

MINISTERO DELL' ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPettorato GENERALE DI FINANZA

SERVIZI ISPETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

SETTORE IV

RELAZIONE

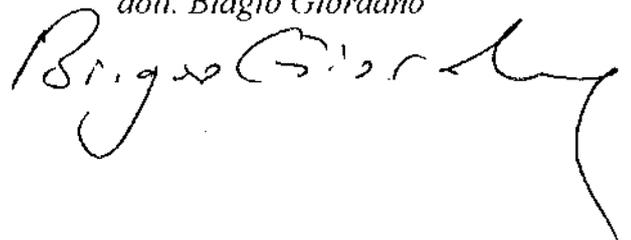
ACCERTAMENTI ISPETTIVI ESEGUITI PRESSO

COMUNE DI CASORIA

dal 26 marzo al 9 maggio 2014

Lecce, 13 giugno 2014

il Dirigente dei Servizi
Ispettivi di Finanza Pubblica
dott. Biagio Giordano



Premessa

La presente relazione viene compilata per riferire sugli esiti dell'accertamento ispettivo presso il Comune di Casoria (NA) disposto dal signor Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 25071 del 21 marzo 2014, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009 n. 196, degli artt. 23 e 24 del decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123, e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in attuazione del protocollo d'intesa stipulato tra la Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento della Funzione Pubblica - Ispettorato.

L'incarico è stato affidato al sottoscritto con nota prot. n. 24993 del 21.3.2014 del signor Ispettore Generale Capo, e ha avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

- a) adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore;
- b) rispetto dei criteri determinati per l'avvio dei rapporti di collaborazione e per l'affidamento degli incarichi di consulenza;
- c) adempimenti in materia di mobilità del personale;
- d) adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni;
- e) osservanza della disciplina finanziaria e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali e stabilizzazioni;
- f) adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa;
- g) rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica;
- h) trattamento accessorio del Segretario Comunale.

Sommario

I. - Adempimenti in materia di dotazioni organiche.....	7
<i>Determinazione delle dotazioni organiche.....</i>	7
<i>Programmazione triennale del fabbisogno di personale.....</i>	9
<i>Conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato.....</i>	14
<i>Riduzione della spesa del personale.....</i>	21
<i>Assunzioni di personale.....</i>	27
<i>Assunzioni di personale a tempo determinato.....</i>	33
<i>Conferimento di incarichi ex art. 90 T.U.E.L.....</i>	36
II. - Rapporti di collaborazione.....	42
<i>Generalità.....</i>	42
<i>Rapporti di collaborazione instaurati presso il Comune di Casoria.....</i>	42
<i>Conclusioni.....</i>	49
III. - Adempimenti in materia di mobilità del personale.....	52
IV. - Adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi e anagrafe delle prestazioni.....	54
V. - Progressioni verticali e stabilizzazioni.....	57
<i>Progressioni verticali.....</i>	57
<i>Attuazione della normativa sulle progressioni verticali presso il Comune di Casoria.....</i>	60
VI - Adempimenti in materia di contrattazione collettiva decentrata integrativa.....	68
<i>Personale di qualifica dirigenziale.....</i>	68
<i>Quantificazione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale.....</i>	69
<i>Erogazione del salario accessorio al personale con qualifica dirigenziale.....</i>	70
<i>Quantificazione e contrattazione del fondo per il personale del comparto.....</i>	79
<i>Procedure contrattuali.....</i>	79
<i>Quantificazione del Fondo.....</i>	81
<i>Utilizzazione delle risorse.....</i>	92
<i>Posizioni organizzative.....</i>	101
<i>Incentivazione per il potenziamento degli uffici tributari.....</i>	110
<i>Istruttoria e definizione delle istanze di condono edilizio.....</i>	113
<i>Incentivazione per la progettazione e la realizzazione di opere e lavori pubblici.....</i>	115
<i>Compensi professionali per l'Avvocatura comunale.....</i>	118
VII - Rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica.....	121
VIII - Trattamento accessorio del Segretario comunale.....	122

Il Comune di Casoria.

Notizie generali.

Il Comune di Casoria ha una popolazione di circa 78.000 abitanti. Esso fa parte della provincia di Napoli, ed è posto a nord, ad una distanza di circa 15 km. dal capoluogo.

In base all'art. 37 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di seguito denominato T.U.E.L.), il Consiglio comunale è composto dal Sindaco e da 24 consiglieri.

Carta fondamentale del Comune di Casoria è lo Statuto, che definisce le linee generali dell'organizzazione del Comune stesso: esso è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 96 del 27.9.1999 e modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 44 del 3.9.2003.

La Giunta, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto comunale, è composta dal Sindaco, che la presiede, e da sette assessori.

La sede del Comune è sita in piazza Domenico Cirillo 10 a Casoria, dove hanno sede, tra gli altri, i seguenti Uffici dell'Ente: Ufficio del Sindaco; Consiglio Comunale e delle Commissioni consiliari; Giunta Comunale; Ufficio del Segretario Generale; Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi; Settore Ragioneria; Settore Servizi Demografici; Settore Pianificazione del Territorio. Gli altri Settori e i rimanenti Servizi dell'Amministrazione comunale sono dislocati in altri edifici del Comune di Casoria.

Le ultime elezioni per la carica di Sindaco ed il rinnovo del Consiglio Comunale si sono tenute in data 15 e 16 maggio 2011, con turno di ballottaggio in data 29 e 30 maggio 2011. Sindaco attualmente in carica del Comune di Casoria è il dott. Vincenzo Carfora; il Consiglio Comunale si è insediato in data 15.7.2011.

Assetto organizzativo.

Segretario generale.

Attuale Segretario Generale del Comune di Casoria è il dott. Giuseppe Ferrara, la cui nomina è stata disposta con atto sindacale prot. n. 2534 del 7.7.2011, con decorrenza dal giorno 15.7.2011.

Assetto organizzativo.

L'assetto organizzativo del Comune di Casoria è delineato nel Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 125 del 25.2.1998.

Tale Regolamento individua nel Settore (art. 4) la "unità organizzativa contenente un insieme di servizi la cui attività è finalizzata a garantire l'efficienza e l'efficacia dell'intervento dell'ente nell'ambito di un'area omogenea volta ad assolvere a funzioni strumentali e di supporto". Al Settore è preposto un dirigente responsabile, al quale sono attribuite una serie di funzioni: presidenza delle commissioni di gara e di concorso; responsabilità delle procedure di gara e di concorso; stipulazione dei contratti; atti di gestione finanziaria; atti di amministrazione e gestione del personale; provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi; intestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza; gli atti ad essi attribuiti dallo Statuto e dai Regolamenti o, in base a questi, delegati dal Sindaco.

La struttura organizzativa attualmente vigente presso il Comune di Casoria è quella adottata con deliberazione della Giunta Comunale n. 118 del 27.9.2012, che si articola nei seguenti Settori:

- Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi;
- Settore Ragioneria, Finanze e Tributi;
- Settore Sicurezza e Mobilità;
- Settore Servizi Demografici e Decentramento;
- Settore Servizi diretti alla Persona;
- Settore Ambiente e gestione del Patrimonio;
- Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni;
- Settore Pianificazione e Controllo del Territorio.

L'Ufficio di *staff*, inoltre, è posto alle dirette dipendenze del Sindaco.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 46 dell'11.4.2013 la responsabilità del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria è stata affidata al dott. Salvatore Pallara; con lo stesso atto l'incarico di dirigente del Settore ragioneria, Finanze e Tributi è stato affidato al dott. Ciro De Rosa.

Il Regolamento di contabilità del Comune di Casoria è stato adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 17 del 16.6.2005 e modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 24.1.2013.

Revisori dei conti.

Il Collegio dei Revisori dei conti attualmente in carica presso il Comune di Casoria è stato nominato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 50 del 23.7.2013, per il triennio 2013/2015, nelle persone dei signori:

- dott. Alfonso Tacconi, Presidente;
- dott. Pasquale Galdiero;
- dott. Vincenzo Abate.

In precedenza, erano stati eletti, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 25 dell'11.6.2010 i signori:

- dott. Bonaventura Tralice, Presidente, iscritto al Registro dei Revisori contabili;
- dott. Luigi Maiello, iscritto all'albo dei Dottori commercialisti;
- dott. Ciro Di Matteo, iscritto all'albo dei Ragionieri commercialisti.

I. - Adempimenti in materia di dotazioni organiche.

Determinazione delle dotazioni organiche.

Il Comune di Casoria non ha dato adempimento alle disposizioni recate dall'art. 6, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, che prevedono che alla rideterminazione delle dotazioni organiche si proceda con cadenza almeno triennale

La più recente rideterminazione della dotazione organica del Comune di Casoria è stata difatti operata con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 239 del 20.9.2006, recante "Modifica dell'organizzazione generale dell'Ente" (*all. n. 1*).

Tale rideterminazione, che risale a circa otto anni addietro, non pare essere scaturita da analisi circa l'effettivo fabbisogno di personale da parte dell'Ente, come richiesto dallo stesso art. 6 del decreto legislativo n. 165/2001¹. Oltre a questo, il Comune di Casoria non ha dato attuazione alla normativa posta in materia di limiti di spesa, segnatamente dall'art. 2 d.P.C.M. 15.2.2006², che prevedeva che l'incremento della spesa occorrente per il personale in servizio, per un Comune della classe demografica di Casoria, fosse limitato alla quota massima del 15%; ovvero, in alternativa, che la riduzione della spesa occorrente per il personale previsto nella dotazione organica dovesse avvenire per una quota minima del 5%.

In effetti, quella che viene denominata come rideterminazione della dotazione organica non consisteva in niente altro se non 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.

Il contingente complessivo di complessivi 672 dipendenti appare dunque essere stato quantificato in via generica, e comunque in maniera non funzionale alle reali esigenze del Comune di Casoria in termini di fabbisogno di personale.

La rideterminazione della dotazione organica dell'Ente non è stata attuata neppure in

¹ V. lettera circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica - U.P.P.A. dell'11.4.2003.

² "Fissazione dei criteri e dei limiti per le assunzioni di personale a tempo determinato per gli anni 2005, 2006 e 2007 per gli enti locali, di cui all'articolo 2, commi 1 e 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in attuazione dell'articolo 1, commi 93 e 98, della legge 30 dicembre 2004, n. 311", in G.U.R.I. n. 51 del 2.3.2006.

occasione della elaborazione di nuovi assetti organizzativi dell'Ente, operati rispettivamente con deliberazioni della Giunta Comunale n. 92 del 14.4.2010; n. 115 del 29.11.2011; n. 118 del 27.9.2012. Per dare corso a tali riorganizzazioni si sarebbero dovute operare altrettante rivisitazioni della consistenza quantitativa e qualitativa del personale dell'Ente, che la rendessero quanto più possibile rispondente alla nuova architettura burocratica. Viceversa, la previsione di nuovi assetti organizzativi non è andata di pari passo, presso il Comune di Casoria, con ridefinizioni della dotazione organica dell'Ente.

Conseguenza di quanto innanzi esposto è che il Comune di Casoria si trova oggi ad operare le proprie scelte e ad adottare le proprie decisioni in materia di personale facendo riferimento ad una dotazione organica vecchia di otto anni: una dotazione organica che non ha recepito i vincoli posti in materia di spesa del personale, e, soprattutto, della cui adeguatezza e della cui funzionalità rispetto ai compiti istituzionali che l'Ente è chiamato a svolgere nell'anno 2014 appare lecito dubitare.

L'art. 6, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 sanziona con il divieto di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette, le amministrazioni che non diano seguito agli obblighi posti in materia di dotazione organica, segnatamente quello di procedere alla ridefinizione delle stesse a scadenza quanto meno triennale.

Presso il Comune di Casoria è stato formalmente attivato, per gli anni 2012 e 2013, il processo di ricognizione annuale volto alla verifica di situazioni di soprannumero o di eccedenze di personale in relazione alle proprie esigenze funzionali o alla situazione finanziaria, così come richiesto, a partire dall'anno 2012, dall'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001, sostituito dall'art. 16, comma 1, della legge 12 novembre 2011 n. 183³.

La ricognizione operata per l'anno 2012 è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 48 del 24.4.2012; la ricognizione operata per l'anno 2013 è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 23 del 26.2.2013; la ricognizione operata per l'anno 2014 è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 11 del 24.2.2014. Con tutte le citate deliberazioni si è dato atto della mancanza, presso il Comune di Casoria, di personale in soprannumero rispetto alla dotazione organica, né in eccedenza rispetto alle

³ "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2012).

esigenze funzionali o alla situazione finanziaria.

Nonostante l'Ente abbia dato formalmente seguito alla citata disposizione, si ritiene che le ricognizioni delle quali si è dato conto siano sprovviste di valenza sostanziale. Esse sono state infatti operate rispetto ad una dotazione organica, come innanzi argomentato, che non è mai stata oggetto di rideterminazione nei tempi e con le modalità previsti dalla vigente legislazione.

È rispetto ad una dotazione organica rideterminata nei termini e nelle modalità previsti dalla normativa vigente in materia che l'Ente avrebbe dovuto rilevare eventuali situazioni di soprannumero o di eccedenza di personale, finalizzate all'adozione delle misure indicate all'art. 33, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

Il comma 2 della stessa disposizione normativa sanziona le amministrazioni pubbliche che non adempiano alla ricognizione annuale con il divieto di effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto, pena la nullità degli atti posti in essere; il successivo comma 3 individua i presupposti della responsabilità disciplinare a carico del dirigente responsabile della mancata attivazione della procedura in esame.

Programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti a predisporre gli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale in virtù dell'art. 39 della legge 27.12.1997, n. 449⁴, e, con specifico riferimento agli Enti locali, anche dell'art. 91 T.U.E.L.

Il Comune di Casoria ha adottato l'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2009/2011 con la deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 5.2.2009 (all. n. 2). Con tale atto è stata prevista, per gli anni 2009 e 2010⁵, il numero di unità lavorative, distinte per profilo professionale, da assumere, con l'indicazione della modalità di reclutamento.

Il fabbisogno di personale risultava programmato nella maniera che segue: per l'anno

⁴ "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

⁵ Per l'anno 2011 era previsto che "il dettaglio delle singole posizioni di lavoro eventualmente da coprire e delle relative modalità di copertura saranno vagliate e programmate dopo la verifica del rispetto dei parametri di virtuosità previsti dalla vigente normativa".

2009, era previsto il reclutamento delle seguenti unità lavorative a tempo indeterminato: un Ingegnere, cat. D3, mediante procedura concorsuale; un Architetto, cat. D3, mediante procedura concorsuale; un Istruttore direttivo contabile, cat. D1, mediante procedura concorsuale; diciassette Vigili Urbani, cat. C, dei quali dieci mediante procedura concorsuale e sette mediante progressioni verticali; quattro Geometri, cat. C, mediante procedura concorsuale; tre Istruttori contabili, cat. C, dei quali due mediante procedura concorsuale e uno mediante progressione verticale; due Istruttori direttivi contabili, cat. D1, dei quali uno mediante procedura concorsuale e uno mediante progressione verticale; oltre agli incarichi a tempo determinato di un Direttore Generale e di un dirigente dei Servizi alla Persona. Era inoltre contemplata la conferma degli incarichi a tempo determinato, conferiti nell'anno 2008, riguardanti rispettivamente quattro dirigenti di Settore; due Istruttori direttivi cat. D1 e un Istruttore cat. C per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L.

I primi tre profili professionali menzionati erano inclusi nel Piano attuativo dell'anno 2008.

Per l'anno 2010, era programmata l'assunzione a tempo indeterminato, mediante procedura concorsuale, di due Funzionari area Vigilanza cat. D3; di un Ingegnere, cat. D3; di due Funzionari amministrativi cat. D3.

Il piano attuativo per l'anno 2009 della programmazione triennale del fabbisogno di personale coincideva con le assunzioni previste nell'anno di riferimento.

Il Comune di Casoria ha adottato l'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2010/2012 con la deliberazione della Giunta Comunale n. 80 del 9.4.2010. Con tale atto è stata prevista, per gli anni 2010 e 2011⁶, il numero di unità lavorative, distinte per profilo professionale, delle quali era prevista l'assunzione, con l'indicazione della modalità di reclutamento.

Il fabbisogno di personale risultava programmato nella maniera che segue: per l'anno 2010, era previsto il reclutamento delle seguenti unità lavorative a tempo indeterminato: un Ingegnere, cat. D3, mediante procedura concorsuale; un Architetto, cat. D3, mediante procedura concorsuale; un Istruttore direttivo contabile, cat. D1, mediante procedura

⁶ Il Piano attuativo per l'anno 2012 prevedeva che "il dettaglio delle singole posizioni di lavoro eventualmente da coprire mediante procedure concorsuali pubbliche, saranno monitorate previa verifica delle reali esigenze di figure professionali carenti e coevo rispetto dei parametri di virtuosità, previsti ormai da diversi anni con l'approvazione delle leggi finanziarie e successivi decreti attuativi".

concorso; dieci Vigili Urbani, cat. C, senza indicazione della modalità di reclutamento; quattro Geometri, cat. C, senza indicazione della modalità di reclutamento; due Istruttori contabili, cat. C, senza indicazione della modalità di reclutamento; un Istruttore direttivo contabile, cat. D1, senza indicazione della modalità di reclutamento; un Ingegnere, cat. D3; due Funzionari area Vigilanza cat. D3, mediante procedura concorsuale; due Funzionari amministrativi cat. D3, mediante procedura concorsuale.

Era inoltre contemplato il conferimento degli incarichi a tempo determinato di un numero complessivo pari a otto dirigenti di Settore conferiti nell'anno 2009, per sei dei quali l'avviso era ancora *in itinere*; nonché di tre Istruttori direttivi, sempre a tempo determinato, per lo svolgimento di funzioni ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L.

I primi tre profili professionali menzionati erano inclusi nel piano attuativo dell'anno 2008; i profili professionali relativi alla copertura di posti di Vigili Urbani; di Geometri; di Istruttori contabili erano inclusi nel piano attuativo dell'anno 2009.

Il Piano attuativo dell'anno 2011 prevedeva le assunzioni, tutte a tempo indeterminato mediante concorso pubblico, di tre Assistenti sociali cat. D1; di un Funzionario amministrativo cat. D3; di un Funzionario attività contabile cat. D3; di tre Funzionari dell'area di Vigilanza cat. D3.

Il piano attuativo per l'anno 2010 della programmazione triennale del fabbisogno di personale coincideva con le assunzioni previste nell'anno di riferimento.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 181 del 5.10.2010 il Piano attuativo del reclutamento di personale di cui alla deliberazione n. 80/2010 è stato integrato mediante l'acquisizione di due domande di mobilità per interscambio di dipendenti inquadrati nella cat. B3.

Il Comune di Casoria ha adottato l'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2011/2013 con la deliberazione della Commissione Straordinaria n. 81 del 3.5.2011. Con tale atto è stata prevista, limitatamente all'anno 2011⁷, il numero di unità lavorative, distinte per profilo professionale, da assumere, con l'indicazione della modalità di reclutamento.

⁷ I Piani attuativi per gli anni 2012 e 2013 prevedevano che "il dettaglio delle singole posizioni di lavoro eventualmente da coprire mediante procedure concorsuali pubbliche, saranno monitorate previa verifica delle reali esigenze di figure professionali carenti e coevo rispetto dei parametri di virtuosità, previsti ormai da diversi anni con l'approvazione delle leggi finanziarie e successivi decreti attuativi".

Il fabbisogno di personale risultava programmato per l'anno 2011 nella maniera che segue: era previsto il reclutamento delle seguenti unità lavorative a tempo indeterminato mediante procedura ad evidenza pubblica, delle seguenti figure professionali: un Assistente sociale cat. D1; un Ingegnere cat. D3.

Tale Piano attuativo è stato sostituito da quello approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 91 del 3.11.2011, con il quale era previsto il reclutamento, mediante procedura ad evidenza pubblica, dei dirigenti del Settore Polizia Municipale e del Settore Pianificazione del Territorio.

Il Comune di Casoria ha adottato l'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2012/2014 con deliberazione della Giunta Comunale n. 94 del 28.6.2012. Con tale atto è stata prevista, sotto forma di Piano attuativo delle assunzioni per ognuna delle annualità prese in considerazione, il numero di unità lavorative, distinte per profilo professionale, da assumere, con l'indicazione della relativa modalità di reclutamento.

Il Piano attuativo delle assunzioni per l'anno 2012 prevedeva il reclutamento di un Istruttore direttivo tecnico cat. D1 mediante procedura di mobilità volontaria; di un Collaboratore amministrativo cat. B1 mediante trattenimento in servizio.

Il Piano attuativo delle assunzioni per l'anno 2013 prevedeva il reclutamento di due dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato mediante concorso pubblico.

Il Piano attuativo delle assunzioni per l'anno 2014 prevedeva il reclutamento di un dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato mediante concorso pubblico.

Il Comune di Casoria ha adottato l'atto di programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2013/2015 con deliberazione della Giunta Comunale n. 47 del 11.4.2013. Con tale atto è stata prevista, sotto forma di Piano attuativo delle assunzioni per ognuna delle annualità prese in considerazione, il numero di unità lavorative, distinte per profilo professionale, da assumere, con l'indicazione della modalità di reclutamento.

Il Piano attuativo delle assunzioni per l'anno 2013 era formulato nella maniera che segue: era previsto il reclutamento, in tutti i casi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, di un "Amministrativo" cat. D1; dei dirigenti Servizi Sociali e Contabile; di un "Tecnico" cat. D3, tutti mediante concorso pubblico; di un Istruttore direttivo amministrativo cat. D6 mediante trattenimento in servizio; di un "Area di Vigilanza" cat.

D3 e di un "Tecnico" cat. D3 mediante procedura di mobilità.

I Piani attuativi delle assunzioni sia dell'anno 2014 sia dell'anno 2015 consistevano entrambi nel reclutamento di un dirigente con rapporto di lavoro a tempo indeterminato mediante concorso pubblico.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 82 del 27.6.2013 il Piano triennale di fabbisogno del personale 2013/2015 è stato modificato con l'introduzione di una procedura per mobilità volontaria ex art. 30 decreto legislativo n. 165/2001 per la copertura a tempo indeterminato di un posto di Istruttore direttivo Area tecnica cat. D1 in luogo della copertura di un posto di Funzionario tecnico cat. D3 "che ha avuto esito negativo".

In ordine agli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale adottati dal Comune di Casoria, si osserva in primo luogo che tale programmazione non è stata formulata in maniera compatibile con i limiti in materia di assunzione di personale, in particolare con la normativa riguardante il principio della riduzione della spesa di personale, sancito in maniera cogente e puntuale dall'art. 1, comma 557, della legge finanziaria 2007 e ss. mm. e ii. Tale apparato normativo, sebbene richiamato nella parte introduttiva degli atti in esame, non ha in realtà rappresentato un limite alla programmazione delle assunzioni: in particolare, non è stato in alcun modo considerato, negli atti che sono stati passati in rassegna, il rispetto del principio della riduzione della spesa del personale, non essendo stata in nessun caso oggetto di calcolo l'incidenza della spesa per le assunzioni programmate sul rispetto del suddetto principio.

Si rileva, a tale proposito, che il Comune di Casoria non ha rispettato, negli anni 2011 e 2012, il principio della riduzione della spesa del personale, come risulta dai dati che saranno esposti in altra sezione della presente relazione.

Oltre a questo, le modalità con le quali sono stati adottati gli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale presso il Comune di Casoria hanno fatto riferimento ad una dotazione organica che, per quanto in precedenza argomentato, è ben lungi dal riflettere l'effettivo fabbisogno dell'Ente di personale per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti ad esso assegnati.

Da ciò discende necessariamente che con gli strumenti di programmazione adottati dal Comune di Casoria non si sono potute individuare le reali priorità dell'Ente in termini assunzionali, intendendo per tali le figure professionali non disponibili tra il personale in

servizio e delle quali era necessario il reclutamento in via prioritaria rispetto ad altre.

Tale circostanza ha condotto ad una programmazione scarsamente efficace, dato che non è possibile ricondurre la stessa, per quanto visto, alle reali priorità dell'Ente in termini assunzionali, e con la quale peraltro ci si è limitati in più di un caso ad includere solamente due o finanche una sola annualità nell'ambito del triennio considerato.

L'iscrizione di contingenti di unità lavorative da reclutare attraverso procedure concorsuali con accesso dall'esterno, per di più, pare avere assolto la funzione di soddisfare in maniera soltanto formale i requisiti quantitativi posti dalla normativa già all'epoca vigente (art. 24 del decreto legislativo n. 150/2009), che richiedono che la riserva a favore del personale interno non superasse il limite del cinquanta per cento dei posti disponibili in dotazione organica. In particolare, le procedure concorsuali con accesso dall'esterno per i profili professionali di Istruttore contabile cat. C (due posti) e di Istruttore direttivo contabile (un posto), inserite nella programmazione dell'anno 2011 (deliberazione della Giunta Comunale n. 53/2009) accanto alle progressioni verticali riguardanti un posto per ciascun profilo professionale, non risulta siano state effettivamente attivate.

In un simile contesto, una programmazione di reclutamento di unità lavorative nella quale le procedure concorsuali con accesso dall'esterno non siano state effettivamente attivate potrebbe avere agito in funzione esclusiva della citata disposizione normativa.

Quanto alla previsione, negli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale adottati dal Comune di Casoria, di procedure di mobilità per interscambio, si pone in evidenza che l'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001, come sostituito dall'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁸, subordina il trasferimento per mobilità alla condizione per la quale "le amministrazioni devono in ogni caso rendere pubbliche le disponibilità dei posti in organico da ricoprire attraverso passaggio diretto di personale da altre amministrazioni, fissando preventivamente i criteri di scelta".

La previsione di reclutamento di personale per mobilità negli strumenti adottati dal Comune di Casoria non risulta avere dato seguito alla citata prescrizione normativa.

Conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato.

Ai sensi dello Statuto del Comune di Casoria (art. 49, comma 4), "la copertura dei posti

⁸ "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

di qualifica dirigenziale può avvenire anche mediante contratti di diritto pubblico o di diritto privato, a tempo determinato”.

Quanto alle modalità di reclutamento dei dirigenti a tempo determinato ex art. 110, comma 1, T.U.E.L., l'art. 17 del Regolamento disciplinante le procedure per l'accesso alla qualifica dirigenziale, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 117 del 29.11.2011, stabilisce che l'Amministrazione debba rendere conoscibili i posti da ricoprire, mediante pubblicazione di appositi avvisi sul sito istituzionale dell'Ente. I *curricula* pervenuti devono essere sottoposti a comparazione da parte di un gruppo di lavoro, composto dal Segretario Generale, dal dirigente del Settore Personale e Organizzazione e da altro dirigente; la fase del colloquio, prevista come eventuale, è finalizzata “al fine di verificarne gli aspetti manageriali e motivazionali con riferimento all'incarico da conferire”. Tra i candidati in tale modo selezionati, spetta al Sindaco operare la scelta del candidato al quale affidare l'incarico.

Premesso il quadro normativo di riferimento di secondo livello, si rileva che presso il Comune di Casoria hanno prestato servizio, negli anni dal 2011 al 2014, i dipendenti con qualifica dirigenziale con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1, T.U.E.L., di seguito elencati, rispetto ad una dotazione organica che prevedeva, in base a quanto stabilito con la già citata deliberazione della Commissione Straordinaria n. 239/2006, un totale di otto posizioni dirigenziali, oltre alla posizione dirigenziale del Servizio di *staff*, istituita con deliberazione della Giunta Comunale n. 4/2008, da considerare *extra* dotazione organica:

Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi: avv. E. Guido (decreto sindacale n. 102 del 6.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); avv. G. Cresci (decreto sindacale n. 124 del 6.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012; decreto sindacale n. 164 del 5.7.2012, di rinnovo dell'incarico dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco). Con decreto sindacale n. 182 del 26.9.2012 è stata “temporaneamente” affidata al dott. S. Pallara la responsabilità dei Servizi: Servizio AA.GG. Personale e Organizzazione; Servizio Organi Istituzionali;

Settore Ragioneria – Finanze e Tributi: dott. S. Nacarfo (decreto sindacale n. 106 del 19.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); dott. A. Setaro (decreto sindacale n. 125 del 6.7.2011, di

conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012, confermato dal decreto sindacale n. 139 del 20.10.2011; decreto sindacale n. 165 del 5.7.2012, di rinnovo dell'incarico dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco);

Settore Sicurezza e Mobilità: ing. S. Arcella (decreto sindacale n. 114 del 1.12.2010, di conferimento della direzione *ad interim*, senza indicazione del periodo dell'affidamento; decreto sindacale n. 119 del 17.1.2011, di proroga della direzione *ad interim* per il periodo 16-31.1.2011); avv. G. Cresci (decreto sindacale n. 120 del 31.1.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 1.2-7.7.2011); dott. M. Pezzullo (decreto sindacale n. 126 del 6.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012); avv. G. Cresci (decreto sindacale n. 166 del 5.7.2012, di conferimento dell'incarico *ad interim* "fino alla conclusione della procedura per l'assunzione del Comandante della Polizia Municipale a tempo determinato attualmente in corso). Successivamente al dott. S. Visone, risultato vincitore del concorso pubblico per l'assunzione di un dirigente a tempo picno ed indeterminato, è stata affidata la responsabilità del Settore Polizia Municipale con decreto sindacale n. 11 del 5.4.2013;

Settore Demografici e Decentramento: dott. C. De Rosa (decreto sindacale n. 115 del 13.12.2010, di conferimento dell'incarico per il periodo 17.12.2010-7.7.2011; decreto sindacale n. 127 del 6.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012, confermato dal decreto sindacale n. 140 del 20.10.2011; decreto sindacale n. 168 del 5.7.2012, di rinnovo dell'incarico dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco);

Settore Servizi Diretti alla Persona: avv. I. Desiderio (decreto sindacale n. 103 del 7.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); dott. S. Petirro (decreto sindacale n. 128 del 6.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012, confermato dal decreto sindacale n. 141 del 20.10.2011; decreto sindacale n. 167 del 5.7.2012, di rinnovo dell'incarico dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco);

Settore Ambiente e Patrimonio: ing. S. Arcella (decreto sindacale n. 104 del 12.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); ing. G. Esposito (decreto sindacale n. 130 dell'8.7.2011, di conferimento dell'incarico *ad interim* per il periodo 7.7-30.9.2011).

Con decreto sindacale n. 144 del 20.10.2011 (*all. n. 3*) è stato "temporaneamente"

affidato allo stesso ing. G. Esposito il Servizio Ambiente (segnatamente i Servizi: Ecologia e Controllo partecipate; Tutela ambientale; Verde Pubblico), mentre al dott. E. Colucci, con decreto sindacale n. 143 del 20.10.2011 (*all. n. 4*), è stato conferito "l'incarico di dirigente 6° - Patrimonio" fino alla data del 6.7.2012; realizzandosi in via di fatto un vero e proprio sdoppiamento del Settore e delle relative posizioni dirigenziali. In seguito, con decreto sindacale n. 169 del 5.7.2012, è stato rinnovato al dott. E. Colucci l'incarico di dirigente del Settore Ambiente e Patrimonio, a decorrere dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco;

Settore Lavori Pubblici e Manutenzione: ing. S. Dominici (decreto sindacale n. 105 del 12.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); ing. G. Esposito (decreto sindacale n. 129 del 6.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 6.7.2011-5.7.2012, confermato dal decreto sindacale n. 142 del 20.10.2011); ing. F. Di Palo (decreto sindacale n. 180 del 21.8.2012, di conferimento dell'incarico per il periodo 1.9.2012-31.8.2013, decreto sindacale n. 15 del 24.7.2013, di rinnovo dell'incarico per il periodo 1.9.2013-1.7.2014);

Settore Pianificazione e Controllo del Territorio: ing. G. Oliva (decreto sindacale n. 101 del 6.7.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di un anno dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); arch. A. Fontanella (decreto sindacale n. 111 del 3.11.2010, di conferimento dell'incarico per la durata di nove mesi dalla data di stipula del contratto individuale di lavoro); arch. P. Valvo (decreto sindacale n. 132 dell'11.7.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 7.7-30.9.2011; decreto sindacale n. 137 del 30.9.2011, di proroga dell'incarico sino alla data del 30.10.2011); arch. S. Napolitano (decreto sindacale n. 145 del 27.10.2011, di conferimento dell'incarico per il periodo 1.11.2011-6.7.2012; decreto sindacale n. 170 del 5.7.2012, di rinnovo dell'incarico dal 6.7.2012 fino alla scadenza del mandato del Sindaco). Successivamente all'arch. S. Napolitano, risultato vincitore del concorso pubblico per l'assunzione di un dirigente a tempo pieno ed indeterminato, con decreto sindacale n. 186 del 6.12.2012 è stata affidata la responsabilità del Settore Pianificazione e Controllo del Territorio.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 46 dell'11.4.2013 sono stati attribuiti con decorrenza 15.4.2013 "e comunque fino alla data di vigenza dell'attuale struttura organizzativa dell'Ente" gli incarichi dirigenziali di seguito indicati:

Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi: dott. S. Pallara;

Settore Ragioneria, Finanze e Tributi: dott. C. De Rosa;

Settore Sicurezza e Mobilità: dott. S. Visone;

Settore Demografici e Decentramento: dott. A. Setaro;

Settore Servizi diretti alla Persona: dott. S. Petirro;

Settore Ambiente e gestione del Patrimonio: dott. E. Colucci;

Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni: ing. F. Di Palo;

Settore Pianificazione e Controllo del Territorio: arch. S. Napolitano.

Dei dirigenti su menzionati, solamente l'arch. S. Napolitano, a decorrere dal 6.12.2012, e il dott. S. Visone - successivamente sostituito dalla dott.ssa A. Bellobuono, giusta determinazione dirigenziale n. 584 dell'8.4.2014 con la quale si è disposto lo scorrimento della graduatoria del concorso pubblico - sono stati reclutati mediante procedura concorsuale con accesso dall'esterno. I rimanenti dirigenti sono stati reclutati ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L., compreso il dott. E. Colucci, funzionario di ruolo presso il Comune di Casoria.

Presso il Comune di Casoria hanno dunque prestato servizio, negli anni dal 2011 fino ad oggi, dipendenti con qualifica dirigenziale assunti a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L., ai quali è stata affidata la titolarità o l'incarico *ad interim* degli otto Settori nei quali si articola l'architettura dell'Ente. Solamente a far data dal mese di dicembre 2012 la responsabilità del Settore Pianificazione e Controllo del Territorio è stata affidata ad un dirigente reclutato con la procedura del concorso pubblico; a tale dirigente si è aggiunto, a far data dal mese di aprile 2013, quello del Settore Sicurezza e Mobilità, parimenti reclutato con procedura di concorso pubblico.

È appena il caso di notare che taluni degli incarichi dirigenziali a tempo determinato che sono stati passati in rassegna risultano essere stati formalmente attribuiti ai sensi dell'art. 110, comma 2, T.U.E.L. (*all. n. 5*). Si ritiene di prescindere da una simile qualificazione, in considerazione del fatto che gli incarichi dirigenziali dei quali si tratta sono stati attribuiti su posti previsti nella dotazione organica dell'Ente, in modo tale che essi devono essere considerati come coperti ai termini dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L.

Si fa riferimento, a proposito del conferimento degli incarichi dirigenziali ex art. 110, comma 1, T.U.E.L., conferiti dal Comune di Casoria, all'indirizzo affermato dalla Corte dei

Conti - SS.RR. in sede di controllo, con le pronunce n. 12/CONTR/11 e 13/CONTR/11 dell'8.3.2011. In tali pronunce è stato infatti affermato il principio secondo il quale la applicabilità dell'art. 19, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165/2001, a seguito della novella introdotta dall'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150⁹, comporta, tra le altre cose, anche l'applicazione del limite dell'8%, previsto dallo stesso art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001 alla possibilità di nominare dirigenti a tempo determinato in dotazione organica, disposta ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L.

L'interpretazione appena illustrata ha continuato a conservare la sua efficacia anche a seguito dell'introduzione, avvenuta da parte dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 1 agosto 2011 n. 141¹⁰ del comma 6-*quater* all'art. 19 del decreto legislativo n. 165/2001, il quale ha previsto – per il suo periodo di vigenza, limitato all'anno 2012 – la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L. nella quota massima del 18% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a favore degli Enti collocati nella classe di massima virtuosità, da individuare con il decreto da emanare ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98¹¹: la Sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei Conti¹² ha infatti interpretato tale norma nel senso che nelle more dell'emanazione del decreto “*rimane consentito procedere al conferimento di incarichi ex art. 110 comma 1 TUEL nei limiti di quanto previsto della deliberazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nn. 12 e 13/CONTR*”.

Dal momento che il decreto previsto dall'art. 19, comma 6-*quater*, del decreto legislativo n. 165/2012 non è stato emanato, nel corso dell'anno 2012 ha continuato a trovare applicazione la lettura fornita nelle deliberazioni n. 12/CONTR/11 e n. 13/CONTR/11 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti.

Per gli anni 2013 e 2014, l'art. 4-*ter*, comma 13, del decreto legge 2 marzo 2012, n. 16¹³,

⁹ “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.

¹⁰ “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15”.

¹¹ “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”.

¹² Deliberazione n. 81/2011/PAR del 14.9.2011.

¹³ “Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento”.

convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 ha disposto che per i Comuni con popolazione inferiore o pari a 100.000 abitanti, come Casoria, il limite degli incarichi a contratto nella dotazione organica dirigenziale conferibili ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L., sia pari al 20% della dotazione organica della qualifica dirigenziale a tempo indeterminato.

Alla luce di quanto sopra, il numero di dirigenti in servizio presso il Comune di Casoria con rapporto a tempo determinato, ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L. negli anni 2011 (otto); 2012 (otto fino alla data del 6.12.2012; sette alla data del 31.12.2012); risulta incompatibile con la lettura dell'art. 19, comma 6 e seguenti, del decreto legislativo n. 165/2001 fornita dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti nelle citate pronunce, ai sensi delle quali tale quantità, rispetto ad una dotazione organica che contemplava otto posizioni dirigenziali (deliberazione della Commissione Straordinaria n. 239/2006) poteva avere una consistenza massima di una unità, misura comprensiva dell'arrotondamento per eccesso previsto dall'art. 19, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall'art. 40 del decreto legislativo n. 150/2009.

Del pari, la consistenza di incarichi dirigenziali conferiti negli anni 2013 (sette fino alla data del 5.4.2013; sei alla data del 31.12.2012) e 2014 (sei alla data del 9.5.2014) è superiore al quantitativo massimo previsto dal citato art. 4-ter, comma 13, del decreto legge n. 16/2012, ai sensi del quale il contingente di incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L., non avrebbe potuto superare il numero di due unità, comprensivo anch'esso dell'arrotondamento per eccesso previsto dall'art. 19, comma 6-bis, del decreto legislativo n. 165/2001.

Si ritiene inoltre di notare come alcuna forma di selezione sia stata posta in essere, presso il Comune di Casoria, per la scelta dei candidati, tra quelli che avessero manifestato interesse per il conferimento degli incarichi *de quibus*, le cui qualità maggiormente rispondessero alle esigenze dell'Ente. La previsione di una forma di selezione e la descrizione della relativa procedura, del resto, sono contemplate nelle innanzi richiamate disposizioni dello Statuto del Comune di Casoria.

Si richiama, a tale proposito, l'obbligo di fornire esplicita motivazione circa il

conferimento di tali incarichi, sancito dal più volte menzionato art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001: tale necessità è stata affermata anche dalla giurisprudenza contabile¹⁴, al fine di scongiurare il reclutamento di una dirigenza “di fiducia” dell’organo politico dell’Ente.

Infine, il conferimento di incarichi dirigenziali a personale interno dell’Ente (funzionari) ne ha necessariamente comportato il collocamento in aspettativa per la durata dell’incarico stesso. La circostanza che uno degli incarichi esaminati si sia prolungato per alcuni anni¹⁵ non appare, del resto, conciliabile con la disciplina contrattuale dell’istituto dell’aspettativa: ai sensi dell’art. 11 del C.C.N.L. 14.9.2000 del personale del comparto Regioni – Autonomie locali, infatti, l’aspettativa per motivi personali può essere concessa per una durata complessiva di dodici mesi in un triennio.

Riduzione della spesa del personale.

L’andamento della spesa sostenuta per il personale del Comune di Casoria, ai fini del rispetto del principio della riduzione complessiva per gli anni dal 2007 in avanti, ai sensi dello stesso art. 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007 e ss.mm. e ii., è stato attestato dall’Organo di revisione contabile dell’Ente in sede di Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione dei vari esercizi finanziari.

L’evoluzione della spesa del personale per l’anno 2006 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell’esercizio 2006:

anno 2004	€ 18.325.489,26
anno 2006	€ 19.808.984,29

L’evoluzione della spesa del personale per l’anno 2007 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell’esercizio 2007:

anno 2006	€ 16.043.241,00
-----------	-----------------

¹⁴ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, deliberazione n. 384/2011/PAR del 5.12.2011.

¹⁵ Il dott. E. Colucci è stato titolare di incarico dirigenziale ininterrottamente dal 16.7.2008 (decreto sindacale n. 11 del 15.7.2008) al 30.6.2010 (decreto sindacale n. 86 del 14.5.2010); e, in seguito, dal 20.10.2011 (decreto sindacale n. 143 del 20.10.2011) a tutt’oggi.

anno 2007	€ 15.994.647,00
-----------	-----------------

L'andamento delle spesa del personale per l'anno 2008 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell'esercizio 2008:

anno 2007	€ 16.028.170,00
anno 2008	€ 16.741.160,27

Il rispetto per l'anno 2009 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell'esercizio 2009:

anno 2008	€ 13.627.149,00
anno 2009	€ 16.081.423,00

Il rispetto per l'anno 2010 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell'esercizio 2010:

anno 2009	€ 16.645.263,00
anno 2010	€ 16.478.090,00

Il rispetto per l'anno 2011 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell'esercizio 2011:

anno 2010	€ 16.478.090,00
anno 2011	€ 16.474.954,00

Il rispetto per l'anno 2012 è attestato nella maniera che segue, in base ai dati estrapolati dalla Relazione al Rendiconto della Gestione Finanziaria dell'esercizio 2012:

anno 2011	€ 16.474.954,03
anno 2012	€ 16.461.615,72

In base ai dati sopra riportati, il Collegio dei Revisori dei conti ha attestato il rispetto, da parte del Comune di Casoria, del principio della riduzione della spesa del personale per l'esercizio 2007 e per gli esercizi dal 2010 al 2012; tale principio non risulta viceversa

rispettato per gli esercizi 2006; 2008; 2009.

La ricostruzione della serie storica della spesa sostenuta per il personale dal Comune di Casoria eseguita dallo scrivente Ispettore con l'assistenza del dirigente del Settore Ragioneria, Finanze e Tributi porta ad esporre i dati riportati nell'allegato prospetto (*all. n. 6*), desunti dai rendiconti delle rispettive annualità. Le componenti da includere e da escludere ai fini della determinazione della spesa sono quelle indicate nella deliberazione della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie n. 9/2010/AUT/INPR del 16.4.2010.

Si riepilogano qui di seguito solamente i dati complessivi attinenti alla spesa del personale relativi a ciascuna annualità cui si è pervenuti con la metodologia sopra illustrata:

anno 2004: 16.965.953,82
 anno 2006: 17.853.499,11
 anno 2007: 16.998.278,13
 anno 2008: 17.048.307,70
 anno 2009: 16.884.678,53
 anno 2010: 16.657.066,43
 anno 2011: 16.631.871,15
 anno 2012: 16.552.836,34
 anno 2013. 15.118.660,09

Oltre a ciò, si è ritenuto necessario includere, ai fini della determinazione della spesa per il personale sostenuta dal Comune di Casoria, anche i costi sostenuti per il personale da Casoria Ambiente s.p.a., società alla quale l'Ente aveva affidato, con convenzione rep. n. 636 del 29.4.2000, la gestione del servizio di organizzazione e gestione del servizio pubblico di nettezza urbana. Tale società è attualmente partecipata in quota totalitaria dal Comune di Casoria, ed è affidataria del servizio con la modalità dello *in house providing*.

La necessità dell'inclusione anche delle spese del personale sostenute dalla società partecipata, già affermata dall'art. 19 del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78¹⁶, era stata comunque chiaramente sancita dal parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Campania n. 8 del 25.2.2010: in virtù dell'affidamento dei servizi da parte dell'Ente con la modalità dello *in house providing*, con riferimento soprattutto al requisito

¹⁶ "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini".

c.d. del controllo analogo, “gli atti posti in essere dalla società a partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria hanno riflessi immediati sul bilancio dell’Ente pubblico partecipante, condizionandone gli equilibri finanziari”: corollario di tale affermazione è che “i risultati gestionali-finanziari delle predette società... debbono essere necessariamente computati assieme a quelli dell’Ente costituente ai fini del calcolo delle grandezze finanziarie relative al patto di stabilità interno”, tra le quali rientra la spesa di personale sostenuta dall’Ente locale¹⁷.

Sulla scorta delle considerazioni che precedono, sono stati desunti, dai conti economici inclusi nei bilanci di esercizio di Casoria Ambiente s.p.a. per gli anni dal 2006 al 2012, i dati relativi alla voce “personale” (salari e stipendi; oneri sociali; trattamento di fine rapporto; altri costi) dei costi della produzione, con i risultati che vengono qui di seguito compendati:

anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	anno 2013
10.980.290	7.617.124	7.455.868	7.540.586	7.460.329	7.642.141	7.724.680	7.584.232

Tali dati, che sono indicativi di un *trend* dall’andamento sostanzialmente costante dei costi sostenuti da Casoria Ambiente s.p.a. per il proprio personale, vanno pertanto addizionati a quelli innanzi esposti delle spese del personale del Comune di Casoria, ottenendo per tale via i seguenti risultati:

anno 2006	anno 2007	anno 2008	anno 2009	anno 2010	anno 2011	anno 2012	anno 2013
28.833.789	24.615.402	24.504.175	24.425.264	24.117.395	24.274.012	24.277.516	22.70.2892

I dati sopra esposti stanno ad indicare che il Comune di Casoria non ha rispettato, così come richiesto dall’art. 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007, il principio della riduzione della spesa per il personale nell’anno 2004, e negli anni 2011 e 2012, ove si prenda a riferimento, ai fini della verifica del rispetto, la spesa sostenuta nell’anno precedente, soluzione ermeneutica giudicata preferibile dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 2/SEZAUT/2010/QMIG del 12.12.2010.

¹⁷ V. anche Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 24/2010/PAR del 31.5.2010.

Si fornisce qui di seguito anche la rappresentazione dell'andamento dell'incidenza della spesa del personale rispetto alla spesa corrente sostenuta dall'Ente, calcolata sulla base delle voci dettagliatamente indicate nella circolare MEF – RGS – IGF n. 9 del 17.2.2006, ed analiticamente verificate dallo scrivente sulle risultanze dei dati dei rendiconti di gestione delle rispettive annualità. Dal punto di vista metodologico, si premette che, rispetto alle indicazioni fornite con la citata Circolare MEF – RGS – IGF n. 9/2006, si è ritenuto di non detrarre dalla spesa di personale sostenuta in ciascun esercizio gli oneri derivanti dai rinnovi dei C.C.N.L. di comparto: tale operazione, necessaria per sterilizzare tali oneri e rendere per questa via omogenei i dati riferiti ad annualità diverse, non ha più ragion d'essere nel momento in cui vengono raffrontati dati riferiti alla medesima annualità¹⁸.

Al dato della spesa del personale risultante dai Rendiconti della gestione del Comune di Casoria per gli anni presi in considerazione (col. 3) è stata addizionata la spesa di personale sostenuta da Casoria Ambiente s.p.a. (col. 5), similmente a quanto già illustrato in sede di determinazione della spesa del personale. È stato possibile in questa maniera operare un raffronto tra l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente rispettivamente rispetto ai dati relativi solamente al personale in servizio presso il Comune di Casoria (col. 4) sia ai dati comprensivi della spesa del personale della società partecipata (col. 6).

Si precisa altresì che sono state escluse dal computo della spesa del personale, in conformità con le istruzioni fornite con la stessa Circolare, le spese per il personale appartenente alle categorie protette; i rimborsi per personale dell'Ente comandato presso altre amministrazioni; le spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari e privati; le spese per la formazione e le missioni; le spese per lavoro straordinario ed altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale.

¹⁸ In questo senso, Corte dei Conti, SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11 del 12.5.2011.

anno (1)	titolo I della spesa (2)	spesa per personale (3)	spesa per <u>personale</u> spesa corrente (4)	+ spesa per personale Casoria Ambiente s.p.a. (5)	spesa per <u>personale</u> spesa corrente (6)
2006	57.352.565	18.980.921	33,09%	29.961.211	52,24%
2007	56.334.990	18.091.227	32,11%	25.708.351	45,63%
2008	58.106.659	18.671.977	32,13%	26.127.845	44,96%
2009	57.101.730	18.688.298	32,73%	26.228.884	45,93%
2010	61.273.698	18.580.511	30,32%	26.040.840	42,50%
2011	53.571.393	18.205.625	33,98%	25.847.766	48,25%
2012	80.131.053	18.406.336	22,97%	26.131.016	32,61%
2013	61.849.000	17.033.945	27,54%	24.618.177	39,80%

Il contenimento dell'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente rappresenta una ulteriore condizione, ai sensi della normativa richiamata nella materia, ai fini dell'assunzione di personale a qualsivoglia titolo: tale incidenza, originariamente prevista dall'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008 nella misura del 50%, è stata successivamente ridotta alla percentuale del 40%, con decorrenza dal 1.1.2011, dall'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78¹⁹, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

Il Comune di Casoria ha sostenuto, nell'anno 2011, spese di personale rispetto alla spesa corrente per una quota superiore a quanto previsto dalla normativa in vigore ai fini dell'assunzione di personale: l'Ente non avrebbe pertanto potuto, nell'anno 2012, procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo.

La soglia del 50% è stata successivamente ripristinata dall'art. 28, comma 11-*quater*, del

¹⁹ "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

d.l. 6 dicembre 2011 n. 201²⁰, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.

Assunzioni di personale.

Si procede in questa sezione all'analisi della compatibilità delle assunzioni di personale poste in essere presso il Comune di Casoria negli anni dal 2009 al 2013 con la normativa disciplinante la materia.

Anno 2009

L'art. 3, comma 120, della legge n. 244/2007 (Legge finanziaria 2008), nel confermare il principio della riduzione complessiva della spesa per il personale, ha modificato l'art. 1, comma 557 della Legge finanziaria 2007, nel senso che un'eventuale deroga a tale principio, "fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'esercizio in corso", è stata sottoposta ad una serie di condizioni particolarmente severe. Tale norma è stata ulteriormente modificata con il D.L. n. 112/2008, il cui art. 76 ha precisato la portata dell'espressione "spese di personale"; ha ribadito il divieto di procedere ad assunzioni di personale in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità interno nell'esercizio precedente; ha confermato il principio della riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, ponendo il divieto per gli Enti nei quali tale rapporto fosse pari o superiore al 50% di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Altre disposizioni in materia di assunzione di personale riguardanti in modo specifico gli Enti locali contenute nella legge n. 244/2007 (Legge finanziaria 2008) avevano ad oggetto, sotto una varietà di profili, le procedure di stabilizzazione di lavoratori.

I dati del monitoraggio trimestrale delle risultanze del Patto di Stabilità interno dell'anno 2008 sono stati trasmessi dal Comune di Casoria al Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nei termini e con le modalità previsti nel decreto MEF 17.12.2008.

Il Comune di Casoria era esentato dal rispetto del Patto di Stabilità interno per l'anno 2008, ai sensi dell'art. 1, comma 688, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge

²⁰ "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

Finanziaria 2007), in quanto Ente commissariato nel quale gli organi ordinari sono stati eletti nel corso dell'anno 2008.

Il Comune di Casoria ha rispettato il principio della riduzione della spesa di personale per l'anno 2008, come evidenziato in altra sezione della presente relazione.

Nello stesso anno, l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente si è mantenuta al di sotto della soglia del 50%.

Presso il Comune di Casoria nell'anno 2009 sono giunte a conclusione le procedure per quaranta procedure riservate al personale interno (progressioni verticali) con la sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro.

Anno 2010

Per l'anno 2009 hanno continuato a trovare applicazione le prescrizioni di cui all'art. 76 del D.L. n. 112/2008, con riferimento, da un lato, al divieto per gli Enti che non avessero rispettato il Patto di Stabilità interno nell'esercizio precedente di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; dall'altro lato, al principio della riduzione complessiva della spesa per il personale, con l'ulteriore divieto per gli Enti nei quali l'incidenza delle spese di personale fosse pari o superiore al 50% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

I dati del monitoraggio semestrale delle risultanze del Patto di Stabilità interno dell'anno 2009 sono stati trasmessi dal Comune di Casoria al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nei termini e con le modalità previsti nel decreto MEF 1.10.2009.

La verifica, da parte del Collegio dei Revisori dei conti, del raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno da parte del Comune di Casoria per l'anno 2009, è contenuta nella "Relazione dei Revisori al Rendiconto della Gestione per l'esercizio 2009" (pag. 14). In quella sede era contenuta l'attestazione del conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno per l'anno 2009, in termini di rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il Comune di Casoria ha rispettato, per l'anno 2009, il principio della riduzione della spesa per il personale, come esaminato in altra sezione della presente relazione.

Nello stesso anno, l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente si è mantenuta al di sotto della soglia del 50%.

Presso il Comune di Casoria nell'anno 2010 sono giunte a conclusione le procedure per 116 procedure riservate al personale interno (progressioni verticali) con la sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro.

Anno 2011

Nell'anno 2011 trovavano applicazione le disposizioni dettate dall'art. 76, comma 4, del decreto legislativo n. 112/2008, che poneva il divieto, a carico degli Enti che non avessero rispettato il Patto di Stabilità interno, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; e dall'art. 14 del D.L. n. 78/2010, che, con l'introduzione del comma 557-ter all'art. 1 della Legge finanziaria 2007, sanzionava con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo quegli Enti locali che non avessero rispettato il principio della riduzione della spesa del personale. Lo stesso articolo (comma 9) ha modificato l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, portando al 40% la percentuale massima di incidenza delle spese di personale rispetto alle spese correnti entro la quale era possibile procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; all'interno di tale quota, gli Enti - a decorrere dal 1 gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010 - "possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente".

I dati del monitoraggio semestrale delle risultanze del Patto di Stabilità interno dell'anno 2010 sono stati trasmessi dal Comune di Casoria al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nei termini e con le modalità previste nel decreto MEF 14.7.2010.

La verifica, da parte del Collegio dei Revisori dei conti, del raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno da parte del Comune di Casoria per l'anno 2010, è contenuta nella "Relazione dei Revisori al Rendiconto della Gestione per l'esercizio 2010" (pag. 12). In quella sede era contenuta l'attestazione del conseguimento degli obiettivi del

Patto di Stabilità interno per l'anno 2010, in termini di conseguimento del risultato entro gli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il Comune di Casoria ha rispettato, per l'anno 2010, il principio della riduzione della spesa per il personale, come esaminato in altra sezione della presente relazione.

Nello stesso anno, l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente è stata contenuta entro il limite del 50%.

Presso il Comune di Casoria, nell'anno 2011 sono giunte a conclusione le procedure per quaranta procedure riservate al personale interno (progressioni verticali) con la sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro.

Anno 2012

Il limite percentuale di incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente previsto ai fini delle assunzioni di personale è stata elevata dal 40% al 50%, in virtù della modificazione introdotta all'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 dall'art. 28, comma 11-*quater* del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201²¹ convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214. Gli enti che avessero rispettato tale limite potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

Tale ultimo limite è stato elevato alla percentuale del 40% in virtù della modificazione apportata al testo dell'art. 76 del D.L. n. 112/2008 dall'art. 4-*ter* del D.L. 2 marzo 2012, n. 16²² convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012 n. 44.

I dati del monitoraggio semestrale delle risultanze del Patto di Stabilità interno dell'anno 2011 sono stati trasmessi dal Comune di Casoria al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nei termini e con le modalità previste nel decreto MEF 7.9.2011.

La verifica, da parte del Collegio dei Revisori dei conti, del raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno da parte del Comune di Casoria per l'anno 2011, è contenuta nella "Relazione dei Revisori al Rendiconto della Gestione per l'esercizio 2011" (pag. 19). In quella sede era contenuta l'attestazione del conseguimento degli obiettivi del

²¹ "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici".

²² "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento".

Patto di Stabilità interno per l'anno 2011, in termini di conseguimento del risultato entro gli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il Comune di Casoria non ha rispettato, per l'anno 2011, il principio della riduzione della spesa per il personale, come esaminato in altra sezione della presente relazione.

Nello stesso anno, l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente non si è mantenuta entro la soglia del 40% (art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010).

Presso il Comune di Casoria, nell'anno 2012 si è proceduto, mediante la sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro, al reclutamento di dirigenti ai sensi dell'art. 110, comma 1, T.U.E.L., indicati in altra sezione della presente relazione ("conferimento di incarichi dirigenziali"). Con riferimento a tali reclutamenti, si pone in evidenza che la Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR dell'11.7.2012, ha stabilito che "la disposizione di cui al riscritto comma 6-quater dell'articolo 19 del d.lgs 165/2001" – interpretazione che, per quello che rileva in questa sede, si può considerare applicabile anche alla originaria versione della medesima disposizione normativa – "relativa al conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato ex art. 110, comma 1 del TUEL, è norma assunzionale speciale e parzialmente derogatoria rispetto al regime vigente": questa lettura comporta, tra le altre cose, che gli Enti che procedono al conferimento di tali incarichi devono attenersi al rispetto delle disposizioni normative in materia di patto di Stabilità interno; di riduzione della spesa del personale; di contenimento nella percentuale normativamente prevista del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente.

È anche giunta a termine la procedura per l'assunzione di dieci unità lavorative nel profilo professionale di Agente di Polizia Municipale, con la sottoscrizione dei relativi contratti individuali di lavoro.

Dal momento che, come innanzi dimostrato, il Comune di Casoria non ha rispettato, per l'anno 2011, né il principio della riduzione della spesa del personale, né il rapporto tra spese del personale e spese correnti utile ai fini dell'assunzione di personale, le assunzioni di personale dell'anno 2012 devono essere considerate come poste in essere in violazione delle disposizioni normative in materia.

Anche per l'anno 2013 ha continuato a trovare applicazione la disciplina in tema di limitazioni alle assunzioni da parte degli Enti locali in vigore nell'anno 2012 posti dall'art. 76 del d.l. n. 112/2008, con specifico riferimento a: divieto per gli enti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno nell'esercizio precedente (comma 4); divieto per gli Enti nei quali l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente previsto ai fini delle assunzioni di personale fosse pari o superiore al 50% di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; facoltà per gli Enti che avessero rispettato tale limite di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 40% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (comma 7).

Continuava altresì a trovare applicazione il già citato art. 1, comma 557-ter, della Legge Finanziaria 2007, il quale sanzionava con il divieto di procedere ad assunzioni il mancato rispetto del principio della riduzione della spesa di personale.

I dati del monitoraggio semestrale delle risultanze del Patto di Stabilità interno dell'anno 2012 sono stati trasmessi dal Comune di Casoria al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nei termini e con le modalità previste nel decreto MEF 9.7.2012.

La verifica, da parte del Collegio dei Revisori dei conti, del raggiungimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno da parte del Comune di Casoria per l'anno 2012, è contenuta nella "Relazione dei Revisori al Rendiconto della Gestione per l'esercizio 2012" (pag. 19). In quella sede era contenuta l'attestazione del conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità interno per l'anno 2012, in termini di conseguimento del risultato entro gli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il Comune di Casoria non ha rispettato, per l'anno 2012, il principio della riduzione della spesa per il personale, come esaminato in altra sezione della presente relazione.

Nello stesso anno, l'incidenza della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente si è mantenuta entro la soglia del 50% (art. 28, comma 11-*quater*, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201).

Anche il conferimento di incarichi dirigenziali operati presso il Comune di Casoria nell'anno 2013, anch'essi enumerati in altra sezione della presente relazione, è da considerarsi posto in violazione della normativa che preclude l'assunzione di personale a qualsivoglia titolo, alla luce dell'interpretazione fornita con deliberazione n. 12/SEZAUT/2012/INPR dalla Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie, in caso di mancato rispetto del principio della riduzione della spesa del personale.

Assunzioni di personale a tempo determinato.

La materia dell'assunzione di lavoratori a tempo determinato è stata innovata dal d.l. 10 gennaio 2006, n. 4²³ convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, che ha introdotto il comma *1-bis* all'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001, con il quale è stata circoscritta la possibilità di ricorrere a forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale esclusivamente solo alle esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti l'assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi. Il successivo comma *1-bis.1* ha previsto poi che “le disposizioni di cui al comma *1-bis* costituiscono norme di principio per l'utilizzo di forme contrattuali flessibili negli enti locali”.

Una disciplina ancora più limitativa è stata introdotta dall'art. 3 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (Legge finanziaria 2008): la novella dell'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001 da esso introdotta prevede che le pubbliche amministrazioni “non possono avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali. Il provvedimento di assunzione deve contenere l'indicazione del nominativo della persona da sostituire”. Il secondo comma dello stesso articolo dispone il divieto del rinnovo del contratto o l'utilizzazione dello stesso lavoratore con diversa tipologia contrattuale.

²³ “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione”.

Una ulteriore modifica dell'art. 36 d. lgs. n. 165/2001 è stata apportata con D.L. 25 giugno 2008 n. 112²⁴, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Quest'ultimo, tra le altre cose, nell'imporre alle amministrazioni che fanno ricorso alle forme di lavoro flessibili il rispetto dei principi di imparzialità e di trasparenza, vieta il ricorso all'utilizzo del medesimo lavoratore con più tipologie contrattuali per periodi di servizio superiori al triennio nell'arco dell'ultimo quinquennio.

Infine, la disposizione normativa contenuta all'art. 9, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78²⁵, come modificata dall'art. 4, comma 102, della Legge 12 novembre 2011 n. 183²⁶, secondo la quale le amministrazioni ivi indicate, a decorrere dall'anno 2011 "possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009" costituisce principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, al quale gli Enti locali sono tenuti ad adeguarsi²⁷.

Presso il Comune di Casoria, con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 716 del 30.6.2009 si è stabilito di prorogare l'assunzione a tempo determinato fino alla data del 31.12.2009 di sette unità lavorative nel profilo professionale di Vigile Urbano cat. C e di due unità lavorative nel profilo professionale di Geometra cat. C. Tale determinazione era stata adottata a seguito di apposito "atto di indirizzo" formulato dalla Giunta Comunale (prot. n. 331 del 23.6.2009), con il quale il dirigente del 1° Settore dell'Amministrazione comunale era autorizzato a prorogare per il periodo 1.7-31-12-2009 i contratti di lavoro a tempo determinato *de quibus*. Tali rapporti di lavoro erano stati originariamente instaurati a decorrere dal mese di gennaio 2008.

Successivamente, i rapporti di lavoro a tempo determinato dei quali si tratta hanno conosciuto le seguenti proroghe:

con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 10 del 7.1.2010 è stata prorogata fino alla data del 30.6.2010 l'assunzione a tempo determinato di

²⁴ "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

²⁵ "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica."

²⁶ "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)".

²⁷ In questo senso, Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 11/CONTR/12 del 17.4.2012.

cinque dipendenti nel profilo professionale di Vigile Urbano e di due dipendenti nel profilo professionale di Geometra, a seguito di “atto di indirizzo” espresso dalla Giunta Comunale (n. 658 del 24.12.2009);

con determinazioni dirigenziali n. 804 e n. 805, entrambe del 30.6.2010, è stata prorogata fino alla data del 31.12.2010 l’assunzione a tempo determinato rispettivamente di due dipendenti nel profilo professionale di Geometra e di cinque dipendenti nel profilo professionale di Vigile Urbano, a seguito di “atti di indirizzo” espressi dalla Giunta Comunale (n. 261 del 25.6.2010; n. 246 del 17.6.2010);

con determinazione dirigenziale n. 1218 del 13.6.2011 (*all. n. 7*) si è proceduto alla “assunzione stagionale” con decorrenza 1.7.2011 “per il periodo utile al compimento del triennio” (per una durata variante tra le sette e le 66 giornate) di cinque dipendenti nel profilo professionale di Vigile Urbano;

con determinazione dirigenziale n. 1406 del 29.6.2011 si è proceduto alla “assunzione stagionale” con decorrenza 30.6.2011 “per il periodo utile al compimento del triennio” (per una durata di 81 giornate) di due dipendenti nel profilo professionale di Geometra.

L’esame delle modalità con le quali presso il Comune di Casoria sono stati reclutati lavoratori con rapporto di lavoro a tempo determinato, così come le proroghe che tali rapporti di lavoro hanno conosciuto, paiono porsi in contrasto con la funzione che la normativa richiamata in sede di introduzione assegna all’utilizzazione delle forme di lavoro flessibili, tra le quali rientrano le assunzioni a tempo determinato, e che consiste nella necessità di fronteggiare esigenze temporanee ed eccezionali.

Presso il Comune di Casoria la modalità di assunzione qui in esame per i profili professionali di Vigile Urbano e di Geometra è viceversa assunta a rango di strumento ordinario di programmazione del fabbisogno di personale, per finalità che non hanno nulla a che vedere con le esigenze temporanee ed eccezionali che devono essere sottese alle assunzioni a tempo determinato²⁸. In particolare, la previsione, contenuta nelle determinazioni dirigenziali n. 1218/2011 e n. 1406/2011, di procedere all’assunzione dei

²⁸ Si veda, a questo proposito, il parere reso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Ufficio per il personale delle pubbliche amministrazioni n. 49/08 del 17.7.2008, nel quale è chiaramente affermato il principio secondo il quale “le esigenze di copertura della dotazione organica, intese come esigenze di carattere continuativo e duraturo e quindi permanente, devono trovare soddisfazione esclusivamente con le assunzioni a tempo indeterminato”.

detti lavoratori “per il periodo utile al compimento del triennio” pare sottendere a esigenze di rispetto meramente formale della normativa, mentre rimangono nell’ombra – così come negli altri provvedimenti che sono stati passati in rassegna – le “esigenze temporanee ed eccezionali” che avrebbero dovuto indurre l’Ente a ricorrere a tale tipologia di assunzione.

Si osserva inoltre, riguardo l’instaurazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato dei quali si è riferito, che non appare essere stata valutata, da parte del Comune di Casoria, l’opportunità di ricorrere al lavoro in regime di somministrazione, ai sensi dell’articolo 36, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dall’art. 4 del D.L. 10 gennaio 2006 n. 4²⁹. Tale disposizione, ai sensi del successivo comma 1-*ter* della medesima disposizione normativa, costituiva norma di principio per l’utilizzo di forme contrattuali flessibili negli Enti locali.

Ai fini della verifica del rispetto dei limiti di spesa posti dall’art. 9, comma 28, del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 in materia di assunzione di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, si rappresenta che il Comune di Casoria, sulla base ai dati elaborati dal Settore Ragioneria, Finanze e Tributi, rispetto ad impegni per tali finalità assunti nell’anno 2009 pari a € 201.404,57, ha impegnato per le stesse finalità gli importi di € 24.017,15 nell’anno 2011; di € 1.220,63 nell’anno 2012, mentre nell’anno 2013 non è stata impegnata alcuna somma a tale titolo.

Il Comune di Casoria ha pertanto rispettato i limiti di spesa per personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato, disposti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/ 2010.

Conferimento di incarichi ex art. 90 T.U.E.L.

Presso il Comune di Casoria, negli anni dal 2009 in poi, ci si è ampiamente avvalsi della facoltà prevista dall’art. 90 del T.U.E.L., ai sensi del quale “il regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l’esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell’ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da

²⁹ “Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione”.

collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni”.

L'art. 14 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi del Comune di Casoria (deliberazione della Giunta Comunale n. 125/1998) prevede a tale proposito che *“1. È costituito l'ufficio di staff alle dirette dipendenze del Sindaco, della Giunta e degli Assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo. 2. Il Sindaco per l'esercizio di tali funzioni assume personale dirigenziale, di alta specializzazione o funzionario direttivo con contratto di diritto privato individuale e a tempo determinato scegliendolo intuitu personae e per curriculum. 3. Alternativamente per l'esercizio di tali funzioni il Sindaco può anche stipulare delle convenzioni locatio operis”*.

In esecuzione di tale disposizione regolamentare, con deliberazione della Giunta Comunale n. 4 del 30.6.2008 sono stati costituiti l'Ufficio di *staff* del Sindaco, della Giunta e degli Assessori, comprendente anche un Ufficio Informazione, Stampa e Collaborazione amministrativa; e l'Ufficio di *staff* del vice Sindaco e degli Assessori.

La dotazione organica prevista per tali uffici consisteva rispettivamente in un Dirigente amministrativo; un Istruttore direttivo cat. D1; un Istruttore cat. C; due Autisti cat. A; due Ausiliari cat. A, oltre ad un Portavoce cat. D3 e a un altro Istruttore direttivo cat. D1 per l'Ufficio di *staff* del Sindaco; e di un Istruttore direttivo cat. D1, due Istruttori cat. C e due Ausiliari cat. A per l'Ufficio di *staff* del vice Sindaco.

Nello stesso atto era stabilito che *“per il personale di qualifiche per l'accesso alle quali è richiesto il titolo di studio del diploma di laurea o diploma di scuola media superiore si può far ricorso a collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato... nel mentre per il restante personale si fa ricorso a dipendenti dell'Ente, scelti rispettivamente, dal Sindaco e dal Vice Sindaco, con propri provvedimenti”*.

Successivamente, con deliberazione della Giunta Comunale n. 22 del 5.7.2011 (*all. n. 8*), è stato istituito l'Ufficio di *staff* alle dirette dipendenze del Sindaco e della Giunta Comunale, determinandone la dotazione organica in: un Dirigente di *staff*, con funzione di responsabile della struttura; un Funzionario cat. D3, con compiti di collaborazione e studio; un Istruttore direttivo cat. D1; sei Collaboratori amministrativi cat. B3, dei quali tre alle dipendenze funzionali del Sindaco e tre alle dipendenze funzionali degli Assessori, tutti con compiti di segreteria.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 39 del 19.7.2011 la dotazione organica dell'Ufficio di *staff* è stata incrementata di una ulteriore unità lavorativa cat. D3, profilo professionale Funzionario.

Riguardo gli incarichi conferiti presso il Comune di Casoria ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., si formulano le osservazioni che seguono.

I provvedimenti di costituzione degli uffici politici dell'Ente avrebbero dovuto contenere adeguate motivazioni in termini di pubblico interesse, con specifico riferimento alle concrete esigenze dell'ufficio di supporto dell'attività del vertice politico³⁰.

Provvedimenti dotati delle caratteristiche appena richiamate non sono stati riscontrati in vista della costituzione degli Uffici di supporto agli organi politici del Comune di Casoria. In particolare, le deliberazioni della Giunta Comunale adottate nella materia consistevano sostanzialmente nella previsione della provvista di risorse umane degli Uffici, con una sintetica indicazione dei compiti attribuiti a ciascuna unità lavorativa: alcun riferimento era in quella sede contenuto alla congruità della dotazione organica degli Uffici in tale maniera costituiti rispetto alle funzioni che questi erano chiamati a svolgere³¹.

Una simile indeterminatezza ha condotto all'inclusione, negli Uffici di *staff* innanzi menzionati, anche di dipendenti dalle caratteristiche non richieste: a titolo di esempio, gli Uffici di *staff* degli organi istituzionali risultavano comprendere, come attestato dallo "atto di indirizzo" della Giunta Comunale prot. n. 169 del 31.3.2009, anche tre unità lavorative inquadrare nella categoria professionale B, che non erano contemplati nella composizione di tali Uffici di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 4/2008, sopra citata.

Sotto lo stesso aspetto, si segnala come la composizione dell'Ufficio di *staff* del Sindaco, della Giunta e degli Assessori del Comune di Casoria, individuata con decreto sindacale n. 131 dell'8.7.2011, includesse sei dipendenti inquadrati nella categoria professionale B3, a

³⁰ È infatti pur sempre un interesse pubblico meritevole di soddisfazione che deve essere sotteso alla costituzione degli uffici politici: tale interesse deve essere reso esplicito, al fine di consentire il sindacato dell'azione amministrativa rispetto ai canoni di efficacia e di economicità, "i quali ormai vanno considerati limiti esterni dell'azione amministrativa, come tali sindacabili nel giudizio di responsabilità amministrativa, atteso che, in forza dell'art. I della citata legge n.241/1990, operano come limiti della stessa legittimità (Corte di cassazione, Sezioni unite, n.10069/2011, n.21660/2009)": Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1552 del 9.4.2013.

³¹ Tale requisito, che costituisce una diretta applicazione dei principi, di rango costituzionale, di buon andamento e di trasparenza dell'azione amministrativa, è stato affermato in alcune recenti sentenze della magistratura contabile: Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1953 del 16.5.2013.

fronte delle due unità previste nella composizione approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 22/2011.

Sotto diverso profilo, il reclutamento di unità lavorative da inserire nei suddetti Uffici di *staff* di soggetti estranei all'Amministrazione non è stato preceduto dalla verifica della mancanza, nel personale in servizio presso l'Ente, di dipendenti da adibire alle mansioni richieste: anche per tali incarichi di carattere fiduciario, infatti, la magistratura contabile ha affermato la necessità di una simile ricognizione, in considerazione del fatto che *“il conferimento di incarichi a soggetti esterni non può considerarsi una prerogativa meramente e ampiamente discrezionale del conferente, ma va opportunamente collocata nel contesto normativo ordinamentale, che consente il ricorso a professionalità esterne solo per giustificati motivi e per l'effettiva utilità della pubblica amministrazione”*³². Non risulta al contrario esperita tale ricognizione in relazione all'assunzione delle seguenti unità lavorative:

- dott.ssa A. Borriello – Istruttore direttivo cat. D1 - assunta con decreto sindacale n. 22 del 15.10.2008, il cui incarico è stato prorogato con successivi decreti sindacali fino alla data del 30.6.2011 (decreto sindacale n. 116 del 27.12.2010);
- dott.ssa D. Iavolato – Istruttore direttivo amministrativo cat. D1 - assunta con decreto sindacale n. 75 del 28.12.2009, il cui incarico è stato prorogato con successivi decreti sindacali fino alla data del 30.6.2011 (decreto sindacale n. 117 del 27.12.2010);
- dott. P. Borzillo – inquadrato nella cat. D1 – assunto con decreto sindacale n. 135 del 2.8.2011, il cui incarico è stato prorogato con successivo decreto sindacale fino alla data del 31.10.2012 (decreto sindacale n. 178 del 27.7.2012).

Infine, si rimarca la circostanza per la quale ai componenti dell'Ufficio di *staff* inquadrati nelle categorie professionali A e B nei rispettivi atti di costituzione fossero esplicitamente attribuiti compiti sintetizzati come “addetti all'ufficio” e “segreteria”. La magistratura contabile ha avuto modo di esprimersi anche su questo aspetto, puntualizzando 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

³² Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1552 del 16.5.2013.

organi politici dalla legge, rimanendo pertanto esclusa qualsiasi altra mansione che possa essere disbrigliata dalla struttura amministrativa dell'Ente³³.

Le considerazioni fino a questo punto esposte portano a concludere che le assunzioni di soggetti esterni all'Ente alle quali si è proceduto ex art. 90 T.U.E.L. presso il Comune di Casoria negli anni dal 2009 in avanti sono state disposte in relazione a funzioni non determinate in maniera univoca. Conseguenza di tale indeterminatezza è stato il fatto che la provvista di personale per tali Uffici è stata operata in maniera non conforme alla loro dotazione organica, a sua volta non sufficientemente motivata sotto il profilo del pubblico interesse.

Oltre a tanto, non si è dato luogo alla verifica della sussistenza di professionalità adeguate nel personale in servizio presso l'Ente, prima di procedere all'assunzione di soggetti esterni; e le mansioni attribuite ai dipendenti inquadrati nelle categorie economiche meno elevate sono consistite in compiti meramente operativi, ben distanti dalle "funzioni di indirizzo e di controllo" per l'esercizio delle quali la normativa consente la costituzione degli Uffici di *staff*.

Quanto alla previsione del conferimento, tra i componenti dell'organo di *staff*, anche di incarichi con qualifica dirigenziale, la chiara dizione dell'art. 90, comma 2, T.U.E.L. ("*al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali*") porta ad escludere la legittimità di un inquadramento con contratto dirigenziale del personale inserito con funzioni di *staff* dell'organo di vertice politico, come recentemente confermato anche dalla magistratura contabile³⁴.

In simili condizioni, l'onere economico sostenuto dalle casse del Comune di Casoria per la retribuzione di lavoratori assunti ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L. potrebbe avere

³³ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza n. 348 del 12.7.2012; Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1552 del 9.4.2013, citata.

³⁴ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo del Piemonte, deliberazione n. 312/2013/SRCPIE/PAR del 29.8.2013: "l'inquadramento con contratto dirigenziale, ex art. 110 TUEL, del predetto personale di staff contrasta con la configurazione degli uffici istituiti ai sensi dell'art. 90 TUEL" poiché "difettano nel personale in staff all'Organo politico i requisiti propri dell'attività gestionale, intestati dalla legge ai dirigenti dell'ente locale, così come espressamente declinati nell'art. 107 del TUEL (Funzioni e responsabilità della dirigenza), ed in particolare la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuita mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, e tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli Organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, nonché tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo politico".

rappresentato un esborso a fronte del quale nessuna utilità l'Amministrazione ha ritratto, integrando per tale via gli estremi del danno erariale.

II. - Rapporti di collaborazione.

Generalità.

La tematica dei rapporti di collaborazione instaurati dalle pubbliche amministrazioni è stata oggetto, negli anni più recenti, di numerosi interventi legislativi. Tali interventi sono diretti a prevedere misure per il contenimento di tali rapporti, che avevano conosciuto un'espansione considerevole, e non sempre motivata. Agli interventi legislativi si devono aggiungere importanti contributi, da parte soprattutto della Corte dei Conti e del Dipartimento della Funzione Pubblica, che hanno fornito strumenti interpretativi ed esplicativi della normativa.

La materia trova la sua regolamentazione di massima nell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001 e, con specifico riferimento agli Enti locali, nell'art. 110, comma 6, del T.U.E.L. La prima delle norme citate, in particolare, è stata oggetto nel corso degli anni di ripetute modifiche, che hanno di volta in volta delineato in maniera sempre più accurata le condizioni e i limiti che è necessario rispettare per fare ricorso a collaborazioni esterne da parte di tutte le pubbliche amministrazioni. Tali modifiche sono state introdotte sulla scorta dei criteri fissati soprattutto dalla giurisprudenza contabile: la Corte dei Conti infatti, nelle sue varie articolazioni, ha avuto modo di affrontare numerose volte il tema del conferimento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni, arricchendo la fattispecie astratta di una serie di requisiti, e anticipando per tale via i successivi interventi del legislatore. Tali requisiti, la cui analisi è sviluppata sotto diversi profili in varie sentenze, sono compendiate nella pronuncia della Corte dei Conti - Sezioni Unite in sede di controllo del 15.2.2005.

Si rammenta inoltre che, in virtù della novella apportata dal D.L. n. 223/2006 all'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, il comma 6-ter di tale disposizione prevede l'esplicito obbligo, a carico degli Enti locali, di adeguare i regolamenti di cui all'art. 110, comma 6, del T.U.E.L. – in base ai quali gli Enti locali stessi possono prevedere la possibilità di avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità – ai principi di cui al comma 6.

Rapporti di collaborazione instaurati presso il Comune di Casoria.

È stata individuata e richiesta, ricavandola dai repertori delle deliberazioni della Giunta Comunale e delle determinazioni dirigenziali, la documentazione relativa ad una serie di

rapporti di collaborazione con soggetti esterni dei quali si è avvalso il Comune di Casoria, al fine di verificarne la rispondenza ai presupposti e ai requisiti previsti dalla vigente normativa.

I rapporti di collaborazione presi in esame sono i seguenti:

a) Incarico di attività di supporto al Dirigente del Settore Pianificazione e Controllo del Territorio; incarico di supporto al Responsabile del Procedimento per l'istruttoria dei Permessi di Costruire; incarico di supporto al Responsabile del Procedimento e coordinamento dell'8° Settore Pianificazione e Controllo del Territorio.

Con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 1767 del 19.12.2007 è stato conferito all'arch. A. Fontanella l'incarico, della durata di tre mesi, di espletamento delle attività di supporto al Dirigente del Settore Pianificazione e Controllo del Territorio, determinando il compenso a favore del professionista incaricato in € 15.000 oltre IVA ed oneri previdenziali.

La "convenzione per il conferimento dell'incarico professionale – Istruttorie pratiche P.d.C." è stata stipulata tra il Comune di Casoria e l'arch. A. Fontanella in data 14.1.2008: l'oggetto era costituito (art. 2) dallo "incarico di collaborazione e supporto al Settore 8° Pianificazione del Territorio e Servizio competente per le seguenti attività: istruttorie di n° 150 pratiche di Permessi di Costruire". La durata dell'incarico (art. 4) era fissata in tre mesi; il corrispettivo previsto per il professionista incaricato (art. 5) era quantificato in € 15.000, oltre IVA ed oneri previdenziali.

Con determinazione dirigenziale n. 794 dell'11.7.2008 è stato stabilito di "conferire il prolungamento temporale senza ulteriore impegno di spesa dell'incarico di cui alla determinazione n. 1767 del 19/12/2007 all'arch. Antonio Fontanella", per la durata di ulteriori tre mesi. Tale proroga era del resto già stata formalizzata con una integrazione, sottoscritta in data 4.7.2008, alla convenzione innanzi esaminata, nella quale tale proroga era motivata con la finalità di perseguire integralmente l'oggetto della convenzione originaria, e con la difficoltà dell'incarico.

Un ulteriore "prolungamento temporale" della durata di tre mesi è stato disposto con le stesse modalità con determinazione dirigenziale n. 1099 del 3.10.2008. Anche tale prolungamento è stato formalizzato, con atto sottoscritto dalle parti in data 3.10.2008, motivato negli stessi termini del precedente, ma senza indicazione del periodo del

“prolungamento temporale”, che pertanto si doveva intendere come disposto *sine die*.

In relazione alle modalità di liquidazione del corrispettivo a favore dell'arch. A. Fontanella per l'incarico di collaborazione e supporto al Settore Pianificazione e Controllo del Territorio, il Comune di Casoria ha prodotto i seguenti atti:

- atto denominato “dispositivo di pagamento” Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 39 del 12.12.2008, con il quale, dietro rilascio di fattura fiscale, è stata liquidata la somma di € 6.120;
- atto denominato “dispositivo di pagamento” Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 16 del 7.5.2009, con il quale, dietro rilascio di fattura fiscale, è stata liquidata la somma di € 3.060;
- atto denominato “dispositivo di pagamento” Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 3 del 20.1.2010, con il quale, dietro rilascio di fattura fiscale, è stata liquidata la somma di € 1.836.

In seguito, con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 74 del 20.1.2010 (*all. n. 9*) l'incarico professionale affidato all'arch. A. Fontanella è stato rettificato qualificandolo come “supporto al Responsabile del Procedimento per l'istruttoria dei Permessi di Costruire”, stabilendo che il compenso a favore del professionista incaricato era quantificato in € 15.878 compresi IVA ed oneri previdenziali. Tale spesa era parzialmente (€ 8.516) imputata sull'impegno assunto con determinazione dirigenziale n. 1064 del 29.9.2008 avente ad oggetto “Approvazione avviso pubblico ed impegno spesa per affidamento incarico istruttoria pratiche edilizie”, a valere sul quale non risulta siano state erogate somme al professionista interessato.

Con determinazione dirigenziale n. 768 del 17.6.2010 l'incarico dell'arch. A. Fontanella è stato rimodulato come “supporto al Responsabile del Procedimento e coordinamento dell'8° Settore Pianificazione e Controllo del Territorio”; si è confermato che l'incarico “dovrà essere svolto entro l'approvazione del Piano Urbanistico Comunale in itinere”, e si è stabilito che il compenso di € 20.600 sarebbe stato versato in rate mensili.

In relazione alle modalità di liquidazione dell'incarico da ultimo indicato il Comune di Casoria ha prodotto i seguenti atti:

atto denominato “dispositivo di pagamento” Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 24 del 9.9.2010, con il quale, dietro rilascio di fattura fiscale, è stata liquidata la somma di € 3.427,20;

atto denominato "dispositivo di pagamento" Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 27 del 18.10.2010, con il quale, dietro rilascio di fattura fiscale, è stata liquidata la somma di € 3.427,20.

b) Incarico di supporto al Servizio Tributi del Comune di Casoria.

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1769 del 22.9.2011 è stato affidato il servizio legale di supporto al Servizio Tributi del Comune di Casoria, consistenti nell'esame preventivo delle pratiche di contenzioso tributario e di sostituzione in udienza, all'avv. S.R. Cassettino e all'avv. A. Cimmino, collocatisi rispettivamente al terzo e al quarto posto della graduatoria di merito della procedura, indetta con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1367 del 10.11.2007, per l'affidamento dell'incarico di sostituzione in udienza dei procuratori e difensori del Comune di Casoria. Con lo stesso atto si è provveduto ad approvare lo schema di contratto relativo all'incarico *de quo*, per la successiva sottoscrizione con i professionisti interessati; e si è assunto impegno di spesa di € 12.000, occorrente per il trimestre ottobre/dicembre.

I contratti "di servizi legali al Servizio Tributi del Comune di Casoria" sono stati entrambi sottoscritti in data 7.10.2011: l'oggetto degli stessi (art. 2) consisteva nel "servizio di assistenza al Servizio Tributi del Comune di Casoria nelle persone del Dirigente del Settore Finanziario e del Funzionario Responsabile dei Tributi, consistente, a titolo esemplificativo, nella sostituzione in udienza presso le Commissioni Tributarie provinciale e regionale, per la verifica dei presupposti per la revoca in autotutela dei provvedimenti assunti dall'Ente in materia tributaria e, infine, per la predisposizione delle memorie difensive". Il compenso a favore dei professionisti (art. 4) era fissato in € 2.000 lordi mensili; la durata del contatto (art. 7) era stabilita in un anno a decorrere dal giorno 7.10.2011.

In relazione all'incarico qui in esame, con diversi atti di liquidazione è stata versata all'avv. S.R. Cassettino la somma complessiva di € 29.790,80 IVA compresa; all'avv. A. Cimmino la somma di € 33.046,42 IVA compresa, dietro rilascio di fattura fiscale.

c) Incarico di assistenza legale in materia di locazione e gestione del patrimonio immobiliare.

Con determinazione dirigenziale Settore Gestione Patrimonio n. 2796 del 30.12.2011 si è stabilito di procedere “alla selezione di un avvocato con comprovata esperienza in materia di locazioni e, più in generale, di gestione del patrimonio immobiliare di proprietà comunale”, il cui rapporto sarebbe stato regolato dalla convenzione il cui schema era allegato all’atto in esame (in realtà non era allegato nessun atto).

Con successiva determinazione dirigenziale n. 99 del 13.1.2012 l’incarico del quale si tratta è stato conferito all’avv. L. Frontoni, con la specificazione che “*l’incarico resta subordinato all’accettazione da parte del professionista incaricato delle modalità e dei criteri indicati nello schema di convenzione allegato al presente atto*”, che veniva nello stesso tempo espressamente approvato.

Il “contratto di servizi legali al Settore Patrimonio del Comune di Casoria” è stata stipulata tra il Comune di Casoria e l’avv. L. Frontoni in data 1.2.2012: l’oggetto della prestazione (art. 2) era definito come “servizio di assistenza al Settore Patrimonio del Comune di Casoria”, e consisteva nella redazione di pareri su una serie di tematiche delle quali era fornito un elenco a titolo esemplificativo. Il corrispettivo previsto a fronte della prestazione del professionista incaricato era quantificato (art. 4) in € 20.000, comprensivi di IVA e cassa di previdenza; la durata dell’incarico (art. 6) era fissata in nove mesi, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione.

L’incarico in esame è stato prorogato con il medesimo professionista mercé determinazione dirigenziale n. 3047 del 13.12.2012 (*all. n. 10*), con la quale è stato anche approvato lo schema di convenzione da sottoscrivere tra le parti. Quest’ultima è stata effettivamente sottoscritta in data 17.12.2012, e aveva contenuto del tutto e per tutto analogo a quella originaria, segnatamente con riferimento agli aspetti dell’oggetto, del corrispettivo e della durata.

I corrispettivi previsti per l’incarico originario e per la proroga sono stati interamente corrisposti all’avv. L. Frontoni.

d) Incarico di supporto tecnico-amministrativo al Settore Lavori Pubblici.

Con determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 2913 del 5.12.2012 (*all. n. 11*) è stato conferito in via diretta all’ing. S. Romanucci l’incarico di

supporto tecnico-amministrativo al dirigente del Settore lavori Pubblici per l'espletamento di una serie di attività connesse alla redazione e all'attuazione del Piano annuale e pluriennale delle opere pubbliche, stabilendo al contempo che l'incarico avrebbe avuto una durata di otto mesi e determinando il compenso di € 13.000, comprensivi di ogni onere connesso.

La "convenzione per il conferimento dell'incarico di supporto tecnico-amministrativo al Settore" è stata stipulata tra il Comune di Casoria e l'ing. S. Romanucci in data 12.12.2012; l'oggetto della prestazione (art. 2) era semplicemente definito come "attività di supporto tecnico-amministrativo al Settore I.J.PP.-Manutenzione" La durata dell'incarico (art. 3) era fissata in otto mesi, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione; il corrispettivo previsto a fronte della prestazione del professionista incaricato era quantificato (art. 4) in € 13.000, comprensivi di ogni onere connesso.

All'ing. S. Romanucci è stato liquidato, con distinti atti, (determinazioni dirigenziali n. 881 del 24.5.2013; n. 1365 del 29.7.2013) l'importo di € 9.750, dietro rilascio di fattura fiscale, per le prestazioni connesse all'attività di supporto del Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni del Comune di Casoria. Con altra determinazione dirigenziale (n. 123 del 17.1.2014) è stata liquidata l'ulteriore somma di € 3.250, che tuttavia non ha trovato completa copertura finanziaria.

Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 2191 del 20.12.2013 è stato nuovamente conferito con le stesse modalità, stavolta all'ing. A. Salzano, l'incarico di supporto tecnico-amministrativo al dirigente del Settore Lavori Pubblici per l'espletamento di una serie di attività connesse alla redazione e all'attuazione del Piano annuale e pluriennale delle opere pubbliche. L'incarico in questione avrebbe avuto una durata di sei mesi; il compenso era determinato in € 8.000, comprensivi di ogni onere connesso.

La "convenzione per il conferimento dell'incarico di supporto tecnico-amministrativo al Settore" è stata stipulata tra il Comune di Casoria e l'ing. A. Salzano in data 16.1.2014; l'oggetto della prestazione (art. 2) era il medesimo della convenzione precedentemente esaminata, ossia la "attività di supporto tecnico-amministrativo al Settore LL.PP.-Manutenzione" La durata dell'incarico (art. 3) era fissata in sei mesi, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione; il corrispettivo previsto a fronte della prestazione del professionista incaricato era quantificato (art. 4) in € 8.000, comprensivi di ogni onere connesso.

Nulla è stato liquidato al professionista incaricato a seguito della prestazione dedotta nella convenzione innanzi esaminata.

e) Incarico di supporto al Comitato del controllo analogo.

Con determinazione dirigenziale Settore Gestione Patrimonio e Ambiente n. 3153 del 27.12.2012 è stato approvato avviso pubblico per la selezione di un professionista esperto al quale affidare l'incarico di supporto all'Ufficio del controllo analogo del Comune di Casoria.

Con determinazione dirigenziale n. 1229 del 10.7.2013 è stato approvato il verbale della commissione giudicatrice, ed è stato di conseguenza affidato l'incarico di supporto all'Ufficio del Controllo analogo del Comune di Casoria all'avv. E. Guido per la durata di un anno.

Il contratto di servizi legali di supporto al Comitato di controllo analogo della società Casoria Ambiente s.p.a. è stato stipulato tra il Comune di Casoria e l'avv. E. Guido in data 17.7.2013: l'oggetto della prestazione (art. 2) consisteva nella "prestazione di opera intellettuale tecnico legale di supporto al Comitato... nell'esercizio del controllo analogo sulla società Casoria Ambiente s.p.a.". Il corrispettivo forfetario previsto a fronte della prestazione del professionista incaricato era quantificato (art. 4) in € 16.000, comprensivi di IVA e cassa di previdenza; la durata del contratto (art. 6) era fissata in dodici mesi, decorrenti dalla data di sottoscrizione della convenzione.

All'avv. E. Guido è stato a tutt'oggi corrisposto l'importo di € 10.666,64, relativo alle prestazioni eseguite nel periodo 17.7.2013-9.4.2014.

f) Incarico di Ingegnere di supporto al Settore Ambiente e Patrimonio.

Con determinazione dirigenziale Settore Patrimonio e Ambiente n. 662 dell'11.4.2013 è stato approvato lo schema di avviso pubblico per l'individuazione di un Ingegnere Civile – Ambientale di supporto al Settore Ambiente e Patrimonio del Comune di Casoria, per una durata di sette mesi e dietro pagamento di un compenso pari a € 6.066. Con determinazione dirigenziale n. 783 del 7.5.2013 si è preso atto dei verbali di gara relativi alle operazioni per la valutazione e selezione del professionista esterno di supporto al Settore Ambiente e Patrimonio, ed è stato affidato l'incarico all'ing. G.F. Giacco.

La convenzione con il professionista selezionato è stata sottoscritta in data 20.5.2013:

essa aveva ad oggetto (art. 2) semplicemente il “supporto tecnico agli Uffici Ambiente e Gestione del Patrimonio” del Comune di Casoria. L’emolumento forfetario mensile lordo previsto per la prestazione di cui all’oggetto era fissato (art. 4) in € 866,57 mensili; la durata della convenzione (art. 7) era prevista in sette mesi a decorrere dal giorno 20.5.2013.

Il rapporto tra il Comune di Casoria e l’ing. G.F. Giacco è stato rinnovato per la durata di sette mesi mercé determinazione dirigenziale n. 2174 del 19.12.2013. Tale rinnovo è stato formalizzato con atto di convenzione sottoscritto dalle parti in data 8.1.2014, avente contenuto in tutto e per tutto analogo alla convenzione originaria. La durata della convenzione era fissata in sette mesi decorrenti dalla data del 9.1.2014.

Conclusioni.

Con riferimento agli incarichi di collaborazione esterni conferiti dal Comune di Casoria che sono stati presi in esame, si formulano le seguenti osservazioni, alla luce della normativa in vigore (rappresentata principalmente dall’art. 7, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001 nelle sue varie formulazioni, e dall’art. 110, comma 6, T.U.E.L.) e dei principali parametri di legittimità enunciati dalla giurisprudenza contabile nella pronuncia a Sezioni Riunite in sede di controllo del 5.2.2005, sopra citata, e successivamente elaborati in sede giurisprudenziale, nelle sentenze che si sono occupate della materia degli incarichi ad esterni³⁵:

- non è attestata, in alcuno degli atti con i quali si è dato luogo al conferimento degli incarichi, un’attività di reale ricognizione delle professionalità esistenti all’interno dell’Ente, dalla quale si evinca in maniera univoca l’inesistenza delle capacità delle quali si necessitava;
- in più di un caso (*sub a.; sub d.*) il conferimento degli incarichi non è stato preceduto da una indagine comparativa dei *curricula* di vari professionisti, volta ad accertare quale di essi fosse in possesso delle competenze adeguate agli scopi che l’Amministrazione conferente si prefiggeva di conseguire. È pertanto lecito chiedersi sulla base di quali criteri i professionisti incaricati siano stati prescelti;

³⁵ La necessità che, nell’analisi della legittimità del conferimento di incarichi a collaboratori esterni, la disciplina normativa di riferimento non vada disgiunta dai principi elaborati dalla giurisprudenza contabile è affermata, tra le altre, in Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza n. 282 del 18.4.2008.

- in alcuno dei casi presi in considerazione risulta attestato il riscontro sulla rispondenza tra quanto prodotto dal collaboratore e le esigenze dell'Amministrazione; né, nei casi in cui ciò era previsto nella convenzione, sono state rilevate le istruzioni/direttive alle quali il collaboratore si sarebbe dovuto attenere nello svolgimento della propria opera.

Si rileva, a questo proposito, che le proroghe accordate all'incarico di attività di supporto al Dirigente del Settore Pianificazione e Controllo del Territorio (*sub a.*) sono state motivate niente altro che con la necessità di completare l'istruzione delle pratiche di permessi di costruire da parte del professionista incaricato. Questi non ha dunque portato a compimento nei tempi previsti dalla convenzione originaria l'incarico, in relazione al quale gli è stato corrisposto il corrispettivo pattuito; oltre a tanto, le proroghe che gli sono state concesse non contengono motivazioni apprezzabili in termini di pubblico interesse;

- non solamente l'oggetto della prestazione risulta in molti casi essere alquanto generico o addirittura indeterminato (*sub b.*; *sub d.*; *sub f.*); ma, nel caso esaminato *sub a.*, esso ha mutato natura in corso di esecuzione (*sub a.*). Tale circostanza non ha potuto non comportare difficoltà, da parte del Comune di Casoria, in relazione all'adempimento dell'incarico: *in primis*, il riscontro dell'operato del collaboratore incaricato con le esigenze dell'Amministrazione, ai fini della liquidazione del corrispettivo. Di una simile operazione non risulta essere stata fornita attestazione nei provvedimenti di liquidazione delle competenze professionali.

Con specifico riferimento agli incarichi di consulenza di natura legale (*sub b.*; *sub c.*), si rileva che la genericità dell'oggetto della prestazione va di pari passo con la mancanza dei requisiti della attualità e della concretezza, riferiti alle esigenze dell'Amministrazione che il ricorso al rapporto di collaborazione era diretto a soddisfare. La necessità della sussistenza di tali requisiti è stata evidenziata dalla magistratura contabile³⁶, che qualifica incarichi del genere come aventi oggetti non solo generici ed indeterminati, ma anche non riferibili ad esigenze attuali: essi riguardano dunque prestazioni del tutto eventuali, in quanto future e incerte. Gli incarichi caratterizzati in questa maniera sono produttivi di danno alle finanze dell'amministrazione conferente.

A tali considerazioni si aggiunga che non è stata fornita la dimostrazione che le questioni sottoposte all'esame dei collaboratori non potessero essere utilmente evase dai dirigenti dei

³⁶ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria, sentenza n. 846 dell'11.12.2007.

Settori dell'Ente che hanno conferito gli incarichi, rendendo per tale via superfluo il ricorso a professionisti esterni;

- in alcuno dei casi esaminati è stata indicata, negli atti con i quali gli incarichi sono stati conferiti, i parametri in base ai quali sono stati determinati i corrispettivi a favore dei collaboratori incaricati: non è pertanto possibile stabilire se essi siano stati erogati in misura proporzionale all'utilità ritratta dall'Amministrazione dalla loro opera professionale;
- si pone infine in evidenza come gli incarichi conferiti all'arch. A. Fontanella (*sub a.*), così come quello relativo alla assistenza legale in materia di locazione e gestione del patrimonio immobiliare (*sub c.*) siano stati soggetti a proroghe, delle quali non sono state riscontrate motivazioni se non in termini generici, in contrasto con il principio della preventiva determinazione della durata degli incarichi conferiti a collaboratori esterni.

Le irregolarità in materia di conferimento degli incarichi da parte del Comune di Casoria fino a questo punto rilevate, ponendosi in contrasto, oltre che con le disposizioni legislative e con i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti innanzi richiamati, anche con quanto stabilito dal proprio Regolamento per l'affidamento di incarichi di collaborazione: ciò può essere stato produttivo di danno erariale per le finanze dell'Amministrazione conferente, nella misura delle somme di volta in volta liquidate ai collaboratori incaricati.

Non risulta inoltre essere stata disposta la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti³⁷, ai sensi dell'art. 1, comma 173, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, degli incarichi passati in rassegna, i corrispettivi dei quali erano superiori a cinquemila euro su base annuale.

³⁷ Su questo punto si veda la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 7/IADC/2009 del 13.3.2009.

III. - Adempimenti in materia di mobilità del personale.

Gli atti con i quali il Comune di Casoria ha formalmente adottato i programmi triennali del fabbisogno di personale, già esaminati in altra sezione della presente relazione, non contengono l'attestazione, richiesta dall'art. 34, comma 6, del decreto legislativo n. 165/2001, riguardante la verificata impossibilità di ricollocare il personale in disponibilità iscritto nell'apposito elenco.

Il successivo art. 34-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 165/2001 – introdotto dalla legge 16 gennaio 2003 n. 3³⁸ – stabilisce, a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso d.lgs., obblighi di comunicazione, da effettuare preventivamente all'avvio delle procedure di assunzione di personale. Le amministrazioni comunali, in particolare, sono tenute a comunicare alle strutture provinciali e regionali di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997 n. 469, oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, le informazioni riguardanti l'area, il livello e la sede di destinazione per i quali si intende bandire il concorso nonché, se necessario, le funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste. Tali comunicazioni sono necessarie ai fini della ricollocazione del personale in disponibilità di altre amministrazioni.

Il Comune di Casoria ha dato esecuzione con le seguenti modalità alle prescrizioni di cui all'art. 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001:

- con nota prot. n. 43705 del 1.12.2011, indirizzata alla Giunta Regionale della Campania - Settore Osservatorio Mercato del Lavoro; e al centro per l'impiego della Provincia di Napoli è stato comunicato l'intendimento dell'Ente di procedere alla copertura dei posti di dirigente del Settore Polizia Locale e di dirigente del Settore Pianificazione del Territorio;
- con nota prot. n. 16748 del 6.5.2013, indirizzata alla Giunta Regionale della Campania - Settore Osservatorio Mercato del Lavoro; e al centro per l'impiego della Provincia di Napoli è stato comunicato l'intendimento dell'Ente di procedere alla copertura dei posti di dirigente del Settore Servizi Sociali; di dirigente Contabile; di un posto di Istruttore Direttivo tecnico cat. D1; di Istruttore direttivo amministrativo cat. D1.

³⁸ "Disposizioni ordinarie in materia di pubblica amministrazione".

Non risultano invece trasmesse le previste comunicazioni relativamente alla procedura concorsuale per la copertura di dieci posti di Agente di Polizia Municipale cat. C, indetta con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 214 del 20.2.2009.

Il comma 4 dell'art. 34-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 sanziona con la nullità di diritto le assunzioni effettuate in violazione delle disposizioni ivi contenute in materia di comunicazioni per la mobilità del personale.

IV. - Adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi e anagrafe delle prestazioni.

Incompatibilità.

Ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 8 aprile 2013 n. 39³⁹, il responsabile del Piano anticorruzione di ciascuna amministrazione pubblica è tenuto a curare, anche attraverso le disposizioni del piano anticorruzione, che nell'amministrazione siano rispettate le disposizioni relative alla inconferibilità e alla incompatibilità degli incarichi.

L'art. 18, comma 3, della stessa disposizione normativa prescrive che le Regioni e gli Enti locali adeguino i propri ordinamenti individuando le procedure interne e gli organi che in via sostitutiva possono procedere al conferimento degli incarichi nel periodo di interdizione degli organi titolari.

Il Segretario Generale del Comune di Casoria ha trasmesso, con nota prot. n. 11252 del 25.3.2014, richiesta di dichiarazione riguardante l'insorgenza di cause di inconferibilità o di incompatibilità degli incarichi ai dirigenti in servizio presso l'Ente, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 38/2013.

Incarichi autorizzati a propri dipendenti.

Il Comune di Casoria non ha provveduto alla trasmissione degli incarichi autorizzati a propri dipendenti negli anni dal 2009 al 2013 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il sistema denominato “Anagrafe delle prestazioni”.

A tale riguardo, si pone in evidenza che non è stato possibile, nel corso della verifica amministrativo-contabile, procedere ad un censimento che avesse la caratteristica dell'attendibilità sugli incarichi conferiti a propri dipendenti presso il Comune di Casoria. Ciò, in quanto, come è stato dichiarato, le autorizzazioni sono state concesse in maniera assolutamente informale, e comunque tale da non consentire una mappatura di tali incarichi.

Sono state trasmesse allo scrivente Ispettore le dichiarazioni rese da alcuni dei dirigenti in servizio presso il Comune di Casoria: anche nei casi nei quali, come quello del Settore

³⁹ “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

Avvocatura, è stata rilevata la concessione di simili autorizzazioni, la trasmissione delle stesse non è stata curata dai competenti Uffici dell'Ente.

Il termine, previsto all'art. 53, comma 12, del decreto legislativo n. 165/2001, per la comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica, con le modalità ivi previste, da parte di ogni Amministrazione, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, dei compensi, relativi all'anno precedente, da esse erogati o della cui erogazione abbiano avuto comunicazione da soggetti pubblici o privati, originariamente previsto al 30 giugno di ogni anno, è stato ridotto, con decorrenza 28.11.2012, al quindicesimo giorno dalla effettiva erogazione del compenso, ai sensi dell'art. 1, comma 42, della legge 6 novembre 2012 n. 190⁴⁰.

Il comma 15 dell'art. 53 del decreto legislativo n. 165/2001 sanziona con il divieto di conferire nuovi incarichi ai propri dipendenti le amministrazioni che non abbiano provveduto ad effettuare le comunicazioni di cui sopra.

Comunicazione degli incarichi conferiti a collaboratori esterni.

Il Comune di Casoria ha dato esecuzione in maniera soltanto parziale all'obbligo di comunicazione semestrale, posto dall'art. 53, comma 14, del d.lgs. 165/2001 a carico delle amministrazioni pubbliche, dell'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, corredato dell'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Rispetto agli incarichi esaminati in altra sezione della presente relazione, non sono state riscontrate le comunicazioni riguardanti i seguenti incarichi:

1. Incarico di assistenza legale in materia di locazione e gestione del patrimonio immobiliare (avv. L. Frontoni - proroga del 17.12.2012);
2. Incarico di supporto tecnico-amministrativo al Settore Lavori Pubblici (ing. A. Salzano);
3. Incarico di supporto al Comitato del controllo analogo (avv. F. Guido).

L'art. 53, comma 15, del decreto legislativo n. 165/2001 pone a carico delle amministrazioni che si rendano inadempienti rispetto agli obblighi previsti ai commi da 11 a 14, tra i quali è incluso l'obbligo di comunicazione semestrale dell'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della

⁴⁰ "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti (comma 14), la sanzione del divieto di conferire nuovi incarichi fino a quando non adempiono.

Ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33⁴¹, inoltre, la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione per i quali è previsto un compenso costituisce condizione per l'acquisizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi.

⁴¹ "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

V. - Progressioni verticali e stabilizzazioni.

Progressioni verticali.

L'istituto delle c.d. progressioni verticali – che consistono in un percorso di sviluppo professionale, riservato ai dipendenti dell'amministrazione, che prevede il passaggio da una categoria alla categoria superiore e che si attua attraverso procedure di selezione interna – ha conosciuto, in anni recenti, una generale riconsiderazione da parte della giurisprudenza civile ed amministrativa dal punto di vista della sua assimilazione alle procedure concorsuali. Tale riconsiderazione ha preso le mosse da alcune sentenze della Corte Costituzionale intervenute già prima del processo c.d. di privatizzazione del pubblico impiego, all'inizio degli anni Novanta, nelle quali è stato affermato il principio - ricavato dall'art 97 della Costituzione, che prescrive l'accesso ai pubblici uffici mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge - secondo il quale "il concorso costituisce, di norma, la regola generale per l'accesso ad ogni tipo di pubblico impiego, anche a quello inerente ad una fascia funzionale superiore, essendo lo stesso «il mezzo maggiormente idoneo ed imparziale per garantire la scelta dei soggetti più capaci ed idonei ad assicurare il buon andamento della Pubblica amministrazione»". Tale impostazione è stata ulteriormente ribadita in successive pronunce della Corte Costituzionale, intervenute anche all'indomani della c.d. privatizzazione del rapporto di pubblico impiego: in tali pronunce è stato precisato che "il passaggio ad una fascia funzionale superiore costituisce l'accesso ad un nuovo posto di lavoro e che la selezione, alla stregua di qualsiasi altro strumento di reclutamento, deve rimanere soggetta alla regola del pubblico concorso" (v., fra le tante, le sentenze n. 161/90, n. 453/90 e n. 487/91).

In anni più recenti, le conclusioni sopra riportate risultano suffragate dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 194 del 9.5.2002, n. 373 del 23.7.2002 e n. 274 del 24.7.2003, nelle quali si afferma, in generale, che il passaggio ad una fascia funzionale superiore comporta "l'accesso ad un nuovo posto di lavoro corrispondente a funzioni più elevate ed è soggetto, pertanto, quale figura di reclutamento, alla regola del pubblico concorso" in quanto proprio questo metodo offre le migliori garanzie di selezione dei soggetti più capaci e meritevoli.

La Corte di Cassazione ha avuto modo di esprimersi sulla materia con la sentenza SS.UU. civili n. 15403 del 15 ottobre 2003. In questa sede è stato affermato il principio secondo il quale l'ingresso nella pubblica amministrazione deve avvenire tramite procedure

selettive, che sono volte ad accertare il possesso da parte del dipendente della professionalità richiesta, e che garantiscono in misura adeguata l'accesso dall'esterno. Tale modalità di ingresso deve ritenersi attuata anche in caso di attribuzione al dipendente di una qualifica superiore: di conseguenza, le procedure che consentono il passaggio da un'area inferiore all'area superiore sono da configurarsi come un vero e proprio concorso. Corollario dell'impostazione in esame è la circostanza che qualunque passaggio di un dipendente alla categoria superiore deve essere considerato a tutti gli effetti alla stregua di una assunzione.

Infine, anche il Consiglio di Stato – Commissione speciale per il Pubblico Impiego, con proprio parere n. 3556 del 9 novembre 2005, si è adeguato all'indirizzo giurisprudenziale fin qui delineato: nel citato parere è stata attribuita al giudice amministrativo la giurisdizione sulle procedure selettive per progressione verticale che abbiano comportato l'accesso del dipendente ad una categoria superiore, sul presupposto che esse implicino una novazione del rapporto di lavoro, con la loro definitiva equiparazione ad una nuova assunzione.

Questa impostazione è stata recepita in due pareri, rispettivamente del DFP - U.P.P.A. prot. n. 20276/06/1.2.3 del 22 maggio 2006, e del MEF – RGS – IGOP prot. n. 76037 del 29 maggio 2006; in particolare, nel primo di essi viene affermato che “le progressioni verticali possono essere realizzate nel limite della spesa massima complessiva per le assunzioni che ogni Ente... può effettuare secondo i criteri previsti dal d.P.C.M. 15 febbraio 2006, fermo restando la disciplina che regola le modalità concorsuali di accesso al pubblico impiego e nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni e delle dotazioni organiche vigenti”. I citati pareri, dunque, coerentemente con la equiparazione alle assunzioni di personale alle selezioni per progressione verticale, fanno rientrare queste ultime nei limiti fissati dal legislatore in materia di assunzioni di personale. Si evidenzia, a questo proposito, che l'art. 14, comma 1, CCNL del comparto Regioni – Autonomie locali del 31.3.1999 stabilisce che anche le selezioni per progressioni verticali sono “indette, ai sensi delle vigenti disposizioni, nel rispetto della programmazione in tema di gestione delle risorse umane, utilizzando le risorse a tal fine disponibili nei bilanci degli enti”. Inoltre, a norma dell'art. 35, comma 4, d. lgs. 165/2001, le selezioni per progressioni verticali, in quanto procedura di reclutamento, rientrano nella programmazione triennale del fabbisogno di personale, che gli Enti locali sono tenuti a porre in essere ai sensi dell'art. 91 T.U.E.L.

L'art. 4 del CCNL di comparto del 31.3.1999 considera comunque le procedure selettive per la progressione verticale come un sistema di reclutamento del personale avente carattere residuale, in quanto esse sono poste in essere "nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno". Con riferimento al principio dell'adeguato accesso dall'esterno per i posti vacanti nella dotazione organica dei singoli Enti, va segnalato l'indirizzo della Corte Costituzionale - ripreso da successivi pareri dell'Avvocatura dello Stato - secondo il quale una riserva di posti a favore del personale interno di ruolo non superiore al 50% dei posti messi a concorso "non contrasta con i criteri di salvaguardia del buon andamento della pubblica amministrazione e di congruità dei requisiti concorsuali" (sentenze n. 234/1994; n. 373/2002). Perché tale principio sia di fatto applicato, è inoltre necessario che l'Ente bandisca i concorsi con accesso dall'esterno contestualmente alle selezioni per progressioni verticali: diversamente, l'istituto della progressione verticale diverrebbe arbitrario in quanto impedirebbe di fatto l'accesso agli esterni, e la garanzia di accesso all'impiego che l'amministrazione riserva agli esterni rappresenterebbe "una mera aspettativa sine die"⁴².

In aggiunta a ciò, la scelta di riservare una quota dei posti vacanti in dotazione organica non può rappresentare un esercizio di mera discrezionalità, come nel caso in cui non vi confluissero ragioni di pubblico interesse: essa va sempre motivata in relazione alle effettive ed obiettive esigenze dell'amministrazione che con tale opzione sarebbero tutelate. A tale proposito, come con precisione chiarito dal TAR Calabria - sede di Catanzaro, sez. II, con sentenza 7.3.2002 n. 567, acquista valore preminente, in occasione della indizione di selezioni per progressioni interne, la necessità di "ancorare ogni scelta di siffatto tipo ad una rigorosa valutazione dell'imprescindibile nesso di interdipendenza logica tra il progresso svolgimento di un'attività lavorativa alle dipendenze dell'Ente ed i requisiti di professionalità richiesti per l'assunzione della nuova qualifica". L'opzione di riservare una determinata quota di posti vacanti a personale dipendente non può in altri termini non essere bilanciata da un accurato esame degli interessi dell'Ente, che porti a rendere esplicito il nesso di causalità esistente tra questi ultimi e l'indizione delle progressioni verticali.

La disciplina ora in esame è stata riconfermata "integralmente ed esclusivamente" anche in vigore dell'art. 91, comma 3, del T.U.E.L., da parte dell'art. 9 del CCNL di comparto

⁴² TAR Puglia, sede di Bari, sezione II, sentenza 7.12.2005 n. 5238.

del 5 ottobre 2001.

L'art. 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150⁴³ prevede espressamente che le amministrazioni pubbliche, a far data dal 1.1.2010, debbano coprire i posti vacanti nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, riservando, "nel rispetto delle disposizioni vigenti in tema di assunzioni", la quota massima del 50% al personale interno all'Ente.

Attuazione della normativa sulle progressioni verticali presso il Comune di Casoria.

Il Regolamento di disciplina per le progressioni verticali è stato approvato dalla Giunta del Comune di Casoria con propria deliberazione n. 66 del 15.4.2003. È anzitutto stabilito (art. 1) che le norme contenute nel Regolamento "integrano il regolamento uffici e servizi ai sensi dell'art. 35 d.lgs. 165/01 e valgono a disciplinare, quali norme speciali, le procedure selettive finalizzate alla progressione verticale nel sistema di classificazione del personale comunale"; sono in seguito dettate una serie di disposizioni riguardanti i criteri generali della selezione; le modalità della selezione; i criteri per la valutazione delle prove e dei titoli; ecc.

Presso il Comune di Casoria sono giunte a conclusione, negli anni dal 2009 al 2012, una serie di procedure selettive finalizzati all'inquadramento del personale nella superiore categoria professionale (progressioni verticali). Tali procedure erano state tutte indette con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1248 del 4.8.2004, con la quale era stata indetta una selezione interna per complessivi 208 posti, con approvazione dei relativi bandi di concorso, suddivisi per categoria di inquadramento.

L'approvazione dei verbali delle commissioni esaminatrici per ciascuna tipologia di selezione è avvenuta con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi:

con determinazione dirigenziale n. 1533 del 22.12.2008 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di sette posti nel profilo professionale di Autista di scuolabus cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 37 del 12.1.2009.

Con successivo "atto di indirizzo" della Giunta Comunale prot. n. 167 del 30.3.2009 è

⁴³ "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

stato fornito indirizzo perché il dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi provvedesse con proprio atto allo scorrimento della graduatoria della selezione riservata al personale interno per Autista di scuolabus "utilizzando n° 1 posto libero e disponibile per tale profilo nella vigente P.O.". In esecuzione di tanto, con determinazione dirigenziale n. 358 del 3.4.2009 si è proceduto allo scorrimento della graduatoria relativa al concorso interno per l'inquadramento nella categoria professionale B3 nel profilo professionale di Autista di scuolabus. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dell'ulteriore dipendente è stato operato con determinazione dirigenziale n. 386 dell'8.4.2009;

- con determinazione dirigenziale n. 1534 del 22.12.2008 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di un posto nel profilo professionale di Collaboratore CED cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale del dipendente risultato vincitore della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 40 del 12.1.2009;
- con determinazione dirigenziale n. 1535 del 22.12.2008 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di 21 posti nel profilo professionale di Ausiliario dei traffico cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 41 del 12.1.2009;
- con determinazione dirigenziale n. 1536 del 22.12.2008 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di sette posti nel profilo professionale di Accertatore ambientale cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 39 del 12.1.2009.

Con successiva deliberazione della Giunta Comunale n. 1 del 13.1.2009 il dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi è stato autorizzato a procedere allo scorrimento della graduatoria della selezione riservata al personale interno per Accertatore ambientale "utilizzando ulteriori n° 3 posti liberi e disponibili per tale profilo nella vigente P.O.". In esecuzione di tanto, con determinazione dirigenziale n. 83 del 26.1.2009 è stato disposto lo scorrimento della graduatoria relativa al concorso interno nel profilo professionale di Accertatore ambientale - cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale degli ulteriori dipendenti è stato operato con determinazione dirigenziale n. 140 del 3.2.2009;

- con determinazione dirigenziale n. 1183 del 22.12.2009 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di 13 posti nel profilo professionale di Assistente tecnico cat. B1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 155 del 1.2.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1184 del 22.12.2009 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di otto posti nel profilo professionale di Operaio professionale cat. B1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazioni dirigenziali n. 157 del 1.2.2010 e n. 435 del 31.3.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1185 del 22.12.2009 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di due posti nel profilo professionale di Funzionario amministrativo cat. D3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 156 del 1.2.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1186 del 22.12.2009 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di nove posti nel profilo professionale di Agente di P.M. cat. C. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazioni dirigenziali n. 154 del 1.2.2010 e n. 329 del 3.3.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 369 del 10.3.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di un posto nel profilo professionale di Specialità attività informatica cat. D1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale del dipendente risultato vincitore della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 421 del 24.3.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 591 del 10.5.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di 19 posti nel profilo professionale di Specialista attività amministrativa cat. D1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 673 del 1.6.2010;

- con determinazione dirigenziale n. 744 del 15.6.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di 34 posti nel profilo professionale di Collaboratore amministrativo cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 909 del 22.7.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 746 del 15.6.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di sci posti nel profilo professionale di Specialista attività tecnico-manutentiva cat. D1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazioni dirigenziali n. 912 del 22.7.2010 e n. 1034 del 31.8.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 751 del 16.6.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di cinque posti nel profilo professionale di Collaboratore tecnico cat. B3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 910 del 22.7.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 797 del 25.6.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di un posto nel profilo professionale di Ingegnere cat. D3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale del dipendente risultato vincitore della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 917 del 22.7.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1805 del 16.12.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di quattro posti nel profilo professionale di Ragioniere cat. C. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 1864 del 24.12.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1806 del 16.12.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di otto posti nel profilo professionale di Assistente amministrativo cat. B1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale del dipendente risultato vincitore della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 1862 del 24.12.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 1808 del 16.12.2010 sono stati approvati i

verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di due posti nel profilo professionale di Specialista contabile cat. D1. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 1863 del 24.12.2010;

- con determinazione dirigenziale n. 1860 del 23.12.2010 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di due posti nel profilo professionale di Istruttore tecnico cat. C. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 1865 del 24.12.2010;
- con determinazione dirigenziale n. 6 del 3.1.2012 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di un posto nel profilo professionale di Avvocato cat. D3. L'inquadramento nella superiore categoria professionale del dipendente risultato vincitore della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 7 del 3.1.2012;
- con determinazione dirigenziale n. 1460 del 26.6.2012 sono stati approvati i verbali della commissione esaminatrice relativi alla selezione di 39 posti nel profilo professionale di Istruttore amministrativo cat. C. L'inquadramento nella superiore categoria professionale dei dipendenti risultati vincitori della selezione è stato operato con determinazione dirigenziale n. 1506 del 28.6.2012.

Si rileva inoltre che, con proprio atto n. 298 del 28.12.2010 (*all. n. 12*), la Giunta del Comune di Casoria ha deliberato di dare luogo ad inquadramenti nelle superiori categorie professionali per quelle procedure di selezione interna (selezioni interne per cinque posti di Collaboratore tecnico e per 34 posti di Collaboratore amministrativo cat. B3; selezioni interne per 13 posti di Assistente tecnico e per otto posti di Operaio professionale cat. B1) dei dipendenti risultati idonei, ma tuttavia non inquadrati nella superiore categoria professionale, in considerazione della copertura dei posti disponibili avvenuta in maniera soltanto parziale avvenuta in selezioni interne riguardanti profili professionali facenti parte della stessa categoria professionale (selezioni interne rispettivamente per 21 posti nel profilo professionale di Ausiliario del traffico cat. B3, dei quali solo 16 inquadrati; e per otto posti nel profilo professionale di Assistente amministrativo, dei quali solo uno inquadrato).

In applicazione di tale deliberazione, con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. -

Organizzazione e Sistemi n. 1973 del 31.12.2010 (*all. n. 13*) cinque dipendenti del Comune di Casoria, risultati idonei nelle procedure riservate al personale interno per l'inquadramento nei profili professionali di Collaboratore tecnico e di Collaboratore amministrativo, cat. B3, sono stati inquadrati nel profilo professionale di Ausiliario del traffico cat. B3; allo stesso modo, sette dipendenti del Comune di Casoria, risultati idonei nelle procedure riservate al personale interno per l'inquadramento nei profili professionali di Assistente tecnico e di Operaio professionale, cat. B1, sono stati inquadrati nel profilo professionale di Assistente amministrativo cat. B1.

In merito alle procedure di selezione per progressioni verticali poste in essere presso il Comune di Casoria, fino a questo punto esaminate, si formulano le seguenti osservazioni.

In primo luogo, si rileva che, contestualmente alle selezioni per concorso interno (progressioni verticali) che sono state passate in rassegna, non hanno avuto luogo procedure concorsuali con accesso dall'esterno in relazione ai medesimi profili professionali. Già precedentemente al c.d. "decreto Brunetta" (decreto legislativo n. 150/2009), si era consolidato un indirizzo della giurisprudenza costituzionale, supportato da sentenze della giurisprudenza amministrativa oltre che da pareri dell'Avvocatura dello Stato, il quale fissava nella percentuale massima del 50% la quota di posti vacanti nell'organigramma dell'amministrazione che possono essere ragionevolmente riservati ai dipendenti dell'Ente; riserva che, come stabilito dalla Corte Costituzionale, e come ripetutamente affermato dalla Corte dei Conti, si riferisce ai posti della stessa qualifica⁴⁴.

La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto la violazione del precetto della congrua percentuale di accesso con concorso esterno come lesiva degli articoli 97 e 98 della Costituzione, rispettivamente riguardanti i principi dell'organizzazione secondo norme di legge dei pubblici uffici volta ad assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dell'accesso mediante pubblico concorso all'impiego nelle amministrazioni pubbliche.

L'art. 24 del decreto legislativo n. 150/2009 ha in seguito introdotto il principio per il quale la regola per la copertura dei posti vacanti in dotazione organica è quella del concorso pubblico con accesso dall'esterno, e la riserva di posti a favore del personale interno

⁴⁴ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. FVG/70/2009/PAR del 2.7.2009; Sezione regionale di controllo per Lombardia, deliberazione n. LOMBARDIA/64/2009/PAR del 30.3.2009.

rappresenta una eccezione, che comunque non deve superare, dal punto di vista quantitativo, la quota del 50% dei posti disponibili.

Viceversa, le selezioni riservate al personale interno del Comune di Casoria (progressioni verticali) non sono state in alcun caso affiancate – con l'eccezione della procedura concorsuale con accesso dall'esterno per la copertura di dieci posti nel profilo professionale di Vigile Urbano – dalla previsione di un pari numero di posti riservati a procedure concorsuali con accesso dall'esterno.

Oltre a questo, non è possibile stabilire in maniera univoca se i posti per la copertura dei quali sono state espletate le procedure per progressioni verticali effettivamente corrispondessero a vacanze nella dotazione organica dell'Ente. Ci si limiterà a notare, a tale proposito, che le progressioni verticali delle quali si tratta si sono concluse negli anni dal 2008 al 2012 con la sottoscrizione dei contratti individuali di lavoro dei dipendenti risultati vincitori; esse erano state tuttavia bandite nell'anno 2004, e si riferivano ad una dotazione organica (deliberazione della Giunta Comunale n. 214 del 29.7.2004) che è stata in seguito superata con l'adozione della successiva – e ad oggi ultima in ordine cronologico – dotazione organica del Comune di Casoria (deliberazione della Commissione Straordinaria n. 239/2006).

In quest'ultima dotazione organica, del resto, come è stato già messo in rilievo, il raffronto tra personale in servizio e dotazione organica teorica non è stato operato in relazione al singolo profilo professionale, bensì alle categorie di inquadramento in relazione agli Uffici di pertinenza: in tale maniera, non è possibile stabilire se effettivamente fossero presenti vacanze di organico, ed eventualmente quale consistenza queste avessero.

Sotto questo profilo, appaiono tuttavia illegittimi i provvedimenti, innanzi segnalati, con i quali sono stati disposti, a seguito di "indirizzo" formulato dalla Giunta Comunale, gli scorrimenti delle graduatorie delle progressioni verticali per l'inquadramento in determinati profili professionali al di là dei contingenti di vacanze per determinati profili professionali, attuando una sorta di compensazione con le vacanze di personale di profili professionali che, sebbene differenti, appartengono alla medesima categoria professionale (determinazioni dirigenziali n. 83/2009 riguardanti tre posti nel profilo professionale di Accertatore ambientale cat. B3; n. 358/2009, riguardante un posto nel profilo professionale di Autista di scuolabus cat. B3; n. 1973/2010, riguardante un posto nel profilo professionale di Collaboratore tecnico cat. B3; quattro posti nel profilo professionale di Collaboratore

amministrativo cat. B3; due posti nel profilo professionale di Assistente tecnico cat. B1; cinque posti nel profilo professionale di Operaio professionale cat. B).

Per di più, le procedure di selezione riservate al personale interno dell'Ente sono state contemplate in misura molto parziale negli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale adottati dal Comune di Casoria: nella programmazione del triennio 2009/2011 (deliberazione della Giunta Comunale n. 53/2009 *all. n. 2*) hanno trovato posto le selezioni interne per sette Vigili Urbani; per un Istruttore contabile; per un Istruttore direttivo contabile.

Le rimanenti selezioni riservate al personale interno non sono state contemplate negli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale.

Infine, non risultano in alcun caso rappresentate, né negli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale adottati dal Comune di Casoria, né nell'atto con il quale sono state indette le selezioni per progressioni verticali, 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 dall'interno dell'Ente stesso (art. 4, comma 2, C.C.N.L. 31.3.1999 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali).

In conseguenza di quanto fino a questo punto argomentato, si conclude che il Comune di Casoria ha dato attuazione alle procedure per le selezioni interne finalizzate alla progressioni verticali del personale in violazione di disposizioni e principi sostanziali regolanti la materia.

Il Comune di Casoria non ha a tutt'oggi adeguato la propria organizzazione agli articoli 24, comma 1 e 2, e 62, comma 1-*bis* e 1-*ter*, del decreto legislativo n. 150/2009, considerati principi generali dell'ordinamento, così come stabilito dell'art. 74, comma 2, dello stesso decreto legislativo.

VI - Adempimenti in materia di contrattazione collettiva decentrata integrativa.

Si premette alla trattazione della presente materia che, ai fini di una sintetica rilevazione dei principali dati, che sono in seguito stati oggetto di approfondimento, lo scrivente ha consegnato al dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria una serie di schede appositamente predisposte, distinte tra personale con qualifica dirigenziale e personale del comparto, recanti, per ciascuno degli anni interessati dalla rilevazione, le voci relative alle fonti di finanziamento del fondo per la contrattazione decentrata, e alla modalità della loro utilizzazione. Tali schede sono allegate alla presente relazione (*all. nn. 14-15*).

Sono state inoltre consegnate e compilate due ulteriori schede, una per il personale con qualifica dirigenziale ed una per il personale del comparto, nelle quali sono posti a raffronto i dati complessivi dell'ammontare del fondo con il personale in servizio per ciascun anno. Anche tali schede sono state allegate alla presente relazione (*all. nn. 16-17*).

1. Personale di qualifica dirigenziale.

Il contratto collettivo decentrato integrativo per l'area della dirigenza del Comune di Casoria attualmente in vigore, valido per il triennio 2013/2015, è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 14 del 13.3.2014. Esso si applica (art. 1) "a tutto il personale con qualifica dirigenziale dipendente del Comune di Casoria sia con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che con rapporto di lavoro a tempo determinato".

In relazione a tale contratto, il Comune di Casoria ha acquisito attestazione di compatibilità delle disposizioni previste dalla parte normativa per gli anni 2013/2015 della contrattazione decentrata integrativa con la contrattazione nazionale, con le norme in materia di liti di spesa del personale e con le norme introdotte dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, rilasciata dal Collegio dei Revisori dei Conti con nota prot. n. 6450 del 20.2.2014.

Il contratto è stato trasmesso all'ARAN tramite posta certificata (PEC) in data 20.3.2014.

Nel periodo precedente ha continuato a trovare applicazione il contratto decentrato integrativo approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 350 del 14.11.2001. Esso prevedeva espressamente (prima parte - art. 4) l'erogazione a tutti i dirigenti con rapporto di

lavoro a tempo indeterminato di una retribuzione di posizione del valore economico di lire 65milioni, “desunto dall'applicazione degli art. 25-26 e 27 del C.C.N.L. 1998/2001 allegato alla presente contrattazione decentrata”. Le risorse finanziarie destinate alla remunerazione della retribuzione di risultato, dal canto loro, erano pari al 22% “delle risorse complessive di cui all'art. 26 del CCNL del 23.12.1999 oltre percentuali accessorie”.

Quantificazione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale.

Il Fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale del Comune di Casoria è stato per la prima volta quantificato, ai sensi di quanto disposto dall'art. 26, comma 1, C.C.N.L. 23.12.1999 della Dirigenza – Area II, con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 2171 del 19.12.2013, e riguardava l'annualità 2013. Prima di allora, alcuna quantificazione era stata fatta del Fondo. Tale quantificazione era corredata di apposita relazione tecnico-finanziaria.

Circa le singole risorse delle quali il Fondo era composto, la voce di cui al comma 1, lett. a) dell'art. 26 del CCNL 23.12.1999, pari a € 141.307,41, era quantificata in misura compatibile con quella prevista dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 193 del 16.9.1999 a titolo di finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998. La consistenza complessiva del Fondo ammontava a € 165.314,51.

Si ritiene di porre in evidenza come la ricostruzione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale del Comune di Casoria, di cui alla determinazione dirigenziale n. 2171/2013, sia stata operata con riferimento a sole quattro posizioni dirigenziali, rispetto ad una dotazione organica attualmente vigente che ne prevede otto. Ad ogni modo, la consistenza economica è stata allocata, per un importo del 50% della consistenza stessa, all'esterno del Fondo stesso: in tale maniera, il Fondo è stato utilizzato unicamente per il pagamento del trattamento economico accessorio dei due dirigenti in servizio presso l'Ente con contratto a tempo indeterminato, mentre le risorse necessarie per il trattamento accessorio dei dirigenti assunti ex art. 110, comma 1, T.U.E.L., sono state attinte dal bilancio dell'Ente.

Si pone in evidenza, come precedentemente accennato, che il Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale del Comune di Casoria

non è stato formalmente quantificato fino all'anno 2013. Tale operazione rappresenta un obbligo posto a carico degli Enti locali, a prescindere dalla circostanza che il personale con qualifica dirigenziale intrattenga un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato; la concreta modalità di imputazione del trattamento economico accessorio dei dirigenti dipenderà dalla effettiva presenza, nell'ambito della compagine dirigenziale, di personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato, nonché dalla volontà dell'Ente di far gravare le spese occorrenti per l'erogazione del trattamento economico sull'apposito Fondo piuttosto che sul bilancio dell'Ente.

Si ritiene che l'omessa quantificazione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata integrativa del personale con qualifica dirigenziale del Comune di Casoria, al di là delle considerazioni che saranno sviluppate nel prosieguo della presente sezione, renda non del tutto regolare l'erogazione del trattamento economico accessorio fino al momento in cui tale operazione è stata posta in essere. L'art. 26 del C.C.N.L. 23.12.1999 della dirigenza – Area II, infatti, pone quale presupposto per l'erogazione della retribuzione di posizione e della retribuzione di risultato la costituzione del Fondo per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale con qualifica dirigenziale con le modalità e nelle misure ivi indicate.

Erogazione del salario accessorio al personale con qualifica dirigenziale

L'utilizzazione del Fondo per l'efficienza dell'Area dirigenziale, nelle due componenti previste dalla contrattazione nazionale, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato, presso il Comune di Casoria è stata attuata con le modalità qui di seguito esposte.

a) Retribuzione di posizione.

La graduazione degli incarichi dirigenziali ai fini della determinazione del valore economico della retribuzione di posizione è stata per la prima volta operata, presso il Comune di Casoria, con deliberazione della Giunta Comunale n. 48 dell'11.4.2013 (*all. n. 18*).

Con tale atto sono stati approvati, con decorrenza dal mese di aprile 2013, i “*criteri generali relativi all'individuazione dei parametri per la graduazione delle funzioni e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione dei Dirigenti*”; era altresì specificato che il provvedimento avrebbe trovato applicazione per gli incarichi dirigenziali

tanto di ruolo che a contratto. Nell'allegato A alla deliberazione n. 48/2013 era stata predisposta una griglia ai fini della pesatura di ciascun incarico dirigenziale, nella quale, ad ogni parametro di valutazione proposto⁴⁵, erano associati dati quantitativi, che valevano ai fini dell'attribuzione di un determinato punteggio in relazione a ciascun parametro. La somma dei punteggi conseguiti da ogni posizione dirigenziale avrebbero collocato tale posizione all'interno di una delle due fasce contemplate dall'atto: fascia A, nella quale il valore economico della retribuzione di posizione ammontava a € 33.000; fascia B, nella quale il valore economico della retribuzione di posizione ammontava a € 35.000. La pesatura delle posizioni era infine demandata all'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.).

Quest'ultimo organismo, a sua volta, ha proceduto all'attribuzione di un punteggio in riferimento a ciascun parametro di valutazione: a seguito di tale operazione, tutte le otto posizioni dirigenziali sono risultate collocate nella più elevata fascia B valevole per l'attribuzione del valore economico della retribuzione di posizione, oltre alla posizione di Ufficio di *staff* del Sindaco e della Giunta – Servizio Avvocatura, che era *ipso facto* collocata in fascia B "in considerazione della particolare natura del rapporto che non prevede la retribuzione di risultato".

In ordine alle modalità di determinazione del valore economico della retribuzione di posizione con la procedura fino qui descritta, si osserva che a fronte di una minuziosa articolazione dei criteri di valutazione, che prevedevano sette parametri, ognuno dei quali era suddiviso in cinque scaglioni, quanto mai riduttiva appare la ripartizione del valore economico della retribuzione di posizione in appena due fasce, per giunta separate da un differenziale del valore economico estremamente ridotto.

L'attribuzione dei dati quantitativi da parte dell'O.I.V., inoltre, ha nel concreto consentito di collocare tutte le posizioni dirigenziali previste nella dotazione organica del Comune di Casoria nella fascia che comportava il valore più elevato della retribuzione di posizione, per tale via vanificando qualunque concreto effettivo intento di differenziazione degli incarichi dirigenziali.

In definitiva, sebbene presso il Comune di Casoria siano state formalmente poste in

⁴⁵ Budget gestito dal Settore affidato (entrate); budget gestito dal Settore affidato (uscite); numero di servizi coordinato dal Settore; rilevanza degli atti adottati dal dirigente verso l'esterno; rilevanza degli adottati dal dirigente verso l'interno; consistenza numerica del personale coordinato; rilevanza strategica del Settore rispetto agli obiettivi dell'Amministrazione.

essere le procedure dirette alla differenziazione del valore economico della retribuzione di posizione degli incarichi dirigenziali, le modalità con le quali alle prescrizioni contrattuali è stato dato seguito hanno in via di fatto dato luogo ad un vero e proprio appiattimento del trattamento economico accessorio relativo a tali incarichi sul valore più elevato tra quelli previsti, vanificando in tale maniera le finalità che si intendeva perseguire.

Per il periodo antecedente al mese di aprile 2013, viceversa, non è stata posta in essere alcuna graduazione delle posizioni dirigenziali. Il valore economico della retribuzione di posizione era indicato in tutti indistintamente nei decreti sindacali con i quali gli incarichi dirigenziali sono stati volta per volta conferiti con riferimento alla deliberazione della Commissione Straordinaria n. 2 del 10.1.2007 (*all. n. 19*), nella quale il valore economico della retribuzione di posizione era fissato in € 38.737,74.

In seguito, il valore economico della retribuzione di posizione spettante ad ogni posizione dirigenziale è stato indicato nello stesso decreto sindacale di conferimento degli incarichi: tale valore, quantificato in € 40.971,19, era previsto nei decreti sindacali n. 124 del 6.7.2011 di conferimento all'avv. G. Cresci dell'incarico di dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi; n. 125 del 6.7.2011 di conferimento al dott. A. Setaro dell'incarico di dirigente del Settore Ragioneria, Finanze e Tributi; n. 126 del 6.7.2011 di conferimento al dott. M. Pezzullo dell'incarico di dirigente del Settore Sicurezza e Mobilità; n. 127 del 6.7.2011 di conferimento al dott. C. De Rosa dell'incarico di dirigente del Settore Servizi demografici e decentramento; n. 128 del 6.7.2011 (*all. n. 20*) di conferimento al dott. S. Petirro dell'incarico di dirigente del Settore Servizi diretti alla Persona; n. 129 del 6.7.2011 di conferimento all'ing. G. Esposito dell'incarico di dirigente del Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni; n. 130 dell'8.7.2011 di conferimento al dott. C. De Rosa dell'incarico di dirigente del Settore Servizi demografici e decentramento; n. 143 del 20.10.2011 di conferimento al dott. E. Colucci dell'incarico di dirigente del Settore Patrimonio; n. 145 del 27.10.2011 di conferimento all'arch. S. Napolitano dell'incarico di dirigente del Settore Pianificazione e controllo del territorio.

Nell'anno 2012, sempre con le medesime modalità, consistenti nell'indicazione del valore economico nei decreti sindacali di conferimento degli incarichi, la retribuzione di

posizione è stata fissata in € 24.200 su base annua⁴⁶.

È del tutto evidente che la modalità di fissazione del valore economico della retribuzione di posizione spettante ai dirigenti in servizio presso il Comune di Casoria, consistente tanto nel riferimento, contenuto nei decreti sindacali di conferimento degli incarichi, alla deliberazione della Commissione Straordinaria n. 2/2007, che stabiliva l'importo della retribuzione di posizione senza alcuna graduazione delle posizioni; quanto nella indicazione dello stesso valore economico direttamente nei decreti sindacali di conferimento degli incarichi, si discosta nettamente da quanto prescritto dall'art. 27 del C.C.N.L. 23.12.1999 della dirigenza – Area II, ai sensi del quale “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”. alcuna graduazione delle posizioni dirigenziali è infatti contenuta né nella deliberazione della Commissione Straordinaria n. 2/2007; né tale graduazione è stata successivamente attuata.

Si pone inoltre in evidenza come, in tutti i casi passati in rassegna, non solo non si sia fatto luogo alla graduazione delle posizioni dirigenziali, ma il valore economico della retribuzione di posizione sia stato racchiuso in un unico valore, il medesimo per tutte le posizioni.

Sotto il profilo in esame, notevole rilievo acquista la circostanza che la determinazione del valore economico della retribuzione di posizione sia stata operata direttamente con decreto sindacale, piuttosto che a seguito dell'adozione di specifica deliberazione della Giunta Comunale: non è certamente l'organo politico di vertice dell'Amministrazione comunale a poter procedere *motu proprio* alla determinazione del *quantum* della retribuzione di posizione, ma tale decisione è da intendersi rimessa alla decisione della

⁴⁶ Decreto sindacale n. 164 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi all'avv. G. Cresci; decreto sindacale n. 165 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Ragioneria, Finanze e Tributi al dott. A. Setaro; decreto sindacale n. 167 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Servizi diretti alla Persona al dott. S. Petirro; decreto sindacale n. 168 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Servizi demografici e Decentramento al dott. C. De Rosa; decreto sindacale n. 169 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Ambiente e Patrimonio al dott. E. Colucci; decreto sindacale n. 170 del 5.7.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Pianificazione e controllo del Territorio all'arch. S. Napolitano; decreto sindacale n. 180 del 21.8.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni all'ing. F. Di Palo; decreto sindacale n. 182 del 26.9.2012 di conferimento dell'incarico di dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi al dott. S. Pallara.

Giunta Comunale.

L'erogazione della retribuzione di posizione in difetto della mancata graduazione delle posizioni dirigenziali integra la violazione dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001. Questa norma, nell'operare il rinvio ai CC.CC.NN.LL. per la disciplina del trattamento economico accessorio dei dirigenti, che deve pur sempre essere correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti, prevede espressamente anche che, per gli Enti locali, "la graduazione delle funzioni e responsabilità ai fini del trattamento accessorio [sia] definita, ai sensi dell'articolo 4, ... con provvedimenti dei rispettivi organi di governo". In altri termini, la retribuzione di posizione di ciascun dirigente "riflette il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione ed esprime lo specifico valore economico di una determinata posizione dirigenziale al di fuori di ogni automatismo"⁴⁷. Per contro, nel caso in esame, in considerazione delle modalità con le quali il valore economico della retribuzione di posizione è stato determinato, è da escludere che questo sia in qualche maniera correlato con il livello di responsabilità attribuito con l'incarico di funzione dirigenziale.

Ne consegue che presso il Comune di Casoria non è stata data esecuzione alle prescrizioni, contenute in disposizioni legislative e di C.C.N.L., relative all'attribuzione del valore economico della retribuzione di posizione da riconoscere al personale con qualifica dirigenziale; e che l'erogazione di somme nella misura più volte richiamata può avere rappresentato un esborso non giustificato a carico del bilancio comunale.

Oltre a tanto, i dirigenti del Comune di Casoria hanno percepito, nell'anno 2011, una retribuzione di posizione il cui valore economico era superiore a quello previsto per gli stessi incarichi nell'anno 2010, in violazione di quanto prescritto dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78/2010. Per effetto di tanto, l'Ente si è trovato ad erogare, a titolo di retribuzione di posizione ai propri dirigenti, un importo superiore per circa € 40.000 rispetto a quanto sarebbe avvenuto se si fosse dato seguito a quanto richiesto dalla citata disposizione legislativa.

b) Retribuzione di risultato.

Alla valutazione dei dirigenti era dedicata una sezione del Regolamento dei Controlli

⁴⁷ Cassazione Civile, Sezione Lavoro, sentenza n. 11084 del 15.5.2007.

interni del Comune di Casoria, approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 3 del 10.1.2007. L'art.10 di Tale Regolamento disponeva che "la valutazione si basa, oltre che sul grado di realizzazione degli obiettivi programmati, sulle capacità organizzative dimostrate e i comportamenti tenuti, le capacità di guida e l'andamento qualitativo del servizio in rapporto al grado di soddisfazione dell'utenza". Soggetto preposto alla valutazione dei dirigenti (art. 11) era il Nucleo di valutazione; la valutazione (art. 13) era effettuata attraverso lo strumento della scheda.

Circa le modalità con le quali si è fatto luogo alla valutazione dei dirigenti del Comune di Casoria, con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 103 del 30.5.2011 si è preso atto del "plico presentato dal Nucleo di valutazione sull'attività dirigenziale per l'anno 2009", confermando al tempo stesso il punteggio attribuito a ciascun dirigente.

Tale "plico" era costituito da una relazione finale redatta dallo stesso Nucleo di valutazione in data 28.4.2011, corredata, per quello che rileva in questa sede, dalle schede di autovalutazione predisposte dagli stessi dirigenti dell'Ente. In altra nota trasmessa al Commissario Straordinario (prot. n. NdV/Un5 del 13.5.2011) era notato che alcuni dirigenti non avevano raggiunto "l'obiettivo del punteggio utile (punti 60) per l'accesso all'indennità di risultato", pur realizzando un punteggio di poco inferiore. Con altra nota (prot. n. NdV/Un6 del 26.5.2011) il Nucleo di valutazione conveniva sull'opportunità "di equiparare la sufficienza del punteggio attribuito a punti 57 anziché a 60".

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1199 del 9.6.2011 è stata liquidata la retribuzione di risultato dei dirigenti del Comune di Casoria per l'anno 2009. La ripartizione è avvenuta con la seguente modalità: il fondo per la retribuzione di risultato, dell'ammontare di € 58.730,27, è stato suddiviso in rapporto al punteggio conseguito da ciascun dirigente, elevando a 60 il punteggio di quei dirigenti che non avevano raggiunto la soglia minima per accedere all'emolumento; l'importo così calcolato è stato poi rapportato al numero di giorni in servizio di ogni dirigente. Si è in tal modo pervenuti all'erogazione della somma di € 47.574,22, per l'attività prestata dai dirigenti del Comune di Casoria nell'anno 2009.

Con deliberazione del Commissario Straordinario n. 50 del 14.4.2011 è stato approvato il nuovo Regolamento dei controlli interni del Comune di Casoria. Tale Regolamento, tuttavia, nulla disponeva riguardo la valutazione del personale con qualifica dirigenziale al

fine dell'erogazione della retribuzione di risultato, se non l'indicazione (art. 3 – Competenze dell'Organismo Indipendente di Valutazione) che "l'O.I.V. propone al Sindaco la valutazione della performance dei Dirigenti e del Segretario Generale". Nulla era previsto in ordine alle modalità operative con le quali tale valutazione avrebbe dovuto avere luogo. Il Regolamento sul sistema dei controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 24.1.2013 nulla ha previsto nella materia che qui interessa.

Per quanto attiene al riconoscimento della retribuzione di risultato del personale con qualifica dirigenziale del Comune di Casoria per gli anni 2010 e 2011, tale emolumento è stato attribuito sulla scorta della proposta di valutazione ad opera del Nucleo di valutazione (prot. OIV/Un 5 del 18.3.2013); in tale proposta l'O.I.V. ha fatto presente che la valutazione è stata operata "sulla base del preesistente sistema di valutazione; a tal fine si ricorda che il Sistema di Valutazione vigente (adottato fin dal 2002) si estrinseca in indicatori e parametri contenuti in una scheda che i singoli Dirigenti compilano in autovalutazione e che prevede la traduzione della prestazione dirigenziale in un punteggio fissato in punti 100". Si prende altresì atto che l'O.I.V. ha ritenuto di adottare lo stesso criterio della precedente valutazione, relativa all'anno 2009, ossia la fissazione in 60 punti della soglia di accesso alla retribuzione di risultato. La valutazione è stata effettuata "raffrontando i dati contabili e di gestione riportati nelle schede di auto valutazione (compilate dai singoli dirigenti) con la relazione finale prodotta dagli stessi, esprimendo un giudizio finale di sintesi".

Con l'applicazione di tale metodologia, il Nucleo di valutazione ha proceduto alla valutazione dei dirigenti del Comune di Casoria per l'attività da questi prestata negli anni 2010 e 2011, compendiate nel prospetto allegato alla stessa proposta di valutazione.

Con determinazione dirigenziale Settore Ragioneria Finanze e Tributi n. 539 del 19.3.2013 (*all. n. 21*) è stata liquidata ai dirigenti in servizio presso il Comune di Casoria la retribuzione di risultato, nella misura complessiva di € 58.922,38 per l'anno 2010 e di € 67.469 per l'anno 2011.

Con riferimento al procedimento adottato presso il Comune di Casoria ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti in servizio, quali sono stati descritti fino a questo punto, in primo luogo si osserva che essi non appaiono conformi a quanto richiesto dalle disposizioni della contrattazione collettiva riguardanti la materia. L'art. 29

del C.C.N.L. 23.12.1999 della Dirigenza – Area II prescrive infatti, in relazione all'emolumento qui in esame, che “gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art.14, comma 1, del D. Lgs. n.29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art.23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art.14”⁴⁸.

Nel caso della valutazione delle prestazioni dei dirigenti del Comune di Casoria ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato, si rileva come il sistema previsto dai criteri per la valutazione dei dirigenti non contemplasse in alcun modo la “valutazione del grado di raggiungimento dei progetti obiettivo”: questo fattore non era preso in considerazione né nelle schede con le quali si è proceduto alla valutazione delle prestazioni dei dirigenti nell'anno 2009, né in fase di processo di valutazione delle prestazioni degli anni 2010 e 2011.

Oltre a tanto, e soprattutto, non è stato in nessun caso riscontrata la preventiva fissazione degli obiettivi che i dirigenti avrebbero dovuto raggiungere, al fine di consentirne la verifica del grado di conseguimento in maniera obiettiva ed univoca nel corso del periodo di riferimento. La retribuzione di risultato è stata erogata in base ad una mera valutazione (espressa sotto forma di “pagella scolastica” per l'anno 2009; mentre per gli anni 2010 e 2011 ci si è basati sulle schede di autovalutazione e sulle relazioni predisposte dai dirigenti stessi, compendiate in un “giudizio finale di sintesi” del quale non appare possibile sindacare la congruità) operata sull'ordinaria attività dei dirigenti, che non appare avere nulla a che vedere con la realizzazione di una seria e rigorosa applicazione della richiamata clausola di C.C.N.L.

Si evidenzia inoltre come la metodologia in base alla quale si è proceduto alla valutazione non è stata codificata in un sistema di regole preventivamente all'applicazione della stessa: tale metodologia, per quanto richiesta ai competenti Uffici del Comune di

⁴⁸ Anche la giurisprudenza amministrativa ha affermato la necessità che, “ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato, occorre appunto, che i risultati da ottenere siano fissati in appositi obiettivi e poi ottenuti e verificati con un sistema di misurazione oggettivo”: il mancato verificarsi di questi requisiti è equiparato (FAR Puglia, sede di Bari, Sezione II, sentenza n. 1853 del 25.7.2008) alla mancata attivazione del Nucleo di valutazione. La retribuzione di risultato eventualmente erogata in simili condizioni comporterebbe una distribuzione “a pioggia” del beneficio economico, al di fuori di qualsiasi regola.

Casoria, non è stata prodotta allo scrivente Ispettore. I criteri e le modalità di valutazione appaiono essere stati fissati in via del tutto estemporanea, secondo un sistema improntato ad una generica valutazione dell'operato dei dipendenti interessati. Oltre a questo, si pone in evidenza come, negli atti che sono stati consultati, non appare nemmeno fissata una graduazione del *quantum* della retribuzione di risultato da corrispondere ai dirigenti interessati in relazione al grado di conseguimento degli obiettivi – i quali peraltro non erano mai stati fissati. È stata al contrario rilevata la fissazione seppure informale di una soglia minima di punteggio, il raggiungimento della quale dava comunque diritto all'emolumento in misura integrale.

Da quanto sopra argomentato, si ritrae la conclusione che la valutazione dei dirigenti del Comune di Casoria ai fini della corrispondenza della retribuzione di risultato è stata operata in violazione del principio sancito nell'art. 29 del C.C.N.L. 23.12.1999, che esige la preventiva fissazione di obiettivi da parte dell'Ente secondo parametri misurabili, in base alla quale la retribuzione di risultato discende dal grado di conseguimento degli obiettivi stessi.

Si prende inoltre atto del fatto che l'atto di liquidazione della retribuzione di risultato dei dirigenti del Comune di Casoria per gli anni 2010 e 2011 (determinazione dirigenziale n. 539/2013) non contiene i criteri con i quali i punteggi conseguiti dai dirigenti in sede di valutazione sono stati commutati nel valore economico dell'emolumento accessorio; né tali criteri, come già notato, sono rinvenibili in atti concernenti la metodologia di valutazione formalmente adottati presso il Comune di Casoria. I valori economici dell'emolumento variano in maniera sensibile da dirigente a dirigente, con differenze che non trovano motivazione nella documentazione in atti, e che appaiono difficilmente decifrabili anche sotto un profilo squisitamente logico.

Si pone inoltre in evidenza come taluni dirigenti siano stati oggetto di doppia valutazione ai fini dell'attribuzione della retribuzione di risultato. In sede di valutazione dell'anno 2010 operata dal Nucleo di valutazione (prot. n. OIV/Un5 del 18.3.2013), difatti, sono stati attribuiti due differenti punteggi all'ing. S. Arcella, in relazione all'attività da questi prestata presso il VI Settore e il VII Settore dell'Amministrazione comunale. Analogamente, per l'anno 2011 sono stati attribuiti due punteggi all'avv. G. Cresci (I e III Settore).

In considerazione di tanto, e in mancanza della esplicitazione dei criteri adottati per la liquidazione della retribuzione di risultato dei dirigenti del Comune di Casoria per gli anni 2010 e 2011, non è possibile stabilire con certezza se sia stata attribuita una sola retribuzione di risultato, ovvero due, ai citati dirigenti.

Lo stesso carattere di discrezionalità, per altro verso, assume la quantificazione delle risorse disponibili per l'erogazione della retribuzione di risultato al personale con qualifica dirigenziale. Nelle premesse della stessa determinazione dirigenziale n. 539/2013, infatti, si è dato atto che tale Fondo è quantificato nella misura del 15% "delle risorse complessive di cui all'art. 26 del... CCNL": tale quantificazione tuttavia, come innanzi notato, non è stata posta in essere, sì che anche la determinazione dell'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione di risultato può essere considerata arbitraria.

Non risulta essere stata liquidata ed erogata ai dirigenti del Comune di Casoria alcuna somma a titolo di retribuzione di risultato in relazione all'attività da costoro prestata nel corso degli anni 2012 e 2013.

2. Quantificazione e contrattazione del fondo per il personale del comparto.

Procedure contrattuali

Per il personale del comparto Regioni - Autonomie locali in servizio presso il Comune di Casoria ha trovato applicazione, fino al 2013, il C.C.D.I. stipulato in data 20.6.2006: per tale contratto integrativo l'autorizzazione alla firma da parte della delegazione trattante è stata fornita dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 213 del 20.7.2006.

In seguito, con deliberazione della Giunta Comunale n. 16 del 7.2.2013 è stata fornita autorizzazione alla sottoscrizione di un nuovo C.C.D.I. per il personale non dirigente del Comune di Casoria, la cui ipotesi contrattuale è stata sottoscritta in data 11.12.2012. A questo C.C.D.I. risultano essere state in seguito apportate alcune modificazioni, segnatamente in materia di indennità di disagio e di indennità di reperibilità, riportate nel verbale di delegazione trattante 21.6.2013. Tali integrazioni non risultano peraltro essere state recepite dalla Giunta Comunale con apposito atto di autorizzazione.

I contratti innanzi menzionati, oltre a disposizioni sulle relazioni sindacali, forniscono indicazioni sulle modalità di utilizzazione delle risorse del Fondo, sul sistema di incentivazione del personale; stabiliscono la disciplina della progressione economica

orizzontale, e prevedono l'utilizzazione delle risorse economiche per tali finalità.

Quanto al primo dei C.C.D.I. sopra citati, ai sensi della deliberazione della Commissione Straordinaria n. 48 del 16.2.2006 la delegazione trattante di parte pubblica includeva tanto un referente della Commissione Straordinaria quanto un membro della Commissione Straordinaria.

L'inclusione dell'organo di vertice dell'Amministrazione comunale – quale deve essere considerata la Commissione Straordinaria, nel caso di scioglimento del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 143 T.U.F.L. - all'interno della delegazione trattante è esplicitamente preclusa dall'art. 10 del C.C.N.L. 1.4.1999 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali, il quale stabilisce che “ai fini della contrattazione collettiva decentrata integrativa... ciascun ente individua i dirigenti... che fanno parte della delegazione trattante di parte pubblica”.

La composizione della delegazione trattante del Comune di Casoria nel caso preso in considerazione violava pertanto il principio di separazione tra organi aventi funzioni di indirizzo e di controllo ed apparato gestionale dell'Ente, affermato fin dal decreto legislativo n. 29/1993.

Non risultano essere state impartite, da parte dell'organo politico dell'Ente, le direttive alla delegazione trattante alle quali questa si sarebbe dovuta attenere in sede di contrattazione.

Non è stato riscontrato il parere del Collegio dei Revisori dei conti sull'ipotesi di contratto decentrato integrativo, prescritto all'art. 4 del C.C.N.L. 22.1.2004 del comparto Regioni - Autonomie locali. Oltre a questo, non risulta essere stata predisposta la relazione illustrativa tecnico-finanziaria prevista dalla stessa clausola contrattuale; né il contratto integrativo è stato trasmesso all'ARAN.

Per quanto riguarda il C.C.D.I. in vigore dall'anno 2013, non sono state formulate ai fini della sua sottoscrizione le direttive dell'organo politico dell'Ente; sono stati riscontrati la relazione tecnico-finanziaria, illustrativa e di controllo sulla compatibilità dei costi dell'ipotesi di C.C.D.I. anni 2013/2016 (nota prot. n. 819 del 8.1.2013); parere su relazione tecnico-finanziaria sulla compatibilità dell'ipotesi di C.C.D.I. per gli anni 2013/2016 (nota prot. n. 4740 del 1.2.2013); trasmissione del C.C.D.I. all'ARAN (nota prot. n. 23841 del 25.6.2013).

Quantificazione del Fondo.

Negli anni dal 2009 al 2012 si è proceduto, con le modalità qui di seguito descritte, alla costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale non dirigente dell'Ente al fine dell'erogazione dei compensi accessori previsti dai CC.CC.DD.II. 20.6.2006 e 11.12.2012.

Anno 2009

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 218 del 2.7.2009 il Comune di Casoria ha proceduto all'approvazione della quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività per l'anno 2009.

Tale atto era stato preceduto dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 2 del 13.1.2009, con la quale l'organo politico dell'Ente ha autorizzato il Presidente della delegazione trattante alla sottoscrizione dell'Accordo Decentrato Integrativo del 19.12.2008, il quale prevedeva che "le economie stabili risultanti dallo stanziamento previsto per le progressioni orizzontali 2008 saranno utilizzate per finanziare le progressioni orizzontali per il 2007 per le categorie A e B. Quanto precede avrà effetto dal 1° Luglio 2007".

Per effetto degli atti dei quali si è detto, le risorse risultavano quantificate, per l'anno 2009, in complessivi € 2.886.380,67 al netto delle economie realizzate nell'esercizio precedente, dei quali € 1.431.057,73 erano imputate alle risorse aventi carattere di variabilità.

In realtà, la disamina delle singole risorse che sono state inserite nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria ha permesso di quantificare in € 253.140,65 l'importo delle voci aventi carattere di variabilità⁴⁹; di conseguenza, le risorse aventi carattere di stabilità ammontavano a € 2.033.240,02. Di tale importo, l'importo di € 1.455.322,94 risultava vincolato per il finanziamento di istituti quali le progressioni economiche orizzontali; il trattamento accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa; l'incremento dell'indennità del personale in servizio presso l'asilo nido comunale; l'indennità di comparto; l'indennità

⁴⁹ "Aumento 0,3% monte salari 2003 – art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81; "aumento 0,3% monte salari 2005 – art.8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92; "lettera m) – Risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a part-time": € 5.686,22; "risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70.

di direzione. Residuava dunque, per il finanziamento degli istituti costituenti il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente, un ammontare di risorse della consistenza di € 577.917,08.

La disamina delle risorse delle quali constano le risorse del fondo la cui quantificazione è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 218/2009, porta ed esprimere le considerazioni qui di seguito esposte.

In via preliminare, si rileva che la composizione del Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria per l'anno 2009 era costituita, nella misura di € 1.094.966,25, dalla voce denominata "Fondo anno 1999".

Il Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria per l'anno 1999, a sua volta, è stato costituito con deliberazione della Giunta Comunale n. 367 del 15.11.1999, recante "Presenza d'atto accordo decentrato del 27.10.99 – Costituzione Fondo art. 15 del C.C.N.L. e riparto delle risorse economiche per le finalità di cui all'art. 17 del medesimo C.C.N.L.". Il Fondo era in questa sede quantificato in lire 2.056.571.686 (€ 1.062.130,63), di cui lire 1.348.723.006 (€ 696.557,30) a titolo di "fondo base previsto per il 1998 tranne la quota utilizzata per lavoro straordinario (ex art. 31), quindi si utilizzano solo le lettere b), c), d), e), con l'esclusione della lettera a) (lavoro straordinario)".

Le risorse inserite nella costituzione del Fondo per l'anno 2009 a titolo di "Fondo anno 1999" sono pertanto state di consistenza superiore a quella effettivamente riscontrata nell'atto di quantificazione del Fondo 1999. Ciò appare tanto più evidente, ove si consideri che nel Fondo dell'anno 1999 erano incluse risorse per lire 398.400.000 (€ 205.756,43) a titolo di "leggi specifiche", ossia di "cifre finalizzate a progetti Area vigilanza": tali somme, aventi carattere di variabilità, che evidentemente si riferivano ad attività progettuali da svolgere nell'anno di riferimento, non possono certamente essere incluse in maniera permanente nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria.

Quanto all'ammontare delle risorse destinate per l'anno 1998 al personale titolare di Livelli Economici Differenziati (LED) (art. 15, comma 1, lett. g) del CCNL 1.4.1999), quantificate in € 77.886,63, parimenti inserite nel Fondo per la contrattazione decentrata di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 367/1999, di esso non è stato possibile

verificare la congruità, dal momento che non è stata rinvenuta la deliberazione della Giunta Comunale di determinazione delle quote spettanti ai L.F.D per l'anno 1998, prevista dall'art. 15, lett. g., C.C.N.L. 1.4.1999

Quanto alle altre risorse che hanno concorso alla costituzione del Fondo per la contrattazione decentrata dei dipendenti del Comune di Casoria per l'anno 2009, si pongono in evidenza i seguenti aspetti riguardanti le risorse aventi carattere di stabilità:

a) "Aumento 0,50% monte salari 2001 - art. 32, co. 2 CCNL": € 323.684. L'inserimento di tale risorsa economica ai sensi del C.C.N.L. 22.1.2004 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali era consentito, in base alla citata norma di C.C.N.L., unicamente a quegli Enti la cui spesa del personale fosse contenuta entro il limite del 39% delle entrate correnti: non è stata riscontrata attestazione del ricorrere di tale condizione;

b) "Aumento 0,5% monte salari 2003 - art. 4, c. 1 lett. A ccnl biennio 04-05": € 80.563. Ai sensi della richiamata clausola del C.C.N.L. dei dipendenti del comparto Regioni - Autonomie locali 9.5.2006 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali, l'inserimento di tali risorse nel Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività è consentita soltanto agli Enti locali nei quali il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti non sia superiore alla percentuale del 39%. Anche in questo caso, non è stata riscontrata attestazione del rispetto di tale condizione;

c) "Aumento 0,6% monte salari 2005 - art. 8, c. 2 ccnl biennio 06-07": € 102.361,83. Un simile incremento delle risorse decentrate era consentito unicamente a quegli Enti che avessero rispettato tanto il Patto di Stabilità interno quanto il principio della riduzione della spesa per il personale, e che rientrassero nel rapporto massimo del 39% tra spesa del personale ed entrate correnti. Anche in questo caso, non è stata riscontrata attestazione del rispetto di tale condizione;

nonché sulle seguenti risorse aventi carattere di variabilità:

d) "Aumento 0,3% monte salari 2003 - art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81. L'inserimento di tali risorse nel Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività era consentita soltanto agli Enti locali alla condizione, più restrittiva di quella richiesta al precedente comma della medesima clausola contrattuale, che il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti fosse compreso tra il 25% e il 32%;

e) "Aumento 0,3% monte salari 2005 - art. 8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92.

L'inserimento di tali risorse nel Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività era consentita unicamente a quegli Enti locali che, oltre che il Patto di Stabilità interno e il principio della riduzione della spesa del personale, avessero rispettato la più restrittiva condizione che il rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti fosse compreso tra il 25% e il 32%;

f) "Risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70. Il comma 4 dell'art. 15 del C.C.N.L. 1.4.1999 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali prevede che tali importi "possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità". Non risulta attestata dai competenti organi la creazione di simili disponibilità finanziarie nel bilancio del Comune di Casoria per l'anno 2008 per effetto di tali processi o che fossero destinate a tali obiettivi: pertanto, l'inclusione del corrispondente importo tra le risorse destinate alla contrattazione deve essere considerata illegittima;

g) nella ripartizione del Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività dell'anno 2009 sono state incluse economie rivenienti dall'esercizio precedente, nella misura di € 5.931,95 a titolo di "economiche risorse stabili" e di € 26.204,45 a titolo di "economiche risorse variabili". Tali somme (più propriamente, dal punto di vista contabile, da qualificare come residui, piuttosto che come economie), in quanto contabilmente impegnate negli esercizi precedenti per la corresponsione degli emolumenti da retribuire con le risorse dei Fondi per il trattamento accessorio del personale non dirigente di anno in anno costituiti, non potevano concorrere alla quantificazione del Fondo dell'anno 2009.

Anno 2010

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 302 del 30.12.2010 il Comune di Casoria ha proceduto all'approvazione della quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività per l'anno 2010.

Per effetto di tale atto, le risorse risultavano quantificate, per l'anno 2010, in complessivi € 2.941.360,07 – al netto delle economie realizzate nell'esercizio precedente e degli incentivi previsti da apposite norme di legge – dei quali € 1.486.811,85 erano imputate alle

risorse aventi carattere di variabilità.

In realtà, la disamina delle singole risorse che sono state iscritte nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria ha permesso di quantificare in € 253.140,65 l'importo delle voci aventi carattere di variabilità, le medesime considerate con riferimento al Fondo dell'anno 2009: di conseguenza, le risorse aventi carattere di stabilità ammontavano a € 2.688.219,42. Di tale importo, la somma di € 1.454.548,22 risultava vincolata per il finanziamento di istituti quali le progressioni economiche orizzontali; il trattamento accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa; l'incremento dell'indennità del personale in servizio presso l'asilo nido comunale; l'indennità di comparto; l'indennità di direzione. Residuava dunque, per il finanziamento degli istituti costituenti il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente, un ammontare di risorse della consistenza di € 1.233.671,20.

Si reiterano, con riferimento alle risorse iscritte nel Fondo dell'anno 2010, le medesime osservazioni formulate riguardo la costituzione del Fondo per l'anno 2009, con specifico riferimento alle seguenti risorse aventi carattere di stabilità:

- a) Fondo anno 1999: € 1.094.966,25;
- b) "Aumento 0,50% monte salari 2001 – art. 32, co. 2 CCNL": € 323.684;
- c) "Aumento 0,5% monte salari 2003 – art. 4, c. 1 lett. A ccnl biennio 04-05": € 80.563;
- d) "Aumento 0,6% monte salari 2005 – art. 8, c. 2 ccnl biennio 06-07": € 102.361,83;

e alle seguenti risorse aventi carattere di variabilità:

- e) "Aumento 0,3% monte salari 2003 – art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81. ;
- f) "Aumento 0,3% monte salari 2005 – art. 8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92;
- g) "Risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70.

In aggiunta alle su richiamate voci, si evidenzia la seguente:

- h) "Reintegro importi per progressioni orizzontali del personale cessato dal servizio e per beneficiari progressioni verticali art. 34, co. 4, CCNL": € 37.718,78. L'articolo 34 del C.C.N.L. 22.1.2004 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali, ai quali fa

riferimento l'atto di quantificazione dell'ammontare delle risorse disponibili per la contrattazione del Comune di Casoria, si riferisce in realtà alle modalità di utilizzazione delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività, già determinate nel loro ammontare in base alle voci elencate nel precedente art. 31, incrementate ai sensi del successivo art. 32. La richiamata clausola del C.C.N.L. 22.1.2004 sta semplicemente a significare che dagli oneri relativi ai maggiori compensi che spettano al personale che ha beneficiato delle progressioni economiche orizzontali - i quali sono da porre, ai sensi dell'art. 17, comma 2, lett. a) del C.C.N.L. 1.4.1999, a carico delle risorse di cui all'art. 15 dello stesso C.C.N.L. - vanno detratti quelli fruiti dal personale cessato dal servizio o che abbia beneficiato di progressione verticale, a decorrere dalla data della cessazione o della riclassificazione: tali importi confluiscono nel Fondo per l'efficienza dei servizi sotto forma di inferiori decurtazioni dello stesso per l'erogazione di compensi per progressioni orizzontali. L'ulteriore inserimento di queste risorse ad incremento del Fondo per il personale rappresenta pertanto una non consentita dilatazione dello stesso.

Anno 2011

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 875 del 2.5.2011 il Comune di Casoria ha proceduto all'approvazione della quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività per l'anno 2011.

Per effetto di tale atto, le risorse risultavano quantificate, per l'anno 2011, in complessivi € 2.888.946,71 - al netto delle economie realizzate nel precedente esercizio, nonché della decurtazione di € 52.413,36 a titolo di "riduzione parte variabile per cessazioni 2010", della quale si dirà in appresso - dei quali € 1.464.881,23 erano imputate alle risorse aventi carattere di variabilità.

In realtà, la disamina delle singole risorse che sono state inserite nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria ha permesso di quantificare in € 253.140,65 l'importo delle voci aventi carattere di variabilità, le medesime considerate con riferimento al Fondo dell'anno 2009: di conseguenza, le risorse aventi carattere di stabilità ammontavano a € 2.635.806,06. Di tale importo, l'importo di € 1.424.065,48 risultava vincolato per il finanziamento di istituti quali le progressioni economiche orizzontali; il trattamento accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa; l'incremento dell'indennità del personale in servizio presso l'asilo

nido comunale; l'indennità di comparto. Residuava dunque, per il finanziamento degli istituti costituenti il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente, un ammontare di risorse della consistenza di € 1.211.740,58.

Si reiterano, con riferimento alle risorse inserite nel Fondo dell'anno 2011, le medesime osservazioni formulate riguardo la costituzione del Fondo per gli anni 2009 e 2010, con specifico riferimento alle seguenti risorse aventi carattere di stabilità:

- a) Fondo anno 1999: € 1.094.966,25;
- b) "Aumento 0,50% monte salari 2001 – art. 32, co. 2 CCNL": € 323.684;
- c) "Aumento 0,5% monte salari 2003 – art. 4, c. 1 lett. A ccnl biennio 04-05": € 80.563;
- d) "Aumento 0,6% monte salari 2005 – art. 8, c. 2 ccnl biennio 06-07": € 102.361,83;
- e) "Reintegro importi per progressioni orizzontali del personale cessato dal servizio e per beneficiari progressioni verticali art. 34, co. 4, CCNL": € 37.718,78;

e alle seguenti risorse aventi carattere di variabilità:

- f) "Aumento 0,3% monte salari 2003 – art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81. ;
- g) "Aumento 0,3% monte salari 2005 – art. 8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92;
- h) "Risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70.

Si osserva inoltre che non è stata apportata, presso il Comune di Casoria, la decurtazione del Fondo, così come richiesto dall'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, in base alle modalità di applicazione chiaramente illustrate nella citata Circolare MEL – IGOP n. 12/2011. Il percorso per operare la riduzione del Fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa dell'anno 2011, per quello che rileva in questa sede, è individuato nel confronto tra il valore medio (scmisomma) dei dipendenti presenti rispettivamente al 1 gennaio 2010 e al 31 dicembre 2010 (nel caso del Comune di Casoria, 463 unità, valore risultante dalla media tra i 468 dipendenti in servizio al 1 gennaio 2010 e i 458 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2010, in base ai dati forniti dal responsabile del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi) con il valore medio dei presenti al 1 gennaio 2011 e al 31 dicembre 2011 (450 unità, valore risultante dalla media tra i 454 dipendenti in servizio al 1

gennaio 2011 e i 446 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2011), e in seguito applicando la variazione percentuale tra le due consistenze medie (-2,81%) all'ammontare del Fondo quantificato per l'anno 2010 (€ 2.941.360,07). Per effetto di tale operazione, il Fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente per l'anno 2011 del Comune di Casoria avrebbe dovuto avere una consistenza non superiore a € 2.858.707,85.

L'ammontare del Fondo non è stato contenuto, per l'anno 2011, entro il limite innanzi calcolato, essendo stato quantificato, per l'anno qui in considerazione, in € 2.888.946,71.

Anno 2012

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1680 del 16.7.2012 il Comune di Casoria ha proceduto all'approvazione della quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività per l'anno 2012.

Per effetto di tale atto, le risorse risultavano quantificate, per l'anno 2012, in complessivi € 2.896.950,41 - al netto della decurtazione di € 44.409,66 a titolo di "riduzione parte variabile per cessazioni 2010 e 2011", della quale si dirà in appresso - dei quali € 1.427.380,42 erano imputate alle risorse aventi carattere di variabilità.

In realtà, la disamina delle singole risorse che sono state inserite nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria ha permesso di quantificare in € 253.140,65 l'importo delle voci aventi carattere di variabilità, le medesime considerate con riferimento al Fondo dell'anno 2009: di conseguenza, le risorse aventi carattere di stabilità ammontavano a € 2.643.809,76. Di tale importo, l'importo di € 1.469.569,99 risultava vincolato per il finanziamento di istituti quali le progressioni economiche orizzontali; il trattamento accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa; l'incremento dell'indennità del personale in servizio presso l'asilo nido comunale; l'indennità di comparto. Residuava dunque, per il finanziamento degli istituti costituenti il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente, un ammontare di risorse della consistenza di € 1.174.239,77.

Si reiterano, con riferimento alle risorse inserite nel Fondo dell'anno 2012, le medesime osservazioni formulate riguardo la costituzione del Fondo per gli anni 2009; 2010; 2011, con specifico riferimento alle seguenti risorse aventi carattere di stabilità:

- a) Fondo anno 1999: € 1.094.966,25;
- b) "Aumento 0,50% monte salari 2001 – art. 32, co. 2 CCNL": € 323.684;
- c) "Aumento 0,5% monte salari 2003 – art. 4, c. 1 lett. A ccnl biennio 04-05": € 80.563;
- d) "Aumento 0,6% monte salari 2005 -- art. 8, c. 2 ccnl biennio 06-07": € 102.361,83;
- c) "Reintegro importi per progressioni orizzontali del personale cessato dal servizio e per beneficiari progressioni verticali art. 34, co. 4, CCNL": € 37.718,78;

e alle seguenti risorse aventi carattere di variabilità:

- f) "Aumento 0,3% monte salari 2003 – art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81;
- g) "Aumento 0,3% monte salari 2005 – art. 8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92;
- h) "Risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70.

Si osserva inoltre che non è stata apportata, presso il Comune di Casoria, la decurtazione del Fondo, così come richiesto dall'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, in base alle modalità di applicazione chiaramente illustrate nella citata Circolare MEF – IGOP n. 12/2011. Il percorso per operare la riduzione del Fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa dell'anno 2012, per quello che rileva in questa sede, è individuato nel confronto tra il valore medio (semisomma) dei dipendenti presenti rispettivamente al 1 gennaio 2010 e al 31 dicembre 2010 (nel caso del Comune di Casoria, 463 unità, valore risultante dalla media tra i 468 dipendenti in servizio al 1 gennaio 2010 e i 458 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2010, in base ai dati forniti dal responsabile del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi) con il valore medio dei presenti al 1 gennaio 2012 e al 31 dicembre 2012 (437,5 unità, valore risultante dalla media tra i 446 dipendenti in servizio al 1 gennaio 2012 e i 429 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2012), e in seguito applicando la variazione percentuale tra le due consistenze medie (-5,51%) all'ammontare del Fondo quantificato per l'anno 2010 (€ 2.941.360,07). Per effetto di tale operazione, il Fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente per l'anno 2012 del Comune di Casoria avrebbe dovuto avere una consistenza non superiore a € 2.779.291,13.

L'ammontare del Fondo non è stato contenuto, per l'anno 2012, entro il limite innanzi calcolato, essendo stato quantificato, per l'anno qui in considerazione, in € 2.896.950,41:

consistenza che è stata anzi superiore a quella del Fondo dell'anno 2011, pur con un numero di dipendente in servizio inferiore.

Anno 2013

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 2168 del 19.12.2013 il Comune di Casoria ha proceduto all'approvazione della quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo umano e per la produttività per l'anno 2013.

Per effetto di tale atto, le risorse risultavano quantificate, per l'anno 2013, in complessivi € 3.080.849,08 - al netto della decurtazione di complessivi € 131.478,18 per effetto dell'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, della quale si dirà in appresso. Il differente importo di € 3.081.106,16 riportato nella tabella di rilevazione è da attribuire, come chiarito dai competenti Uffici del Comune di Casoria, ad un mero errore materiale di redazione della tabella stessa.

In realtà, la disamina delle singole risorse che sono state inserite nel Fondo delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività del Comune di Casoria ha permesso di quantificare in € 253.140,65 l'importo delle voci aventi carattere di variabilità, le medesime considerate con riferimento al Fondo dell'anno 2009: di conseguenza, le risorse aventi carattere di stabilità ammontavano a € 2.624.475,79. Di tale importo, l'importo di € 1.478.269,99 risultava vincolato per il finanziamento di istituti quali le progressioni economiche orizzontali; il trattamento accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa; l'incremento dell'indennità del personale in servizio presso l'asilo nido comunale; l'indennità di comparto. Residuava dunque, per il finanziamento degli istituti costituenti il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Ente, un ammontare di risorse della consistenza di € 1.146.205,80.

Si reiterano, con riferimento alle risorse iscritte nel Fondo dell'anno 2013, le medesime osservazioni formulate riguardo la costituzione del Fondo per gli anni 2009; 2010; 2011; 2012, con specifico riferimento alle seguenti risorse aventi carattere di stabilità:

- a) "Unico importo consolidato (CCNL 20/01/2004 art. 31 c. 2) – Risorse stabili al 22/01/2004": € 1.637.349,81. Tale importo comprendeva a sua volta il Fondo anno 1999, della consistenza di € 1.094.966,25;
- b) "Aumento 0,50% monte salari 2001 - art. 32, co. 2 CCNL": € 323.684;

- c) "Aumento 0,5% monte salari 2003 – art. 4, c. 1 lett. A ccnl biennio 04-05": € 80.563;
- d) "Aumento 0,6% monte salari 2005 – art. 8, c. 2 ccnl biennio 06-07": € 102.361,83;
- c) "Reintegro importi per progressioni orizzontali del personale cessato dal servizio e per beneficiari progressioni verticali art. 34, co. 4, CCNL": € 37.718,78;

e alle seguenti risorse aventi carattere di variabilità:

- f) "Aumento 0,3% monte salari 2003 – art. 4, c. 2 lett. A ccnl biennio 04-05": € 48.337,81;
- g) "Aumento 0,3% monte salari 2005 – art. 8, c. 3 ccnl biennio 06-07": € 51.180,92;
- h) "Risorse aggiuntive nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997": € 147.935,70.

Si osserva inoltre che non è stata apportata, presso il Comune di Casoria, la decurtazione del Fondo, così come richiesto dall'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, in base alle modalità di applicazione chiaramente illustrate nella citata Circolare MEF – IGOP n. 12/2011. Il percorso per operare la riduzione del Fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa dell'anno 2013, per quello che rileva in questa sede, è individuato nel confronto tra il valore medio (semisomma) dei dipendenti presenti rispettivamente al 1 gennaio 2010 e al 31 dicembre 2010 (nel caso del Comune di Casoria, 463 unità, valore risultante dalla media tra i 468 dipendenti in servizio al 1 gennaio 2010 e i 458 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2010, in base ai dati forniti dal responsabile del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi) con il valore medio dei presenti al 1 gennaio 2013 e al 31 dicembre 2013 (426 unità, valore risultante dalla media tra i 427 dipendenti in servizio al 1 gennaio 2013 e i 425 dipendenti in servizio al 31 dicembre 2013), e in seguito applicando la variazione percentuale tra le due consistenze medie (-7,99%) all'ammontare del Fondo quantificato per l'anno 2010 (€ 2.941.360,07). Per effetto di tale operazione, il Fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente per l'anno 2013 del Comune di Casoria avrebbe dovuto avere una consistenza non superiore a € 2.706.345,40.

L'ammontare del Fondo non è stato contenuto, per l'anno 2013, entro il limite innanzi calcolato, essendo stato quantificato, per l'anno qui in considerazione, in € 3.080.849,08: consistenza che è stata anzi superiore a quella dei Fondi degli anni 2011 e 2012, pur con un numero di dipendente in servizio sensibilmente inferiore.

In conclusione, in conseguenza delle su richiamate irregolarità, consistenti nell'inserimento di risorse senza l'osservanza delle condizioni previste dai contratti collettivi del personale del comparto Regioni - Autonomie locali e nella insufficiente decurtazione in conformità con quanto prescritto dall'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, il Fondo per il trattamento accessorio del personale non dirigente del Comune di Casoria ha avuto una consistenza di gran lunga superiore rispetto a quella che sarebbe derivata dalla rigorosa applicazione delle clausole dei CC.CC.NN.LL. e delle disposizioni normative di volta in volta richiamate.

Utilizzazione delle risorse.

Le modalità di utilizzazione del fondo delle risorse decentrate dei dipendenti del comparto del Comune di Casoria per gli anni dal 2009 in poi erano contemplate nei CC.CC.DD.II. siglati rispettivamente in data 20.6.2006 e in data 11.12.2012. Qui di seguito sono riportate le previsioni contrattuali riguardanti determinati tipi di indennità, e le modalità della erogazione delle stesse a favore dei dipendenti del Comune di Casoria.

i. Indennità di rischio: il C.C.D.I. 20.6.2006 individuava una serie di profili professionali ai quali tale indennità era attribuita (autisti e conduttori di tutti i mezzi meccanici; operai addetti alla manutenzione; giardinieri; personale addetto alla vigilanza ambientale; ausiliari del traffico; accertatori tributari; messi comunali; accompagnatori scuolabus; addetti alla vigilanza e custodia proprietà comunali; personale ausiliario c/o addetti alle fotocopiatrici). Il C.C.D.I. 11.12.2012, da parte sua, prendeva in considerazione una serie di "prestazioni di lavoro che comportano continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e l'integrità personale, assicurando comunque le condizioni di rischio già riconosciute presso l'ente". Era inoltre stabilito che "il riconoscimento dell'indennità avviene pervio apposito e motivato atto organizzativo del Dirigente del Settore che individua i nominativi del personale che svolge le prestazioni... e ne attesta l'esposizione a situazioni di rischio".

Si ritiene, a proposito della previsione delle condizioni legittimanti l'erogazione dell'indennità di rischio presso il Comune di Casoria, che la semplice indicazione dei profili professionali del personale individuato, senza che ne fossero precisati i concreti contesti di

rischio ai quali esso era sottoposto, non siano sufficienti ad integrare la condizione della “continua e diretta esposizione a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale”, richiesta dall'art. 37 CCNL 14.9.2000 per il riconoscimento di tale indennità⁵⁰.

Sostanzialmente non dissimile appare il riferimento, contenuto nel C.C.D.I. 11.12.2012, a generiche categorie di prestazioni che davano luogo a situazioni di rischio: riferimento che, ai fini dell'erogazione dell'indennità in questione, avrebbe dovuto essere integrato dall'atto organizzativo richiamato nella clausola contrattuale. Tali atti organizzativi non sono stati adottati; nell'unico caso in cui ciò è avvenuto (determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 1396 del 1.8.2013) (*all. n. 22*), ci si è limitati a fornire un elenco di dipendenti dell'Ente, corredati dei relativi profili professionali e della categoria di inquadramento, senza precisare in che cosa consistesse il profilo di rischio ai quali tali lavoratori erano sottoposti nell'espletamento delle rispettive mansioni lavorative.

È utile rammentare, a tale riguardo, che il diritto all'indennità di rischio sorge in presenza “di situazioni o condizioni che non caratterizzano in modo specifico i contenuti tipici e generali delle mansioni di un determinato profilo professionale, dato che queste sono già state valutate e remunerate con il trattamento economico stipendiale previsto per il suddetto profilo, essendo piuttosto riconducibili alle specifiche modalità ed alle caratteristiche ambientali in cui le mansioni stesse vengono concretamente espletate”⁵¹.

Alla luce delle considerazioni fino a questo punto svolto, si ritiene che le somme erogate a titolo di indennità di rischio ai dipendenti del Comune di Casoria, nella misura riportata nelle schede di rilevazione allegate alla presente relazione, abbia potuto costituire un onere a fronte del quale l'Ente non ha ritratto alcuna utilità apprezzabile in termini di pubblico interesse.

ii. Indennità di disagio: l'art. 6 del C.C.D.I. 20.6.2006 del personale dipendente del Comune di Casoria individuava quali attività lavorative disagiate quelle che rientravano in

⁵⁰ Si pone in evidenza come, con argomentato ed articolato parere (n. 900-37A9), l'ARAN abbia ritenuto di precisare, a proposito delle condizioni che legittimano la corresponsione dell'indennità di rischio, che questa non può essere riconosciuta quando ricorrono “situazioni o condizioni che non caratterizzano in modo specifico i contenuti tipici e generali delle mansioni di un determinato profilo professionale, dato che queste sono già state valutate e remunerate con il trattamento economico stipendiale previsto per il suddetto profilo, essendo piuttosto riconducibili alle specifiche modalità ed alle caratteristiche ambientali in cui le mansioni stesse vengono concretamente espletate”: in effetti, nel contratto integrativo non sono descritti i profili di rischio ai quali sarebbero sottoposti i dipendenti beneficiari dell'indennità, bensì soltanto i veri profili professionali..

⁵¹ Orientamento applicativo ARAN cod. RAL_199.

una serie di caratteristiche, alle quali erano associati una serie di profili professionali: attività lavorativa espletata con prevalente esposizione agli agenti atmosferici ed inquinanti; attività lavorativa espletata in modo prevalente e continuativo a diretto contatto con l'utenza; attività lavorativa espletata mediante l'utilizzo di apparecchiature informatiche. Il valore economico dell'indennità di disagio era differenziato a seconda del tipo di attività prestata, da un massimo di € 4,50 ad un minimo di € 3,70 per giornata lavorativa.

Anche il C.C.D.I. 11.12.2012 prevedeva una serie di tipologie di prestazioni che comportano disagio (personale di vigilanza e personale che, pur non percependo l'indennità di vigilanza, è adibito in modo continuativo a compiti di controllo, accertamento o notificazione che, per le modalità con le quali vengono svolti, comportano l'esposizione a situazioni di disagio superiori rispetto a quelli connessi all'espletamento di funzioni ordinarie; personale che espleta la propria attività lavorativa in maniera prevalente e continuativa a diretto contatto con l'utenza nonché personale impiegato in attività a contatto continuativo con particolari categorie sociali di utenza; personale che in conseguenza di una particolare organizzazione delle proprie mansioni, come predefinita dal dirigente di riferimento, venga a trovarsi a svolgere le proprie mansioni in condizioni particolarmente disagiate. Anche nel caso in esame, il C.C.D.I. richiedeva l'adozione di apposito e motivato atto organizzativo del Dirigente di Settore "che individua i nominativi del personale che svolge le prestazioni... e ne attesta l'effettivo svolgimento".

Anche nel caso dell'indennità di disagio, come in quello dell'indennità di rischio, le previsioni contenute nei contratti integrativi appaiono insufficienti a connotare situazioni di disagio particolarmente qualificato. Più in generale, anche per le condizioni che legittimano il riconoscimento dell'indennità di disagio valgono gli stessi principi sanciti⁵² in materia di indennità di rischio in ordine alla "qualità" del disagio: principi il cui rispetto risulta essere disatteso dalle citate clausole dei CC.CC.DD.II. del personale dipendente del Comune di Casoria. In particolare, non risultano essere stati adottati i motivati atti organizzativi con i quali i dirigenti dei Settori dell'Ente avrebbero dovuto attestare i profili di disagio caratterizzanti l'attività di alcuni dipendenti: come notato per l'indennità di rischio, nell'unico caso in cui un simile atto è stato riscontrato (determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 1369 del 29.7.2013) ci si è limitati ad elencare i

⁵² Contenuti nello stesso orientamento applicativo ARAN sopra citato, cod. RAI_199.

nominativi di alcuni dipendenti, con relativi profili professionali e categorie di inquadramento. L'aliquota prevista per la totalità degli stessi era inoltre la più elevata possibile in base alle disposizioni di C.C.D.I.

In un simile stato di cose, l'indennità di disagio ha rappresentato un emolumento accessorio erogato, in difetto dell'individuazione delle condizioni di disagio, ad una cospicua platea di dipendenti del Comune di Casoria, che ha costituito una integrazione non dovuta del trattamento economico principale.

Si pone altresì in evidenza che l'indennità di disagio è stata erogata a favore di dipendenti che beneficiavano altresì dell'indennità di rischio⁵³; ciò, in violazione di un consolidato indirizzo affermato dall'ARAN, secondo il quale le due indennità non possono coesistere, dal momento che il rischio è da considerarsi una *species* del più ampio *genus* del disagio⁵⁴.

iii. Indennità per specifiche responsabilità: ai sensi del C.C.D.I. 20.6.2006 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali del Comune di Casoria, l'indennità per specifiche responsabilità, ai sensi dell'art. 17 lettera f) del C.C.N.L. 1.4.1999, era attribuita ai dipendenti inquadrati nella categorie D (non incaricati di posizione organizzativa), C e B a seguito di individuazione, in sede di Conferenza dei Dirigenti, delle "procedure rilevanti espletate da ciascun Settore di attività dell'Ente in aggiunta a quelle attribuite ai dipendenti apicali di settore e servizi... e alla categoria D non incaricata di P.O.", giusta quadro sinottico allegato allo stesso C.C.D.I. Era previsto che i dipendenti inquadrati nella cat. D, che fossero responsabili di servizio o con coordinamento, beneficiassero di una indennità di € 2.000 annui; ai dipendenti cat. C "responsabili di ufficio o di squadra; responsabili di procedimento" spettava la somma di € 1.500; ai dipendenti cat. B "destinatari di compiti connessi allo svolgimento di funzioni plurime" la somma di € 1.000.

⁵³ Un esame operato con il metodo del campione ha permesso di verificare, a titolo di esempio, che tutti i 50 dipendenti in servizio presso il Settore Sicurezza e Mobilità che hanno percepito nel mese di giugno 2013 l'indennità di rischio (determinazione dirigenziale n. 1175 del 3.7.2013) hanno altresì percepito l'indennità di disagio (determinazione dirigenziale n. 1176 del 3.7.2013).

⁵⁴ Orientamento applicativo cod. RAL189: "per quanto concerne il rapporto tra indennità di rischio e quella per attività disagiate, riteniamo che la relativa cumulabilità debba essere esclusa in quanto siamo del parere che la "condizione di rischio" possa essere considerata come una fattispecie tipica della più ampia "condizione di disagio". Sarebbe, pertanto, contraria ai principi di correttezza, di buona fede e di ragionevolezza, che devono guidare le decisioni della dirigenza degli enti nella gestione dei contratti collettivi, una soluzione che favorisse il cumulo delle predette indennità, con ingiustificato utilizzo di risorse finanziarie pubbliche".

Il C.C.D.I. 11.12.2012 disponeva da parte sua che l'erogazione dell'indennità in questione ai dipendenti inquadrati nelle categorie D, C e B fosse subordinata ad una serie di qualificazioni delle funzioni svolte: in simili evenienze, tanto il provvedimento di incarico quanto la proposta di riconoscimento dell'indennità sarebbero stati disposti con atto formale del dirigente del Settore interessato. Oltre a tanto, "la Conferenza dei Dirigenti, previo esame delle richieste, provvederà all'individuazione dei soggetti destinatari e alla determinazione del relativo compenso, opportunamente graduato sulla base di apposito regolamento da elaborare e approvare in sede di contrattazione decentrata entro 30 giorni dalla sottoscrizione del presente CCDI".

Per quanto riguarda i presupposti che ne legittimano l'erogazione, si nota che diritto all'indennità *de qua* sorge in caso di attribuzione di responsabilità fortemente qualificate, come la sostituzione dei vertici (dirigenti/posizioni organizzative) dell'organizzazione in caso di assenza od impedimento, ovvero la titolarità di procedimenti che hanno un maggiore rilievo ovvero un più elevato grado di complessità.

Tali presupposti non sono stati riscontrati nel caso dell'erogazione dell'indennità per specifiche responsabilità presso il Comune di Casoria. A questo proposito, si rappresenta che non sono stati rilevati né il quadro sinottico previsto come allegato al C.C.D.I. 20.6.2006, che avrebbe dovuto verosimilmente contenere l'individuazione delle "procedure rilevanti espletate da ciascun Settore di attività dell'Ente in aggiunta a quelle attribuite ai dipendenti apicali di settore e servizi"; né il Regolamento la cui emanazione era prevista nel C.C.D.I. 11.12.2012, del quale si sarebbe dovuta avvalere, ai sensi della pertinente clausola, la Conferenza dei Dirigenti al fine di individuare i soggetti destinatari e di graduarne il compenso.

In difetto di tali presupposti, così come di atti formali con i quali si siano individuati le funzioni e i compiti che davano diritto al compenso in esame, si ritiene che l'erogazione di compensi a titolo di indennità per specifiche responsabilità ai dipendenti del Comune di Casoria nella misura indicata nei prospetti allegati alla presente relazione abbia potuto rappresentare un onere non dovuto a carico delle casse dell'Ente.

iv. Indennità di turno: il C.C.D.I. 20.6.2006 del personale non dirigente del Comune di Casoria si limitava a prevedere che l'indennità di turno sarebbe stata corrisposta ai dipendenti rivestenti una serie di profili professionali, di seguito elencati: Custodi delle case

municipali; Polizia Municipale; Ausiliari del traffico; Servizio scuolabus; Custodi e Addetti alla vigilanza delle ville comunali; Giardinieri; Personale addetto alla vigilanza ambientale; Autisti degli Organi istituzionali.

Quanto al C.C.D.I. sottoscritto in data 11.12.2012, esso prevede che “le prestazioni lavorative... devono essere distribuite nell’arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell’ente con almeno una copertura di un terzo dell’arco temporale del mese”, e in ogni caso all’interno di “strutture operative che prevedano un orario di servizio giornaliero di almeno 10 ore”.

A dispetto delle previsioni contenute nel secondo dei C.C.D.I. del Comune di Casoria (il primo, come si è avuto modo di vedere, non conteneva altro che una elencazione dei profili professionali ai quali spettava l’indennità di turno), aventi riguardo alla istituzione di orari di servizio giornaliero di almeno dieci ore, ai sensi dall’art. 22, comma 3, del CCNL 22.1.2004, presso il Comune di Casoria non è stato riscontrato alcun atto formale con il quale strutture dotate di tale caratteristica siano state costituite. Si soggiunge, oltre a tanto, che tale orario di servizio deve comunque essere continuativo, come chiarito anche dalla Suprema Corte di Cassazione in una recente sentenza⁵⁵. Non risulta che il Comune di Casoria, “in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali”, abbia proceduto all’istituzione di turni giornalieri di lavoro dotati di tale caratteristica.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve essere considerata illegittima l’erogazione, con onere a carico del bilancio del Comune di Casoria, dell’indennità di turno a seguito della semplice previsione dei profili professionali aventi asseritamente diritto, ovvero in difetto di atti di istituzione di strutture operative comportanti un orario servizio di almeno dieci ore continuative.

v. Indennità di reperibilità: il C.C.D.I. 20.6.2006 del personale non dirigente del Comune di Casoria conteneva semplicemente l’indicazione dei profili professionali, ripartiti per Settore, ai quali tali indennità sarebbe spettata, corredata del contingente di unità lavorative nell’ambito di ciascun Settore: Polizia Municipale (un Graduato; otto Vigili; due Ausiliari); Servizi tecnici e manutenzione (un Geometra; tre Operai manutentori; un

⁵⁵ Cassazione Civile, sez. Lavoro, sentenza n. 8254 del 7.4.2010. La necessità della sussistenza di tale requisito, del resto, è stata decisamente affermata anche dall’ARAN nel proprio orientamento applicativo cod. RAL755.

Giardiniere); Servizi sociali (un Assistente sociale); Organi Istituzionali (un Autista).

Anche il C.C.D.I. sottoscritto in data 11.12.2012 conteneva le indicazioni di cui innanzi: l'indennità di reperibilità sarebbe spettata a dodici Agenti di Polizia locale che prestavano servizio nel Settore Polizia Municipale; a un Tecnico e due Operai manutentori dei Settori tecnici; a un Addetto alla vigilanza/Custode nel Servizio Custodia edifici comunali; a un Accertatore ambientale nel Servizio Controllo del Territorio; a un Assistente sociale dei Servizi Sociali; ad un Autista degli Organi istituzionali. Tali indicazioni erano integrate da una serie di disposizioni aventi ad oggetto, tra le altre cose, succinte istruzioni operative nell'evenienza di segnalazione di intervento.

Non risultano viceversa adottati, da parte del Comune di Casoria, specifici disciplinari nei quali abbiano trovato regolamentazione i presupposti e le modalità per la prestazione del servizio di reperibilità da parte dei dipendenti interessati; i vari tipi di pronto intervento dell'Ente non differibili e riferite a servizi essenziali; ecc. Si rammenta, a tale proposito, che l'art. 23 del C.C.N.L. 14.9.2000 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali prevede l'istituzione del servizio di pronta reperibilità unicamente "per le aree di pronto intervento individuate dagli enti": individuazione della quale non sono stati riscontrati gli atti istitutivi presso il Comune di Casoria.

In un contesto del genere, non è possibile stabilire se le prestazioni siano state previste e svolte in corrispondenza di una effettiva utilità ritratta dall'Amministrazione per il servizio. L'erogazione delle somme in questione può pertanto avere arrecato un ingiustificato aggravio al bilancio del Comune di Casoria, produttivo di danno erariale.

vi. Compensi per incentivare la produttività/Risorse destinate all'erogazione del compenso premiale: si tratta di due distinte tipologie di compensi incentivanti, entrambi "diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione" (C.C.D.I. 20.6.2006). Esse saranno tenute distinte nel corso della presente trattazione:

a) Produttività per Piani di lavoro (C.C.D.I. 20.6.2006)/Premio collegato alla valutazione delle prestazioni individuali (C.C.D.I. 11.12.2012): ai sensi del C.C.D.I. dell'anno 2006 si trattava di attività relative "ad una completa programmazione di tutte le attività che possono prevedibilmente essere considerate dal Dirigente al momento della

formulazione del piano stesso e a valere per l'intero anno", la cui erogazione era subordinata a specifica valutazione. In termini sostanzialmente analoghi si esprime il C.C.D.I. dell'anno 2012;

b) Produttività per progetti-obiettivo (C.C.D.I. 20.6.2006)/Premio riservato ai dipendenti coinvolti in un numero limitato di progetto di rilievo strategico per l'Ente (C.C.D.I. 11.12.2012): essi avevano ad oggetto attività finalizzate a perseguire "apprezzabili incrementi di produttività e specifici risultati aggiuntivi rispetto a quelli già previsti nel piano di lavoro"; erano formulati dai dirigenti dei Settori "in relazione agli obiettivi dei singoli Settori ed in coerenza con gli obiettivi dell'Ente". Anche in questo caso, era previsto che la concreta erogazione del compenso incentivante fosse sottoposta a valutazione da parte del Dirigente responsabile, oltre che alla certificazione del raggiungimento dell'obiettivo fissato. Anche in questo caso, il C.C.D.I. sottoscritto nell'anno 2012 ha fatto proprie nella sostanza tali previsioni contrattuali.

Riguardo l'erogazione dei su menzionati compensi incentivanti, si rappresenta che quelli *sub a*), ossia quelli legati alla produttività individuale, risultano essere stati erogati senza che i "piani di lavoro" siano stati in alcuna maniera formalizzati, a dispetto delle prescrizioni contenute tanto nel CC.CC.NN.LL. dei dipendenti del comparto Regioni - Autonomie locali quanto nei CC.CC.DD.II. del Comune di Casoria (*all. n. 23*). Quanto alla valutazione dell'apporto fornito da ciascun dipendente in relazione alla realizzazione dei piani di lavoro, gli atti formali (schede) con le quali tale valutazione è stata rilevata sono stati riscontrati soltanto in alcuni casi isolati⁵⁶; ad ogni modo, quando la valutazione è stata espressa, i dipendenti coinvolti nella loro totalità hanno conseguito un punteggio che dava loro il diritto all'incentivo nella misura la più elevata possibile. Nei rimanenti casi, che peraltro sono la maggioranza, l'erogazione del compenso incentivante non è stata preceduta da alcuna forma di valutazione, ed il compenso *de quo* è stato comunque attribuito sulla scorta di criteri in

⁵⁶ È stata richiesta, nel corso della verifica amministrativo-contabile, la documentazione, con espresso riferimento alla valutazione delle prestazioni dei dipendenti, dei piani di lavoro posti in essere negli anni e presso i Settori qui di seguito indicati:

- anno 2009: Sicurezza e Mobilità; Servizi diretti alla Persona;
- anno 2010: Pianificazione e Controllo del Territorio; Ragioneria - Finanze e Tributi;
- anno 2011: AA.GG. - Organizzazione e Sistemi; Gestione Patrimonio e Ambiente;
- anno 2012: Sicurezza e Mobilità; Lavori Pubblici e Manutenzioni,

ottenendo il riscontro solo per il piano di lavoro svolto nell'anno 2009 presso il Settore Servizi diretti alla persona.

nessun modo improntati al riconoscimento dell'opera e dell'impegno profuso dai dipendenti nell'ambito dei rispettivi piani di lavoro in maniera selettiva e meritocratica.

Quanto ai progetti-obiettivo (*sub b*), essi non risultano essere stati strutturati in maniera tale da renderne possibile la misurazione del grado di conseguimento (*all. n. 24*): in altre parole, non sono stati preventivamente fissati gli obiettivi in termini di miglioramento qualitativo dei servizi dell'Ente che ci si proponeva di conseguire attraverso il progetto; la individuazione dei dipendenti interessati dall'attività progettuale; la preventiva determinazione dell'incentivo spettante a ciascun dipendente in relazione all'apporto da questi fornito per la realizzazione dell'attività progettuale; la ricognizione dello stato di attuazione del progetto al termine, con la determinazione del grado di conseguimento degli obiettivi; ecc. Tali elementi devono essere considerati come essenziali ed imprescindibili per la formulazione di una attività progettuale che sia realmente concepita come "risultato aggiuntivo apprezzabile rispetto al risultato atteso dalla normale prestazione lavorativa" (art. 37 C.C.N.L. 22.1.2004), come ripetutamente sancito da pronunce della magistratura contabile⁵⁷.

Le attività progettuali in essere presso il Comune di Casoria, lungi dall'essere formulati con le modalità innanzi descritte, consistevano in null'altro se non una generica descrizione di attività in gran parte ascrivibili all'ordinaria attività dei dipendenti dell'Ente.

Si soggiunge che tali progetti, approvati con determinazione dei dirigenti dei Settori dell'Amministrazione comunale, non sono mai stati sottoposti all'esame della Giunta Comunale, affinché l'organo politico dell'Ente ne potesse valutare l'attinenza ai programmi politici dell'Ente, autorizzando l'integrazione del Fondo per la contrattazione decentrata con le somme occorrenti per le varie attività progettuali.

Quanto alla liquidazione dei compensi previsti a favore dei dipendenti per lo svolgimento delle attività progettuali, si ribadisce, analogamente a quanto riscontrato per i

⁵⁷ Si veda p.e. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 221 del 15.2.2013: "è indubbia la violazione delle norme contrattuali appena richiamate... per la pressoché totalità dei progetti-obiettivo approvati, in quanto risultano omesse la predeterminazione e la indicazione dettagliata delle attività da compiere, dell'arco temporale entro cui realizzare il progetto..., il diverso termine entro cui effettuare le verifiche dei risultati conseguiti, le figure professionali da impiegare, i compiti, i carichi di lavoro i tempi di lavoro per ogni addetto, la predefinitone del compenso, l'analisi dei costi di ogni singolo progetto.

In particolare, l'inosservanza delle regole pattizie non ha consentito che l'erogazione dell'incentivo premiale avvenisse sulla base di un corretto procedimento di valutazione e dell'applicazione dei parametri e della relativa valutazione dei singoli apporti causali, espressi in termini di competenza professionale, di precisione e di puntualità, di assiduità e di impegno, di adattamento organizzativo, di iniziativa, di autonomia, di posizione ricoperta e di grado di responsabilità, di orientamento al risultato e alla soddisfazione dell'utenza, ecc...".

paini di lavoro, che essa è stata effettuata in base a criteri per nulla improntati al riconoscimento dell'attività prestata dai dipendenti per il conseguimento degli obiettivi: del resto, come già evidenziato, simili obiettivi non sono stati in nessun caso fissati, sicché non si vede come sarebbe stato possibile attestarne il grado di conseguimento.

Si rammenta, a tale riguardo, che i compensi destinati all'incentivazione del personale dipendente per lo svolgimento di attività progettuali, così come quelli legati all'incremento della produttività individuale, dei quali si è detto innanzi, devono essere erogati "in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31.3.1999", ai sensi dell'art. 17, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.1999 dei dipendenti del comparto Regioni - Autonomie locali.

L'attribuzione di simili compensi, effettuata con le modalità innanzi descritte, rappresenta una grave ed evidente violazione dell'art. 18 del C.C.N.L. 6.7.1995, come sostituito dall'art. 37 del C.C.N.L. 22.1.2004, ai termini del quale "non è consentita la attribuzione generalizzata dei compensi per produttività sulla base di automatismi comunque denominati". Il compenso incentivante previsto dall'art. 17, comma 2, lett.) del C.C.N.L. del personale del comparto Regioni – Autonomie locali 1.4.1999 è stato dunque erogato al personale dipendente del Comune di Casoria secondo la modalità "a pioggia" del trattamento accessorio, modello caratterizzato, secondo l'elaborazione fornita dalla giurisprudenza della magistratura contabile⁵⁸, dalla omessa considerazione delle finalità di incentivazione delle prestazioni lavorative del personale, correlate al merito individuale e/o collettivo in modo selettivo, e dal mancato conseguimento di risultati accertati dal sistema permanente di valutazione.

Posizioni organizzative.

Ai sensi dell'art. 8 C.C.N.L. comparto Regioni-Autonomie locali del 31.3.1999, gli Enti locali istituiscono posizioni di lavoro che richiedono, con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato: a) lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità, caratterizzate da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa; b) lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie c/o alla iscrizione

⁵⁸ Corte dei Conti, Terza Sezione centrale di Appello, sentenza n. 853 del 17.12.2010.

ad albi professionali; c) lo svolgimento di attività di *staff* e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza. Tali incarichi possono essere assegnati esclusivamente a dipendenti classificati nella categoria D.

Le disposizioni successive regolano le modalità di conferimento e di revoca di tali incarichi, nonché la retribuzione accessoria ad essi connessa.

Con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 22 del 19.1.2008 è stato stabilito che per tutto l'anno 2008 sarebbero state individuate sedici aree di posizione organizzativa con relativa attribuzione del valore economico alla retribuzione di posizione, "sulla scorta della graduazione operata con i parametri di cui all'art. 4 della deliberazione di GM n. 10/2000... e nella rilevata esigenza di assicurare l'invarianza della spesa stanziata nell'anno 2007". Con tale atto è stata altresì introdotta la posizione organizzativa denominata "Servizio antiabusivismo edilizio", prevedendo per essa un valore economico della retribuzione di posizione dell'importo di € 9.000; nello stesso tempo, è stato rideterminato il valore economico della retribuzione di posizione di alcune posizioni organizzative già previste nella dotazione organica ("Tributi Contenzioso tributario" è passata da € 9.000 a € 11.500; "Gestione amministrativa del Patrimonio" è passata da € 11.500 a € 9.000). Gli incarichi di posizione organizzativa presso il Comune di Casoria risultavano di conseguenza determinati nel numero di sedici.

In seguito, gli incarichi di posizione organizzativa presso il Comune di Casoria sono stati individuati, fino all'anno 2013, con "atti di indirizzo" adottati dalla Giunta Comunale. In applicazione di tanto:

con atto prot. n. 297 del 21.5.2009 la Giunta del Comune di Casoria ha espresso l'indirizzo concernente l'istituzione delle posizioni organizzative per l'anno 2009, individuandole nel numero di diciotto, con l'inserimento di tre ulteriori posizioni organizzative denominate rispettivamente "Controllo determinazione Territorio e Scuolabus"; "Viabilità e mobilità"; "Politiche sociali", e con la soppressione della posizione organizzativa denominata "Repressione illeciti amministrativi". Con lo stesso atto è stato rimodulato il valore economico di talune delle preesistenti posizioni organizzative;

con atto prot. n. 205 del 13.5.2010 la Giunta del Comune di Casoria ha espresso l'indirizzo di confermare e prorogare sedici incarichi di posizione organizzativa "fino all'adozione degli atti di riorganizzazione dell'Ente". Rispetto agli incarichi di posizione

organizzativa individuati con atto prot. n. 297/2009, risultavano non confermati gli incarichi relativi a "Ragioneria generale" e a " Viabilità e mobilità". Successivamente, con "atto di indirizzo" prot. n. 294 del 22.7.2010, è stata ripristinata, con decorrenza 1.7.2010, la posizione organizzativa denominata "Ragioneria generale", con l'attribuzione del valore economico alla relativa retribuzione di posizione di € 12.000.

Ancora, con "atto di indirizzo" prot. n. 370/SG del 23.9.2010 sono stati modificati i valori economici delle posizioni organizzative denominate rispettivamente "AA.GG. e Personale e Org. Organi Istituzionali" e "Avvocatura – Gare e Contratti", in considerazione del fatto che "la posizione organizzativa dell'Avvocatura comprende, ora con l'attribuzione all'Avv. Giovanni Cresci anche la direzione del Servizio Gare e Contratti". Infine, con "atto di indirizzo" prot. n. 480 del 18.11.2010 sono stati modificati anche i valori economici delle retribuzioni di posizione delle posizioni organizzative "Servizi demografici leva e servizi" e "Sportello Unico Attività Produttive", per via del trasferimento dello Sportello Unico Attività Produttive dal I al IV Settore dell'Amministrazione comunale, con conseguente esigenza di modificazione della struttura di quest'ultimo Settore e delle relative fasce di retribuzione;

con "atto di indirizzo" prot. n. 9/AiSG del 4.10.2011 (*all. n. 25*) sono state confermate per il periodo 1.9-31.12.2011 le aree di P.O. e le fasce di retribuzione di cui al citato "atto di indirizzo" n. 480/2010, "conferite dai dirigenti fino al 30.06.2011". Gli incarichi di posizione organizzativa individuati con tale atto ammontavano a diciannove;

con "atto di indirizzo" prot. n. 4 del 20.3.2012 la Giunta del Comune di Casoria ha proceduto all'individuazione di ventidue incarichi di posizione organizzativa, graduandone il valore economico della retribuzione di posizione entro un *range* compreso tra € 6.000 e € 10.000. Con successivo "atto di indirizzo" prot. n. 19/AiSG del 26.7.2012 il valore economico della retribuzione di posizione della posizione organizzativa denominata "Polizia Urbana e Pubblica Sicurezza" è stato elevato da € 8.000 a € 10.000;

con "atto di indirizzo" prot. n. 2 del 24.1.2013, la Giunta del Comune di Casoria, nel confermare le aree di posizione organizzativa già individuate con atto di indirizzo n. 4/2012 e la relativa pesatura, ha individuato due ulteriori aree di posizione organizzativa, attribuendo alle stesse il valore economico della retribuzione di posizione. Con "atto di indirizzo" prot. n. 3/AiSG del 19.3.2013 sono stati rimodulati i valori economici delle posizioni organizzative facenti parte del Settore Lavori Pubblici;

con deliberazione della Giunta Comunale n. 4 del 23.1.2014 sono state confermate per due mesi, fino alla data del 28.2.2014, le aree di posizione organizzativa individuate nello "atto di indirizzo" n. 2/2013. Con deliberazione n. 17 del 13.3.2014, infine, sono state confermate "le aree di posizione organizzativa in essere al 31.12.2013", istituendone ulteriori due denominate "Organismi di controllo interno" e "Servizio Manutenzione ERP".

La disamina delle modalità con le quali presso il Comune di Casoria sono stati istituiti gli incarichi di posizione organizzativa all'interno della dotazione organica dell'Ente, ed è stato attribuito il valore economico di ciascun incarico, denota un margine di discrezionalità alquanto ampio della quale si è avvalsa la Giunta Comunale.

L'istituzione di incarichi di posizione organizzativa all'interno della dotazione organica di un Ente è configurabile esclusivamente per posizioni di lavoro connotate nei termini enunciati in sede di premessa della presente sezione. In altre parole, l'organo politico dell'Ente è tenuto a valutare in via preventiva se la posizione di lavoro della quale si tratta comporti effettivamente "lo svolgimento di funzioni di direzione di unità organizzative di particolare complessità"; ovvero se essa implichi "lo svolgimento di attività con contenuti di alta professionalità e specializzazione"; oppure se la stessa richieda "lo svolgimento di attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza". Del resto, tra lo stesso Regolamento in materia di istituzione dell'area delle Posizioni Organizzative, approvato dalla Giunta Comunale di Casoria con deliberazione n. 10 del 21.2.2000, a richiedere (art. 2) la sussistenza dei medesimi "requisiti generali". Quanto al Regolamento di organizzazione delle aree delegazione trattante Posizioni organizzative e delle Alte professionalità, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 28.2.2012, esso si limita a tal fine (art. 2) a prevedere la proposta, che deve essere avanzata dai dirigenti alla Giunta Comunale, della "istituzione di Posizioni Organizzative caratterizzate oggettivamente dall'assunzione diretta di elevate responsabilità di prodotto e di risultato", senza peraltro nulla prevedere circa le modalità di assegnazione della qualificazione di "posizione organizzativa" ad una determinata posizione di lavoro.

Solo dopo avere vagliato la sussistenza di funzioni e di attività realmente aventi le caratteristiche di cui al C.C.N.L. 31.3.1999, l'Ente potrà istituire la posizione di posizione organizzativa, corredando tale scelta di adeguata motivazione. Assieme alla qualificazione

di una posizione di lavoro come incarico di posizione organizzativa, l'Ente procederà altresì all'attribuzione del valore economico della retribuzione di posizione collegata a tale incarico, operandone la graduazione "in rapporto a ciascuna delle posizioni organizzative previamente individuate" (art. 10, comma 2, C.C.N.L. 31.3.1999).

Presso il Comune di Casoria, al contrario, a partire dall'anno 2008 le posizioni di lavoro che comportavano l'attribuzione degli incarichi di posizione organizzativa sono state individuate anno per anno, addirittura istituendone talvolta di nuove in corso d'anno: ciò, pur in presenza di una dotazione organica adottata nell'anno 2006 (deliberazione della Giunta Comunale n. 239/2006), e mai più modificata. Tale circostanza acquista una notevole rilevanza, ove si ponga mente al fatto che è in sede di rideterminazione della dotazione organica che l'Ente costruisce la propria architettura burocratica, disegnata al fine di renderla la più conforme possibile al perseguimento dei propri compiti istituzionali.

È per l'appunto in sede di determinazione della dotazione organica che l'Ente dovrebbe procedere alla individuazione di posizioni di lavoro che, in considerazione delle proprie caratteristiche in relazione ai requisiti innanzi richiamati, possano comportarne la qualificazione come posizione organizzativa. È lecito supporre che l'istituzione o la soppressione di posizioni organizzative al di fuori di processi di rideterminazione della dotazione organica dell'Ente non possano rivestire che carattere di eccezionalità, da motivare sulla base di sopravvenute esigenze organizzative. Si pone in evidenza, a tale riguardo, che l'individuazione degli incarichi di posizione organizzativa risponde a precise scelte organizzative e gestionali effettuate in sede di revisione della struttura organizzativa dell'Ente, ed è funzionale ad un più efficiente, efficace ed economico perseguimento dei fini istituzionali di quest'ultimo. Una mutazione dell'assetto di tali incarichi, la quale comporti, l'istituzione o la soppressione di alcuni di essi, può avvenire solamente in sede di ristrutturazione dell'architettura dell'apparato burocratico, in una visione complessiva dello stesso. ghj

Viceversa, presso il Comune di Casoria il numero di posizioni organizzative ha assunto un andamento ondivago, aumentando e diminuendo in consistenza nell'ambito della medesima dotazione organica; né gli atti di Giunta Comunale con i quali sono stati di volta in volta individuati gli incarichi di posizione organizzativa recavano apprezzabili motivazioni in ordine alle ragioni per le quali si è ritenuto di qualificare determinate posizioni di lavoro come posizioni organizzative, con annessa assunzione diretta di elevata

responsabilità di prodotto e di risultato. È sufficiente a tale proposito rilevare come, a dotazione organica immutata, gli incarichi di posizione organizzativa presso il Comune di Casoria sono passati dal numero di sedici (deliberazione della Commissione Straordinaria n. 22/2008) al numero di ventisei (deliberazione della Giunta Comunale n. 17/2014), con un incremento pari al 62,5%.

Appare sintomatico, sotto questo profilo, come gli “atti di indirizzo” adottati dalla Giunta Comunale non indicassero altro che la semplice denominazione degli incarichi dei quali si tratta: il contenuto concreto degli stessi era contemplato nelle determinazioni dirigenziali con i quali essi erano conferiti, il che con tutta evidenza comporta l'impossibilità, da parte dell'organo politico, di procedere alla preventiva valutazione e alla graduazione degli incarichi.

Quanto alle modalità con le quali i provvedimenti in materia di posizioni organizzative sono stati adottati, inoltre, si ritiene che l'adozione di atti denominati “atti di indirizzo”, come è stato fatto da parte della Giunta Comunale di Casoria, non sia idonea ad assolvere gli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente. Ai sensi dell'art. 48 T.U.E.L., difatti, “la giunta collabora con il sindaco o con il presidente della provincia nel governo del comune o della provincia ed opera attraverso deliberazioni collegiali”; il successivo art. 124, a sua volta, impone l'obbligo di pubblicazione degli atti per quindici giorni consecutivi. Non risulta che gli “atti di indirizzo” adottati dalla Giunta del Comune di Casoria in materia di incarichi di posizione organizzativa siano stati oggetto di pubblicazione; più in generale, non si ravvisa alcuna ragione per la quale la Giunta Comunale debba operare con atti diversi dalle deliberazioni, come è avvenuto nei casi che si sono esaminati.

Oltre a tanto, si pone in evidenza come presso il Comune di Casoria è stato attribuito un incarico di posizione organizzativa a dipendente in virtù dell'assegnazione al medesimo delle mansioni superiori, in virtù dell'art. 52 del d.lgs. n. 165/2001. L'avv. M. Iavarone, dipendente inquadrato nella categoria giuridica C, è stato ripetutamente incaricato di posizione organizzativa di responsabile dell'Ufficio legale a far data dal 1.1.2009 fino alla data del 31.12.2011⁵⁹ in forza delle parallele proroghe di attribuzione delle mansioni

⁵⁹ Determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 626 del 9.6.2009, con la quale si è conferito all'avv. M. Iavarone l'incarico di posizione organizzativa di Responsabile dell'Ufficio legale per otto mesi decorrenti dal 1.1.2009; determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 729 dell'11.6.2010, con la quale si è conferito all'avv. M. Iavarone l'incarico di posizione organizzativa di Responsabile dell'Ufficio legale

superiori della categoria economica D1 al medesimo dipendente.

A tale proposito, si rileva che se è vero che l'art. 8, comma 6, del C.C.N.L. 14.9.2000 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali prevede esplicitamente che ai dipendenti inquadrati nella categoria C, ai quali siano state assegnate mansioni superiori della categoria D, possano essere conferiti incarichi di posizione organizzativa, è altrettanto vero che il conferimento delle mansioni superiori deve avvenire nel rispetto della vigente normativa, segnatamente dell'art. 52 d.lgs. n. 165/2001, ai sensi del quale, qualora a tale istituto si faccia ricorso, come nel caso di specie, a causa di vacanza di posto in organico, le mansioni superiori possono essere conferite per non più di sei mesi, prorogabili fino a dodici qualora siano state avviate le procedure per la copertura dei posti vacanti. Le mansioni superiori – e l'incarico di posizione organizzativa – sono state viceversa riconosciute al dipendente del Comune di Casoria per un periodo superiore rispetto a quanto consentito dalla norma richiamata.

Si rimarca inoltre che i primi tre degli incarichi all'avv. M. Iavarone precedentemente citati sono stati attribuiti con valenza retroattiva. Una simile modalità, certamente non consentita in base ai principi generali dell'ordinamento, è stata anche oggetto di esplicita censura da parte dell'ARAN⁶⁰.

Considerazioni del medesimo tenore si attagliano all'attribuzione del valore economico della retribuzione di posizione degli incarichi di posizione organizzativa. Ancora una volta, tale valore risulta essere stato attribuito in maniera del tutto discrezionale da parte della Giunta Comunale, variandolo non già mediante un'opera di ponderazione effettuata all'interno di una cornice complessiva che tenesse conto della complessità e della rilevanza di tutti gli incarichi, così come richiesto dal C.C.N.L. 31.3.1999; bensì disponendo tali variazioni in maniera estemporanea: si veda p.e. l'"atto di indirizzo" prot. n. 294/2010, con il quale non solo è stata ripristinata la posizione organizzativa denominata "Ragioneria generale", precedentemente soppressa, ma si è ad essa attribuito finanche il valore

per sei mesi decorrenti dal 1.1.2010; determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 505 dell'11.3.2011, con la quale si è conferito all'avv. M. Iavarone l'incarico di posizione organizzativa di Responsabile Servizio Avvocatura – Gare e Contratti dal 1.2.2011 "fino alla scadenza del mandato del Commissario prefettizio"; determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1890 dell'11.10.2011, con la quale si è conferito all'avv. M. Iavarone l'incarico di posizione organizzativa di Responsabile Servizio Avvocatura – Gare e Contratti per il periodo 1.9-31.12.2011.

⁶⁰ Orientamento applicativo RAL300.

economico della retribuzione di posizione più elevato tra tutte le posizioni organizzative, nella misura di € 12.000.

Se ne conclude che il valore economico attribuito alla retribuzione di posizione dei dipendenti del Comune di Casoria incaricati di posizione organizzativa è stato attribuito in maniera discrezionale da parte della Giunta Comunale, in difformità da quanto in materia prescritto dall'art. 10 del C.C.N.L. 31.3.1999 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali.

Quanto alla retribuzione di risultato prevista a favore dei dipendenti del Comune di Casoria incaricati di posizioni organizzative, fino all'anno 2012 le modalità per l'erogazione di tale indennità erano contenute nel Regolamento in materia di istituzione dell'Area delle posizioni organizzative, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 10 del 21.2.2000, il quale prevedeva all'art. 5, che "i risultati delle attività svolte dai dipendenti incaricati sono soggette a valutazione annuale in base alla metodologia allegata al presente regolamento. La valutazione positiva dà anche titolo alla corresponsione della retribuzione di risultato di cui all'art. 10, comma 3 CCNL 31.3.1999". La quota di retribuzione di risultato concretamente erogabile era fissata, proseguiva la medesima clausola contrattuale, entro un minimo del 10% ed un massimo del 25% della retribuzione di posizione in godimento; tale emolumento accessorio sarebbe stato erogato agli interessati soltanto in caso di valutazione complessiva non inferiore ad un punteggio di 60/100.

La metodologia di valutazione era incentrata su cinque variabili, ad ognuna delle quali poteva essere attribuito un punteggio in funzione del grado di raggiungimento dei risultati. Oltre a tanto, era previsto che "i pesi percentuali attribuiti alle variabili valutative... dovranno essere diversificati, relativamente a ciascun titolare di posizione organizzativa, sulla base dei seguenti parametri valutativi: tipologia e caratteristiche dell'ambito organizzativo e funzionale gestito; tipologia e caratteristiche delle funzioni e delle attività da assolvere".

Tale metodologia è stata in seguito sostituita da quella contenuta all'art. 9 del Regolamento per le Posizioni organizzative, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 28.2.2012. In base a tale clausola contrattuale, "la valutazione del risultato degli incaricati di P.O. e di A.P., sulla base delle risorse assegnate nel fondo annuale, è la risultante di quattro distinte valutazioni espresse dal Dirigente responsabile per

un massimo complessivo di 100 punti; il raggiungimento di tale punteggio corrisponde al valore economico pari al 25% della retribuzione di posizione: a) raggiungimento degli obiettivi assegnati (50 punti); b) Capacità di gestire con autonomia (25 punti); c) capacità di adattamento ai cambiamenti ed alle esigenze di flessibilità (15 punti); d) capacità di creare un clima collaborativo (10 punti)”. In vista della valutazione, il dipendente interessato avrebbe redatto “una relazione sull’attività svolta e sui risultati raggiunti con riferimento alla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi nonché una relazione finale da allegare al rendiconto dell’esercizio di riferimento attinente i servizi di competenza”.

L’esame condotto con il metodo del campione sulle modalità con le quali la retribuzione di risultato è stata riconosciuta ai dipendenti del Comune di Casoria incaricati di posizione organizzativa ha consentito di appurare che tale emolumento accessorio è stato attribuito a seguito di una procedura difforme da quelle innanzi descritte. In particolare, per gli anni in cui ha trovato applicazione il Regolamento approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 10/2000, la retribuzione di risultato è stata attribuita in base a schede di valutazione basate su criteri differenti da quelli previsti nei Regolamenti; addirittura si è rilevato come tali schede non fossero uniformemente articolate, sì che la retribuzione di risultato è stata riconosciuta ai titolari di posizione organizzativa con modalità differenti anche per lo stesso anno (*all. n. 26*). In alcuni casi, infine, la retribuzione di risultato è stata riconosciuta in difetto di un formale procedimento di valutazione: procedimento che risulta richiamato nell’atto di attribuzione della retribuzione di risultato, ma che non è stato riscontrato in atti.

Considerazioni analoghe possono essere formulate riguardo le modalità di riconoscimento della retribuzione di risultato a seguito dell’adozione del Regolamento adottato con deliberazione della Giunta Comunale 19/2012. Anche in questo caso, sono state rilevate modalità di valutazione non sempre conformi a quanto prescritto dal Regolamento, e per giunta differenti a seconda del dirigente autore della valutazione.

Più in generale, anche nel caso dell’erogazione della retribuzione di risultato ai dipendenti incaricati di posizione organizzativa del Comune di Casoria, così come esaminato per i dirigenti, si rileva come non siano stati preventivamente fissati obiettivi espressi in termini obiettivamente misurabili. Del resto, come è emerso in sede di descrizione delle procedure di valutazione, anche la metodologia adottata presso l’Ente per

la valutazione dei dipendenti ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato non contemplava la preventiva fissazione di obiettivi, il cui grado di conseguimento avrebbe determinato la misura della retribuzione di risultato, oppure la contemplavano in misura del tutto marginale.

Anche nel caso della valutazione dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa, pertanto, fa difetto il necessario presupposto per l'erogazione della retribuzione di risultato, così come richiesto dall'art. 9, comma 4, C.C.N.L. 31.3.1999.

Incentivazione per il potenziamento degli uffici tributari.

Il Comune di Casoria, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446⁶¹, ha adottato, con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 82 del 4.4.2007, il proprio Regolamento di gestione dell'imposta comunale sugli immobili.

Ai sensi dell'art. 16 di tale Regolamento, "una percentuale del 2% delle somme derivanti dal gettito ICI riscosso nell'esercizio precedente, è destinata... all'attribuzione di compensi incentivanti al personale addetto nella percentuale del 1,50%". Tali risorse sarebbero state utilizzate per la "attribuzione di compensi incentivanti al personale impegnato in particolari programmi o progetti obiettivo che il Dirigente finanziario ritenga prioritari"

Sulla scorta di tale disposizione regolamentare, presso il Comune di Casoria si è fatto luogo all'approvazione di attività denominate "progetti ICI" e alla liquidazione dei relativi compensi con le seguenti modalità:

con determinazione Settore Ragioneria - Finanze e Tributi n. 554 del 28.5.2009 è stato approvato il progetto del Servizio Tributi per l'anno 2009. Con determinazioni dirigenziali n. 714 del 30.6.2009 e n. 103 del 26.1.2010 è stata liquidata ai dipendenti dell'Ente la somma complessiva di € 106.605;

con determinazione Settore Ragioneria - Finanze e Tributi n. 583 del 7.5.2010 è stato approvato il progetto del Servizio Tributi per l'anno 2010. Con determinazioni dirigenziali n. 819 del 2.7.2010 e n. 223 del 1.2.2011 è stata liquidata ai dipendenti dell'Ente la somma complessiva di € 107.886;

con determinazione Settore Ragioneria - Finanze e Tributi n. 1116 del 1.6.2011 è stato approvato il progetto del Servizio Tributi per l'anno 2011. Con determinazioni dirigenziali

⁶¹ "Istituzione dell'imposta regionale sulle Attività Produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali".

n. 1437 del 7.7.2011 e n. 304 dell'8.2.2012 è stata liquidata ai dipendenti dell'Ente la somma complessiva di € 109.820,33.

Per l'anno 2012 non risulta essere stato approvato un progetto finalizzato al contrasto dell'evasione ICI. Ciononostante, con determinazione dirigenziale n. 85 dell'11.1.2013 è stata liquidata al funzionario responsabile del Servizio Tributi del Comune di Casoria l'importo di € 5.554,86, comprensivo di oneri riflessi a carico dell'Ente, calcolato come quota dell'1,50% dell'ammontare degli introiti ICI sul bilancio 2012.

In merito alla previsione e alla liquidazione di compensi incentivanti a titolo di "progetto ICI" presso il Comune di Casoria, si formulano le seguenti osservazioni.

Presupposto per l'erogazione dei compensi incentivanti previsti dall'art. 59, comma 1, lett. p., del decreto legislativo n. 446/1997 a titolo di "potenziamento degli uffici tributari del comune" è pur sempre la predisposizione e l'attuazione, presso l'Ente interessato, di attività di carattere progettuale. È solo attraverso attività connotate in questa maniera – giova rimarcarlo – che diviene possibile misurare e valutare l'attività posta in essere da ciascun dipendente in relazione all'incremento di utilità generato a favore dell'Ente, attribuendo il trattamento accessorio a "prestazioni effettivamente rese", come prescritto dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

A parte la loro peculiare finalizzazione, tali progetti devono dunque possedere ogni altro carattere che la normativa richiede ai fini dell'erogazione di compensi incentivanti al personale dipendenti: in particolare, essi devono essere formulati in maniera tale da consentire la misurazione del livello di conseguimento degli obiettivi. Solamente a seguito di tale operazione si può procedere alla liquidazione dei compensi incentivanti, in relazione al grado di raggiungimento degli obiettivi⁶².

La predisposizione di appositi progetti finalizzati non è stata riscontrata a monte dell'erogazione dei compensi incentivanti per riscossione del gettito ICI presso il Comune di Casoria. Conseguentemente, non è possibile collegare gli incentivi in questione ad un'attività, obiettivamente valutabile e univocamente misurabile posta in essere dal personale dipendente, che sia stata specificamente rivolta alla determinata finalità della

⁶² Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, sentenza n. 193 del 24.4.2012.: "il compenso incentivante deve remunerare una produttività reale ed effettiva del personale interno, definita secondo un ben preciso percorso, che parte dalla previa definizione degli obiettivi e si conclude con l'accertamento del grado di realizzazione degli stessi".

riscossione del tributo.

In un simile contesto, l'erogazione del compenso incentivante al personale impegnato nell'attività di recupero delle somme per evasione totale o parziale dell'ICI, si è tradotta nella mera ripartizione della totalità delle somme a tal fine rese disponibili tra i dipendenti del competente ufficio, ripartizione che non è stata in nessun caso legata, in base a quanto risulta dalla documentazione in atti, al conseguimento di precisi obiettivi formulati in termini quali-quantitativi.

Del resto, i progetti ICI formulati con determinazione dirigenziale per gli anni dal 2009 al 2011 prevedevano, oltre ad attività produttive di gettito a favore del Comune di Casoria, anche attività di carattere propedeutico o di supporto alle prime (meccanizzazione delle cartoline postali relative alla notifica ai contribuenti degli avvisi di liquidazione/accertamento; dei versamenti effettuati con bollettino; delle sentenze di Commissione tributaria emesse sui ricorsi; controllo e integrazione sulla meccanizzazione; ecc.). Il grado di implementazione di siffatte attività pertanto non è stato in alcun modo preso in considerazione in sede di erogazione del compenso incentivante, che è stato calcolato in maniera meccanica sulla quota dell'1,50% del gettito ICI per l'anno di riferimento.

La predisposizione di progetti di produttività nei termini sopra sintetizzati avrebbe altresì consentito di comprendere a quale titolo e in quale misura potessero essere incluse nel perimetro dell'importo utile ai fini della quantificazione dell'incentivo spettante ai dipendenti dell'Ente anche somme derivanti da autoliquidazione dei contribuenti, somme per le quali l'attività richiesta all'Ufficio Tributi è di modesta rilevanza.

Oltre a quanto fino a questo punto rilevato, le attività denominate "progetti ICI" prendevano in considerazione anche una serie di attività riguardanti altri tributi locali (TARSU; TOSAP; imposta sulla pubblicità; oltre ad attività relative al contenzioso tributario), coinvolgendo dipendenti impegnati in tali specifici settori. A tale proposito occorre precisare che, data la mancanza di una specifica disposizione legislativa, per l'attività di contrasto all'evasione degli altri tributi – a differenza dell'analoga attività legata all'ICI – non è possibile corrispondere compensi incentivanti al personale dell'Ufficio tributi degli Enti locali, come è stato invece fatto presso il Comune di Casoria. Tale

posizione è corroborata da un parere elaborato dall'ARAN⁶³, così come da una chiara deliberazione adottata in materia dalla Corte dei Conti⁶⁴.

La liquidazione dello "incentivo ICI" operato con determinazione dirigenziale n. 85/2013, infine, appare essere stata disposta *sine titulo*, in considerazione della mancata predisposizione di attività progettuali di qualsivoglia genere per l'anno preso in considerazione, oltre che per l'erogazione operata a favore di un solo dipendente comunale.

Istruttoria e definizione delle istanze di condono edilizio

Il Comune di Casoria si è avvalso della facoltà, prevista dall'art. 32, comma 40, del d.l. n. 269/2003⁶⁵, di incrementare i diritti e gli oneri previsti per la definizione delle domande di sanatoria nel limite del 10% dei diritti ed oneri stabiliti per il rilascio dei titoli abilitativi relativi alla fattispecie, finalizzati agli incentivi economici per il personale dipendente per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario. Tale facoltà è stata esercitata con deliberazione della Giunta Comunale n. 168 del 14.9.2005, con la quale l'incremento è stato stabilito nella misura del 10%, espressamente destinando le somme derivanti da tale incremento "a progetti finalizzati per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario".

Quanto alle modalità attuative della disposizione in esame, con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 377 del 7.4.2009 è stato aggiornato e rettificato il progetto di produttività finalizzato al rilascio dei condoni edilizi di cui alla legge n. 326/2003, già approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 309 del 12.12.2007, con le modalità formulate nella nuova stesura del progetto stesso di cui all'allegato A; ed è stato stabilito che "l'importo necessario alla prestazione è individuato nel 4,25% delle somme incassate dal Comune per oneri e per il 50% dei conguagli di oblazione".

La liquidazione dei compensi incentivanti per l'esecuzione dell'attività di istruttoria e definizione delle pratiche di condono edilizio è stata disposta con le seguenti modalità:

⁶³ Orientamento applicativo cod. RAL 1127.

⁶⁴ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 577/2011/PAR del 10.11.2011.

⁶⁵ "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"

con determinazione dirigenziale n. 232 del 12.2.2010 è stata liquidata la somma complessiva di € 38.598,41 a tredici dipendenti del Comune di Casoria; con determinazione dirigenziale n. 503 del 12.3.2013 è stata liquidata la somma complessiva di € 53.708 a undici dipendenti del Comune di Casoria.

In relazione alla liquidazione delle attività progettuali connesse alla definizione delle domande istruttorie per il rilascio del condono edilizio *ex lege* n. 326/2003, si osserva che l'attività in esame avrebbe dovuto essere strutturata con le stesse modalità di un progetto ordinario, a cominciare dalla fissazione di obiettivi univocamente misurabili che con esso si intendevano conseguire; la liquidazione delle competenze del personale interessato, a sua volta, avrebbe dovuto essere disposta solo a seguito della valutazione dei risultati raggiunti, in relazione al grado di raggiungimento degli stessi, similmente a quanto già osservato in relazione alle altre attività progettuali poste in essere presso il Comune di Casoria.

Nel caso dell'istruttoria dei provvedimenti di sanatoria edilizia, in particolare, la formulazione degli obiettivi avrebbe dovuto tenere conto dei limiti temporali previsti dall'art. 7 della Legge Regione Campania 18 novembre 2004, n. 10⁶⁶, che prevede che "le domande di sanatoria sono definite dai comuni competenti con provvedimento esplicito da adottarsi entro ventiquattro mesi dalla presentazione delle stesse. Il termine può essere interrotto una sola volta se il comune richiede all'interessato integrazioni documentali e decorre per intero dalla data di presentazione della documentazione integrativa".

Al contrario, il progetto finalizzato alla istruttoria e alla definizione delle pratiche di condono edilizio, quale è stato aggiornato e rettificato con determinazione dirigenziale n. 377/2009, è stato svolto senza che fossero stati determinati in via preventiva gli obiettivi che con tale progetto ci si prefiggeva di conseguire e la modalità di liquidazione dei compensi, da effettuarsi in relazione ai risultati conseguiti. In particolare, non risulta evidenziato, negli atti di liquidazione di tali compensi se l'attività dei dipendenti abbia comunque dato luogo a situazioni di "silenzio-assenso" da parte dell'Amministrazione, nel senso innanzi evidenziato, con connessa acquisizione del provvedimento da parte del richiedente. Una simile evenienza avrebbe potuto essere scongiurata solo con la redazione di un cronoprogramma, che avesse stabilito un preciso percorso di istruttoria delle pratiche in

⁶⁶ "Norme sulla sanatoria degli abusi edilizi di cui al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, articolo 32 così come modificato dalla legge di conversione 24 novembre 2003, n. 326 e successive modifiche e integrazioni".

relazione alla data di presentazione di ciascuna di esse.

Si evidenzia inoltre che il “progetto finalizzato al rilascio dei permessi di costruire in sanatoria (condono) legge 326/2003” non prevedesse espressamente che tale attività dovesse essere svolta “oltre l’orario di lavoro ordinario”, con indicazione dell’orario nel quale il progetto dovesse essere svolto, come prescritto dall’art. 32, comma 40, d.l. n. 269/2003 e come richiesto anche nella deliberazione della Giunta Comunale n. 168/2005.

Incentivazione per la progettazione e la realizzazione di opere e lavori pubblici

La Giunta Comunale di Casoria, con propria deliberazione n. 163 dell’8.11.2002, ha approvato il “Regolamento comunale per la costituzione e la ripartizione dell’incentivo di cui all’art. 18, comma 1 e 2, legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modifiche e integrazioni”. Tale Regolamento contiene disposizioni riguardanti le modalità di distribuzione dell’incentivo tra le varie figure professionali che hanno preso parte alla progettazione; l’indicazione dei presupposti dai quali sorge il diritto all’incentivo; l’indicazione degli organi del procedimento; ecc.

Presso il Comune di Casoria sono stati erogati, negli anni dal 2009 al 2013, una serie di incentivi per la progettazione ai sensi dell’art. 18 della legge n. 109/94 e, in seguito, dell’art. 92 del Codice dei contratti pubblici, ricadenti nell’ambito di applicazione del precitato Regolamento.

I compensi incentivanti dei quali si tratta sono stati liquidati con i provvedimenti di seguito descritti:

1. con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 187 dell’11.2.2009 è stato liquidato l’importo di € 3.112,98 compresi oneri accessori a carico dell’Ente a favore dell’arch. P. Valvo “in qualità di responsabile unico del procedimento” in relazione all’approvazione del Piano Urbanistico Comunale, operato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 144 del 9.4.2008;

2. con determinazione dirigenziale Settore Ambiente e Gestione Patrimonio n. 429 del 29.3.2010 (*all. n. 27*) è stata liquidata la somma complessiva di € 70.704, inclusi gli oneri a carico dell’Amministrazione, a favore di undici dipendenti comunali in relazione all’opera da costoro prestata in relazione alla gara per l’appalto dell’affidamento a ditte esterne della gestione amministrativa e tecnico-manutentiva degli immobili comunali dati in locazione, indetta con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 322 del 21.12.2006;

3. con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 1297 del 26.10.2010 è stato liquidato l'importo complessivo di € 10.807,91 a favore di cinque dipendenti comunali in relazione alla redazione dei progetti preliminare e definitivo per la riqualificazione degli ambiti urbani di via N. Rocco – tratto via Manzoni – via S. Benedetti via Modigliani e piazza Cirillo. Per lo svolgimento di tali attività, la somma di € 18.000 era già stata liquidata ai dipendenti comunali con “dispositivo di pagamento” n. 17 del 25.7.2007:

4. con determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 239 del 31.1.2012 è stato liquidato a favore di quattro dipendenti comunali l'importo di € 9.844,33 in relazione alle prestazioni svolte per la rideterminazione della disciplina urbanistica di un'area di proprietà di privati, in esecuzione di sentenza del TAR Campania.

Con riferimento all'erogazione di compensi incentivanti per la progettazione e la pianificazione di opere e lavori pubblici, così come è stata posta in essere presso il Comune di Casoria, si esprimono le considerazioni che seguono.

In primo luogo, si osserva che, secondo un indirizzo corroborato dal recente parere rilasciato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (n. 7/SEZAUT/2014/QMIG del 15.4.2014), perché un atto di pianificazione, comunque denominato, possa dare luogo al riconoscimento di compensi incentivanti, è necessario che il suo contenuto specifico “deve risultare strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica, ovvero quel *quid phris* di progettualità interna, rispetto ad un mero atto di pianificazione generale”. Tale carattere certamente non può essere riconosciuto agli atti di pianificazione *sub* 1. e *sub* 4., che certamente non possiedono le caratteristiche che sono state richiamate. In questi casi, pertanto, continua a trovare applicazione il principio generale della omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti.

Quanto all'incentivo riconosciuto per le prestazioni svolte da dipendenti del Comune di Casoria in relazione alla gara per l'appalto dell'affidamento a ditte esterne della gestione amministrativa e tecnico-manutentiva degli immobili comunali dati in locazione (*sub* 2.), tale tipo di prestazione nemmeno in senso lato pare potersi includere nell'ambito degli atti di pianificazione: i compensi incentivanti erogati devono pertanto essere certamente considerati illegittimi.

Oltre a tanto, l'incentivo erogato ad un dipendente comunale “in qualità di responsabile

unico del procedimento” in relazione all’approvazione del Piano Urbanistico Comunale (*sub* 1.) non appare ammissibile, ove si consideri che la predisposizione dell’atto di programmazione è stata effettuata ad opera di professionisti esterni (ATP “Genius Loci”), come risulta dalla deliberazione della Commissione Straordinaria di approvazione della proposta del Piano Urbanistico Comunale. Pertanto, nessun diritto all’incentivo sorge, in ipotesi del genere, come affermato dalla magistratura contabile⁶⁷, nemmeno a favore del Responsabile unico del procedimento.

Ancora, gli incentivi per la progettazione di opere pubbliche sono attribuiti alle varie figure professionali in relazione al tipo di responsabilità da ciascuna di esse assunto nel corso della progettazione: del resto, è lo stesso Regolamento in materia adottato dal Comune di Casoria (deliberazione della Giunta Comunale n. 163/2002) a prevedere che una quota parte dell’intero ammontare dell’incentivo sia attribuita ad ogni dipendente che abbia preso parte alla progettazione.

Le determinazioni dirigenziali di liquidazione delle competenze adottati dal Comune di Casoria *sub* 2.; *sub* 3.⁶⁸ – ivi inclusi gli incentivi liquidati con “dispositivo di pagamento” n. 17/2007 – non riportano viceversa a quale tipo di responsabilità si riferiscano le erogazioni degli incentivi, oppure non riflettono le previsioni in materia del Regolamento comunale: non emerge dai citati atti alcun elemento dal quale sia possibile risalire alla responsabilità professionale di ciascun dipendente dell’Ente. In definitiva, negli atti di liquidazione degli incentivi per la progettazione di opere e lavori pubblici passati in rassegna non è stato riscontrato quell’accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai dipendenti, accertamento che sarebbe dovuto essere operato dal competente dirigente e che costituisce condizione necessaria, ai sensi dell’art. 92, comma 5, ai fini dell’erogazione dell’incentivo per la progettazione. La stessa disposizione normativa prevede espressamente che “le quote

⁶⁷ Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 434/2013/SRCPIE/PAR del 19.12.2013: “qualora l’attività [di progettazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche] venga svolta internamente tutti i soggetti che, a qualsivoglia titolo, collaborano hanno diritto, in base alle previsioni del regolamento dell’ente, a partecipare alla distribuzione dell’incentivo. Qualora, al contrario, l’attività sopra specificata venga svolta all’esterno, non sorgendo il presupposto per la ripartizione di un incentivo fra i vari dipendenti dell’ufficio non vi è neppure un autonomo diritto del responsabile del procedimento ad ottenere un compenso per un’attività che, al contrario, rientra fra i suoi compiti e doveri d’ufficio”.

⁶⁸ La liquidazione operata con la determinazione n. 1297/2010 non riconosce alcuna somma a favore del Responsabile unico del procedimento; liquida inoltre il 60% dell’incentivo ad una figura genericamente qualificata come “tecnico progettista”, laddove nel Regolamento tale quota è attribuita congiuntamente “al tecnico o ai tecnici che sottoscrivono il progetto..., che rivestono la figura giuridica di direttore dei lavori sottoscrivendo anche la contabilità, la figura giuridica di coordinatori per la sicurezza in cantiere, di collaudatori, assumendone la responsabilità professionale, ognuno in proporzione alla singola prestazione come individuata” nella tabella allegata.

parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni... prive del predetto accertamento, costituiscono economie": nel contesto che è stato descritto, esse non sarebbero dovute essere riconosciute ai dipendenti del Comune di Casoria.

Compensi professionali per l'Avvocatura comunale

Ai sensi dell'art. 27 del C.C.N.L. 14.9.2000 del personale del comparto Regioni-Autonomie locali, gli Enti provvisti di avvocatura "disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578". In sede di contrattazione decentrata integrativa deve essere disciplinata "la correlazione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del CCNL del 31.3.1999", ossia la retribuzione di risultato prevista a favore dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa.

Analoga disposizione è recata dall'art. 37 del C.C.N.L. 23.12.1999 della dirigenza - Area II per il personale con qualifica dirigenziale.

Presso il Comune di Casoria, con deliberazione della Giunta Comunale n. 128 del 24.9.2002, è stato approvato il "Regolamento ai sensi dell'art. 27 C.C.N.L. EE.LL. e art. 37 C.C.N.L. dirigenza EE.LL.", disciplinante, tra le altre cose, anche la corresponsione dei compensi professionali agli avvocati e agli altri componenti del Settore Avvocatura comunale. Tale Regolamento è stato successivamente integrato con deliberazioni della Giunta Comunale n. 47 del 1.3.2005; n. 88 del 25.10.2011; n. 121 del 4.10.2012.

Infine, con deliberazione della Giunta Comunale n. 137 del 30.12.2013 è stato approvato un nuovo "Regolamento dell'Avvocatura civica" del Comune di Casoria.

La condizione legittimante che dava diritto alla corresponsione dei compensi professionali era indicata, nella versione del Regolamento modificata dalla deliberazione della Giunta Comunale n. 47/2005, "i provvedimenti giudiziari o i lodi arbitrali conclusisi con provvedimento favorevole (sentenza, ordinanza) e che contengano (o siano suscettibili di contenere) il regolamento delle spese di giudizio". Tale previsione è rimasta inalterata nelle successive versioni del Regolamento, ivi compresa quello approvato con deliberazione n. 137/2013.

A questo proposito, si rileva che l'indirizzo costantemente affermato dall'ARAN⁶⁹ tende a considerare di stretta osservanza i requisiti, contenuti rispettivamente all'art. 37 del C.C.N.L. 23.12.1999 della dirigenza – Area II e all'art. 27 del C.C.N.L. 14.9.2000 del personale del comparto Regioni-Autonomie locali. Ne consegue che la disciplina *de qua* “è applicabile ai soli compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente”, escludendo dall'ambito della stessa, da un lato le attività professionali “svolte in ambito stragiudiziale”; dall'altro lato le attività professionali “svolte nell'ambito di un processo che si concluda con un atto diverso dalla sentenza favorevole all'ente”.

In forza di tale previsione regolamentare, come emerge dalla disamina degli atti di liquidazione dei compensi professionali in esame, nell'arco di tempo preso in considerazione numerose sono state le liquidazioni di compensi professionali agli avvocati in servizio presso il Comune di Casoria a seguito dell'adozione di provvedimenti ai quali, ancorché favorevoli all'Amministrazione comunale, non può essere riconosciuta la natura di sentenza.

Si riportano nel prospetto allegato alla presente relazione (*all. n. 28*) le cause conclusesi con un provvedimento diverso dalla sentenza in ordine alle quali siano stati riconosciuti e liquidati compensi ai dipendenti dell'Avvocatura comunale. Ciò, a prescindere dalla qualificazione di “favorevole” relativamente alle sentenze per le quali si è proceduto a liquidazione, e che non può essere desunto dagli atti di liquidazione.

Oltre a tanto, si pone in evidenza come i compensi professionali siano stati erogati in via ripetuta in relazione allo stesso provvedimento, secondo quanto riscontrato nei relativi atti di liquidazione:

procedura	atti di liquidazione (determinazioni dirigenziali Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi)	importo liquidato (onorario e diritti)
sentenza TAR Campania 384/2009	n. 584/2009 (<i>all. n. 29</i>); n. 858/2009 (<i>all. n. 30</i>)	€ 1.760; € 772
sentenza TAR Campania n. 494/2009	n. 584/2009; n. 858/2009; n. 1194/2009	€ 700; € 300
sentenza TAR Campania 2833/2009	n. 858/2009; n. 1194/2009	€ 1.125; € 695

⁶⁹ Si veda, tra gli altri, l'orientamento applicativo cod. RAL_1178_1.

Inoltre, la Corte dei Conti⁷⁰ ha fatto presente che la devoluzione della quota (in questo caso, il 50% delle somme rappresentanti diritti di procuratore) dei compensi professionali spettanti agli avvocati in servizio presso l'Avvocatura comunale, come previsto dal Regolamento adottato dal Comune di Casoria (art. 6 del Regolamento approvato con deliberazione n. 128/2002; art. 7 del Regolamento approvato con deliberazione n. 121/2012), e come operato in sede di liquidazione fino alla determinazione dirigenziale n. 33/2013, a favore del personale amministrativo del Settore sia preclusa, per contrasto con le richiamate disposizioni dei CC.CC.NN.LL. rispettivamente dei dirigenti e del personale del comparto Regioni - Autonomie locali.

Si segnala altresì la circostanza che nel Regolamento dell'Avvocatura del Comune di Casoria la corresponsione dei diritti e degli onorari professionali era riconosciuta "ancorché gli stessi non siano stati ancora effettivamente recuperati a carico della parte soccombente" (art. 3 del Regolamento approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 121/2012), o comunque non era sottoposta alla condizione dell'esito infruttuoso di procedure esecutive per il recupero dalla parte soccombente delle somme liquidate dall'organo giudicante – situazione che permane tuttora, secondo quanto previsto nel Regolamento approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 137/2013. La necessità della previsione, in sede regolamentare, che le somme in questione siano liquidate a condizione che le procedure esecutive per il recupero dalla parte soccombente delle somme liquidate dall'organo giudicante abbiano avuto esito infruttuoso è stata anch'essa messa in evidenza dalla magistratura contabile⁷¹.

Il Comune di Casoria ha tuttavia proceduto alla liquidazione di compensi a favore dei componenti dell'avvocatura comunale anche in difetto dell'esito infruttuoso delle procedure esecutive, come è avvenuto nel caso della determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 2026 del 3.12.2013, di liquidazione della somma di € 2.544,42 ai legali dell'Avvocatura comunale in relazione a sentenze favorevoli all'Ente, pur nella consapevolezza che i compensi professionali fossero ancora da recuperare nei confronti della controparte.

⁷⁰ Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 2/PAR/2007 del 29.3.2007:

⁷¹ Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 2/PAR/2007 del 29.3.2007 citata: "...al fine di evitare che, l'assenza di azioni esecutive per la refusioni dei diritti ed onorari dovuti dalle controparti soccombenti, comporti un conseguente aggravio per le casse comunali determinato dal pagamento dei compensi spettanti all'Avvocatura comunale".

VII - Rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica.

Sono stati oggetto di verifica una serie di vincoli e di limiti posti dalla vigente normativa con riferimento ad alcune tipologie di spesa sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni – compresi gli Enti locali:

a. l'art.6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 pone il limite, a decorrere dall'anno 2011, del 20% della spesa sostenuta dalle amministrazioni per incarichi di studio e consulenza rispetto all'anno 2009.

Il Comune di Casoria ha impegnato per le suddette finalità una spesa di € 132.900 nell'anno 2011; di € 90.000 nell'anno 2012; di € 94.066 nell'anno 2013. Dal momento che la spesa impegnata per incarichi di studio e di consulenza ha avuto una consistenza, nell'anno 2009, di € 2.000, ne consegue che il Comune di Casoria non ha rispettato il limite di spesa innanzi indicato.

Ai sensi della citata disposizione legislativa, l'affidamento di incarichi in difetto del rispetto del limite del 20% della spesa impegnata nell'anno 2009 “costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale”;

b. l'art.6, comma 14, del d.l. n. 78/2010 pone il limite, a decorrere dall'anno 2011, dell'80% della spesa sostenuta dalle amministrazioni per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi rispetto all'anno 2009.

Il Comune di Casoria ha impegnato per le suddette finalità una spesa di € 81.175,98 nell'anno 2011; di € 88.933,88 nell'anno 2012; di € 87.332,28 nell'anno 2013. Dal momento che la spesa impegnata per le su enunciate finalità ha avuto una consistenza, nell'anno 2009, di € 111.570,98, ne consegue che il Comune di Casoria ha rispettato il limite di spesa innanzi indicato.

VIII - Trattamento accessorio del Segretario comunale.

Maggiorazione della retribuzione di posizione; "galleggiamento"

Con decreto n. 118 del 10.1.2011 il Sindaco del Comune di Casoria ha stabilito di riconoscere a favore del dott. Tommaso Romano, Segretario Generale *pro tempore*⁷² dell'Ente, una maggiorazione della retribuzione di posizione, a far data dal 1.1.2009, nella misura del 50% della retribuzione di posizione in godimento, misura massima consentita dal C.C.D.I. di livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali. L'attribuzione del compenso nella misura indicata era stata disposta sulla scorta dei pareri rilasciati dal Nucleo di valutazione prot. n. 6/NDV del 22.6.2009 e prot. n. 11 del 19.11.2009.

È stato inoltre rilevato, a seguito della disamina dei prospetti del trattamento economico erogato al Segretario Generale a decorrere dall'anno 2009, che la maggiorazione della retribuzione di posizione era stata attribuita, almeno a far data dal mese di gennaio 2009, nella misura del 45% della retribuzione di posizione in godimento. Non è stato tuttavia riscontrato in atti il provvedimento in base al quale il suddetto emolumento è stato attribuito al Segretario Generale del Comune di Casoria con la decorrenza innanzi indicata.

Oltre a tanto, al valore economico della retribuzione di posizione spettante al dott. T. Romano era pure applicato l'istituto c.d. del "galleggiamento" (art. 41, comma 5, C.C.N.L. 16.5.2011 dei Segretari provinciali e comunali – primo biennio economico). In forza di tanto, la retribuzione di posizione riconosciuta al Segretario Generale ha avuto la stessa consistenza economica del valore più elevato della retribuzione di posizione riconosciuto ai dirigenti del Comune di Casoria, nella misura di € 41.574,78 su base annua. Tuttavia, il provvedimento di attribuzione del c.d. "galleggiamento" al Segretario Generale, al pari di quello attributivo della maggiorazione della retribuzione di posizione a far data dal mese di gennaio 2009, non è stato riscontrato negli atti del Comune di Casoria.

Oltre a tanto, si rileva come l'importo erogato al Segretario Generale a titolo di retribuzione di posizione fosse superiore a quello previsto per gli incarichi dirigenziali, della consistenza di 38.737,74 (deliberazione della Commissione Straordinaria n. 2/2007).

⁷² Il dott. T. Romano era stato nominato Segretario generale del Comune di Comune di Casoria con atto sindacale prot. n. 8263 del 16.4.1999. L'incarico decorreva dal giorno 1.5.1999.

Si pone in evidenza come l'attribuzione del c.d. "galleggiamento" ha avuto una notevole incidenza sulla determinazione dell'ammontare della maggiorazione della retribuzione di posizione, dal momento che tale emolumento è stato calcolato a valere sulla quota della retribuzione di posizione maggiorata del "galleggiamento".

Il dott. T. Romano ha percepito, quanto meno a decorrere dal mese di gennaio 2009 e fino a tutto il mese di marzo 2011, una retribuzione di posizione comprensiva del galleggiamento pari a € 41.574,78 su base annua, in base ai dati forniti dal Settore Ragioneria, Finanze e Tributi del Comune di Casoria. La maggiorazione della retribuzione di posizione, calcolata nella quota del 45% della retribuzione di posizione comprensiva del "galleggiamento", ha avuto una consistenza di € 18.708,69 su base annua.

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 823 del 27.4.2011 è stato autorizzato il riconoscimento a favore del dott. Francesco Restivo, Segretario Generale *pro tempore* del Comune di Casoria⁷³, dell'allineamento della retribuzione di posizione (c.d. "galleggiamento") a quella prevista per i dirigenti dell'Ente, ai sensi dell'art. 41, comma 5, del C.C.N.L. 16.5.2001 dei Segretari provinciale e comunali – primi biennio economico.

In applicazione di tanto, la retribuzione di posizione erogata al dott. F. Restivo, per il periodo 11.4-8.6.2011 in cui questi ha prestato servizio presso il Comune di Casoria, ha avuto una consistenza di € 40.971,19 su base annua, in luogo di quella di € 21.781,93 prevista dal C.C.N.L. 16.5.2001 dei Segretari Provinciali e Comunali – secondo biennio economico.

Con decreto sindacale n. 136 del 5.8.2011 (*all. n. 31*) al dott. Giuseppe Ferrara, attuale Segretario generale del Comune di Comune di Casoria⁷⁴, è stata riconosciuta, con decorrenza dal giorno dell'immissione in servizio presso l'Ente, la maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura del 50% della indennità di posizione in godimento.

A supporto della decisione di attribuire all'interessato la maggiorazione della

⁷³ Il dott. F. Restivo era stato nominato Segretario generale del Comune di Casoria con atto del Commissario Straordinario prot. n. 1269 del 7.4.2011. L'incarico decorreva dal giorno 11.4.2011.

⁷⁴ Il dott. G. Ferrara è stato nominato Segretario generale del Comune di Casoria con atto sindacale prot. n. 2534 del 7.7.2011, con decorrenza dal giorno 15.7.2011.

retribuzione di posizione nella misura massima concessa dal C.C.D.I. di livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali era allegata all'atto sindacale la tabella nella quale erano riprodotte le condizioni oggettive e soggettive di cui al citato C.C.D.I.; ad ognuna di tali condizioni era attribuito, da parte del Sindaco, un punteggio massimo che le si sarebbe potuto assegnare; e, in maniera altrettanto discrezionale, ad ognuna delle condizioni è stato effettivamente assegnato il punteggio massimo, sì che il punteggio finale riportato dal Segretario Generale ha coinciso con il punteggio massimo possibile, nella misura di 100/100.

Oltre a questo, il Sindaco del Comune di Casoria ha disposto che al dott. G. Ferrara fosse riconosciuto l'allineamento della retribuzione di posizione a quella più elevata corrisposta ai dirigenti in servizio presso l'Ente. In applicazione di tanto, la retribuzione di posizione inclusiva del galleggiamento erogata al dott. G. Ferrara ha avuto un ammontare, limitatamente al periodo 15.7-31.12.2011, di € 45.102 su base annuale, in luogo di quella di € 33.143,98 prevista dal C.C.N.L. 1.3.2011 dei Segretari Provinciali e Comunali. La maggiorazione della retribuzione di posizione, a sua volta, è stata calcolata quale quota del 50% dell'importo complessivo erogato a titolo di retribuzione di posizione, comprensivo del c.d. "galleggiamento". L'atto con il quale il Sindaco del Comune di Casoria ha riconosciuto il c.d. "galleggiamento" al Segretario Generale non è stato tuttavia riscontrato in atti.

Con riferimento alle modalità di determinazione della maggiorazione della retribuzione di posizione dei Segretari Generali *pro tempore* del Comune di Casoria nelle misure che sono state esaminate, si osserva che gli atti con i quali tale emolumento è stato attribuito non appaiono supportati da adeguata motivazione. In particolare, i verbali del Nucleo di valutazione dell'Ente ai quali faceva riferimento il provvedimento di attribuzione a favore del dott. T. Romano, e che asseritamente contenevano le motivazioni sottese all'attribuzione stessa, in realtà nulla prevedevano a tale proposito. Fino al mese di gennaio 2011, inoltre, al dott. T. Romano la maggiorazione della retribuzione di posizione è stata attribuita, per quanto riscontrato nella documentazione fornita dal Comune di Casoria, in difetto di formale provvedimento in proposito.

Anche la metodologia adottata per la determinazione dell'ammontare della maggiorazione della retribuzione di posizione riconosciuta al dott. G. Ferrara non appare conforme alle finalità alle quali essa è sottesa. Difatti, non appare supportata da alcuna

motivazione l'attribuzione di determinati pesi, sotto forma di punteggi massimi che potevano essere attribuiti, alle varie condizioni oggettive e soggettive di cui al C.C.D.I. di livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali, il cui prospetto era allegato al decreto sindacale n. 136/2011 con il quale tale voce del trattamento accessorio era stata riconosciuta.

Si rimarca inoltre come i punteggi effettivamente attribuiti ad ognuna di tali condizioni coincidessero nella totalità dei casi con quelli massimi che potevano essere attribuiti. Se in una simile evenienza era certamente logico attendersi che l'emolumento fosse riconosciuto nella misura massima possibile, non compare nell'atto esaminato la previsione di una attribuzione dell'emolumento per quote decrescenti, nell'eventualità che il punteggio assegnato non corrispondesse a quello massimo possibile.

A tale riguardo, si rileva che le modalità di determinazione del *quantum*, e prima ancora dell'*an*, di tale emolumento accessorio avrebbero dovuto essere rapportate alle condizioni sia oggettive e che soggettive contemplate dal C.C.D.I. di livello nazionale dei Segretari Provinciali e Comunali 22.12.2003, attribuendo a ciascuna di esse un peso che rivestisse i caratteri della ragionevolezza e dell'adeguatezza⁷⁵. Una simile analisi appare del tutto mancante in entrambi i casi presi in considerazione, per quanto innanzi argomentato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene che la quota di retribuzione di posizione riconosciuta a titolo di maggiorazione della retribuzione di posizione ai Segretari Generali del Comune di Casoria non sia stata determinata in conformità con quanto disposto dal C.C.I. di livello nazionale dei Segretari Provinciali e Comunali 22.12.2003.

Il valore economico della maggiorazione della retribuzione di posizione è stato inoltre determinato posteriormente all'esecuzione della prescrizione di cui all'art. 41, comma 5, CCNL dei Segretari provinciali e comunali 16.5.2001 (primo biennio economico), il quale prevede che "la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza" (clausola del c.d. "galleggiamento", o allineamento stipendiale). Un simile

⁷⁵ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 1627 del 14.2.2012: "l'accurata individuazione... delle condizioni soggettive ed oggettive da prendere in considerazione per corrispondere la maggiorazione in discussione, si presenta strettamente funzionale alla natura eventuale del beneficio nonché alla prevista graduazione della misura in cui può essere concesso: ciò implica, in primo luogo, che il provvedimento di conferimento rechi un'esauritiva esposizione delle attività affidate al segretario – aggiuntive, o comunque rientranti in quelle peculiari indicate nelle tabelle allegate al contratto integrativo - ed, in relazione ad esse, indichi motivatamente la percentuale dell'attribuzione".

modus procedendi contravviene a quanto chiaramente enunciato in materia dall'ARAN⁷⁶, secondo il quale nell'applicazione dell'istituto del c.d. galleggiamento "si deve tenere conto dell'importo della retribuzione di posizione effettivamente corrisposta al segretario generale e, quindi, anche della eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione allo stesso riconosciuta". In altri termini, l'istituto del galleggiamento può trovare applicazione solo successivamente all'applicazione, alla retribuzione di posizione del Segretario generale, della maggiorazione della retribuzione di posizione prevista dall'art. 41, comma 4, CCNL dei Segretari provinciali e comunali 16.5.2001 (primo biennio economico), e solamente in via eventuale, determinandosi per tale via un onere sensibilmente meno gravoso a carico del bilancio dell'Amministrazione comunale.

Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 121 del 17.1.2012 la retribuzione di posizione del Segretario Generale del Comune di Casoria - e, di conseguenza, anche la relativa maggiorazione della retribuzione di posizione - sono state adeguate, con decorrenza 1.1.2012, a quanto disposto dall'art. 4, comma 26, della legge 12 novembre 2011, n. 183⁷⁷ in materia di modalità di determinazione della retribuzione di posizione.

In tale atto la quota del 50% a titolo di maggiorazione della retribuzione di posizione, quantificata in € 12.394,97, appare essere stata legittimamente calcolata sull'importo di cui all'art. 3, comma 2, del CCNL Segretari provinciali e comunali 16.5.2001 - secondo biennio economico, in conformità con la clausola di salvaguardia della citata disposizione contrattuale introdotta dall'art. 3, comma 7, C.C.N.L. 1.3.2011 dei Segretari provinciali e comunali.

Riguardo l'applicazione delle disposizioni relative alla maggiorazione della retribuzione di posizione del Segretario Generale, si osserva che il parere rilasciato dal MEF - RGS - IGOP prot. n. 191 del 10.1.2012 attribuisce natura interpretativa, piuttosto che innovativa, alla norma recata dall'art. 4, comma 26, della Legge n. 183/2011: di conseguenza, essa non ha l'effetto di attribuire legittimità a comportamenti non corretti adottati in passato, né vale a giustificare il mancato recupero di quanto indebitamente erogato sulla base di applicazioni

⁷⁶ Orientamento applicativo cod. SEG20.

⁷⁷ "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)."

distorte della norma contrattuale di riferimento.

Ne deriva che, per effetto della richiamata disposizione normativa, nell'interpretazione fornita dal citato parere MEF – RGS – IGOP, sul Comune di Casoria ricade l'onere di recuperare quanto corrisposto negli anni passati ai Segretari Generali *pro tempore* dell'Ente in conseguenza della errata applicazione della norma contrattuale riguardante il c.d. "galleggiamento". La somma da recuperare può essere quantificata, dal mese di gennaio dell'anno 2009 al mese di dicembre dell'anno 2011, in € 48.962,24, pari alla differenza tra quanto effettivamente di anno in anno percepito su base annua dal Segretario generale a titolo di retribuzione di posizione e di maggiorazione della retribuzione di posizione e quanto sarebbe spettato allo stesso per effetto della corretta applicazione dell'istituto del c.d. "galleggiamento", come riportato dalla tabella qui di seguito riprodotta:

periodo	somma percepita dal Segretario generale (retribuzione di posizione + maggiorazione della retribuzione di posizione, incluso il c.d galleggiamento)	somma che il Segretario generale avrebbe dovuto percepire (art. 4, comma 26, Legge n. 183/2011)
anno 2009	€ 60.283,47	€ 41.574,78
anno 2010	€ 60.283,47	€ 41.574,78
gennaio/marzo 2011 (dott. T. Romano)	€ 13.911,57	€ 9.594,18
agosto/dicembre 2011 (dott. G. Ferrara)	€ 28.442,85	€ 21.215,38
Totale	€ 162.921,36	€ 113.959,12

Si precisa che il valore economico della retribuzione di posizione che si è preso in considerazione ai fini del calcolo è quello che è stato anno per anno effettivamente erogato ai Segretari Generali *pro tempore*, comprensivo del c.d. "galleggiamento".

Retribuzione di risultato

Ai Segretari Generali *pro tempore* del Comune di Casoria è stata riconosciuta di anno in anno la retribuzione di risultato, con le modalità qui di seguito illustrate.

La valutazione dell'attività del Segretario Generale ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato per l'anno 2009 è stata effettuata dal Nucleo di valutazione (relazione del 28.4.2011) sulla scorta di un prospetto riportante le funzioni del Segretario

Generale quali risultano dall'art. 97 T.U.E.L., oggetto di ulteriore disaggregazione: per ognuna delle funzioni era attribuito un punteggio massimo, da attribuire sulla scorta della quantità svolta.

Con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 103 del 30.5.2011 si è, tra le altre cose, confermato il punteggio attribuito dal Nucleo di valutazione dell'Ente sull'attività prestata dal Segretario Generale dell'Ente nell'anno 2009 nella misura di 100/100. Con determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1199 del 9.6.2011 è stata liquidata al Segretario Generale la somma di € 13.098,66 a titolo di retribuzione di risultato per l'anno 2009.

Per l'anno 2010, con decreto sindacale n. 10 del 19.3.2013 si è proceduto a prendere atto della valutazione l'attività prestata dal Segretario Generale ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato per gli anno 2010 e per il I trimestre 2011, valutazione operata da parte del Nucleo di valutazione sulla base di profili quantitativi in relazione alle funzioni previste dall'art. 97 T.U.E.L. In entrambi i casi l'interessato ha ottenuto un punteggio di 100/100. Con determinazione dirigenziale Settore Ragioneria, Finanze e Tributi è stata liquidata la retribuzione di risultato al dott. T. Romano nella misura rispettivamente di € 13.351,95 per l'anno 2010 e di € 4.036,81 per il I trimestre 2011.

In seguito, con decreto sindacale n. 153 (prot. n. 8783) del 21.3.2012, sono stati formalmente fissati i criteri finalizzati a commisurare la retribuzione di risultato del Segretario Generale. Tali criteri consistevano in quanto segue: la retribuzione di risultato sarebbe stata commisurata al grado di raggiungimento degli obiettivi conseguiti nelle materie di cui all'art. 97 T.U.E.L., compendiate nella scheda allegata la decreto sindacale; tale emolumento sarebbe stato attribuito "solo in caso di raggiungimento di punteggio positivo nelle attività previste nella scheda allegata", con previsione di un importo massimo riconoscibile pari al 10% del monte salari percepito dal Segretario Generale nell'anno di riferimento. La retribuzione di risultato sarebbe stata riconosciuta nella misura massima "in caso di 5 valutazioni positive", e in misure decrescenti fino al riconoscimento di alcuna quota in caso di un numero di valutazioni positive inferiore a tre.

Sulla scorta di tali criteri, con disposizione sindacale prot. n. 11722 del 16.4.2012 si è proceduto alla valutazione dell'attività posta in essere dal Segretario Generale dott. G. Ferrara per il periodo 15.7-31.12.2011, nella quale l'interessato ha riportato cinque valutazioni positive. La relativa retribuzione di risultato è stata liquidata con determinazione

dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1389 del 13.6.2012, nella misura di € 5.362,60;

con decreto sindacale n. 9 (prot. n. 11097) del 19.3.2013 si è proceduto alla valutazione dell'attività posta in essere dal Segretario Generale dott. G. Ferrara per l'anno 2012: anche in questo caso l'interessato ha riportato cinque valutazioni positive. La relativa retribuzione di risultato è stata liquidata con determinazione dirigenziale Settore ragioneria, Finanze e Tributi n. 604 del 2.4.2013 (*all. n. 32*), nella misura di € 12.534,67.

La valutazione dell'attività prestata dal Segretario Generale del Comune di Casoria nei casi passati in rassegna si è in definitiva risolta nell'attribuzione di un punteggio su una serie di aspetti dell'attività di tale organo. Tale valutazione, che fino all'anno 2012 non risulta sia stata codificata in una metodologia preventivamente fissata, solo a partire dall'anno 2012 è stata oggetto di apposita formalizzazione (decreto sindacale n. 153/2012), peraltro in misura alquanto approssimativa nella definizione dei criteri e nella graduazione dell'attribuzione del compenso.

Si ritiene che valutazioni operate con le modalità sopra descritte non siano idonee a fondare il diritto del Segretario Generale alla percezione della retribuzione di risultato. Si richiama, a questo proposito, la già citata sentenza della magistratura contabile⁷⁸, con la quale è stata ribadita con fermezza la necessità del rigoroso rispetto delle prescrizioni dell'art. 42, comma 3, del C.C.N.L. 16.5.2001 dei Segretari Provinciali e Comunali – primo biennio economico, ai fini della legittimità della retribuzione di risultato riconosciuta al Segretario Generale dell'Ente. “Le somme corrisposte in assenza di tale sostrato valutativo”, conclude la citata sentenza, “sono suscettibili di contestazione a titolo di danno erariale, non

⁷⁸ Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 1627/2012: “... l'espresso richiamo al d.lgs. n. 286/1999 conferisce al profilo metodologico un carattere qualificante ed inderogabile nel procedimento di conferimento. Giova rammentare, in proposito, che la definizione di criteri di valutazione si sostanzia nell'espressione di giudizi sintetici di valore, la cui significatività sottende la sussistenza di indicatori quali-quantitativi, correlati alle caratteristiche delle attività e/o funzioni valutate: indicatori che – necessariamente – devono essere predisposti in modo preventivo e sistematizzato, in modo da costituire una vera e propria “griglia” di riferimento, in cui le informazioni raccolte assumono evidenza misurabile.

Al riguardo va sottolineato come in alcun modo la ragionevole previsione di adattamenti, che consentano di calibrare il sistema valutativo previsto dal legislatore alle caratteristiche proprie delle funzioni segretariali, possa essere intesa in senso escludente, cioè tale da consentire l'omissione *tout court* di strumenti per la definizione di obiettivi operativi e la parametrizzazione dei pertinenti risultati.

Ciò in quanto la “sottrazione” del segretario comunale/provinciale a detto sistema risulterebbe assolutamente immotivata e contraddittoria rispetto alla *ratio* ispiratrice del decreto legislativo, che ha ridisegnato i controlli interni nelle pubbliche amministrazioni, ascrivendo ad essi un ruolo centrale per consentire la concreta realizzazione nell'azione amministrativa dei principi di efficienza, efficacia ed economicità”.

risolvendosi la stessa nella mera deduzione di un'illegitimità procedimentale".

Oltre a questo, si pone in evidenza come negli atti di liquidazione dei compensi a favore del Segretario Generale del Comune di Casoria a titolo di retribuzione di risultato non si sia proceduto a quantificare gli importi in relazione alle voci del monte salari relative agli anni di riferimento; né il Comune di Casoria ha provveduto a operare tale quantificazione a seguito di espressa richiesta dello scrivente Ispettore. Non si è pertanto in grado di affermare che l'ammontare della retribuzione di risultato erogato ai Segretari Generali del Comune di Casoria negli anni dal 2009 al 2012 sia stato determinato in conformità con quanto disposto dall'art. 42, comma 2, C.C.N.L. 16.5.2011 dei Segretari provinciali e comunali – primo biennio economico.

Omnicomprendività del trattamento accessorio del Segretario comunale.

Con decreto sindacale n. 20 del 10.10.2008 è stato costituito l'Organo di controllo di regolarità amministrativa del Comune di Casoria; le funzioni di Presidente erano state attribuite al dott. T. Romano, Segretario Generale *pro tempore* del Comune di Casoria. Con lo stesso atto si era stabilito di attribuire al Presidente dell'Organo il compenso nella misura base prevista per il Presidente del Collegio dei Revisori dei conti dell'Ente.

Al dott. T. Romano, con vari atti di liquidazione, sono stati corrisposti compensi, in relazione all'incarico qui in esame, nella misura di € 11.770 per l'attività prestata nell'anno 2009; di € 11.769,97 per l'attività prestata nell'anno 2010 (*all. n. 33*).

L'attribuzione di compensi per l'esercizio della funzione di componente dell'Organo di controllo di regolarità amministrativa al Segretario Generale deve ritenersi preclusa in virtù del principio di omnicomprensività della retribuzione inequivocabilmente sancito dall'art. 41, comma 6, del C.C.N.L. 16.5.2001 dei Segretari comunali e provinciali – primo biennio economico. Anche l'ARAN ha avuto modo di esprimersi al riguardo, confermando questa impostazione⁷⁹.

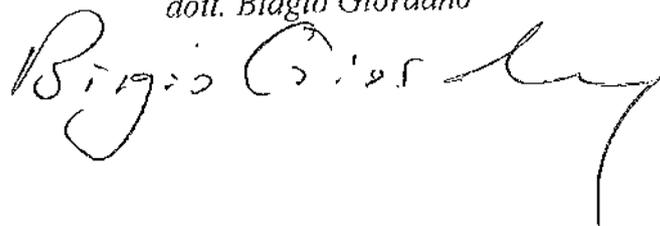
Con specifico riferimento all'incarico qui in esame, si rileva che il Segretario Generale del Comune di Casoria poteva ritenersi adeguatamente compensato con l'attribuzione della maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura del 50% della retribuzione di posizione in godimento, maggiorazione espressamente riconosciuta, in base al C.C.D.I. di

⁷⁹ Orientamento applicativo cod. SEG12.

livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali, anche per "funzioni aggiuntive conferite dal capo dell'Amministrazione" nonché per "funzioni aggiuntive attribuite dallo Statuto o dai Regolamenti".

Lecce, 13 giugno 2014

il Dirigente dei Servizi
Ispettivi di Finanza Pubblica
dott. Biagio Giordano

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Biagio Giordano", written in a cursive style. The signature is positioned below the typed name and title.

ELENCO DEGLI ALLEGATI

1. Deliberazione della Commissione Straordinaria n. 239 del 20.9.2006, recante “Modifica dell’organizzazione generale dell’Ente”;
2. Deliberazione della Giunta Comunale n. 53 del 5.2.2009, recante “Programmazione triennale fabbisogno del personale triennio 2009/2011 – Piano attuativo per il 2009”;
3. Decreto sindacale n. 144 del 20.10.2011, avente ad oggetto “Affidamento Servizio Ambiente all’ing. Gennaro Bisposito”;
4. Decreto sindacale n. 143 del 20.10.2011, avente ad oggetto “Incarico di dirigente del Settore: 6° Patrimonio”;
5. Decreto sindacale n. 139 del 20.10.2011, avente ad oggetto “Nomina incarico di dirigente del Settore 3° - Sicurezza e mobilità”;
6. Tabella della spesa del personale sostenuta dal Comune di Casoria negli anni dal 2004 al 2013, ai fini del calcolo della riduzione della stessa;
7. Determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1218 del 13.6.2011, avente ad oggetto “Assunzione stagionale con rapporto di lavoro a tempo determinato di n. 5 Vigili Urbani – cat. CI del CCNL Enti locali. Impegno di spesa”;
8. Deliberazione della Giunta Comunale n. 22 del 5.7.2011, recante “Istituzione dell’Ufficio di staff alle dirette dipendenze del Sindaco, della Giunta Comunale, ai sensi dell’art. 90 del d.lgs. 267/2000”;
9. Determinazione dirigenziale Settore Pianificazione e Controllo del Territorio n. 74 del 20.1.2010, avente ad oggetto “Ampliamento incarico professionale dell’arch. Antonio Fontanella”;
10. Determinazione dirigenziale Settore Gestione Patrimonio e Ambiente n. 3047 del 13.12.2012, avente ad oggetto “Proroga incarico professionale avv. Loris Frontoni per consulenza tecnico-giuridica – Approvazione schema contratto di incarico – proroga ed ulteriori determinazioni in merito”;
11. Determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 2913 del 5.12.2012, avente ad oggetto “Conferimento incarico di supporto tecnico amministrativo al Settore LL.PP.”;
12. Deliberazione della Giunta Comunale n. 298 del 28.12.2010, recante “Procedura concorsuale riservata al personale interno – utilizzo dei candidati idonei”;

13. Determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 1973 del 31.12.2010, avente ad oggetto "Attribuzione della nuova categoria di inquadramento a favore di n. 12 dipendenti. Scorrimento graduatoria interna per la copertura di n. 7 posti di categoria B1 e 5 posti di categoria B3";
14. Schede compilate a cura del Dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria riguardanti le risorse del Fondo del personale con qualifica di dirigente distinte per finanziamento e per utilizzazione;
15. Schede compilate a cura del Dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria riguardanti le risorse del Fondo del personale del comparto distinte per finanziamento e per utilizzazione;
16. Scheda di rilevazione della spesa per il trattamento accessorio del personale Enti locali – Personale dirigente compilata a cura del Dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria;
17. Scheda di rilevazione della spesa per il trattamento accessorio del personale Enti locali – personale del comparto compilata a cura del Dirigente del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi del Comune di Casoria;
18. Deliberazione della Giunta Comunale n. 48 dell'11.4.2013, recante "Approvazione criteri per la graduazione delle funzioni dirigenziali e delle connesse responsabilità ai fini della retribuzione di posizione";
19. Deliberazione della Commissione Straordinaria n. 2 del 10.1.2007, recante "Incarichi dirigenziali a tempo determinato";
20. Decreto sindacale n. 127 del 6.7.2011, avente ad oggetto "Incarico di dirigente del Settore 4° Servizi Demografici e Decentramento";
21. Determinazione dirigenziale Settore Ragioneria, Finanze e Tributi n. 539 del 19.3.2013, avente ad oggetto "Liquidazione indennità di risultato anni 2010 e 2011 dirigenti e Segretario Comunale";
22. Determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 1396 del 1.8.2013, avente ad oggetto "Individuazione personale del VII Settore ai fini dell'indennità di rischio";
23. Determinazione dirigenziale Settore Gestione Patrimonio e Ambiente n. 15 del 4.1.2013, avente ad oggetto "Liquidazione produttività II semestre 2012";
24. Determinazione dirigenziale Settore Lavori Pubblici e Manutenzioni n. 3018 del 19.12.2012, avente ad oggetto "Approvazione progetti obiettivi";

25. "Atto di indirizzo" della Giunta Comunale prot. n. 9/aiSG del 4.10.2011, avente ad oggetto "Posizioni organizzative – Individuazione aree e determinazione fasce economiche per il periodo 01.09.2011-31.12.2011";
26. Atti di valutazione ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato per l'anno 2012 del Settore Gestione Patrimonio e Ambiente (determinazione dirigenziale n. 1125 del 27.6.2013) e del Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi (determinazione dirigenziale n. 261 del 5.2.2013);
27. Prospetto dei compensi liquidati ai componenti del Avvocatura Comunale del Comune di Casoria in relazione a procedure che hanno avuto esito diverso dalla sentenza;
28. Determinazione dirigenziale Settore Ambiente e Gestione Patrimonio n. 429 del 29.3.2010, avente ad oggetto "Gara per l'affidamento dei servizi di gestione integrata amministrativa e tecnica del patrimonio immobiliare del Comune di Casoria – Liquidazione spese tecniche";
29. Determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 584 del 4.6.2009, avente ad oggetto "Versamento competenze ex art. 27 CCNL EF.I.L. ed art. 37 CCNL – Dirigenza EE.LL.";
30. Determinazione dirigenziale Settore AA.GG. - Organizzazione e Sistemi n. 858 del 7.9.2009, avente ad oggetto "Versamento compensi ex artt. 27 CCNL EE.LL. e 37 CCNL – Dirigenza EE.LL.";
31. Decreto sindacale n. 136 del 5.8.2011, avente ad oggetto "Maggiorazione della retribuzione di posizione del Segretario comunale";
32. Determinazione dirigenziale Settore Ragioneria, Finanze e Tributi n. 604 del 2.4.2013, avente ad oggetto "Liquidazione retribuzione di risultato al Segretario Generale dott. Giuseppe Ferrara anno 2012";
33. Determinazione dirigenziale Settore Ragioneria, Finanze e Tributi n. 520 del 14.3.2011, avente ad oggetto "Liquidazione compenso Organo di regolarità amministrativa – periodo IV trimestre 2010".