pubblico, si riconduce, in parte, alla stessa disciplina contrattuale, non modificata nelle tornate contrattuali successive, che ha lasciato alla facoltà degli enti di ridefinire, in base alla fisionomia assunta dalla organizzazione del lavoro, i profili professionali, la loro ampiezza e il relativo trattamento retributivo".

Ricordiamo che negli ultimi anni le progressioni verticali effettuate nel comparto regioni ed enti locali, dati tratti dai conti annuali della Ragioneria Generale dello Stato, sono state le seguenti:

- anno 2006: 72.624;
- anno 2007: 6.625;

- anno 2008: 9.249;
- anno 2009: 9.229.

Il drastico calo verificatosi a partire dal 2007 è da mettere in relazione alla concreta applicazione del principio dettato dalla commissione speciale del pubblico impiego del Consiglio di Stato che, con il parere 9 novembre 2005, n. 3566, hanno ritenuto che le progressioni verticali sono da considerare nuove assunzioni e sono quindi da assumere nell'ambito dei tetti dettati dal legislatore alle stesse.

Si deve evidenziare che anche su questo punto, cioè sul considerare o meno le progressioni verticali come nuove assunzioni, siamo in presenza di letture assai diversificate. La sentenza del TAR Sicilia, sede di Palermo, sezione III, n. 647 dello 1.4.2011 evidenzia che le progressioni verticali non sono nuove assunzioni, al punto che le consente ad un ente locale che non aveva rispettato il patto di stabilità.

Di queste considerazioni di carattere generale occorre tenere adeguatamente conto.

Così come occorre tenere conto di un ulteriore elemento: una parte assai consistente delle progressioni verticali che sono state effettuate sono da ritenere infra categoriali, cioè esse avvengono all'interno delle categorie B e D. Ricordiamo che queste sono le due categorie per le quali il CCNL 31.3.1999, cd nuovo ordinamento professionale, ha previsto due distinte posizioni di accesso sia in termini economici che giuridici. Tale distinzione ha originato rilevanti dubbi applicativi ed interpretativi, soprattutto a partire dalla data di entrata in vigore del CCNL 22.1.2004, cioè del primo contratto che ha dettato la disciplina per gli aspetti ordinamentali successivamente al periodo di vigenza del precedente contratto. E ciò in quanto numerosi interpreti evidenziano che la distinzione tra le due distinte posizioni di accesso nelle categorie B e D avesse una durata limitata e che cessasse di produrre i suoi effetti successivamente alla entrata in vigore delle nuove disposizioni contrattuali. Occorre, non a caso, ricordare che in numerose amministrazioni è stata superata la distinzione tra le posizioni giuridiche 1 e 3 nelle categorie B e D.

Con questo si vuole evidenziare che siamo in presenza di una materia in cui mancano certezze interpretative ed in cui registriamo significative differenze, anche a livello di decisioni della giurisprudenza e di orientamenti applicativi dell'Aran. A partire dal significativo dubbio se il passaggio di dipendenti dalla posizione giuridica 1 alla posizione giuridica 3 all'interno delle categorie B e D debba o meno essere considerata come una progressione verticale. E ciò in

considerazione della precisa indicazione dettata dal CCNL 31.3.1999 il quale espressamente prevede che le caratteristiche essenziali delle categorie ed i profili, ancorchè descritti a titolo esemplificativo, siano gli stessi per ognuna delle 4 categorie, quindi senza prevedere differenziazioni all'interno delle categorie B e D. Si deve inoltre ricordare che espressamente il comma 1, secondo periodo, dell'articolo 4 del CCNL 31.3.1999 (cioè la disposizione essenziale di riferimento per la disciplina delle progressioni verticali) prevede che: la procedura delle progressioni verticali "può essere attivata dagli enti per la copertura dei posti vacanti dei profili delle categorie B e D .., riservando la partecipazione alle relative selezioni al personale degli altri profili professionali delle medesime categorie". Come si vede una disposizione che non stabilisce che le progressioni verticali nelle categorie B3 e D3 sono limitate esclusivamente al personale inquadrato nella stessa categoria nelle posizioni giuridiche 1 e 3. In questo senso vanno le letture dell'Aran, per la quale è possibile che dipendenti di categoria A partecipino alle progressioni verticali per la categoria B3 e che dipendenti di categoria C partecipino alle progressioni verticali per la categoria D3. In questa sede appare opportuno semplicemente limitarsi a chiarire che siamo contrattualmente in presenza di una disposizione che differenzia ancora una volta i dipendenti delle categorie B e D, con particolare riferimento alle posizioni giuridiche 3, rispetto alla restante parte del personale e che, ai fini delle progressioni verticali, in tali categorie solleva non pochi dubbi applicativi. Dal che se ne deve trarre la conclusione che appare incerta la inclusione delle progressioni per le posizioni giuridiche nelle categorie B e D nell'ambito delle progressioni verticali nel caso in cui le stesse si siano riferite a personale già inquadrato nella stessa categoria.

Analoghe considerazioni si devono fare per le progressioni giuridiche dalla categoria A alla categoria B. Occorre ricordare che, sulla base delle previsioni dettate dalla legge n. 68/1999, per le posizioni caratterizzate dal possesso come titolo di studio esclusivamente della scuola dell'obbligo non è possibile dare corso a procedure concorsuali indette dall'ente, ma che tali accessi possono essere effettuati esclusivamente tramite avviamento al lavoro operato dalle strutture preposte, cioè dai vecchi uffici di collocamento. Per cui, in tali casi, tranne a volere ritenere che i dipendenti di categoria A non possano passare alla categoria B, il che si porrebbe peraltro in contrasto con il dettato contrattuale, che espressamente consente selezioni per le progressioni verticali cui possano partecipare anche dipendenti di categoria A, cioè per la categoria B. Sulla base di questa considerazione occorre evidenziare che non vi sono

elementi di certezza per i quali esse devono essere espressamente incluse nell'ambito delle progressioni verticali.

In conclusione si deve contestare, per tutte le procedure di progressione verticale indette prima della entrata in vigore del DLgs n. 150/2009, fatta salva quella per 10 posti di vigile urbano, per cui la stessa relazione ispettiva contiene l'affermazione per cui essa è da ritenere effettuata in modo legittimo, l'affermazione in base alla quale esse "non sono state affiancate dalla previsione di un pari numero di posti riservati a procedure concorsuali con accesso dall'esterno". E ciò in quanto, come abbiamo prima evidenziato, nella lettura più restrittiva (maggioritaria probabilmente, non fatta propria ex pluris dalla citata sentenza del Tar della Campania, sede di Napoli, che costituisce -lo si ricorda- l'eventuale giudice dei contenziosi instaurati contro le scelte del comune di Casoria) appare necessario che il numero complessivo delle progressioni verticali sia bilanciato da un numero analogo di selezioni dall'esterno e non che le singole progressioni siano bilanciate dallo stesso numero di accessi dall'esterno.

Viene sollevato il dubbio che le progressioni verticali non riguardino posti vacanti in dotazione organica, senza che su questo aspetto sia mossa una specifica censura. Si deve al riguardo precisare, in aggiunta alle considerazioni che sono contenute nelle argomentazioni relative alla contestazione di cui al precedente punto 1), che non vi sono vincoli a che la dotazione organica debba necessariamente essere strutturata per singoli profili all'interno delle varie categorie. Essa può sicuramente essere limitata alla individuazione delle varie categorie e la specificazione di tale previsione in singoli profili essere contenuta in altro documento dell'ente. Di conseguenza la verifica deve essere effettuata con riferimento ai posti complessivamente previsti dalla dotazione organica e, dando applicazione a questo metodo, i posti risultano soddisfare le condizioni previste.

Non si condivide inoltre il rilievo relativo allo "scorrimento" operato nella utilizzazione di alcune graduatorie di progressione verticale. A sostegno di tale censura viene esclusivamente utilizzato il seguente argomento: si attua in tal modo "una sorta di compensazione con le vacanze di personale di profili professionali che, sebbene differenti, appartengono alla medesima categoria professionale". Si ritorna, per molti aspetti, alla censura mossa al numero delle progressioni verticali, e che è stata oggetto delle considerazioni precedenti. Non vi sono elementi ulteriori, né potrebbero esservi, per ritenere illegittimo il cd scorrimento delle graduatorie di progressione verticale. Si ricordi che il CCNL,

articolo 4, comma 4, si limita a prevedere che i posti riservati alle progressioni verticali "sono coperti mediante accesso dall'esterno se la selezione stessa ha avuto esito negativo o se mancano del tutto le professionalità da selezionare". Come si vede, siamo in presenza di un vincolo che ha natura completamente diversa: di conseguenza non si può in alcun modo trarre la conseguenza che lo scorrimento delle graduatorie delle progressioni verticali sia da considerare illegittimo.

Quanto alla censura della mancata inclusione delle progressioni verticali nella programmazione del fabbisogno di personale, si deve tornare a ricordare che, per la citata sentenza del TAR Sicilia, sede di Palermo, sezione III, n. 647 dello 1.4.2011, le progressioni verticali non sono da considerare come nuove assunzioni.

La relazione ispettiva muove la censura che non sono state indicate "le ragioni di pubblico interesse che avrebbero determinato l'amministrazione a privilegiare l'avanzamento dei dipendenti dell'Ente rispetto al sistema del concorso con accesso dall'esterno, con specifico riferimento alle professionalità acquisibili esclusivamente all'interno dell'Ente stesso". Viene fatto riferimento al comma 2 dell'articolo 4 del CCNL 31.3.1999, cd nuovo ordinamento professionale. Come già evidenziato in precedenza, siamo in presenza di una fattispecie, i cd concorsi interni, che si aggiungeva alle progressioni verticali. Infatti le norme di riferimento sono diverse: per le progressioni verticali il comma 1 del citato articolo 4, per i concorsi interni il comma 2 dello stesso articolo. Stante la considerazione che siamo in presenza, per molti aspetti, di una materia affine il contratto la scelto di prevedere la disciplina in un unico articolo. Ma si deve ripetere la differenziazione assai ampia che sussiste. Le progressioni verticali sono l'applicazione di un principio di carattere generale fissato dal DLgs n. 165/2001, per il quale il riconoscimento e la valorizzazione delle professionalità interne dell'ente deve costituire un obiettivo delle amministrazioni. Le disposizioni sui concorsi interni costituiscono un ampliamento della opportunità prevista dal DLgs n. 267/2000, cioè dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Esse sono infatti dettate esclusivamente per le amministrazioni che non sono strutturalmente deficitarie e, per potere essere utilizzate, hanno per l'appunto necessità che sia dimostrato che le professionalità sono "acquisibili esclusivamente dall'interno degli stessi enti". Mentre nel caso delle progressioni verticali il contratto non richiede alcun obbligo di specifica dimostrazione delle ragioni per cui si ricorre a questo istituto, trattandosi di una opportunità consentita per le finalità di carattere generale prima ricordate. I due

istituti vengono infine unificati dalla citata norma contrattuale (si veda il comma 3 dello stesso articolo 4 del CCNL 31.3.1999) per ciò che attiene alle procedure di svolgimento delle selezioni.

Viene infine mossa la censura per cui il comune non ha dato applicazione ai principi dettati dagli articoli 24, commi 1 e 2, e 62, commi 1 bis e 1 ter, del DLgs n. 150/2009. Fermo restando che il comune è impegnato a dare applicazione a tutte le indicazioni ed i suggerimenti contenuti nella relazione ispettiva, si deve evidenziare che le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 24 della legge cd Brunetta dettano le previsioni per cui le amministrazioni possono dare corso a progressioni esclusivamente di carriera, cioè nella forma del concorso pubblico con riserva, dettando al riguardo specifici vincoli e limitazioni. Ed i commi 1 bis e ter dell'articolo 62 dello stesso provvedimento integrano tali previsioni. Il comune non ha fin qui dato applicazione a queste previsioni in quanto non ha dato corso a progressioni di carriera.

Da sottolineare che non sono mossi rilievi in tema di stabilizzazioni.

RILIEVO N. 12: IL FONDO PER LA DIRIGENZA

Viene eccepita la mancata costituzione del Fondo per la dirigenza fino all'anno 2012, risultando il primo fondo del trattamento economico accessorio dei dirigenti costituito nell'anno 2013. A tale proposito bisogna tenere conto che fino a quell'anno non vi erano in servizio dirigenti a tempo indeterminato.

Siamo sicuramente in presenza di una censura ineccepibile sul terreno formale: l'amministrazione è infatti impegnata a provvedere in tale senso, cosa che ha cominciato a fare in modo autonomo già dall'anno 2013, per come evidenziato dalla stessa relazione ispettiva.

Ciò detto si deve anche evidenziare che nel merito non vengono mosse specifiche censure e che, anzi, il Fondo per il trattamento economico accessorio della dirigenza risulta essere significativamente ridotto nelle sue dimensioni. Si deve al riguardo sottolineare che per il finanziamento del trattamento economico accessorio dei dirigenti assunti a tempo determinato, ex articolo 110 del DLgs n. 267/2000, vi sono opinioni differenti sul vincolo alla inclusione o meno degli stessi nel tetto del fondo per la contrattazione decentrata.

Non si può mancare di sottolineare che le regole per la costituzione del Fondo dei dirigenti risultano peraltro essere particolarmente complicate e controverse, come dimostrato dalle stesse indicazioni contenute nei contratti dei dirigenti che sottolineano la necessità di dare corso rapidamente alla revisione delle regole

che presiedono alla sua costituzione. Ed inoltre che tali indicazioni sono riprese nel documento approvato dalla Conferenza Unificata tra Stato, regioni ed autonomie locali nella riunione del 10 luglio 2014, in cui sono dettate le regole per dare corso alla applicazione delle previsioni dettate dal DL n. 16/2014 in materia di cd sanatoria della contrattazione decentrata illegittima ed in cui si sottolinea la necessità di dare corso rapidamente alla revisione delle regole che presiedono alla istituzione del Fondo per il trattamento economico accessorio della dirigenza.

Non si può mancare di sottolineare, concludendo su questo punto, che comunque i dirigenti hanno diritto alla erogazione della indennità di posizione a fronte del conferimento di incarichi dirigenziali. Per cui la erogazione di questi compensi, anche in mancanza della preventiva costituzione del Fondo, non determina di per sé una condizione di illegittimità, in quanto siamo in presenza di un vincolo di carattere sostanziale cui occorre dare risposta concreta sul terreno applicativo, provvedendo alla attribuzione ed erogazione del compenso stesso.

RILIEVO N. 12 MANCATA GRADUAZIONE DELLE INDENNITA' DI POSIZIONE ED IRREGOLARITA' NELLA SUA DETERMINAZIONE

Vengono mosse dalla relazione ispettiva numerose censure alla erogazione della indennità di posizione ai dirigenti. Occorre evidenziare che non siamo in presenza di compensi che abbiano mai superato il tetto fissato dal CCNL e che è peraltro superabile in presenza di condizioni di complessità specifiche. Questo elemento deve essere rimarcato fin da subito per permettere di inquadrare le censure nel corretto ambito di riferimento.

Si evidenzia che, fino alla deliberazione della Giunta comunale n. 48 dello 11.4.2013, la erogazione di questo compenso non è stata effettuata sulla base della preventiva cd pesatura delle posizioni, cioè della predeterminazione di criteri per la determinazione della misura di tale compenso per ogni singola posizione dirigenziale.

Al riguardo si deve evidenziare che non vi è una norma contrattuale, né tanto meno vi è una norma di legge, che impone di dare corso alla cd pesatura delle posizioni dirigenziali. Infatti, il contratto dei dirigenti del 23.12.1999, all'articolo 27, comma 1, per come citato dalla stessa relazione ispettiva, si limita a prevedere che "Gli enti determinano i valori economici della retribuzione di posizione delle funzioni dirigenziali previste dai rispettivi ordinamenti, tenendo conto di parametri connessi alla collocazione nella

struttura, alla complessità organizzativa, alle responsabilità gestionali interne ed esterne". Dal che se ne deve trarre la conclusione che non vi è alcun vincolo alla preventiva determinazione dei criteri di pesatura e che questo costituisce un suggerimento operativo che viene indicato alle singole amministrazioni.

Occorre al riguardo evidenziare che questa scelta è stata compiuta, come citato dalla stessa relazione ispettiva, da parte della Commissione straordinaria che ha governato il comune. Gli organi di governo dell'ente si sono limitati da allora a riprendere questa scelta, nel presupposto che essendo stata adottata dal citato organismo possedesse in misura particolarmente elevata i requisiti di legittimità previsti dall'ordinamento.

Né si può porre una specifica censura sul fatto che la misura di tali indennità fosse determinata in misura eguale per ogni singola posizione dirigenziale: la differenziazione di tali compensi non costituisce infatti un obbligo per le amministrazioni. Occorre evidenziare che questa previsione si deve applicare soprattutto nelle amministrazioni locali che non hanno un grado particolarmente elevato di complessità ed in cui il numero dei dirigenti è contenuto: in tali realtà infatti tutte le posizioni dirigenziali presentano tratti che per molti aspetti sono tra loro assai simili.

Viene inoltre eccepito che questa scelta sia stata effettuata con decreto sindacale e non con deliberazione della Giunta comunale. Si deve al riguardo evidenziare che il dettato contrattuale prima citato, articolo 27, comma 1, CCNL 23.12.1999, si limita a stabilire che le "gli enti" provvedono alla determinazione della indennità di posizione dei dirigenti. E' sicuramente vero che il riferimento generico agli "enti" è da intendere ordinariamente come riferimento alle giunte. Ma si deve anche considerare che in questa materia i sindaci sono dotati di compiti ed attribuzioni particolari e specifici. Il riferimento va al fatto che gli incarichi dirigenziali sono conferiti dal sindaco, per cui non si può considerare illegittimo che lo stesso provveda anche alla determinazione del compenso connesso allo svolgimento di tali incarichi, considerando questo aspetto attratto dal conferimento allo stesso della prerogativa di dare corso al conferimento dell'incarico dirigenziale. Il tutto tenendo presente che siamo dinanzi ad un ente in cui il numero dei dirigenti in servizio rende i loro compiti non particolarmente differenziati e caratterizzati da numerosi aspetti di analogia nell'attribuzione del carico effettivo di compiti e di responsabilità.

Vengono mosse censure ai criteri di cd pesatura ed ai suoi esiti concreti che risultano dalla applicazione della citata deliberazione della Giunta comunale n. 48 dello 11.4.2013. Si lamenta che tutti i dirigenti ricevano la indennità di

posizione nella misura più elevata, che peraltro risulta essere compresa nell'ambito dei limiti dettati dal CCNL e per il cui finanziamento, nell'ambito del Fondo per la contrattazione dei dirigenti (si vedano le considerazioni di cui al precedente rilievo n. 11) non vi sono specifici problemi. Ciò dipende dal fatto che l'Ente ha scelto due sole fasce e che tutte le posizioni dirigenziali risultano essere collocate nella fascia più elevata. Il comune di Casoria si impegna a rivedere la propria scelta, tenendo conto dei suggerimenti contenuti nella relazione ispettiva e quindi valutando la opportunità di dare corso ad un aumento del numero delle fasce e/o a fissare la indennità di posizione in relazione alla misura direttamente risultante dalla cd pesatura. Ma si deve nel contempo sottolineare, con riferimento alla presunta illegittimità di tale scelta, che siamo nell'ambito di una materia che è da considerare rimessa alla autonoma valutazione delle singole amministrazioni, quindi compresa nell'ambito degli apprezzamenti discrezionali. Come noto tali ambiti, tranne che diano corso alla violazione di esplicite previsioni legislative, il che non si realizza nel caso in esame, non sono oggetto di possibili censure di legittimità.

RILIEVO N. 13: INDENNITA' DI POSIZIONE CORRISPOSTA IN MISURA PIU' ELEVATA RISPETTO AI VINCOLI LEGISLATIVI

Quanto all'aumento della indennità di posizione dei dirigenti effettuata nell'anno 2011 si ricorda che lo stesso articolo 9, comma 1, del citato DL n. 78/2010 consente infatti la erogazione di compensi maggiorati rispetto all'anno 2010 in presenza del conferimento di incarichi ulteriori. E che, sulla scorta dei principi da ultimo riconosciuti dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 26/2014, non si deve considerare illegittimo negli anni dal 2011 al 2014 un aumento delle risorse complessivamente destinate al salario accessorio dei dirigenti. Tale deliberazione nega infatti questa possibilità al trattamento economico spettante ai titolari di posizione organizzativa negli enti privi di dirigenti in quanto trattasi di risorse direttamente finanziate dal bilancio dell'ente. Nel caso della indennità di posizione dei dirigenti, siamo invece in presenza di risorse che sono finanziate dal fondo per la contrattazione decentrata e, quindi, il tetto si ricava direttamente dallo stesso. Si deve inoltre considerare che il divieto fissato dal legislatore è testualmente riferito al "trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio", che nel suo complesso non deve quindi superare il tetto del 2010. Non siamo in presenza di un divieto che si applica in modo analitico alle singole componenti del trattamento

economico, quindi con riferimento al salario accessorio alla indennità di posizione ed a quella di risultato. Di conseguenza, incrementi della indennità di posizione bilanciati da tagli della indennità di risultato possono essere considerati come consentiti da parte della disposizione legislativa.

RILIEVO N. 14: EROGAZIONE ILLEGITTIMA DELLA INDENNITA' DI RISULTATO AI DIRIGENTI

Viene eccepita in primo luogo la mancata assegnazione in via preventiva degli obiettivi ai dirigenti. Tale constatazione non può essere accolta in quanto gli obiettivi risultano dai documenti approvati dall'ente.

A tale proposito appare necessario procedere ad una disamina della normativa che regola l'erogazione dei compensi incentivanti e delle indennità di risultato ai dipendenti ed ai dirigenti in seguito all'entrata in vigore del D. Lgs 150/2009.

Il vigente ordinamento degli Enti Locali (decreto legislativo 267/2000 - Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) delinea le coordinate generali all'interno delle quali si attesta e si sviluppa il macro processo di "programmazione e controllo" dell'azione amministrativa comunale.

Le diverse normative in materia di programmazione e controllo varate successivamente hanno contribuito ad integrare e consolidare il dettato ordinamentale, i cui capisaldi sono riconducibili ai seguenti vincoli di sistema che determinano il quadro complessivo di regole e strumenti organizzati in una logica top-down (dal livello strategico al livello operativo):

- il livello strategico è definito da un documento della Giunta Comunale che, sulla base del programma del Sindaco, individua priorità programmatiche e risorse dedicate, quale fonte di alimentazione coerente della successiva attività di pianificazione triennale e programmazione annuale;
- relazione previsionale e programmatica (RPP) (art. 170) recepisce le priorità declinandole sull'assetto organizzativo del Comune, strettamente collegata al bilancio di previsione annuale e pluriennale, in cui si delineano gli obiettivi generali articolati per programmi e per progetti; la RPP è redatta d'obbligo per tutti i comuni italiani ed è approvata dal Consiglio Comunale contemporaneamente all'approvazione del Bilancio di previsione dell'Ente.
- piano esecutivo di gestione (PEG) (art. 169), si pone come supporto di pianificazione del bilancio e quindi della RPP; il PEG è d'obbligo per i comuni con più di 15.000 abitanti ed è deliberato (dopo l'approvazione del Bilancio di previsione dell'Ente) dalla Giunta Comunale.
- piano dettagliato degli obiettivi (PDO) (art. 197 comma 2, lett. a) previsto

quale base del controllo di gestione; il PDO è un documento di competenza della Direzione Generale dell'Ente (o della Segretaria Generale quando funge da coordinamento), non è obbligatorio, ma qualificante e può essere adottato entro un termine temporale, dopo l'approvazione del Bilancio di previsione, contemplato dagli atti di programmazione dell'Ente.

- il controllo di gestione, (artt. 197, 198, 198 bis) teso a verificare l'attuazione degli obiettivi programmatici e la comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi;

- la relazione al rendiconto di gestione (articolo 227) sull'efficacia, i risultati e i costi dei programmi-obiettivi realizzati.

In questo quadro si distingue un duplice livello in cui il legislatore ha articolato il vasto processo di programmazione-gestione-controllo-rendicontazione-valutazione:

- il primo livello strategico (che promana direttamente dal programma amministrativo adottato dagli organi politici);

- il secondo livello esecutivo (che costituisce la coerente articolazione operativa del primo livello).

La prima conclusione che emerge dall'analisi della strumentazione esistente permette di affermare che la successione dei tre documenti programmatici delineati dall'Ordinamento (RPP, PEG, PDO) possono essere legittimamente messi al centro del Sistema di misurazione della performance; senza tuttavia dimenticare che l'attenzione non deve essere rivolta solamente al controllo economico finanziario, ma anche ad una valutazione volta al miglioramento continuo delle performance organizzative ed individuali in collegamento con gli indirizzi strategici e politici del sindaco.

In particolare il PEG, la cui articolazione è demandata all'autonoma regolamentazione degli enti, si afferma come il contenitore omnibus capace di portare a sistema i diversi aspetti del processo programmatico e del conseguente controllo.

Infatti il PEG:

1. deriva dagli indirizzi individuati dal Bilancio di Previsione e dalla Relazione Previsionale e Programmatica;
2. determina gli obiettivi di gestione e li affida, unitamente alle dotazioni necessarie, ai Dirigenti;
3. può contenere l'articolazione di dettaglio degli obiettivi del triennio e dei

singoli esercizi (PDO) completo della misurazione della performance organizzativa e degli obiettivi/parametri di valutazione degli apporti individuali. La scelta di corrispondenza tra "Piano triennale della performance" e PEG, ovvero PDO dipende dalle dimensioni del Comune (solo i comuni con più di 15.000 abitanti hanno l'obbligo di realizzare il PEG, mentre il PDO rappresenta uno strumento qualificante, ma non obbligatorio) e si riflette sui contenuti della programmazione, della pianificazione e della misurazione.

Premesso quanto emerso dall'analisi del quadro normativo vigente e degli strumenti in uso, appare opportuno (e per alcuni versi essenziale e ineludibile), nel definire le linee guida di indirizzo per la definizione del Ciclo della Performance dei Comuni, assumere quale ipotesi la scelta di adottare gli strumenti di PEG e PDO (o della RPP, ove non richiesti PEG e PDO) come elementi centrali delle fasi di definizione, misurazione e rendicontazione delle performance in un Comune.

Tale processo è stato posto in atto dall'Amministrazione Comunale di Casoria nel corso degli anni presi in esame dalla relazione ispettiva

Per la erogazione della indennità di risultato ai dirigenti i presupposti essenziali sono pertanto i seguenti:

- la preventiva assegnazione attraverso il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) degli obiettivi;
- la valutazione effettuata dal soggetto competente (organismo di valutazione per i dirigenti).

La mancata realizzazione di ambedue tali presupposti rende illegittima la erogazione di questi compensi, che possono essere definiti come legati alla performance.

Si deve inoltre sottolineare che la mancanza dei presupposti o anche solo di uno di essi non consente di erogare nessuna di queste indennità nemmeno nella misura minima.

Queste indicazioni si sono consolidate anche per la Corte dei Conti, sia a livello di pareri resi dalla Sezioni Regionali di Controllo, sia a livello di giurisprudenza. In questo senso il recente parere n. 161 del 17 giugno 2013 della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Veneto.

Ed inoltre le sentenze della magistratura contabile: Sezione giurisdizionale Veneto n.1158/06; Sezione III Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 853/2010 e Sezione giurisdizionale Sicilia n. 3438/2004.

Si deve aggiungere che in questa stessa direzione vanno anche le indicazioni che sono state dettate dal Dipartimento della Funzione Pubblica; al riguardo si

può citare il parere n. 15/2008.

Nella direzione del consolidato orientamento dalla Corte dei Conti occorre citare il novellato art. 169 del D. Lgs 267/2000 (Piano esecutivo di gestione) - come modificato dalla Legge n. 213/2012 - che ha introdotto il comma 3 bis secondo il quale:

"Il piano esecutivo di gestione è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica. Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione."

Occorre considerare che in tali anni i PEG sono stati approvati con deliberazioni della Giunta Comunale n. 134/2009, n. 157/2010, n. 100/2011, n. 111/2012 e n. 105/2013. In tali documenti sono contenuti gli obiettivi assegnati per ognuno degli anni in esame ai singoli dirigenti. Inoltre, gli obiettivi strategici sono contenuti nelle relazioni previsionali e programmatiche, di cui alle deliberazioni Consiliari n. 15/2009, n. 56/2010, n. 94/2011, n. 23/2012 e n. 59/2013, che contengono per l'appunto le schede dei progetti e dei programmi che caratterizzano l'attività dell'ente.

Si può discutere del merito di questi obiettivi, ma ancora una volta si rientra nell'ambito della sfera degli apprezzamenti discrezionali delle singole amministrazioni, fermo restando l'impegno dell'ente a dare attuazione ai suggerimenti contenuti nella relazione ispettiva anche per ciò che riguarda la necessità della preventiva assegnazione di obiettivi specifici ai singoli dirigenti.

Quanto alla metodologia applicata dall'ente si deve evidenziare che essa, sulla scorta di quanto generalmente previsto dalle pubbliche amministrazioni, in particolare a seguito dell'applicazione delle previsioni dettate dal DLgs n. 150/2009, cd legge Brunetta, preveda che questa attività sia svolta tenendo conto del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e che occorre a tal fine raggiungere una soglia minima di punteggio non inferiore al 60%, soglia che è stata successivamente rivista nel senso che occorre comunque raggiungere la cifra minima della sufficienza. Da qui la non necessità di documenti ulteriori, stante che la metodologia di valutazione può essere definita in modo sintetico negli elementi prima indicati. Anche su questo aspetto l'ente è comunque impegnato a dare corso ai suggerimenti contenuti nella relazione ispettiva e, di conseguenza, a modificare il proprio sistema di valutazione. Viene contestata la scelta dell'ente di non provvedere alla graduazione della

misura della indennità di risultato, ma di provvedere al riconoscimento della stessa in misura eguale nel caso in cui si sia raggiunta la soglia minima della sufficienza. Anche su questo punto l'ente è impegnato a tenere conto delle indicazioni espresse dalla relazione ispettiva ed a rivedere di conseguenza il proprio regolamento sulla valutazione dei dirigenti ed i meccanismi di determinazione della misura della indennità di risultato. Ma si deve comunque evidenziare che, alla scelta compiuta dall'ente non possono essere mosse censure di legittimità. Si ricorda che il vincolo introdotto dal DLgs n. 150/2009 alla erogazione della indennità di risultato e, più in generale, dei compensi legati alle performance in misura differenziata e comunque per almeno le 3 fasce previste dalla stessa disposizione, non si applica in quanto espressamente rinviato dal legislatore alla stipula del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro. E che di conseguenza in modo legittimo le amministrazioni possono prevedere tanto meccanismi di differenziazione di vario tipo per la definizione della misura della indennità di risultato, quanto limitarsi a definire il diritto alla sua percezione in caso di raggiungimento di una soglia minima di punteggio.

Sono state effettuate valutazioni differenziate dell'attività svolta dai dirigenti cui sono stati attribuiti incarichi relativi ad altri compiti dirigenziali loro affidati. Siamo in presenza di una scelta obbligata in considerazione proprio dello svolgimento di compiti ulteriori, compiti che meritano di conseguenza una valutazione specifica.

Si ricorda al riguardo che i contratti nazionali, per come interpretato dall'Aran e dalla sezione regionale giurisdizionale della Corte dei Conti della Campania, vietano la erogazione di una duplice indennità di posizione nel caso di conferimento di incarichi ad interim, ma non vietano in alcun modo che si possa provvedere alla erogazione di una duplice indennità di risultato. La maggiorazione di tale compenso, sempre con risorse del fondo e con i risparmi determinati dal mancato riconoscimento di un compenso per la indennità di posizione, anzi viene considerata come lo strumento più idoneo per consentire di compensare lo svolgimento di tali compiti aggiuntivi.

Viene contestata la quantificazione della parte del Fondo dedicata alla erogazione della indennità di risultato dei dirigenti nella misura del 15% della sua consistenza complessiva. Si ricorda che il CCNL 23.12.1999 dei dirigenti dell'area enti locali e regioni fissa espressamente questa quantificazione come quella minima. Al riguardo si svolge la considerazione che non essendo stato quantificato il Fondo, la misura di tale compenso sia determinata in modo arbitrario. Non si può in alcun modo accogliere questa considerazione, quanto

meno in termini sostanziali e considerando che siamo in presenza di un diritto dei dirigenti ad essere valutati ed a dare corso, in caso di valutazione positiva, alla erogazione della indennità di risultato. Si perviene a tale conclusione con riferimento alla misura della indennità di posizione erogata nel corso dell'anno 2010 ed alla misura della indennità di risultato erogata.

RILIEVO N. 15: IRREGOLARE COMPOSIZIONE DELLA DELEGAZIONE TRATTANTE

Preliminarmente viene mossa la censura della presenza di un componente la commissione straordinaria e di un referente della stessa tra i componenti la delegazione trattante di parte pubblica. Si evidenzia al riguardo che il contratto non preclude in modo espresso la partecipazione alla delegazione trattante dei componenti gli organi di governo. Ed ancora che in questo senso si era espressa l'ANCI subito dopo la stipula dei CCNL degli enti locali sia del personale (1.4.1999) che dei dirigenti (23.12.1999). Che a questa conclusione ha spinto una parte, che si può anche dire maggioritaria, della scarsa -costituita in gran parte da ordinanze- giurisprudenza intervenuta in materia. E che si deve tenere conto delle difficoltà dell'ente nella composizione della stessa per ciò che riguarda la delegazione trattante di parte pubblica per la dirigenza, potendo tale delegazione essere composta di fatto esclusivamente dal segretario. Il comune è impegnato comunque a dare applicazione alla indicazione contenuta nella relazione ispettiva. Il necessario e tempestivo coordinamento con gli organi di governo potrà essere assicurato in altro modo, anche attraverso la partecipazione di componenti l'organo di governo alla trattativa, senza che essi facciano formalmente parte della delegazione stessa. In altri termini, mutuando nella contrattazione decentrata le regole applicate a livello di contrattazione nazionale: i rappresentanti del comitato di settore infatti partecipano alle tornate di contrattazione, anche se chi assume le decisioni in termini formali di sottoscrizione della ipotesi di contratto sono i rappresentanti dell'Aran.

Viene inoltre eccepita, anche se nella sintesi non se ne dà esplicita menzione, la mancata adozione di specifiche e preventive direttive da parte dell'organo di governo alla delegazione trattante sul contenuto degli impegni che si possono assumere in sede di contrattazione. Occorre ricordare che né il contratto nazionale né il legislatore prevedono un obbligo in tale direzione nei confronti delle amministrazioni per la contrattazione decentrata. Tale obbligo è espressamente previsto invece da parte del DLgs n. 165/2001 per la contrattazione nazionale. Né si può invocare al riguardo quanto previsto dall'art.

5, comma 2, del CCNL 1.4.1999 per come modificato dall'articolo 4 del CCNL 22.1.2004. Tale disposizione infatti si limita a prevedere la necessità della nomina della delegazione trattante di parte pubblica e dell'avvio della contrattazione entro i 30 giorni successivi alla presentazione da parte delle organizzazioni sindacali della piattaforma. Comunque siamo in presenza di una indicazione assai utile sul terreno operativo e che l'ente assumerà a base della propria iniziativa.

Viene inoltre eccepita la mancata espressione del parere da parte dei revisori dei conti. Il giudizio di tale organo è comunque intervenuto in termini sostanziali, avendo il collegio dei revisori dei conti sottoscritto il conto annuale del personale ed avendo in sede di pareri ai conti consuntivi ed ai bilanci espresso giudizi positivi sulla contrattazione collettiva decentrata integrativa.

Viene in aggiunta eccepita la mancata predisposizione di una relazione tecnico finanziaria illustrativa del contenuto della ipotesi di contratto decentrato integrativo. Tale obbligo è stato introdotto dal CCNL 22.1.2004, che ha modificato l'articolo 5, comma 3, del CCNL 1.4.1999 ed in ogni caso siamo dinanzi ad una norma che ha un rilievo esclusivamente formale, potendo essere rispettata in termini sostanziali attraverso i chiarimenti che vengono forniti a richiesta.

Viene infine eccepita la mancata trasmissione all'Aran. L'ente con comunicazione del 25.05.2013 ha trasmesso il CCDI 2013/2015 del Comparto e con comunicazione del 20.03.2014 ha trasmesso il CCDI 2013/20015 Area della Dirigenza.

Occorre evidenziare che la violazione di queste disposizioni non determina conseguenze in termini di illegittimità delle norme dei contratti collettivi decentrati integrativi e di maturazione di responsabilità amministrativa, in quanto non previsto da parte del legislatore.

Da evidenziare che per la contrattazione collettiva decentrata integrativa del 2013 l'ente ha comunque rispettato tutte queste previsioni, salvo che per la formulazione delle direttive alla delegazione trattante. Anche su questo aspetto il comune è impegnato ad applicare quanto suggerito dalla relazione ispettiva.

RILIEVO N. 16: IRREGOLARITA' NELLA COSTITUZIONE DEL FONDO DEI DIPENDENTI

Vengono mossi vari rilievi alla costituzione del fondo per le risorse decentrate. In primo luogo viene eccepita una differenza tra la quantificazione del fondo del 2009 rispetto alle analoghe voci inserite nel fondo del 1999. Si contesta

l'inserimento di risorse previste nel fondo 1999 a titolo di "leggi specifiche" e destinati a progetti dell'area della vigilanza. Tale ripetizione viene ritenuta illegittima in quanto queste risorse erano state inserite a titolo di risorse variabili e, di conseguenza, non possono essere incluse in modo permanente nel fondo stesso. Questa indicazione della relazione ispettiva è assai discutibile: il CCNL 1.4.1999 infatti prevede che per intero le risorse di cui all'articolo 31, comma 1, lettere b), c), d) ed e) del CCNL 6.7.1995 entrino a fare parte del fondo del 1999 e siano consolidate. Per cui o si dimostra la illegittimità dell'inserimento di queste risorse nel fondo del 1999 e, di conseguenza, esse devono essere recuperate per gli ultimi 5 anni ovvero non è possibile operare la distinzione tra risorse fisse e risorse variabili: tale distinzione è infatti stata inserita solo a partire dal CCNL 22.1.2004 e, tra le risorse stabili, comprende anche quelle inserite nel fondo 1999 sulla base delle previsioni di cui all'articolo 31, comma 1, lettere b), c), d) ed e) del CCNL 6.7.1995, senza distinzione alcuna al suo interno.

Vengono posti dei dubbi sulla legittimità della quantificazione operata dal fondo 1999 in € 77.886,63 delle risorse destinate al LED, risorse che il CCNL 1.4.1999 inserisce tra quelle, poi diventate di parte stabile, da conteggiare nel fondo del 1999. La relazione ispettiva non dichiara la illegittimità di tale quantificazione, ma solleva dei dubbi su di essa. Sulla base degli atti in possesso dell'ente, si conferma la legittimità di tale quantificazione. L'ente è comunque impegnato ad effettuare una ulteriore verifica della esattezza della somma così quantificata.

Viene eccepita, sempre con riferimento alla parte variabile, la illegittimità degli aumenti di cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1.4.1999, in quanto non sono state rispettate le prescrizioni dettate dal comma 4 della stessa disposizione contrattuale. L'articolo 15, comma 4 subordina la possibilità di rendere "disponibili" tali importi "solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione", Non vi è quindi uno specifico obbligo al coinvolgimento dei nuclei di valutazione. Siamo dinanzi ad uno strumento che è utilizzabile in alternativa a quello più generico dei servizi di controllo interno. Per chiarire cosa si debba intendere per servizi di controllo interno occorre ricordare che manca una specifica indicazione legislativa. Il DLgs n. 286/1999 ed il DLgs n. 267/2000 evidenziano la esistenza a quella data di 4 forme di controllo interno, norma che gli enti locali applicano come disposizione di principio adattandola con una ampia autonomia al proprio ordinamento. Le forme di controllo interno previste da tali disposizioni erano; controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione,

valutazione della attività dei dirigenti e controllo strategico o sull'attuazione dei programmi politico amministrativi. Poteva pertanto essere utilizzata, sulla base della autonomia delle singole amministrazioni, una di queste forme di controllo interno. La scelta effettuata in via sostanziale da parte della amministrazione è stata quella di utilizzare i revisori dei conti, cioè lo strumento principale per la effettuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile. Tale coinvolgimento è avvenuto in un duplice momento, e cioè tanto nella preparazione del bilancio preventivo, in cui tali somme aggiuntive sono state inserite, tanto nel parere che è stato reso sul contratto decentrato integrativo. Né si può dubitare che negli enti locali i revisori dei conti svolgano compiti ed abbiano natura di organo di controllo interno, sia con le disposizione esistenti al periodo cui la relazione ispettiva si riferisce sia con quelle introdotte dal DL n. 174/2012. Quindi, il disposto della norma contrattuale risulta essere stato applicato sul terreno del coinvolgimento dei servizi di controllo interno, in particolare in termini sostanziali. Viene poi censurata, quanto meno in modo implicito, la mancata esplicitazione della provenienza di tali risorse da ristrutturazioni e razionalizzazioni organizzative o della sua destinazione a queste finalità. La censura ha un rilievo esclusivamente formale, nel senso che non risulta questa esplicitazione, ma in termini sostanziali essa non è condivisibile. Infatti, l'ente nel momento in cui ha deciso di allocare queste risorse e di farlo in una misura inferiore rispetto al tetto massimo previsto dal contratto, ha effettuato questo tipo di valutazione. D'altronde risulta assai evidente, a rafforzamento di queste considerazioni, la genericità del disposto contrattuale, che parla "di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinati dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità". Occorre inoltre considerare che non è necessario che l'esame sia svolto in modo preventivo rispetto alla deliberazione dell'ente; infatti il dato contrattuale ci dice che "queste risorse possono essere rese disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o del nucleo di valutazione". Siamo cioè in presenza di una disposizione che consente l'accertamento della disponibilità sia preventivamente rispetto alla deliberazione che preventivamente rispetto alla utilizzazione. Siamo di fronte a previsioni assai ampie e prive di un contenuto effettivamente pregnante per un ente in cui le razionalizzazioni organizzative sono state effettuate. Si deve peraltro sottolineare come la possibilità di attivare tali risorse per il raggiungimento di specifici obiettivi sia stato realizzato dall'ente per la realizzazione e/o l'ampliamento e/o il miglioramento e/o il potenziamento

di servizi esistenti. E che nel corso di questi anni l'ente ha migliorato e potenziato i servizi esistenti, anche attraverso lo svolgimento dei compiti aggiuntivi che sono stati assegnati all'ente dalla legislazione statale e dalle deleghe regionali.

Si deve infine evidenziare che nella norma contrattuale questi vincoli hanno un carattere essenzialmente procedurale e che i relativi oneri risultano essere già conteggiati nell'ambito degli aumenti finanziati dai costi del rinnovo contrattuale nazionale; di conseguenza l'applicazione concreta deve fare riferimento al carattere che queste disposizioni assumono nella complessiva dinamica della contrattazione collettiva nazionale di lavoro. Per cui l'ente si impegna a dare applicazione alle indicazioni suggerite dalle risultanze della verifica ispettiva, ma sulla base delle disposizioni dettate dai commi 2 e 4 dell'articolo 15 del CCNL 1.4.1999, non si possono considerare illegittime le somme inserite nel fondo a questo titolo negli anni considerati.

Per l'anno 2009 viene inoltre eccepito l'inserimento nel fondo di risorse derivanti da economie del fondo dell'anno precedente. Si ricorda che questa possibilità, al di là delle terminologia corretta da utilizzare, è espressamente prevista dall'articolo 17, comma 5, del CCNL 1.4.1999 e che la Ragioneria Generale dello Stato ha esplicitamente chiarito che queste risorse vanno in deroga al tetto del fondo ai fini del suo confronto con quello del 2010. Per cui, quanto meno per la parte espressamente provenienti dalle risorse stabili, sulla base di una lettura restrittiva, queste risorse possono essere legittimamente inserite nel fondo per la contrattazione decentrata.

Per gli anni dal 2010 viene eccepito altresì che nel fondo sono state inserite risorse derivanti dal reintegro delle progressioni orizzontali dei dipendenti cessati e di quelli interessati da progressioni verticali. La disposizione consente di lasciare nel fondo per le risorse decentrate di parte stabile, o di reintegrarlo nel caso in cui le risorse per le progressioni orizzontali fossero state sottratte dal fondo. Per cui, trattandosi di una scelta operata sulla base di questa disposizione, deve essere considerata legittima.

Per gli anni dal 2011 viene eccepita la manca decurtazione del fondo sulla base delle previsioni dell'articolo 9, comma 2 bis, del DL n. 78/2010 in presenza di diminuzione del personale in servizio, dando applicazione alle indicazioni all'uopo fornite dalla Ragioneria Generale dello Stato, circolare n. 12/2011. Si richiama al riguardo quanto testualmente previsto dal documento approvato dalla Conferenza Unificata Stato, regioni ed autonomie locali del 10 luglio 2014 e relativo alle modalità di applicazione delle previsioni del DL n. 16/2014. In

primo luogo si evidenzia che "nelle more del documento interpretativo di cui al punto VI delle indicazioni operative, sono considerate anche le interpretazioni contenute nel relativo documento Linee guida della Conferenza delle Regioni e pubbliche amministrazioni". Per cui, si deve trarre la conclusione che il documento della Ragioneria Generale dello Stato non può essere considerato come l'unico punto di riferimento. Ed al punto VI si assume l'impegno di arrivare "al fine della piena composizione del quadro interpretativo" alla "sollecita definizione di un documento" interpretativo. Per cui fino ad allora le letture date dalla Ragioneria Generale dello Stato, dalla Conferenza delle Regioni e pubbliche amministrazioni e, per molti aspetti in modo simile a quest'ultima, da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia possono essere accolte. Per cui non appare necessario effettuare alcun recupero con riferimento a questa voce.

RILIEVO N. 17: IRREGOLARITA' NELLA RIPARTIZIONE DEL FONDO

Vengono mosse censure alle modalità con le quali sono state erogate alcune indennità, ritenendo che tali modalità non siano rispettose dei vincoli dettati dal contratto nazionale.

In particolare tali censure sono mosse per i seguenti compensi:
1) indennità di rischio: occorre in premessa ricordare che le indicazioni fornite dall'Aran non richiedono uno specifico obbligo di motivazione delle scelte compiute dai contratti decentrati, ma si limitano in termini sostanziali ad invitare alla limitazione degli ambiti entro cui viene erogato questo compenso, in modo da evitare una erogazione indiscriminata e tale da coinvolgere intere categorie e/o la parte prevalente del personale. La contrattazione decentrata del comune di Casoria ha individuato specifici profili e specifiche condizioni che impongono la erogazione di questo compenso, che non è da considerare erogato quindi in modo indifferenziato.

2) indennità di disagio: vengono contestate le condizioni per le quali questo compenso è stato erogato. Occorre al riguardo ricordare che il contratto decentrato contiene prescrizioni assai scarse e che sono state rispettate dal CCDI, tanto è vero che di questa indennità non fruiscono dipendenti di categoria D e che sono state individuate le tipologie dei fruitori di questo compenso.

Occorre peraltro considerare che nel contratto nazionale non vi è la predeterminazione di un tetto massimo per questo compenso e che l'Aran, in via interpretativa autonoma e senza che la materia sia stata oggetto di una

contrattazione specifica, anche nella forma della interpretazione autentica, ha ritenuto che il tetto mensile non sia superiore alla indennità di rischio.

Con riferimento ai compensi di rischio e di disagio viene inoltre formulata la censura che in taluni casi questi compensi si sommino; il che costituirebbe una condizione di illegittimità. Tale tesi non può essere fatta propria. La cumulabilità in capo allo stesso dipendente delle indennità di rischio e di disagio è materia su cui esistono pareri ed interpretazioni diverse, anche in sede giurisprudenziali. Al riguardo basta ricordare le sentenze n. 239 del 14.12.2012 del tribunale di Lecco che, sulla scorta delle sentenze 23 febbraio 2012 del tribunale di Verona e della sentenza 1 marzo 2012 del tribunale di Rimini, ritengono cumulabile con altri compensi la indennità di disagio e rimettono la materia alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Sentenze che sono state tutte pronunciate a seguito dei rilievi mossi da relazioni ispettive. E' sicuramente vero che nel pubblico impiego si applica il divieto della estensione del giudicato, ma siamo in presenza di pronunce che hanno un loro specifico rilievo.

Ferme restando queste considerazioni di carattere generale, nel caso specifico occorre evidenziare che i compensi sono stati sommati, ma gli stessi sono stati erogati per fattispecie tra loro diverse. In questo senso va anche la Ragioneria Generale dello Stato, che nel proprio approfondimento sulle risultanze delle relazioni ispettive, evidenzia che "l'indennità di rischio e di disagio non dovrebbero essere corrisposte a titolo di remunerazione aggiuntiva di quelle situazioni o condizioni che caratterizzano in modo tipico le mansioni di un determinato profilo professionale, dato che queste sono già state valutate e remunerate con il trattamento economico stipendiale previsto per lo stesso profilo", ma non esclude la loro cumulabilità in presenza di ragioni giustificative tra loro diverse.

Occorre inoltre ricordare che il parere Aran pubblicato sulla rivista Aran informa del dicembre 2014 chiarisce testualmente che "il principio generale è che il singolo lavoratore può, legittimamente, cumulare più compensi o indennità "accessorie", purché questi siano correlati a condizioni e causali formalmente ed oggettivamente diverse, secondo le previsioni della contrattazione collettiva. Ciò vale anche per le indennità di rischio e di disagio, per le quali occorre evidentemente tenere conto delle indicazioni fornite in ordine alle ragioni giustificative del loro riconoscimento.

3) indennità per specifiche responsabilità: viene contestata la illegittimità della erogazione di questo compenso in quanto non sono individuate in modo analitico le fattispecie che ne consentono la erogazione. Questa indicazione è

contraddetta dalla scelta del contratto decentrato di investire i dirigenti del compito di individuare i soggetti destinatari del compenso in relazione alla assegnazione di specifici compiti aggiuntivi. Il contratto decentrato integrativo svolge un ruolo centrale. Esso deve in primo luogo fissare la quota di fondo per le risorse decentrate che è destinata al finanziamento di questa indennità. Tale ripartizione può essere effettuata annualmente, essendo compresa nell'ambito della ripartizione del fondo. Il finanziamento è previsto a carico della parte variabile, ma come per tutti gli istituti finanziati da tale voce è prevista la possibilità di utilizzare le quote non spese della parte stabile del fondo. E' evidente, come approdo operativo, che nelle singole amministrazioni potremo avere differenze assai sensibili sulla quantità di risorse da destinare a questa indennità, con l'effetto che in talune amministrazioni essa sarà largamente utilizzata ed in altre sarà poco utilizzata. Occorre, ed è questa la seconda attribuzione, definire nel contratto decentrato integrativo se i destinatari potenziali della indennità sono i dipendenti delle categorie B, C e D o solo di taluna/e di queste categorie. La scelta è rimessa dal contratto nazionale a quello decentrato integrativo che gli enti ed i soggetti sindacali sono chiamati a stipulare con valenza quadriennale. Il che può, anche su questo versante, modificare significativamente la condizione tra le singole amministrazioni. Strettamente correlato a tale intesa è la definizione dei criteri di attribuzione della indennità. Occorre cioè dare un significato concreto alla formula usata dal contratto nazionale "specifiche responsabilità". Appare come scelta preferibile che l'erogazione di questa indennità sia limitata a specifiche e complesse responsabilità di procedimento, a partire dai casi in cui il dipendente è delegato alla adozione dei provvedimenti a rilevanza esterna ovvero in ragione della specifica complessità dei procedimenti. Ovvero può essere limitata alla sola sostituzione del titolare di posizione organizzativa, ovvero ad altre fattispecie individuate dal contratto, tra cui può sicuramente essere previsto che il dirigente provveda alla erogazione di questo compenso attraverso la individuazione dei soggetti destinatari. Il che è l'opzione praticata nel comune di Casoria.

4) indennità di turno: la erogazione di questa indennità viene contestata per la mancata istituzione da parte del comune con atto formale dei servizi per i quali è prevista la corresponsione di questo compenso. Si osserva che la corresponsione della indennità di turno in presenza delle condizioni previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro costituisce un vero e proprio obbligo per le amministrazioni e che si deve procedere in questo senso anche nel caso in cui

il fondo non fosse stato costituito e/o non fosse stata raggiunta una intesa per la ripartizione del fondo stesso (in questo senso si veda Tribunale Ordinario di Cagliari- Sezione Lavoro, decreto n. 14 del 16 ottobre 2006, giudice Emanuela Muscas). Per cui la istituzione con atto formale non è da considerare come strettamente necessaria, prevalendo il dato di fatto dello svolgimento effettivo, che peraltro l'organo di governo ha comunque palesemente autorizzato e voluto. Ed ancora si ricorda che nella stragrande maggioranza delle amministrazioni comunali la indennità di turno viene riconosciuta alla polizia locale. Ed infine si evidenzia il beneficio che l'ente ha ottenuto attraverso lo svolgimento di tale attività.

5) indennità di reperibilità: la erogazione di questa indennità viene contestata per la mancata istituzione da parte del comune con atto formale dei servizi per i quali è prevista la corresponsione di questo compenso. Si osserva che la corresponsione della indennità di reperibilità in presenza delle condizioni previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro costituisce un vero e proprio obbligo per le amministrazioni e che si deve procedere in questo senso anche nel caso in cui il fondo non fosse stato costituito e/o non fosse stata raggiunta una intesa per la ripartizione del fondo stesso (in questo senso si veda Tribunale Ordinario di Cagliari- Sezione Lavoro, decreto n. 14 del 16 ottobre 2006, giudice Emanuela Muscas). Per cui la istituzione con atto formale non è da considerare come strettamente necessaria, prevalendo il dato di fatto dello svolgimento effettivo, che peraltro l'organo di governo ha comunque palesemente autorizzato e voluto. Occorre inoltre ricordare che il contratto decentrato dello 11.12.2012 indica i settori nei quali tale indennità deve essere erogata e che la giunta ha autorizzato la sottoscrizione di questo contratto, con ciò dando, quanto meno implicitamente, atto della formale istituzione della reperibilità nei servizi considerati. Infine si evidenzia il beneficio che l'ente ha ottenuto attraverso lo svolgimento di tale attività.

6) Indennità di produttività: vengono mosse censure alla legittimità della erogazione di compensi a questo titolo.

Si deve in premessa sottolineare l'importanza data dalla assegnazione di una quota del fondo per le risorse decentrate al finanziamento di questa indennità. Siamo in presenza di una scelta che merita di essere evidenziata nel suo rilievo innovativo rispetto ai dati medi che risultano a livello nazionale dalle rilevazioni condotte dalla Ragioneria Generale dello Stato: la quantità di risorse destinate a questo istituto è infatti al di sopra del dato medio nazionale. L'ente è impegnato

a perseguire la strada di incentivazione della produttività del personale, facendo tesoro delle indicazioni contenute nella relazione ispettiva.

Una censura è che gli obiettivi sono in gran parte assenti relativamente alla produttività a cui partecipano tutti i dipendenti sulla base dei "piani di lavoro" e che essi sono generici nel caso della produttività assegnata a gruppi di dipendenti e relativa a quella per "progetti obiettivo". Occorre ricordare che in questa seconda fattispecie il requisito della preventiva assegnazione degli obiettivi è stato rispettato ed inoltre che essi sono stati assegnati direttamente da parte dei responsabili, per come previsto dal CCNL 1.4.1999, nel testo modificato dal CCNL 22.1.2004.

Appare utile ricordare, con riferimento allo svolgimento di attività ordinarie remunerato con la produttività, la sentenza della sezione di appello della Corte dei Conti della Sicilia n. 87/2009, nella quale è espressamente stabilito che anche l'ordinaria amministrazione può essere remunerata tramite la produttività nei casi in cui essa risulta difficoltosa per carenze strutturali: "secondo l'avviso di questa Sezione, le citate previsioni normative (e contrattuali) concernenti il miglioramento dei servizi esistenti (peraltro non fronteggiabili col personale di ruolo), nonché la promozione di effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti locali e della qualità dei servizi istituzionali, non possono essere intese e interpretate in senso strettamente (e – si potrebbe dire – astrattamente) letterale, ma devono essere necessariamente valutate in intimo collegamento con la realtà in cui operano (è utile evocare – con riferimento a norme che presentano chiari profili di elasticità – la intenzione del legislatore di cui all'art.12 delle disposizioni sulla legge in generale, e la intenzione delle parti di cui all'art.1362 cod. civ.), per cui l'elencazione (ovviamente, esemplificativa) delle materia rispetto alle quali si possono attivare progetti finalizzati (comma 2 dell'art.3 del d.P.R. n.13/1986) non può certo vincolare l'interpretazione".

Vengono mossi rilievi alla erogazione dei compensi incentivanti la produttività del personale sulla base di un insieme di "progetti obiettivo" destinati a gruppi di dipendenti. Si deve in premessa sottolineare l'importanza data dalla assegnazione di una quota –peraltro non marginale– del fondo per le risorse decentrate al finanziamento di questa indennità. Siamo in presenza di una scelta che merita di essere evidenziata nel suo rilievo innovativo rispetto ai dati medi che risultano a livello nazionale dalle rilevazioni condotte dalla Ragioneria Generale dello Stato: la quantità di risorse destinate a questo istituto è infatti al di sopra del dato medio nazionale. L'ente è impegnato a perseguire la strada di

incentivazione della produttività del personale, facendo tesoro delle indicazioni contenute nella relazione ispettiva.

Occorre ricordare che essi sono stati assegnati direttamente da parte dei responsabili, per come previsto dal CCNL 1.4.1999, nel testo modificato dal CCNL 22.1.2004. Viene contestato che alcuni di questi obiettivi siano sprovvisti di elementi che ne consentono la misurabilità. Non si conviene con tale giudizio, quanto meno per la gran parte degli obiettivi, che determinano carichi di lavoro aggiuntivi, che fuoriescono dalle normali attività di istituto dell'ente.

Si deve inoltre segnalare che gli obiettivi sono stati assegnati preventivamente, per cui hanno effettivamente influenzato le attività e la condotta dei dipendenti. E che è stato seguito l'iter procedurale individuato dall'ARAN, a partire dalla individuazione dei punti di criticità, dalla presentazione del progetto, ed ancora la sua approvazione, la verifica dei risultati raggiunti, la valutazione degli apporti individuali ed infine la liquidazione.

La stessa relazione ispettiva dà conto del fatto che i dipendenti sono stati valutati, ma eccepisce che ciò ha determinato giudizi positivi su tutti i dipendenti. E' questa una constatazione che deve essere fatta con riferimento non solo alla condizione del comune di Casoria, ma più in generale alla gran parte delle PA italiane, visto la condizione delle stesse, per come ricavata dai dati elaborati dai conti annuali, dalle rilevazioni delle sezioni di controllo della Corte dei Conti etc.

RILIEVO N. 18: POSIZIONI ORGANIZZATIVE

Vengono mossi numerosi rilievi alla istituzione delle posizioni organizzative, alla loro cd pesatura, cioè alla graduazione della misura della indennità di posizione, ed alla erogazione della indennità di risultato. L'amministrazione è impegnata a recepire le indicazioni contenute nella relazione ispettiva, adeguando le proprie scelte concrete agli utili suggerimenti in essa contenuti, suggerimenti che nascono dalla volontà di dare applicazione in modo puntuale alle indicazioni dettate dal legislatore e dalle disposizioni contrattuali.

Ciò premesso, occorre evidenziare con molta chiarezza che le scelte effettuate dall'ente comunque non hanno dato corso a violazioni di norme di legge, né a violazione di disposizioni contrattuali e che, in ogni caso, non si è dato corso alla maturazione di nessuna forma di responsabilità amministrativa.

Appartengono alle competenze della giunta la istituzione delle posizioni organizzative, l'assegnazione dei relativi compiti e la definizione della misura dei compensi spettanti. In tale ambito occorre rispettare le procedure previste dalla

contrattazione nazionale per ciò che attiene alle relazioni sindacali, procedure che sono sicuramente di informazione preventiva e, a richiesta, di concertazione e possono spingersi, nella lettura prevalente, alla contrattazione per ciò che riguarda la misura delle risorse che devono essere tratte dalla parte stabile del fondo per finanziare, nei comuni con i dirigenti, le indennità di posizione e di risultato per i titolari di posizione organizzativa. Nel comune di Casoria le scelte sono state effettuate dalla giunta e le relazioni sindacali sono state effettuate, come dimostrato –quanto meno in termini sostanziali- dall'assenza di contenziosi su questo versante.

Viene eccepito che le scelte organizzative sono state modificate ripetutamente nel corso degli anni. Occorre evidenziare che la volontà legislativa, che risale alla fine degli anni 90, esattamente alla legge n. 265/1999, cd Napolitano-Vigneri, di riforma dell'ordinamento locale, ha trasferito dal consiglio alla giunta la competenza a deliberare in materia di organizzazione (dalla dotazione organica, alla programmazione del fabbisogno, alla rilevazione delle eccedenze, al modello organizzativo etc) sia per assegnare al sindaco ed ai suoi più stretti collaboratori la competenza a decidere su questo versante, avendo così a propria disposizione gli strumenti per attuare il proprio programma politico amministrativo, sia per rendere più flessibili le scelte. E' diventata possibile, a questo punto, la modifica dell'assetto organizzativo sulla base di una semplice deliberazione della giunta, cosicché diventa assai facile l'adattamento alle priorità politico programmatiche.

Il comune di Casoria ha dato applicazione a questa possibilità/opportunità offerta dall'ordinamento. Il che può essere avvenuto con una carenza di motivazione in alcune deliberazioni, ma si ricorda che sulla base delle previsioni di cui alla legge n. 241/1990 le scelte che hanno natura regolamentare (ed in questi casi ci possiamo considerare all'interno di tali ambiti) non richiedono la motivazione. Ma non si deve dimenticare che le scelte sulle posizioni organizzative sono direttamente connesse all'assetto della dirigenza, con specifico riferimento al numero dei dirigenti in servizio, alla natura del loro rapporto (con particolare riferimento all'essere esso a tempo indeterminato o determinato) ed alle caratteristiche personali, ed alle priorità politico programmatiche delle amministrazioni, priorità che sono oggetto di affinamenti e modifiche anche frequenti. Da qui la considerazione per cui l'aumento del numero delle posizioni organizzative, ferma restando comunque la sua legittimità, deve essere messo in relazione alle variazioni del numero dei

dirigenti ed alle novità introdotte dall'ente relativamente al suo assetto organizzativo.

A riconferma della legittimità delle scelte compiute dall'ente, che è comunque impegnato a tenere adeguatamente conto delle indicazioni contenute nella relazione ispettiva, vi è la considerazione che non sono mosse al riguardo contestazioni specifiche. E che sono piuttosto, come prima evidenziato, formulate utili indicazioni metodologiche, anche se talvolta esse sono espresse in una forma più teorica e di scuola, non ponendo adeguata attenzione alle necessità di garantire una ampia flessibilità nella attuazione delle scelte organizzative. Né vi è un vincolo che si ricavi, anche indirettamente, dal contratto o dalla legislazione, per cui queste scelte non possono essere effettuate anche nel corso dell'anno.

Viene mossa, in modo strettamente collegato, la censura che l'ente non ha "pesato" le posizioni organizzative sulla base di una specifica metodologia. Si deve al riguardo sottolineare, riprendendo spunti contenuti nella stessa relazione, che l'ente si è data una norma di riferimento con la deliberazione n. 19/2000. In ogni caso, si deve ricordare che non vi è un esplicito vincolo legislativo o contrattuale a che l'ente si dia una preventiva pesatura delle posizioni organizzative e, di conseguenza, non possono essere di per sé ritenute illegittime le scelte relative alla graduazione della misura della indennità di posizione effettuate dalla giunta in assenza della adozione preventiva di criteri, sempre che ovviamente esse soddisfino i vincoli fissati dal contratto (in primo luogo che la misura sia compresa tra il minimo ed il massimo previsti dal CCNL 31.3.1999).

Viene eccepito che le deliberazioni della giunta relative all'assetto organizzativo non devono avere la forma dell'atto di indirizzo. Si conviene con tale critica, evidenziando che è stata scelta questa formula in quanto il contratto nazionale, con specifico riferimento alle previsioni dettate dagli articoli 8 e seguenti del CCNL 31.3.1999, cd nuovo ordinamento professionale, non distingue con chiarezza le scelte che spettano all'organo di governo e quelle attribuite ai dirigenti come soggetti dotati delle competenze gestionali. Né tale distinzione è resa agevole dalle letture dell'Aran, che sottolinea ripetutamente il ruolo centrale dei dirigenti e degli atti di diritto privato che devono essere utilizzati per dare corso alla istituzione delle posizioni organizzative. Siamo comunque in presenza di un errore che non determina conseguenze in termini di illegittimità della istituzione delle posizioni organizzative. E' evidente che l'ente è impegnato

a dare concreta applicazione a questa indicazione assai utile contenuta nella relazione ispettiva.

Passiamo adesso alla censura specifica che è stata formulata con riguardo al conferimento dell'incarico di posizione organizzativa ad un dipendente di categoria C cui sono state assegnate mansioni superiori di categoria D. Come la stessa relazione ispettiva evidenzia non vi sono su questo aspetto specifiche censure, in quanto il CCNL 14.9.2000, superando i dubbi interpretativi prima esistenti, consente di utilizzare questa possibilità. I dubbi sono posti con riferimento alla durata, giudicata eccessiva in relazione ai vincoli dettati dal legislatore, del conferimento di mansioni superiori. La durata di tale incarico è motivata dalla necessità dell'ente di dare risposta a esigenze urgenti che non potevano essere affrontate in altro modo ed in considerazione degli effetti negativi che si sarebbero potuti determinare per l'ente. Elementi che sono alla base anche della retroattività di alcuni di questi provvedimenti

Vengono inoltre mosse censure alla erogazione della indennità di risultato ai titolari di posizione organizzativa. Occorre al riguardo evidenziare che, come sottolineato dalla stessa relazione ispettiva, nell'ente sono state adottate le metodologie di valutazione per la erogazione di questo compenso. Viene eccepito, sulla base di verifiche a campione, che tali metodologie sono state modificate in corso d'opera. Non si tratta di modificazioni che hanno un carattere sostanziale, ma di meri adattamenti entro i margini previsti dalla stessa metodologia, la quale consente margini di flessibilità. Inoltre, si deve sottolineare che con deliberazione n. 19/2012 la Giunta Comunale ha approvato il "Regolamento di organizzazione delle posizioni organizzative e delle alte professionalità".

Viene inoltre eccepita la mancata assegnazione di obiettivi misurabili. Non si conviene con tale critica in quanto gli obiettivi risultano essere assegnati ai responsabili titolari di posizione organizzativa, risultando gli stessi coerenti con quelli assegnati ai dirigenti. Inoltre, essi sono stati integrati ed adattati attraverso provvedimenti e determinazioni specifiche, adottati sulla base delle mutate esigenze organizzative dell'amministrazione.

RILIEVO N. 19: INCENTIVAZIONE DEGLI UFFICI TRIBUTARI

Non si conviene con le indicazioni che vengono espresse con riferimento alla erogazione dei compensi incentivanti il personale degli uffici tributari per il recupero di evasione ICI. La relazione ispettiva indica come condizioni necessarie la adozione di specifici e puntuali progetti, che devono avere

caratteristiche simili a quelli di produttività e che sembrano richiedere una valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati. Tanto è vero che parla di "progetto Ici". Siamo in presenza di una lettura, che peraltro non è in alcun modo consolidata, del dettato legislativo. Esso si limita a prevedere, all'articolo 59, comma 1, lettera p), del DLgs n. 446/1997 che con un regolamento il comune può "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 citato articolo 3, comma 57, della legge n. 662/1996 (cd legge finanziaria 1997), stabilisce testualmente, nel suo primo periodo, che "Una percentuale del gettito dell'imposta comunale sugli immobili può essere destinata al potenziamento degli uffici tributari del comune". Come si vede le disposizioni di legge si limitano a prevedere il vincolo della adozione di uno specifico regolamento e che una quota del gettito possa essere destinata al potenziamento degli uffici tributari, ambito in cui si può disporre la incentivazione del relativo personale. Tali parametri sono stati rispettati da parte dell'ente, che peraltro ha contenuto la misura della incentivazione spettante al personale. Come si vede nel dettato normativo non vi è la previsione di nessuna specifica attività progettuale che deve essere svolta da parte dell'amministrazione in via preventiva. E' questa una possibilità, che peraltro appare assai opportuno che venga praticata, ma non è un vincolo. Il comune di Casoria ha approvato negli anni dal 2009 al 2011 progetti nel cui ambito sono comprese anche le attività da svolgere sul versante del recupero di evasione ICI. Solamente nel 2012 un tale progetto non è stato adottato, ma si deve tenere conto del volume assai ridotto delle attività che in tale anno dovevano essere poste in essere su questo versante e, soprattutto, del volume assai ridotto dei relativi compensi, che infatti sono poi stati liquidati in una misura sostanzialmente pari a circa il 5% dell'ammontare dei compensi riconosciuti negli anni precedenti.

A conferma del carattere essenziale che ha la norma regolamentare e del fatto che non è indispensabile avere specifici progetti di produttività va il parere Aran RAL 182, per il quale "se il Comune non esercita la facoltà riconosciutagli dall'art.59, comma 1 lettera p) del D.Lgs.n.446/97 non vi sono risorse da far confluire nel fondo ex art.15, comma 1 lettera k) del CCNL dell'1.4.1999 per gli incentivi ICI. Analogamente, se è stata abrogata la norma regolamentare prevista dall'art.59, comma 1 lettera p) del D.Lgs.446/97, in base alla quale dette risorse sono confluite nel fondo, riteniamo che per le attività di recupero

ICI successive alla sua abrogazione non sia più consentito corrisponderle perché è venuta meno l'autorizzazione alla spesa". Quindi viene indicato che solamente il regolamento è la condizione indispensabile per la erogazione di questo compenso.

Occorre evidenziare che la scelta legislativa connette la erogazione di tali compensi allo svolgimento di attività che determinano risultati positivi in termini di gettito Ici e non richiede alcuna preventiva assegnazione di obiettivi: non siamo in presenza di progetti di produttività, come invece ritiene la relazione ispettiva. Né la scelta legislativa richiede che vi siano attività specificamente sostenibili attraverso la incentivazione.

Viene eccepita dalla relazione ispettiva la estensione dell'applicazione del beneficio a dipendenti impegnati in altri tributi. Occorre evidenziare che il legislatore effettivamente pone il limite che questi compensi derivino dal gettito Ici, per cui non si possono erogare incentivazioni al personale derivanti dalle entrate afferenti ad altri tributi o, tanto meno, ad entrate extratributarie. Ma non vi sono limitazioni a che la incentivazione, alimentata esclusivamente dai proventi del gettito Ici, possa essere ripartita in modo da interessare anche altro personale dell'ufficio tributi: siamo in presenza di una scelta che si deve considerare essere rimessa alla autonomia delle singole amministrazioni e che fa riferimento al modello organizzativo scelto. Il vincolo legislativo riguarda la non estensione delle risorse che possono essere destinate a questa finalità, non la destinazione esclusiva delle stesse alla incentivazione del solo personale direttamente impegnato in questa direzione. Si deve pervenire a questa conclusione sulla base del dettato legislativo, che finalizza queste risorse al potenziamento degli uffici tributari e non al solo potenziamento degli uffici e/o delle attività connesse all'Ici.

RILIEVO N. 20: INCENTIVAZIONE DEGLI UFFICI TECNICI

Vengono mossi dei rilievi sulla incentivazione del personale degli uffici tecnici ai sensi delle previsioni dettate dal DLgs n. 163/2006.

In primo luogo viene eccepito che non tutte le attività di progettazione di strumenti urbanistici possono essere oggetto di incentivazione, in quanto la erogazione di tali compensi deve ritenersi preclusa nel caso in cui non vi sia una stretta connessione con la realizzazione di lavori pubblici. Questo orientamento interpretativo si è però definitivamente consolidato solamente nell'anno 2014 (deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 7/2014). Al più si può considerare che nell'anno 2013 molte sezioni regionali di controllo della

magistratura contabile, ma senza che si possa parlare di un orientamento consolidato, visto che altre (tra cui le deliberazioni della Corte dei Conti per la Regione Sicilia in sede consultiva del 13 gennaio 2013 e numerose pronunce della sezione di controllo della Corte dei Conti del Veneto, tra cui quella del 26 luglio 2011) consentono tale erogazione. Nella stessa direzione si erano peraltro espresse l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con la determinazione n. 43 del 25 settembre 2000 e l'Anci Toscana con una nota del 2013. Per cui si deve trarre la conclusione che nel momento in cui si è dato corso alla erogazione di questi compensi vi erano tesi che sostenevano la legittimità della erogazione dei compensi per la progettazione di strumenti urbanistici anche senza una stretta connessione con la realizzazione di opere pubbliche.

Viene eccepita la illegittimità della erogazione di compensi per le attività svolte in relazione alla gara di appalto per l'affidamento della gestione degli immobili comunali dati in locazione. Alla base di questa scelta la previsione che siamo comunque in presenza di attività propedeutiche allo svolgimento della manutenzione degli immobili comunali, attività quest'ultima che rientra nell'ambito di quelle che fino alla data di entrata in vigore del DL n. 90/2014 determinavano le condizioni per la erogazione degli incentivi per il personale degli uffici tecnici.

Viene eccepita la illegittimità dei compensi erogati ad un dipendente che ha svolto l'attività di responsabile unico del procedimento per la revisione del piano urbanistico, in quanto la relativa attività di progettazione è stata svolta da soggetti esterni. Occorre evidenziare che anche in questo caso l'orientamento prevalente della magistratura contabile per il quale in questi casi non può essere liquidato tale compenso si è formato solamente dopo la erogazione dello stesso, che quindi è stato corrisposto in una fase in cui non sussistevano indicazioni di tale natura.

Vengono altresì formulate inoltre eccezioni anche sulla erogazione dei compensi per le attività connesse alla sanatoria edilizia. Il documento dà conto del fatto che l'ente ha deliberato l'aumento del 10% dei diritti ed oneri versati dai privati. Le censure si appuntano in primo luogo sulla assenza di uno specifico progetto, che per la relazione ispettiva deve avere caratteristiche analoghe a quelli di produttività. Anche con riferimento a questa censura si deve evidenziare che nel dettato legislativo non vi è alcun vincolo, né implicito né tanto meno esplicito, in questa direzione. Siamo in presenza di una lettura non consolidata del dettato normativo: ovviamente può sempre essere adottato un progetto, anzi per molti

versi è auspicabile, ma questa non è una condizione per la erogazione di questo compenso.

RILIEVO N. 21: COMPENSI ALL'AVVOCATURA

Vengono mosse numerose censure alla erogazione di compensi agli avvocati ed al personale del settore avvocatura. L'ente è impegnato a dare applicazione alle indicazioni contenute nella relazione ispettiva, anche alla luce delle previsioni dettate dal DL n. 90/2014 e dal vincolo dallo stesso imposto alla adozione di una nuova regolamentazione.

Si evidenzia che non tutte le erogazioni di compensi agli avvocati sono collegate a sentenze rese. Occorre evidenziare che la limitazione a questo ambito non era prevista da alcuna disposizione di legge e che si tratta solamente di uno degli indirizzi interpretativi esistenti, indirizzo che generalmente non è fatto proprio dalla giurisprudenza del lavoro (ex pluris si vedano le sentenze rese nel 2014 dai tribunali di Lecce e di Mantova, rispettivamente contro il comune capoluogo del Salento e contro la provincia di Mantova). Per cui anche nel caso di pronunce favorevoli rese in forma diversa dalla sentenza si poteva procedere alla erogazione del compenso incentivante gli avvocati interni.

Viene ricordata la preclusione della possibilità di erogare una parte di questi compensi al personale amministrativo di supporto. Occorre al riguardo considerare che si è comunque rimasti all'interno del tetto massimo previsto dal regolamento, dando luogo esclusivamente ad una ripartizione estesa ad altri soggetti in ragione dell'importante e concreto contributo che gli stessi hanno reso allo svolgimento delle attività di assistenza in giudizio dell'ente.

Viene infine eccepito che questi compensi potevano essere erogati anche prima dell'effettivo recupero delle somme derivanti dalla condanna dell'altra parte al pagamento delle spese legali. Occorre considerare che i dubbi esistenti sulla legittimità di previsioni regolamentari che disponevano la erogazione di tali compensi a prescindere dall'effettivo incasso di tali somme, sono stati sciolti solamente dal DL n. 90/2014, quindi a far data dal 25 giugno del 2014. La disposizione non costituisce norma di interpretazione autentica, quindi non ha valenza retroattiva, e produce di conseguenza i suoi effetti a partire dalla data di entrata in vigore del provvedimento. Di conseguenza, non possono essere giudicati come illegittimi i compensi erogati agli avvocati dipendenti dell'ente anche prima dell'avvenuto recupero delle relative somme, in quanto la materia non era disciplinata da una specifica previsione di legge, in quanto non vi erano

letture interpretative consolidate che andavano in tale direzione ed in quanto il regolamento dell'ente espressamente lo prevedeva.

RILIEVO N. 22: TETTO ALLA SPESA PER LE CONSULENZE

Viene eccepito il superamento del tetto di spesa per le consulenze, tetto fissato dal DL n. 78/2010 nel 20% di quanto sostenuto allo stesso titolo nell'anno 2009, tetto che peraltro era assai basso.

Occorre in primo luogo considerare che, sulla base delle indicazioni dettate sia dalla Corte Costituzionale sia dalle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti, il tetto del 20% di quanto speso nel 2009 per gli incarichi consulenza, studio e ricerca, può essere superato se l'ente assicura un risparmio corrispondente sulle altre componenti di spesa considerate in tale disposizione (formazione del personale, rappresentanza, pubblicità etc). Per cui il vincolo non deve necessariamente essere rispettato solamente con riferimento a questa voce; esso può essere anche rispettato in modo complessivo su tutte le voci che sono oggetto dell'intervento legislativo di limitazione della spesa.

Si deve inoltre considerare che non siamo in presenza di incarichi di consulenza ma piuttosto in presenza di incarichi che devono essere considerati ascrivibili ad altra tipologia, quali quelle di collaborazione e/o di natura professionale; al riguardo si richiamano le considerazioni che sono state sviluppate in precedenza.

RILIEVO N. 23: MAGGIORAZIONE DELLA RETRIBUZIONE DI POSIZIONE DEL SEGRETARIO

Viene in primo luogo eccepita la mancata adozione di un provvedimento con cui si disponeva la maggiorazione della retribuzione di posizione del segretario generale dott. Tommaso Romano. Al riguardo si allega il decreto del sindaco del 5 agosto 2011, con cui è stata riconosciuta al segretario la maggiorazione del 50% della retribuzione di posizione. Tale provvedimento è accompagnato dalla tabella con cui sono stati assegnati i punteggi relativi alle singole componenti che, sulla base del contratto decentrato dei segretari del 2003, vanno considerati a tale fine.

Occorre comunque evidenziare che la compilazione di tale tabella non è in alcun modo un requisito essenziale che deve essere soddisfatto per potere dare corso al riconoscimento della maggiorazione della retribuzione di posizione del segretario, essendo comunque sufficiente che l'ente dia corso a questa scelta sulla base di un provvedimento adeguatamente motivato in relazione alla

presenza dei fattori richiesti dal citato contratto decentrato integrativo dei segretari.

RILIEVO N. 24: EROGAZIONE DELLA INDENNITA' DI CD GALLEGGIAMENTO

Viene eccepita la mancanza del provvedimento con cui è stato disposto il riconoscimento della indennità di cd galleggiamento. Al riguardo si allega la determinazione n. 439 del 4 agosto 2011 del dirigente del primo settore, affari generali, organizzazione e sistemi, con cui è stata disposta l'allineamento del compenso di posizione dello stesso a quello più elevato in godimento nell'ente da parte dei dirigenti.

Occorre al riguardo ricordare che solamente con le disposizioni contenute nella legge n. 183/2011 è stato disposto che il calcolo della indennità di cd galleggiamento sia disposto solamente dopo la eventuale maggiorazione della sua retribuzione di posizione. Per cui l'ente deve prima maggiorare la retribuzione di posizione e fare scattare il galleggiamento solamente se, dopo tale operazione, la indennità di posizione del segretario è ancora inferiore a quella più elevata in godimento nell'ente. Come precisato dal Tribunale di Lagonegro tale disposizione non ha efficacia retroattiva, quindi opera solamente a far data dallo 1.1.2012. La nota della RGS citata dalla relazione ispettiva con cui si assegna un carattere di interpretazione autentica alla novella contenuta nella legge n. 183/2011 è rimasta fino ad oggi sostanzialmente isolata.

RILIEVO N. 25: INDENNITA' DI RISULTATO DEI SEGRETARI

Vengono mosse censure alla erogazione della indennità di risultato ai segretari generali che si sono susseguiti nell'ente.

In primo luogo, viene eccepito che fino al decreto sindacale n. 153/2012 non era stata adottata una specifica metodologia di valutazione del segretario. Occorre evidenziare che sulla materia le scelte contrattuali sono quanto mai scarse: esse non indicano né il soggetto che deve effettuare la valutazione dei segretari (quindi non fornendo una opzione tra sindaco ed organismo di valutazione) né le linee guida per lo svolgimento di tale attività; si limitano esclusivamente a fissare il tetto massimo di tale compenso. Né vi sono, al di là dei principi di carattere generale, disposizioni legislative specifiche. Il vuoto contrattuale e legislativo ha dato luogo a numerose interpretazioni che si sono andate affinando e consolidando nel corso degli anni. Occorre comunque tenere presente il dato di fondo: la mancata regolamentazione da parte del contratto nazionale e/o da parte del legislatore vuole sicuramente dire che si è assegnato

uno spazio di grande rilievo all'autonomia delle singole amministrazioni. E' questo un assunto su cui non si possono avere dubbi e che si deve assumere come un vero e proprio punto di riferimento.

Nel consolidamento delle interpretazioni ha preso via via forza la tesi per cui la preventiva assegnazione degli obiettivi e la preventiva definizione della metodologia costituiscono dei requisiti essenziali. Non si devono né si possono considerare come scontate queste conclusioni, in quanto la valutazione degli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche presenta caratteristiche del tutto peculiari e specifiche e non può in alcun modo essere considerata analoga alla valutazione dei dirigenti. Queste considerazioni diventano peraltro ancora più pregnanti nel caso in cui la effettuazione di tale valutazione sia rimessa direttamente al vertice politico dell'ente.

Comunque tale consolidamento si è realizzato solamente nel corso degli ultimi anni e l'adozione da parte del comune di Casoria di una specifica metodologia nel corso del 2012 deve essere giudicata come tempestiva, anche alla luce della sentenza della Corte dei Conti della Campania n. 1627/2012 che fissa questo vincolo. E non vi sono le condizioni ad avviso di questo ente per considerare illegittime, in assenza di indicazioni legislative o contrattuali e di interpretazioni consolidate, le valutazioni effettuate in precedenza in assenza della formalizzazione di una specifica metodologia.

Si allega la quantificazione del monte salari del segretario.

RILIEVO N. 26: VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA ONNICOMPRESIVITA' DA PARTE DEL SEGRETARIO GENERALE

Alla base del compenso connesso allo svolgimento da parte del segretario generale pro tempore negli anni 2009 e 2010 dell'incarico di presidente dell'organo di controllo di regolarità amministrativa del comune di Casoria, vi era la novità della scelta compiuta dall'ente. E quindi la mancanza di elementi che potessero direttamente ed automaticamente portare alla conclusione che anche questa attività dovesse essere considerata nell'ambito di quelle comprese nel principio della onnicomprensività del salario accessorio dei segretari.

Casoria, 2 aprile 2015

Il Sindaco
dott. Vincenzo Carfora

