

Ministero dell'Economia e delle Finanze

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA
GENERALE DELLO STATO Ispettorato
Generale di Finanza
*Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica***

Settore IV

RELAZIONE

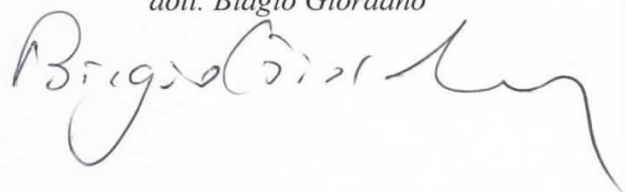
ACCERTAMENTI ISPETTIVI ESEGUITI PRESSO

COMUNE DI BOSCOREALE

dall'8 gennaio al 2 febbraio 2018

Lecce, 2 marzo 2018

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



Sommarrio

Premessa.....	3
Il Comune di Boscoreale	5
1. - Andamento e dinamiche della spesa di personale.....	8
2. - Misure previste per l'anticorruzione e per la trasparenza.	
<i>Misure per la prevenzione della corruzione</i>	15
<i>Misure in materia di trasparenza</i>	16
3. - Rapporti di collaborazione.....	21
4. - Adempimenti in materia di mobilità del personale.	27
5. - Adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi e anagrafe delle prestazioni	29
6. - Progressioni verticali e orizzontali.....	32
7. - Adempimenti in materia di contrattazione collettiva decentrata integrativa.....	36
<i>Quantificazione ed utilizzazione del fondo per il personale di qualifica non dirigenziale</i>	36
<i>Utilizzazione delle risorse</i>	44
<i>Incarichi di posizione organizzativa</i>	46
<i>Incentivazione per la progettazione e la realizzazione di opere e lavori pubblici.</i>	51
<i>Incentivazione per il potenziamento degli uffici tributari</i>	54
<i>Progetti finanziati con le sanzioni per violazioni del Codice della Strada</i>	56
<i>Compensi professionali per l'Avvocatura comunale</i>	58
8. - Rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica. ...	61
9 - Rispetto della normativa in materia di modalità di reclutamento e di limiti alla spesa di personale da parte delle società e degli enti partecipati.	65
10. - Divieto di affidamento di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza...	67
11 – Trattamento accessorio del segretario comunale.....	68
12 – Razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti.....	79
13 – Verifica del rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali.	82

Premessa

La presente relazione viene compilata per riferire sugli esiti dell'accertamento ispettivo presso il Comune di Boscoreale disposto dal signor Ragioniere Generale dello Stato con nota prot. n. 219390 del 27.12.2017, 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. 220315 del 28.12.2017 del signor Ispettore Generale Capo dell'Ispettorato Generale di Finanza.

Gli aspetti oggetto della verifica amministrativo-contabile sono stati i seguenti:

1. analisi dell'andamento e delle dinamiche della spesa di personale, anche in relazione alla consistenza ed agli adempimenti in materia di dotazioni organiche;
2. attuazione delle misure previste per l'anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) e per la trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33);
3. rispetto dei presupposti e dei limiti previsti per l'avvio dei rapporti di collaborazione e per l'affidamento degli incarichi di consulenza – art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – art. 110, comma 6, del T.U.E.L.;
4. adempimenti in materia di mobilità del personale – artt. 30 e 34bis, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
5. adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni – art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e artt. 15-17 e 18 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
6. osservanza della disciplina normativa e contrattuale e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni orizzontali e verticali del personale e alle stabilizzazioni del personale;
7. adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa;
8. rispetto dei principi dettati dalle norme sui vincoli di finanza pubblica – art. 1, comma 8 del decreto legge 31 agosto 2013; art. 1 commi 557 e seguenti della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 9 comma 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78; art. 1,

comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147; art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208; art. 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75; art. 2, decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 e successivo DPCM 25.9.2014;

9. rispetto della disciplina prevista in materia di società partecipate dal d.lgs. 175/2016 s.m.i.;

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

11. trattamento accessorio del Segretario Comunale;

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

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

Il Comune di Boscoreale

Notizie generali.

Il Comune di Boscoreale ha una popolazione di circa 28.000 abitanti. Esso fa parte della provincia di Napoli, ed è posto a sud-est, ad una distanza di circa 20 km. dal capoluogo.

In base all'art. 37 del decreto legislativo 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 da 16 consiglieri, oltre al Sindaco.

Carta fondamentale del Comune di Boscoreale è lo Statuto, che definisce le linee generali dell'organizzazione del Comune stesso: esso è stato approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 43 del 9.4.2013, e modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 29.1.2015.

La Giunta, ai sensi dell'art. 57 dello Statuto comunale, è composta dal Sindaco, che la presiede, "e da un numero di Assessori fino ai limiti massimi previsti dalla legge". Gli assessori della Giunta del Comune di Boscoreale sono attualmente in numero di cinque.

La sede principale del Comune è in piazza Pace 1 a Boscoreale, dove hanno sede i seguenti uffici comunali: l'Ufficio del Sindaco; il Consiglio Comunale; le Commissioni consiliari; la Giunta; l'ufficio del Segretario comunale; l'Ufficio di Segreteria del Sindaco; i Settori Affari Generali; Supporto Amministrativo; Ragioneria e Fiscalità locale. I rimanenti Settori comunali sono ubicati in altre strutture nel comune di Boscoreale.

Le ultime elezioni per la carica di Sindaco ed il rinnovo del Consiglio Comunale si sono tenute in data 27.5.2013, con turno di ballottaggio del 9.7.2013. Attuale Sindaco del Comune di Boscoreale è XXXXXX.

Assetto organizzativo.

Segretario generale.

Attuale Segretario comunale del Comune di Boscoreale è XXXXXX, nominata con decreto sindacale n. 15 del 14.10.2016, con decorrenza dal giorno 16.10.2016.

Assetto organizzativo.

L'attuale assetto organizzativo del Comune di Boscoreale è stato delineato con deliberazione della Giunta Comunale n. 63 del 23.7.2009, modificata, da ultimo, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 36 del 21.2.2013.

Il Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 184 del 22.6.2000 e modificato, da ultimo, con deliberazione della Giunta Comunale n. 111 del 3.11.2017, prevede (art. 13) che "la struttura organizzativa è articolata in Settori, Servizi, Unità operative": in particolare, "il Settore è 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".

Sulla base di quanto disposto dalle deliberazioni della Giunta Comunale innanzi richiamate, l'attuale assetto organizzativo del Comune di Boscoreale si articola nella maniera qui di seguito riportata:

- Settore Affari Generali;
- Settore Ragioneria e Fiscalità locale;
- Settore Istruzione, Cultura, Politiche Sociali;
- Settore Urbanistica e Assetto del Territorio;
- Settore Lavori Pubblici, Ambiente e Manutenzione;
- Settore Patrimonio;
- Settore Polizia Locale;
- Settore Supporto Amministrativo.

Attuale responsabile del Settore Affari Generali del Comune di Boscoreale è XXXXXX; responsabile del Settore Ragioneria e Fiscalità locale è XXXXXX.

Il Regolamento di contabilità del Comune di Boscoreale è stato adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 122 del 2.12.1997, e modificato da ultimo con deliberazione n. 35 del 19.4.2002.

Revisori dei conti.

Il Collegio dei Revisori dei conti attualmente in carica presso il Comune di Boscoreale è stato nominato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 53 del 25.7.2016, per il triennio 2016/2019, nelle persone dei signori:

- dott. XXXXXX, con funzioni di Presidente;
- dott. XXXXXX;
- dott. XXXXXX.

In precedenza, erano stati nominati, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 65 del 6.6.2013, i signori:

- dott. XXXXXX, con funzioni di Presidente;
- dott. XXXXXX;
- dott. XXXXXX.

1. - Andamento e dinamiche della spesa di personale

Il legislatore è ripetutamente intervenuto, nell'arco degli ultimi anni, con l'emanazione di norme che hanno avuto come finalità la riduzione della spesa del personale.

In particolare, il comma 557 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296¹, come novellato dall'art. 14, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78² – che ha introdotto anche i comma 557-*bis* e 557-*ter* – ha individuato tre “ambiti prioritari di intervento” nei quali gli Enti sottoposti al Patto di stabilità interno, “con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia”, avrebbero dovuto perseguire l'obiettivo della riduzione della spesa del personale in termini assoluti: 1) la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti; 2) la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratico-amministrative; 3) il contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa.

Il riferimento all'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, contenuto alla lett. a) del comma 557, è stato successivamente espunto dall'art. 16, comma 1, del d.l. n. 24 giugno 2016, n. 113³ a decorrere dalla data del 25.6.2016.

I successivi commi chiariscono la portata dell'aggregato “spesa di personale”; sanzionano, attraverso il rinvio all'art. 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112⁴, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale, con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli Enti che non rispettano il principio della riduzione della spesa del personale; specificano le modalità di calcolo della riduzione della spesa del personale.

Sebbene l'art. 76, comma 7, del d.l. n. 112/2008, sia stato abrogato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90⁵, la magistratura contabile⁶ ha rimarcato come il principio di riduzione della

¹ “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”.

² “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”.

³ “Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”.

⁴ “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

⁵ “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”.

⁶ Corte dei conti, sezione Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2015.

spesa di personale deve ritenersi immediatamente cogente alla stregua del parametro fissato dal comma 557-*quater*.

La riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti è stata tra le altre cose perseguita, da parte del legislatore, con le limitazioni in materia di lavoro flessibile (art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010). L'utilizzazione di tale forma di lavoro, tuttavia, non è stata riscontrata presso il Comune di Boscoreale.

Sotto diverso profilo, il fine della riduzione della spesa del personale era perseguito, all'art. 14, comma 9, dello stesso del d.l. n. 78/2010, attraverso il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale gli Enti nei quali l'incidenza della spesa del personale rispetto alla spese correnti fosse superiore ad una determinata percentuale.

Si fornisce qui di seguito 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.

Il contenimento dell'incidenza della spesa di personale rispetto alla spesa corrente rappresentava 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. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122.

La soglia del 50% è stata ripristinata dall'art. 28, comma 11-*quater*, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201⁷, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214. La disposizione normativa è stata infine espressamente abrogata dall'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014.

⁷“Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”.

Il rapporto spesa di personale/spesa corrente è stato in seguito nuovamente chiamato in causa all'art. 3, comma 5-*quater*, del d.l. n. 90/2014, ai sensi del quale “gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015”. Tale facoltà è stata peraltro disapplicata, per gli anni 2017 e 2018 dall'art. 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208⁸.

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 annualità⁹.

Si precisa 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. Le spese del personale includono anche quelle sostenute dall'Azienda speciale “Ambiente Reale”.

⁸“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2016).

⁹In questo senso, Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11 del 12.5.2011.

anno	titolo I della spesa	spesa per personale	<u>spesa per personale</u> titolo I della spesa
2013	14.813.556	6.621.828	44,70%
2014	14.395.186	6.499.429	45,15%
2015	14.092.652	5.973.651	42,39%
2016	13.586.768	6.821.390	50,21%

I dati innanzi compendati dimostrano che il rapporto tra spesa del personale e totale delle spese correnti del Comune di Boscoreale si è mantenuta sostanzialmente stabile, nell'osservanza dei limiti percentuali poco sopra richiamati. Nell'anno 2016, tuttavia, il rapporto è sensibilmente aumentato, in difformità da quanto richiesto all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006¹⁰.

Il contenimento delle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa è stato assicurato, nelle intenzioni del legislatore, attraverso l'art. 9, comma 2-bis, e, in seguito, con l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015; con l'art. 23 del d.lgs n. 75/2017, che hanno imposto rispettivamente la riduzione dell'ammontare delle risorse destinate al trattamento economico accessorio in misura proporzionale al personale in servizio rispetto all'anno 2010; il divieto di superamento, a decorrere dall'anno 2016, dell'importo complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, per l'anno 2015, con automatica riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, "tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente"; il divieto, decorrente dal 1.1.2017, di incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, rispetto al corrispondente importo determinato per l'anno 2016, con abrogazione espressa, a partire dalla stessa data, l'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015.

¹⁰ L'immediata cogenza "alla stregua del parametro fissato dal comma 557 *quater* " di tale riferimento, per quanto esplicitamente abrogato dall'art. 16, comma 1, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2016, n. 160, è stata riconosciuta dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG del 18.9.2015, sopra citata: "la programmazione delle risorse umane – prosegue la deliberazione in esame – deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato".

Si esamineranno in altra sezione della presente relazione le modalità con le quali il Comune di Boscoreale ha dato seguito ai richiamati obblighi normativi.

La riduzione programmata delle spese del personale è altresì l'obiettivo al quale deve tendere la predisposizione degli strumenti di programmazione triennale del fabbisogno di personale in virtù dell'art. 39 della legge 27.12.1997, n. 449¹¹, e, con specifico riferimento agli Enti locali, anche dell'art. 91 T.U.E.L.

Con deliberazione del Commissario Straordinario n. 72 del 27.5.2013 è stato adottato lo strumento di programmazione del fabbisogno del personale del Comune di Boscoreale per il triennio 2013/2015, che peraltro prevedeva solamente, per l'anno 2013, "assunzioni stagionali a progetto di personale da utilizzarsi per servizi connessi con la circolazione stradale, finanziati con i proventi derivanti dall'articolo 208, comma 4° lett. c)".

Lo strumento di programmazione per il triennio 2014/2016 è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 96 del 15.9.2014, con la previsione dei seguenti reclutamenti: per l'anno 2014, un posto a tempo indeterminato e parziale nel profilo professionale di "Autista di scuolabus" cat. B3, nonché personale stagionale nel profilo professionale di Agente di Polizia Municipale "nei limiti dello stanziamento di bilancio per un importo di Euro 14.795,10 oltre CTR e IRAP"; per l'anno 2015, due unità lavorative cat. D3 a tempo parziale al 50% "funzionari apicali". Non erano previste assunzioni per l'anno 2016.

Lo strumento di programmazione per il triennio 2015/2017 è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 57 del 28.7.2015. Il piano assunzionale per l'anno 2015 contemplava il reclutamento di personale stagionale nel profilo professionale di Agente di Polizia Municipale "nei limiti dello stanziamento di bilancio per un importo di Euro 14.795,10 oltre CTR e IRAP"; per l'anno 2016 era programmato il reclutamento di due unità lavorative cat. D3 "funzionari apicali" a tempo determinato.

Lo strumento di programmazione per il triennio 2016/2018 è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 12 del 28.1.2016, con la previsione di reclutamenti, per il solo anno 2016, di personale a tempo determinato, segnatamente personale nel profilo

¹¹"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica".

professionale di Agente di Polizia Municipale “nei limiti dello stanziamento del bilancio di previsione 2016, in itinere, finanziamento spesa con i proventi contravvenzionali ex art. 208 C.d.S.”; e di due unità lavorative cat. D3 “funzionari apicali”.

Lo strumento di programmazione per il triennio 2017/2019 è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 21 del 9.3.2017, con la previsione dei reclutamenti, per l’anno 2017, di vigili stagionali e del Comandante della Polizia Municipale, tutti a tempo determinato.

In ordine alle modalità con le quali il Comune di Boscoreale ha dato seguito alle prescrizioni normative in materia di programmazione del fabbisogno di personale, per quanto questi ultimi contemplassero reclutamenti in misura oltremodo contenuta, si osserva che l’Ente non ha impostato gli atti di programmazione, ad eccezione della deliberazione della Giunta Comunale n. 75/2013, in maniera congrua rispetto al principio della riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile, sancito all’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006.

Inoltre, gli strumenti di programmazione del fabbisogno del personale che si sono passati in rassegna, ad eccezione di quelli relativi al triennio 2016/2018 e al triennio 2017/2019, non risultano improntati al rispetto del principio della riduzione della spesa del personale, sancito allo stesso art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006. con ciò intendendosi che le assunzioni non sono state programmate in modo tale da garantire la riduzione della spesa del personale rispetto alla spesa dell’anno precedente ovvero, a decorrere dall’entrata in vigore dell’art. 3, comma 5-bis, del d.l. n. 90/2014, come convertito dalla legge n. 114/2014, rispetto al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della citata disposizione normativa.

Rispetto del principio del contenimento della spesa di personale.

Le componenti da includere e da escludere ai fini della determinazione della spesa, ai fini della verifica del rispetto del principio della riduzione complessiva della spesa sostenuta per il personale dal Comune di Boscoreale, 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, rinviando ad altra sezione per l'analisi della composizione della stessa. Si precisa che nel computo, anche in questo caso, è stato incluso anche il costo del personale dell'Azienda speciale del Comune di Boscoreale "Ambiente Reale": per tale ragione, non è stato calcolato il dato dell'esercizio 2017, dal momento che il bilancio dell'Azienda speciale non è stato a tutt'oggi predisposto.

anno 2011	anno 2012	anno 2013	anno 2014	anno 2015	anno 2016	anno 2017
		5.981.182	5.877.810	5.394.890	5.090.285	
6.548.890						

I dati sopra elaborati stanno ad attestare che il Comune di Boscoreale ha rispettato, così come richiesto dall'art. 1, comma 557-*quater*, della Legge finanziaria 2007, il principio della riduzione della spesa per il personale negli anni dal 2012 al 2016, prendendo come riferimento la spesa media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2011/2013.

2. - Misure previste per l'anticorruzione e per la trasparenza

a) Misure per la prevenzione della corruzione

La legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, pone una serie di adempimenti, a carico delle amministrazioni pubbliche, finalizzati ad “assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” (art. 1, comma 1).

In questa sede si dà conto del grado di adempimento degli obblighi previsti dalla legge n. 190/2012 presso il Comune di Boscoreale. Si premette che nel corso della presente sezione si farà riferimento al solo comma 1 della legge n. 190/2012, dal momento che disposizioni rilevanti ai fini della verifica sono contenute tutte all'art. 1 della stessa legge.

Attuale responsabile della prevenzione della corruzione, nonché responsabile della trasparenza (art. 43 d.lgs. n. 97/2016) del Comune di Boscoreale, ai sensi del comma 7 della legge n. 190/2012, è stata nominata, con decreto sindacale n. 16 dell'11.11.2016, il Segretario Generale dell'Ente, XXXXXX.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT) per il triennio 2017/2019, così come previsto dal d.lgs. n. 97/2016, è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 8 del 31.1.2017. Il Piano per il triennio 2018/2020 è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 15 del 30.1.2018. Esso non è stato a tutt'oggi oggetto di pubblicazione, disattendendo la previsione dell'art. 8 del d.lgs. n. 33/2013, a mente del quale “i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati tempestivamente sul sito istituzionale dell'amministrazione”.

Quanto alle misure previste ai fini della prevenzione della corruzione nel PTPCT 2017/2019, si rileva, sulla base di quanto indicato nel *report* sull'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione – anno 2016, che non risultano essere state adottate, da parte del Responsabile Locale Anticorruzione, le seguenti:

- proposta di rotazione degli incarichi dei soggetti con responsabilità di Settore;

- adozione di una procedura prestabilita per il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi;
- attivazione di una procedura per la raccolta di segnalazione di illeciti da parte di dipendenti pubblici dell'amministrazione.

Non risultano pubblicate sul sito *web* istituzionale del Comune di Boscoreale le informazioni relative ai procedimenti amministrativi, con l'indicazione del numero delle istanze ricevute e del numero di istanze concluse, suddivise per Settore di competenza.

È attivo, sulla *homepage* del sito *web* istituzionale, il *link* "Posta elettronica certificata", che consente la trasmissione di documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici, così come richiesto all'art. 1, comma 29, della legge n. 190/2012.

Non risulta essere stata posta in essere, presso il Comune di Boscoreale, attività di ricognizione volta a verificare la mancanza di condanne ai sensi del Capo I del Titolo II del Libro II del Codice Penale dei soggetti che abbiano rivestito una delle funzioni contemplate al comma 46, con il quale è stato inserito l'articolo 35-*bis* nel decreto legislativo n. 165/2001.

b) Misure in materia di trasparenza

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", come modificato dal d. lgs. 25 maggio 2016, n. 97¹², pone obblighi, a carico delle pubbliche amministrazioni, in materia di trasparenza "intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche". Tali obblighi sono rafforzati da una serie di sanzioni a carico delle persone fisiche, degli enti e degli altri organismi destinatari che si rendano inadempienti rispetto tali obblighi. In taluni casi, la sanzione colpisce l'atto da pubblicare sancendone l'inefficacia. Con l'Intesa Governo - Regioni ed Enti locali n. 79/CU del 24 luglio 2013 le parti hanno, fra l'altro,

¹² "Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

convenuto che gli obblighi di cui al menzionato decreto sono precettive ed efficaci, anche per Regioni ed Enti locali, già a decorrere dall'entrata in vigore del provvedimento (21.4.2013).

Il Dipartimento della Funzione Pubblica del Ministero della Semplificazione e la Pubblica Amministrazione ha emanato in materia la Circolare n. 2 del 19.7.2013, avente ad oggetto "Decreto legislativo n. 33 del 2013 – Attuazione della trasparenza", con la quale si è proceduto ad una esaustiva illustrazione degli obblighi in questione.

Responsabile per la trasparenza del Comune di Boscoreale è stato nominato, ai sensi dell'art. 43 del d. lgs. n. 33/2013, con decreto sindacale n. 16 dell'11.11.2016, il Segretario Generale dell'Ente, XXXXXX. A supporto dell'esercizio di tale funzione, è previsto nel PTPCT l'istituzione di una struttura organizzativa in posizione di *staff*, composta dai dipendenti comunali XXXXXX e dott.ssa XXXXXX.

Con deliberazione della Giunta n. 8 del 31.1.2017 il Comune di Boscoreale ha approvato il proprio Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione 2017/2019, integrato con il Piano Triennale della Trasparenza e l'Integrità, in esecuzione di quanto previsto all'art. 10 del decreto legislativo n. 33/2013.

Il PTPCT 2018/2020, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 15 del 30.1.2018, contiene una sezione, chiaramente identificata, relativa alla trasparenza¹³.

Alquanto carente appare il livello degli adempimenti degli obblighi previsti in relazione al coordinamento tra obiettivi strategici in materia di trasparenza contenuti del PTPCT e gli obiettivi degli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale dell'amministrazione, nonché con il Piano della performance (art. 41, comma 1, lett. g., del d. lgs. n. 97/2016). Sotto questo profilo, la sezione dedicata alla Trasparenza non contiene collegamenti con il Piano della performance, così come con gli altri documenti strategici dell'amministrazione. Tale indicazione, sempre a mente della deliberazione A.N.AC. n. 1310/2016, rappresenta il contenuto necessario del PTPCT, la cui mancanza configura inadempimento rispetto all'obbligo di adozione del PTT, "per cui l'ANAC si riserva di irrogare le sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 19, co. 5, del d.l. 90/2014".

¹³ v. Linee Guida A.N.AC. - delibera n. 1310 del 28.12.2016.

La sezione “Amministrazione trasparente” deve contenere la pubblicazione, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni, “delle informazioni e dei dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione” (art. 2, comma 2, decreto legislativo n. 33/2013).

La sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale del Comune di Boscoreale conduce alla pagina organizzata come indicato nella struttura allegata al decreto legislativo n. 33/2013. Nel rispetto dell’art. 7 del decreto, le informazioni sono rese disponibili in formato riutilizzabile (scaricabili in formato aperto).

Sulle singole sotto-sezioni e sui contenuti in esse presenti, quali sono schematizzati nell’allegato A al d. lgs. n. 33/2013, si formulano le osservazioni che seguono.

Personale

Non sono pubblicati, nella sotto-sezione di 1° livello “Personale”, i dati richiesti all’art. 16, comma 1 e 2: il conto annuale del personale e delle relative spese sostenute per l’anno 2016, nell’ambito del quale sono rappresentati i dati relativi alla dotazione organica e al personale effettivamente in servizio e al relativo costo, con l’indicazione della sua distribuzione tra le diverse qualifiche e aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico; i dati relativi al costo complessivo del personale a tempo indeterminato in servizio, articolato per aree professionali, con particolare riguardo al personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.

Il Conto annuale del personale del Comune di Boscoreale è pubblicato, peraltro in maniera largamente incompleta e limitatamente alle annualità 2014 e 2015, nella sotto-sezione di 2° livello “Contrattazione integrativa”.

Quanto agli incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti, si rileva che non sono stati oggetto di pubblicazione gli incarichi esaminati nella sezione “Adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi e anagrafe delle prestazioni- Incarichi autorizzati a propri dipendenti” della presente relazione, corredati dell’indicazione della durata e del compenso spettante per ogni incarico, come prescritto all’art. 18.

Non sono stati parimenti assolti gli obblighi di pubblicazione relativi ai rapporti di collaborazione instaurati dal Comune di Boscoreale, con specifico riferimento a quelli esaminati nella sezione “Rapporti di collaborazione” della presente relazione (XXX;XXX;XXX;XXX;XXX). Ai sensi del comma 2 dell’art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, “la pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso, completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato... (è condizione) per l’acquisizione dell’efficacia dell’atto e per la liquidazione dei relativi compensi”.

Performance

Non sono pubblicati i dati richiesti all’art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, consistenti nell’ammontare complessivo dei premi collegati alla *performance* stanziati e l’ammontare dei premi effettivamente distribuiti e al comma 2, ossia i dati relativi alla distribuzione del trattamento accessorio, in forma aggregata, “al fine di dare conto del livello di selettività utilizzato nella distribuzione dei premi e degli incentivi, nonché i dati relativi al grado di differenziazione nell’utilizzo della premialità sia per i dirigenti sia per i dipendenti”.

Non risulta che gli inadempimenti che sono stati fino a questo punto segnalati abbiano costituito elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, o che siano stati valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla *performance* individuale dei responsabili, ai sensi dell’art. 46 del d. lgs. n. 33/2013.

Nelle more dell’adozione, da parte del Comune di Boscoreale, di un proprio Regolamento per la disciplina del procedimento sanzionatorio in conformità con le previsioni contenute nella legge 24 novembre 1981, n. 689, la realizzazione dell’istruttoria e l’irrogazione delle sanzioni competono rispettivamente al Responsabile per la prevenzione della corruzione e al responsabile dell’Ufficio disciplina dell’Ente, secondo le istruzioni fornite dall’A.NA.C. con propria delibera n. 10 del 21.1.2015¹⁴.

¹⁴ “Individuazione dell’autorità amministrativa competente all’irrogazione delle sanzioni relative alla violazione di specifici obblighi di trasparenza (art. 47 del d.lgs. 33/2013)”, pubblicata in G.U.R.I. - Serie Generale n. 29 del 5.2.2015

Si osserva che la sezione “Società trasparente” dell’Azienda speciale del Comune di Boscoreale, “Ambiente Reale”, risulta assolutamente carente rispetto all’adempimento degli obblighi in materia di trasparenza, ai quali pure essa è tenta a conformarsi in virtù di quanto disposto all’art. 2-*bis* del d.lgs. n. 33/2013. Infatti, la documentazione reperibile *on line* consta esclusivamente di:

- a) Indicazione dei nominativi del Direttore Generale, dei Consiglieri di Amministrazione e dei Revisori dei conti;
- b) deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 30.6.2009, recante: “Costituzione Azienda Speciale “Ambiente Reale”, ai sensi dell’art. 113 del T.U.E.L. n.267/2000, ed art. 23 bis D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008;
- c) approvazione statuto e piano programma;
- d) determinazioni”, con allegato Statuto;
- e) documento denominato “Progetto di gestione dei rifiuti solidi urbani per il Comune di Boscoreale”.

È necessario che il Comune di Boscoreale, ai sensi del potere di determinazione delle finalità e degli indirizzi e di esercizio della vigilanza ad esso conferito nei confronti della propria Azienda speciale dall’art. 114, comma 6, del T.U.E.L., determini “Ambiente Reale” ad adeguarsi alle prescrizioni delle pubbliche amministrazioni in materia di trasparenza contenute nel decreto legislativo n. 33/2013.

3. - 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 decreto legislativo 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 compendati 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 decreto legislativo 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 Boscoreale

Il Comune di Boscoreale non ha dato esecuzione a quanto disposto dall'art. 3, comma

56, della legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), non avendo adottato uno specifico atto regolamentare in materia di affidamento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione e non essendo tale materia oggetto di disposizioni del Regolamento comunale sull'ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi (deliberazione della Commissione Straordinaria n. 184/2000 e s.m.i.).

Il mancato esercizio della potestà regolamentare da parte del Comune di Boscoreale al fine della disciplina della materia degli incarichi di collaborazione autonoma, così come prescritto dalla citata disposizione normativa, avrebbe dovuto precludere all'Ente l'affidamento di tale tipologia di incarichi, fino a quando non si fosse ottemperato alla disposizione normativa. Tale conclusione può essere ritratta dall'art. 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131¹⁵, là dove è previsto che “la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni... è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze”: nel momento in cui l'Ente locale non esercita la propria potestà regolamentare in un ambito ad esso espressamente attribuito dalla legislazione statale, pur nell'esercizio della propria autonomia, viene a crearsi una sorta di “vuoto normativo” che rende impraticabile l'adozione di provvedimenti nel settore “non presidiato”¹⁶.

È stata individuata e richiesta, ricavandola dai repertori delle deliberazioni della Giunta Comunale e delle determinazioni, la documentazione relativa ad un rapporto di collaborazione con soggetti esterni del quale si è avvalso il Comune di Boscoreale, al fine di verificarne la rispondenza ai presupposti e ai requisiti previsti dalla vigente normativa.

A tal fine, è stata espressamente richiesta la documentazione relativa a:

- 1) determinazioni di conferimento degli incarichi;
- 2) modalità di selezione del soggetto incaricato;
- 3) contratti/disciplinari regolanti i rapporti tra il Comune di Boscoreale e il soggetto

¹⁵“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3”.

¹⁶ Alle stessa conclusione, del resto, era pervenuta la magistratura contabile entro un assetto normativo ancora non caratterizzato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Carta Costituzionale: “...se la possibilità di ricorrere a personale esterno non è prevista in un regolamento del Comune, l'istituto deve considerarsi estraneo all'ordinamento dell'ente locale, e la possibilità dell'apporto esterno viene negata alla radice. La mancanza della previsione regolamentare rende quindi il conferimento di incarichi a personale esterno non semplicemente *non iure*, illegittimo per incompetenza o per altro difetto formale, ma *contra ius*, illecito, contrario all'ordinamento autonomo dell'ente locale” (Corte dei conti, Sezione II giurisdizionale centrale, sentenza n. 137 del 22.4.2002).

esterno;

4) modalità di svolgimento dell'incarico;

5) atti di liquidazione dei corrispettivi, corredati della relativa documentazione.

a) Incarico di frazionamento di aree espropriate

Con atto Settore Lavori Pubblici n. 1867 del 25.7.2013 è stato determinato di affidare a professionista esterno l'incarico del frazionamento delle aree acquisite dal Comune di Boscoreale per la realizzazione di un edificio scolastico, con le modalità previste nel Codice dei contratti pubblici. Con determinazione n. 1976 del 17.9.2013 è stato approvato il verbale per l'incarico *de quo*, che è stato affidato all' XXX per il corrispettivo di € 1.500.

In seguito, con determinazione n. 3041 del 5.12.2013, è stata liquidata la somma di € 950,81 esente IVA a titolo di corrispettivo per l'espletamento dell'incarico, a seguito di produzione di nota di credito e di dichiarazione del professionista di non essere titolare di partita IVA.

b) Incarico tecnico-amministrativo per la definizione delle pratiche di condono edilizio.

Con determinazione Settore Tecnico Urbanistico n. 1619 del 12.9.2017 è stato affidato agli architetti XXX, XXX, XXX, XXX – e, a seguito di rinuncia di quest'ultimo, all'ARCH. XXX – l'incarico di definizione delle pratiche di condono edilizio ai sensi delle leggi n. 47/1985; n. 724/1994; n. 326/2003.

Tale affidamento è stato disposto in esecuzione della deliberazione della Giunta Comunale n. 32 del 13.4.2017, recante “Atto di indirizzo al Settore Urbanistica per la definizione delle pratiche di condono edilizio presentate ai sensi delle leggi n. 47/85, n. 724/94 e 326/2003”, con la quale era stato dato impulso al Settore Urbanistica affinché procedesse, “stante la carenza nel Settore nonché nella intera dotazione organica”, alla istituzione di un nuovo elenco di tecnici abilitati all'esercizio della professione di architetto, ingegnere, geometra o periti industriale, edile o agrario, al fine di individuare quattro professionisti cui affidare l'incarico definizione delle pratiche di condono edilizio inoltrate ai sensi delle leggi n. 47/85; n. 724/94; n. 326/2003, per la durata di un anno prorogabile. I professionisti prescelti figuravano ai primi quattro posti della *short list*, formata a seguito di avviso pubblico, approvata con determinazione n. 22 del 12.7.2017.

Ai fini dell'espletamento dell'incarico, ciascun professionista ha sottoscritto disciplinare con l'amministrazione comunale di Boscoreale (*all. n. 1*). L'oggetto della prestazione (art.

1) consisteva nell'istruttoria e nella definizione di pratiche di condono edilizio, al fine di consentire il rilascio del provvedimento finale da parte del Comune; le attività che sarebbero state poste in essere erano dettagliatamente descritte nel successivo art. 2. Era inoltre espressamente previsto (art. 3) che "il Dirigente del Settore Pianificazione Urbanistica o il Responsabile dell'Ufficio Condono assegnerà al professionista un carico di lavoro da espletare che sarà pari ad un numero di pratiche adeguato all'importo del corrispettivo di cui al successivo articolo 6)... Al professionista incaricato sarà assegnato, all'inizio dell'incarico, un numero di pratiche pari a 20 (venti) e poi, successivamente, un numero di pratiche che terrà conto dell'andamento del lavoro svolto e della fase istruttoria in cui si trovano le pratiche assegnate. Le pratiche saranno assegnate con criterio equitativo relativamente al grado di complessità e difficoltà istruttorie di ciascuna pratica da affidare, e dovranno essere espletate entro il termine di durata dell'incarico".

Il compenso per l'intero incarico era determinato, per ciascun professionista incaricato (art. 6), in € 12.000 oltre oneri previdenziali e IVA. Era prevista (art. 7) l'erogazione di pagamenti in acconto con cadenza trimestrale. L'incarico (art. 8) sarebbe dovuto essere espletato "presuntivamente entro un anno. Le pratiche assegnate sarebbero dovute essere definite entro 60 giorni, "al netto dei tempi necessari all'esame della fase di autorizzazione paesaggistica, salvo motivi non imputabili al professionista incaricato". In caso di ritardo, sarebbe stata applicata una penale giornaliera di € 30.

È stato prodotto, in relazione all'affidamento professionale del quale si tratta, l'elenco delle pratiche di condono assegnate dal responsabile del Settore urbanistica del Comune di Boscoreale riportante, per ciascuna delle 638 pratiche in attesa di definizione, il nominativo del professionista alla quale essa era affidata. Alcune pratiche erano giunte a definizione al termine della verifica amministrativo-contabile, sebbene fossero trascorsi all'incirca sei mesi dalla sottoscrizione dei disciplinari di incarico. Non risulta si sia proceduto alla liquidazione dei compensi a favore dei professionisti incaricati, neppure a titolo di acconto.

Con riferimento agli incarichi di collaborazione qui 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, e dall'art. 110, comma 6, T.U.E.L.) e dei principali parametri di legittimità enunciati dalla giurisprudenza contabile nella pronuncia della Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo del 5.2.2005, e successivamente

elaborati in sede giurisprudenziale, nelle sentenze che si sono occupate della materia degli incarichi ad esterni¹⁷:

- in alcuno dei casi presi in considerazione risulta attestato il riscontro sulla rispondenza tra quanto prodotto dal collaboratore e le esigenze dell'Amministrazione, se non tramite generiche formule di stile;
- l'oggetto della prestazione, nel caso dell'incarico della definizione delle pratiche di consono edilizio, risulta essere alquanto generico, se non indeterminato. A tale proposito, si pone in evidenza come, nei singoli disciplinari di incarico, il corrispettivo previsto per la prestazione di ogni professionista fosse ricollegato ad un numero di pratiche da evadere definito "adeguato", e che era inizialmente prevista l'attribuzione di venti pratiche *pro capite*. Ora, tenuto conto che il termine per l'esecuzione dell'incarico era fissato "presuntivamente" in un anno, e che a sei mesi dal conferimento non è stata ancora evasa nessuna delle 638 pratiche assegnate ai professionisti incaricati (né sono state prodotte attestazioni che valgano a giustificare la dilazione dei tempi contrattualmente stabiliti), l'oggetto dell'incarico conferito ai professionisti esterni acquista una valenza del tutto indeterminata, tale da poter causare la nullità del contratto posto in essere tra le parti:
- nel caso dell'incarico relativo al frazionamento di aree espropriate, non è stato riscontrato atto avente valore contrattuale contenente i principali elementi del rapporto, quali l'oggetto e le modalità di svolgimento dell'incarico; il corrispettivo a favore del professionista incaricato; il termine entro il quale l'incarico avrebbe dovuto essere eseguito;
- non 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.

Le irregolarità in materia di conferimento degli incarichi da parte del Comune di Boscoreale fino a questo punto rilevate, ponendosi in contrasto con le disposizioni legislative e con i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti innanzi richiamati possono essere state produttive di danno erariale per le finanze dell'Amministrazione conferente, nella misura delle somme di volta in volta liquidate ai

¹⁷ 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.

collaboratori incaricati.

4. - Adempimenti in materia di mobilità del personale

L'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato, da ultimo, dall'art. 4 del d.l. n. 90/2014, contempla gli obblighi a carico delle amministrazioni e le modalità con le quali essi devono essere assolti ai fini della copertura di posti in organico mediante passaggio diretto di dipendenti appartenenti ad una qualifica corrispondente in servizio presso altre amministrazioni, che facciano domanda di trasferimento.

Non risultano essere state poste in essere tali procedure presso il Comune di Boscoreale ai fini della copertura di vacanze della dotazione organica.

Il successivo art. 34-*bis* dello stesso decreto legislativo n. 165/2001 – introdotto dalla legge 16 gennaio 2003, n. 3¹⁸ – pone, a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso decreto legislativo, 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.

Non avendo il Comune di Boscoreale dato corso a procedure assunzionali nello scorso quinquennio, non è stato necessario provvedere, in tale periodo, ad assolvere gli obblighi di comunicazione di cui innanzi.

Quanto agli obblighi previsti all'art. 1, comma da 423 a 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190¹⁹, rispetto ai quali, con decreto del Ministro per la Semplicazione e la Pubblica Amministrazione 14.9.2015, sono stati definiti i criteri per lo svolgimento delle procedure di mobilità riservate al personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero, il Comune di Boscoreale ha adempiuto all'obbligo di cui all'art. 5 del citato decreto, consistente nell'inserimento nel Portale “Mobilità.gov.it”

¹⁸“Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione”.

¹⁹“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)”

(PMG), dei posti disponibili in base alle proprie facoltà di assumere, distinti per funzioni e per aree funzionali e categorie di inquadramento, nonché dei posti disponibili – anche in deroga alle facoltà di assumere, purché siano garantiti il patto di stabilità interno negli esercizi 2015 e 2016 e la sostenibilità di bilancio – nei ruoli della Polizia Municipale, riservati al personale di Polizia provinciale, per gli anni 2015 e 2016.

5. - 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. 39²⁰, 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 inconfiribilità 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.

È stato verificato che le dichiarazioni riguardanti l'insussistenza di cause di inconfiribilità o l'insorgenza di cause di incompatibilità degli incarichi ai dipendenti incaricati di posizione organizzativa e al Segretario Generale in servizio presso l'Ente per l'anno 2017, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, sono pubblicate sul sito del Comune di Boscoreale.

Incarichi autorizzati a propri dipendenti.

È stata richiesta, al Comune di Boscoreale, la documentazione relativa agli incarichi autorizzati ai propri dipendenti negli anni dal 2013 al 2017, comprendente: la richiesta di autorizzazione; l'autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione; la comunicazione, da parte del soggetto, pubblico o privato, presso il quale l'incarico è stato svolto, dei compensi erogati al dipendente.

In riscontro a tale richiesta, è stata prodotta, dall'Amministrazione comunale, la documentazione relativa ai seguenti incarichi:

- con nota prot. n. 14474 del 22.9.2015 il Comune di Boscoreale ha dato riscontro favorevole alla richiesta avanzata dal Comune di Sant'Antonio Abate (NA) relativa alla nomina della dott.ssa XXX quale componente della commissione esaminatrice della selezione pubblica per copertura di due posti nel profilo professionale di Agente di Polizia Municipale a tempo determinato e

²⁰“Disposizioni in materia di inconfiribilità 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”.

parziale. Con nota prot. n. 1/26 del 12.2.2016 la dipendente interessata ha comunicato all'Ente di appartenenza di avere percepito la somma di € 542,96 in relazione all'espletamento di tale incarico;

- con nota prot. n. 20066 del 3.8.2017 il Comune di Boscoreale ha dato riscontro favorevole alla richiesta avanzata dal Comune di San Valentino Torio (SA) relativa alla nomina del XXXXXX quale commissario di gara per la valutazione e l'aggiudicazione della procedura aperta per l'affidamento della gestione dei servizi riscossione ordinaria, accertamento e recupero evasione e riscossione coattiva dei tributi comunali. Non è stata riscontrata nota di comunicazione dei compensi percepiti dal dipendente interessato in relazione all'espletamento di tale incarico.

In relazione ai due incarichi esaminati, la documentazione prodotta dal Comune di Boscoreale non include le comunicazioni - che in ogni caso avrebbero dovuto essere trasmesse dal soggetto utilizzatore all'Ente di appartenenza del dipendente - dei compensi erogati per lo svolgimento degli incarichi autorizzati in violazione di quanto disposto all'art. 53, comma 11, del d.lgs. n. 165/2001.

Il Comune di Boscoreale ha provveduto a dare comunicazione al Dipartimento della Funzione Pubblica, per ciascuno dei propri dipendenti e distintamente per ogni incarico conferito o autorizzato, dei compensi erogati. Tuttavia, in difetto delle comunicazioni relative ai compensi percepiti, delle quali si è appena fatto cenno, non è possibile stabilire se tali comunicazioni abbiano avuto luogo entro il termine di cui all'art. 53, comma 12, del decreto legislativo n. 165/2001²¹.

Comunicazione degli incarichi conferiti a collaboratori esterni.

Il Comune di Boscoreale non ha dato esecuzione 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. In particolare, gli incarichi esaminati nella sezione "Rapporti di collaborazione" della presente relazione (XXX; XXX; XXX; XXX, XXX) non hanno costituito oggetto di comunicazione.

²¹ Tale termine, originariamente previsto al 30 giugno di ogni anno, è stato ridotto, con decorrenza dal 28.11.2012, al quindicesimo giorno dalla effettiva erogazione del compenso, ai sensi dell'art. 1, comma 42, della legge n. 190/2012.

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 adempiere gli obblighi di cui al comma 14 dello stesso articolo, tra i quali rientrano le comunicazioni semestrali dell'elenco dei collaboratori esterni e dei soggetti cui sono stati affidati incarichi di consulenza, con l'indicazione della ragione dell'incarico e dell'ammontare dei compensi corrisposti.

Ai sensi dell'art. 15 del d. lgs. n. 33/2013, 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.

6. - Progressioni verticali e orizzontali.

Progressioni verticali.

L'art. 4 del CCNL 31.3.1999 del personale del comparto Regioni – Autonomie locali considera 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”²².

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

²²TAR Puglia, sede di Bari, sezione II, sentenza 7.12.2005 n. 5238.

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 del 5.10.2001.

L'art. 24 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150²³ 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 Boscoreale.

Non sono stati attivati percorsi di sviluppo professionale dei dipendenti dell'amministrazione comunale di Boscoreale a partire dall'anno 2013.

Progressioni orizzontali

Ai sensi dell'art. 5 del C.C.N.L. 31.3.1999 del personale del comparto Regioni – Autonomie locali, “all'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici”.

Presso il Comune di Boscoreale, in data 7.6.2013 è stato pubblicato “avviso di selezione per la progressione economica orizzontale per il personale dipendente a tempo indeterminato con decorrenza 01.01.2011” (*all. n. 2*). Con successiva determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 186 del 4.2.2014, nel convalidare il citato avviso di selezione per la progressione orizzontale, “salvaguardandone esclusivamente gli effetti giuridici, considerato che gli effetti economici sono vietati dalle norme innanzi richiamate e sono espressamente annullati con il presente provvedimento alla luce della vigenza del comma 1 dell'art. 9 del Decreto legge 78 del 2010 convertito con modificazioni dalla legge 122 del 2010, i cui effetti sono stati prorogati al 31.12.2014 dal DPR 122/2013”, è stato individuato il personale al quale è stato assegnato, con decorrenza 1.1.2011, “la posizione

²³“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”.

economica successiva a quella in godimento alla data del 31.12.2010 ai soli fini giuridici, senza effetti economici”.

Con determinazione n. 666 del 21.4.2015, infine, è stata attribuita al personale risultato vincitore delle selezioni i benefici del passaggio economico all'interno della categoria giuridica di appartenenza, con decorrenza 1.1.2015, corrispondendo ad ognuno degli interessati le somme di pertinenza dell'esercizio 2015.

A seguito della disamina della documentazione relativa alle procedure per l'attribuzione dell'avanzamento economico all'interno della categoria di appartenenza al personale del Comune di Boscoreale, occorre anzitutto segnalare profili quanto meno di inopportunità nella circostanza di avere attribuito all'avanzamento giuridico una decorrenza anteriore a quella di indizione della procedura. Si richiama, a tale proposito, un preciso parere rilasciato dall'ARAN²⁴, nel quale un simile *modus procedendi* viene censurato per ragioni “di trasparenza e di correttezza dei comportamenti del datore di lavoro Pubblico”: “si ritiene, infatti, che l'attivazione delle selezioni per la progressione economica orizzontale, per evidenti e semplici ragioni di trasparenza e correttezza dei comportamenti, debba essere sempre portata a conoscenza di tutti i lavoratori, preventivamente rispetto all'anno da valutare, in modo da consentire agli stessi, in partenza, uguali possibilità di partecipazione”.

Si osserva inoltre come le procedure di “selezione”, in esito alle quali il beneficio della progressione economica è stato esteso a 24 dipendenti rispetto ai 24 che avevano prodotto valida domanda di partecipazione, abbiano avuto un carattere ben poco “selettivo”. Ciò, in inconciliabile contrasto con le clausole dei CC.CC.NN.LL. di comparto e con l'indirizzo costantemente affermato in materia dall'ARAN²⁵. Le modalità con le quali presso il Comune di Boscoreale è stato dato corso all'istituto delle progressioni orizzontali si pongono in manifesta contrasto con questo precetto.

Le considerazioni che precedono inducono a concludere che le progressioni economiche orizzontali delle quali si è dato conto siano consistite in scivolamenti automatici e scarsamente meritocratici nella superiore posizione economica dei quali hanno beneficiato

²⁴Orientamento applicativo cod. RAL270.

²⁵Orientamento applicativo cod. RAL281.

la generalità dei dipendenti in servizio presso il Comune di Boscoreale.

7. - 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 responsabile del Settore Ragioneria e Fiscalità locale del Comune di Boscoreale schede recanti, per gli anni 1999 e 2004 e, per gli anni dal 2013 al 2017, una serie di tabelle appositamente predisposte, relative al personale del comparto Regioni – Autonomie locali in servizio presso l’Ente, 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. n. 3*).

Quantificazione ed utilizzazione del fondo per il personale di qualifica non dirigenziale

In materia di composizione della delegazione trattante di parte pubblica, l’attuale Regolamento comunale sull’ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi, modificato con deliberazione della Giunta Comunale n. 14 del 16.2.2017, dispone (art. 82) che “ai fini della stipulazione di contratti collettivi decentrati, la delegazione di parte pubblica è composta dal Segretario Generale e dai Responsabili dei Settori. La Presidenza della delegazione trattante è assegnata al Segretario Generale”.

Si premette all’analisi dei CC.CC.DD.II. dei dipendenti del Comune di Boscoreale degli anni dal 2013 al 2017 che la destinazione delle risorse di volta in volta quantificate non è stata sottoposta a contrattazione, come invece richiesto all’art. 4, comma 2, del C.C.N.L. del personale del comparto Regioni - Autonomie locali 1.4.1999, essendo invece stata operata direttamente dal responsabile del Settore Ragioneria Generale dell’Ente. Nemmeno sono state riscontrate le relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria a corredo dell’ipotesi di C.C.D.I. degli stessi anni previste all’art. 5, comma 3, dello stesso C.C.N.L.; né il parere di “compatibilità degli oneri contrattuali con i vincoli di bilancio” del Collegio dei Revisori dei Conti.

Infine, in nessun caso è stata disposta in nessun caso la trasmissione dei CC.CC.DD.II. all’ARAN.

Quantificazione delle risorse

Anno 2010 e successivi

La quantificazione delle risorse aventi carattere di stabilità del Fondo per lo sviluppo delle risorse umane e la produttività dei dipendenti del Comune di Boscoreale per l'anno 2010 è stata operata con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità Locale n. 28 del 26.1.2010 (numerazione di Settore) (*all. n. 4*).

In questo atto non solo è stata quantificata la parte stabile del Fondo, nella misura di € 562.046,67, derivante dalla sommatoria delle risorse che sono state inserite ai sensi dell'art. 15 del C.C.N.L. di comparto 1.4.1999 e successive integrazioni, ma il Fondo è stato altresì incrementato degli importi rientrati nella disponibilità del Fondo stesso a seguito di cessazioni dal lavoro e di progressioni verticali del personale dell'Ente negli anni dal 2004 al 2009, nella misura di € 94.244,53. Infine, esso è stato decurtato dell'ammontare degli "istituti finanziati stabilmente", pari a € 559.556,71, pervenendosi in tale maniera all'ammontare della disponibilità per la contrattazione di risorse stabili di € 70.734,49, al netto di € 26.000 necessari per l'attuazione delle progressioni economiche orizzontali all'interno delle categorie nell'anno 2009.

Un incremento della medesima natura ha avuto luogo anche nell'anno 2011 con riferimento alle cessazioni dal servizio e alle progressioni verticali verificatesi nell'anno 2010 (determinazione n. 671 del 7.4.2011), nella misura di ulteriori € 9.781,36 e, nell'anno 2012, con riferimento alle cessazioni dal servizio e alle progressioni verticali verificatesi nell'anno 2011 (determinazione n. 2056 del 21.10.2011), nella misura di ulteriori € 24.226,24.

Una simile modalità di quantificazione della parte stabile del Fondo per la contrattazione decentrata non pare esser conforme alle disposizioni di C.C.N.L. regolanti la materia. Infatti, le risorse destinate al personale che sia cessato dal servizio o che abbia fruito di una progressione giuridica concorrono a incrementare il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, a decorrere dalla data della cessazione o della riclassificazione, sotto forma di inferiori decurtazioni dello stesso per l'erogazione a titolo di progressioni orizzontali e di indennità di comparto. L'ulteriore inserimento di queste risorse ad incremento del Fondo per il personale, come pare sia avvenuto presso il Comune di Boscoreale, rappresenta pertanto una illegittima dilatazione dello stesso.

Quanto alle risorse aventi carattere di variabilità, esse sono state quantificate, per l'anno

2010, in € 78.656,39 (art. 15, comma 1, lett. k) del C.C.N.L. 1.4.1999) e € 51.739,59 (art. 15, comma 2) (deliberazione della Giunta Comunale n. 98 del 29.12.2010). Quest'ultima voce di risorse è stata inserita senza che sia stata attestata dai competenti organi la creazione di disponibilità finanziarie nel bilancio del Comune di Boscoreale per l'anno di riferimento per effetto di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, come pure richiesto all'art. 15, comma 4, del C.C.N.L. di comparto 1.4.1999: pertanto, l'inclusione del corrispondente importo tra le risorse destinate alla contrattazione deve essere considerata illegittima²⁶.

Tali risorse sono state inserite anche nel Fondo anche nell'anno 2011, nella misura di € 43.116,31 (deliberazione della Giunta Comunale n. 103 del 17.11.2011).

Per effetto di quanto fino a questo punto esposto, il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del Comune di Boscoreale, alla fine dell'anno 2012, appare avere una consistenza, per la parte delle risorse aventi carattere di stabilità, superiore di circa € 128.000 rispetto alla quantificazione che sarebbe scaturita dalla corretta applicazione delle clausole del C.C.N.L. di comparto.

Anno 2013

L'ammontare delle risorse decentrate del Comune di Boscoreale per l'anno 2013 è stato in prima battuta stabilito con determinazione Settore Ragioneria e Fiscalità locale n. 184 del 16.1.2013. In questo atto, l'importo delle risorse aventi carattere di stabilità dell'anno 2012, della consistenza di € 547.646,19, è stato incrementato dell'importo di € 1.567,80, corrispondente alla riduzione del fondo del lavoro straordinario ai sensi dell'art. 14, comma 4, del C.C.N.L. 1.4.1999, e ridotto dell'importo di € 3.319,07, corrispondente all'applicazione proporzionale alla consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2012 presso il Comune di Boscoreale (164 unità) della consistenza del personale in servizio all'1.1.2012 (165 unità), ossia € 544.327,12. Le risorse aventi carattere di stabilità destinate alla contrattazione decentrata integrativa del personale del Comune di Boscoreale hanno per tale via assunto la consistenza di € 545.894,92.

²⁶ Si veda anche l'orientamento applicativo ARAN cod. RAL_1551, nel quale viene evidenziata in particolare la necessità che "siano certificati, con precisa assunzione di responsabilità, dal servizio di controllo interno o dal nucleo di valutazione la sussistenza ed il rispetto dei presupposti e delle condizioni previsti dalla disciplina contrattuale, con particolare riferimento al raggiungimento degli obiettivi di produttività e di qualità che hanno rappresentato il fondamento giustificativo dello stanziamento".

Successivamente, con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 783 del 16.4.2014, le risorse aventi carattere di stabilità sono state determinate apportando alla consistenza delle stesse risorse quantificate per l'anno 2010 (€ 562.046,67) la decurtazione proporzionale alla consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2010 (174,5 unità), e la consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2013 (160,5 unità), ossia l'8,03%. Per tale via, si è ottenuta una consistenza di € 515.914,32. A tale importo è stata addizionata la somma di € 47.634,55 ("art. 15 co. 2 ccnl 1.4.99"), pervenendosi ad una consistenza complessiva del Fondo per la contrattazione decentrata dell'anno 2013 di € 564.548,87.

Nella stessa determinazione n. 783/2014, è stata anche operata la destinazione di tali risorse, nella maniera che segue: PEO € 388.627,80; Ind. di Comparto € 72.551,90; Indennità accessorie € 85.069,85; Comp. Supporto CdG € 5.000; Disponibilità € 13.299,32; P.E.O. 2011 € 13.000.

Da ultimo, con determinazione n. 1740 dell'11.11.2015 è stato aggiunto al Fondo l'ulteriore importo di € 14.050 "relativo a liquidazioni per sentenze favorevoli per l'Ente", e si è proceduto alla ricognizione della destinazione nella maniera che segue: PEO € 388.627,80; Ind. di Comparto € 72.551,90; Indennità accessorie € 85.294; P.E.O. 2011 € 11.536; Sentenze favorevoli € 14.050; Disponibilità € 6.539,17.

In relazione alle modalità di costituzione del Fondo per le risorse decentrate poste in essere dal Comune di Boscoreale per l'anno 2013, si formulano le seguenti osservazioni.

Si evidenzia la seguente voce avente carattere di variabilità:

a) L'inclusione dell'importo di € 47.634,55, relativo all'incremento di risorse previsto al comma 2 dell'art. 15 del C.C.N.L. 1.4.1999 del personale del comparto Regioni - Autonomie locali è sottoposto alla condizione della disponibilità all'interno del Fondo "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 Boscoreale per effetto di tali processi o che fossero destinate a tali obiettivi: di conseguenza, l'inclusione del corrispondente importo tra le risorse destinate alla

contrattazione deve essere considerata illegittima.

Oltre a tanto, la decurtazione apportata ai sensi dell'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010 alle risorse aventi carattere di stabilità avrebbe in realtà dovuto interessare anche le risorse aventi carattere di variabilità inserite ai sensi dell'art. 15, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.1999, che per tale via avrebbero subito una ulteriore diminuzione di € 3.953,67.

Anno 2014

L'ammontare delle Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del Comune di Boscoreale per l'anno 2014 è stato stabilito con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 217 del 7.2.2014. In tale atto, le risorse aventi carattere di stabilità sono state determinate apportando alla consistenza delle stesse risorse quantificate per l'anno 2010 (€ 562.046,67) la decurtazione proporzionale alla consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2010 (174,5 unità), e la consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2014 (157,5 unità), ossia il 9,74%, così come richiesto all'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010 come novellato dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Per tale via, si è ottenuta l'ammontare di € 507.303,32.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 82 del 17.7.2014 è stata determinata la consistenza delle risorse aventi carattere di variabilità, nella misura di € 46.700,13 ai sensi dell'art. 15, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.1999; e di € 7.310 a titolo di "incentivi ICI". All'ammontare complessivo di € 561.313,45 così ottenuto, è stata apportata una decurtazione di € 20.802 "corrispondenti a risorse del Fondo 2012 calcolate in modo non conforme alla circolare RGS n. 12 del 15/04/2011".

In seguito, con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 2166 del 12.12.2014 (*all. n. 5*), alle risorse aventi carattere di stabilità è stata apportata una decurtazione dell'11,46%, in luogo di quella del 9,74%, per effetto di una nuova quantificazione del dato medio del personale in servizio nell'anno 2014 (154,5 unità): tali risorse sono state dunque rideterminate in € 497.636,12.

Con determinazione n. 1760 del 16.11.2015, infine, sono state addizionate ulteriori risorse per € 6.539,17 a titolo di "economie (risorse disponibili per la contrattazione)"; e di € 9.762,44 "per compensi Avvocatura da sentenze favorevoli". Il Fondo in tale maniera determinato, della consistenza di € 547.145,86 al netto di € 20.802 "relativo a recupero di

quote Fondo 2012”, ha avuto la seguente destinazione: PEO € 382.621; Ind. di Comparto € 71.212,74; Indennità accessorie € 74.327; Sentenze favorevoli € 9.762,44; Incentivi ICI € 7.310; Disponibilità € 1.912,68.

Si reiterano al riguardo le stesse considerazioni formulate sul Fondo anno 2013 riguardo le risorse di cui all’art. 15, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.199. Anche tale importo avrebbe dovuto sottostare alla riduzione di cui all’art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010.

Inoltre, improprio appare l’inserimento nel Fondo di somme (€ 6.539,17) che, sebbene qualificate come economie, erano da considerare residui, in quanto impegnate in esercizi precedenti per la corresponsione degli emolumenti da retribuire con le risorse dei Fondi per le politiche di sviluppo e la produttività del personale non dirigente di anno in anno costituiti. Essi, pertanto, non potevano concorrere alla quantificazione del Fondo dell’anno 2014.

Infine, non risulta chiaro a che cosa si riferisca la decurtazione di € 20.802 relativa al Fondo dell’anno 2012: è al Fondo di quello stesso anno che tale decurtazione avrebbe dovuto essere apportata, con conseguente inferiore consistenza delle risorse disponibili per la contrattazione decentrata.

Anno 2015

L’ammontare delle Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del Comune di Boscoreale per l’anno 2015 è stato stabilito con la già citata determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. n. 2166 del 12.12.2014 (*all. n. 5*). In tale atto, le risorse aventi carattere di stabilità per il Fondo dell’anno 2015 sono state determinate apportando alla consistenza delle stesse risorse quantificate per l’anno 2010 (€ 562.046,67) la decurtazione proporzionale alla consistenza del dato medio del personale in servizio nell’anno 2010 (174,5 unità), e la consistenza del dato medio del personale in servizio nell’anno 2015 (147 unità), ossia il 14,61%: per tale via, si è ottenuta una consistenza di € 479.931,65. La consistenza del Fondo è stata ulteriormente decurtata di € 9.667,20, “importo derivante dalla rideterminazione in diminuzione del 2014”; tanto, per una consistenza finale di € 470.264,45.

Successivamente, con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 519 del 31.3.2015 (*all. n. 6*) le risorse stabili sono state oggetto di nuova quantificazione, che ha preso le mosse dalla consistenza del Fondo dell’anno 2014 (€ 497.636,12), al quale è

stato addizionato l'importo della RIA del personale cessato dal servizio nell'anno 2014, pari a € 4.287,79; per una consistenza finale delle risorse aventi carattere di stabilità di € 501.923,91.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 103 del 17.12.2015, infine, è stata determinata la consistenza delle risorse aventi carattere di variabilità, nella misura di € 6.000 ai sensi dell'art. 15, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.1999; di € 1.912,60 a titolo di "economie a.p."; di 5.000 a titolo di "I.C.I."; e di € 22.129,20 a titolo di "incentivi tecnici". All'ammontare complessivo di € 561.313,45 così ottenuto, è stata apportata una decurtazione di € 20.802 "corrispondenti a risorse del Fondo 2012 calcolate in modo non conforme alla circolare RGS n. 12 del 15/04/2011".

Con lo stesso atto si è quantificato l'ammontare totale del Fondo delle risorse decentrate per la contrattazione integrativa del Comune di Boscoreale nella misura di € 552.465,71.

La quantificazione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del Comune di Boscoreale per l'anno 2015 assumendo quale base di calcolo lo stesso Fondo dell'anno 2014 disattende quanto prescritto all'art. 1, comma 456, della legge n. 147/2013, ai sensi della quale "a decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo". Corretto appare il procedimento adottato con la determinazione n. 2166/2014, che tuttavia è stata superata dalla successiva n. 519/2015. Esso, ad ogni modo, sarebbe dovuto essere esteso anche alle risorse, aventi carattere di variabilità, inserite ai sensi dell'art. 15, comma 2, del C.C.N.L. 1.4.1999.

Inoltre, anche in questo caso appare improprio l'inserimento nel Fondo di somme (€ 1.912,60) che, sebbene qualificate come economie, erano da considerare residui, in quanto impegnate in esercizi precedenti per la corresponsione degli emolumenti da retribuire con le risorse dei Fondi per le politiche di sviluppo e la produttività del personale non dirigente di anno in anno costituiti, e che pertanto non potevano concorrere alla quantificazione del Fondo dell'anno 2015.

Anno 2016

L'ammontare del fondo delle risorse decentrate del Comune di Boscoreale per l'anno 2016 è stato stabilito con la determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n.

38 dell'11.1.2016. In tale atto, le risorse aventi carattere di stabilità per il sono state determinate apportando alla consistenza delle stesse risorse quantificate per l'anno 2015 (€ 501.923,91) la decurtazione proporzionale alla consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2015 (146,5 unità), e la consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2016, al netto del "personale assumibile" (140,5 unità), ossia il 4,1%, come previsto all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Per tale via, si è ottenuta la consistenza di € 481.345,02.

Per quanto il procedimento adottato dal Comune di Boscoreale appaia rispettoso della prescrizione della richiamata disposizione normativa, non si può fare a meno di osservare come il dato di partenza, ossia la consistenza del Fondo dell'anno 2015, sia stato calcolato in maniera non conforme alla normativa *pro tempore* vigente, come precedentemente illustrato. Ciò ha inevitabilmente prodotto ripercussioni anche sul *quantum* del Fondo dell'anno 2016.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 8 del 28.1.2016 è stata determinata la consistenza delle risorse aventi carattere di variabilità, nella misura di € 5.000 a titolo di "rimborsi ISTAT"; di € 15.500 a titolo di "liquidazione sentenze favorevoli all'Ente"; di € 13.950 a titolo di "incentivi per attività progettazione"; di € 5.000 a titolo di "progetti di potenziamento dei servizi di controllo".

Con lo stesso atto, il Fondo 2015 ha avuto la seguente destinazione: "Costo 2016 per progressioni economiche già attribuite (art. 17, comma 2, C.C.N.L. 1.4.1999)": € 336.355,91; "Indennità di Comparto 2016 quota a carico fondo" (art. 33, comma 4 C.C.N.L. 22.1.2004) € 64.030,32; Indennità di reperibilità € 30.000; "Indennità di rischio Art. 41 CCNL 02/05" € 2.000; "Indennità di Turno": € 42.000; "Festività infrasettimanali": € 200; "Maggiorazioni orarie": € 400; "Indennità maneggio valori": € 400; "Indennità Centralinista cieca": € 1.250. Le destinazioni relative alle somme inserite aventi carattere di variabilità sono rimaste immutate.

Anno 2017

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 24 del 9.3.2017 è stato costituito il Fondo dell'anno 2017 del personale del Comune di Boscoreale. Le risorse di parte stabile sono state determinate apportando alla consistenza delle stesse risorse quantificate per l'anno 2015 (€ 501.923,91) la decurtazione proporzionale alla consistenza del dato medio del

personale in servizio nell'anno 2015 (146,5 unità), e la consistenza del dato medio del personale in servizio nell'anno 2017, al netto delle "capacità assunzionali" (134 unità), ossia 8,53%. Per tale via, si è ottenuta la consistenza di € 459.577,10.

Tale importo è stato poi decurtato della somma di € 8.532,70, riferito ad una insufficiente diminuzione del Fondo dell'anno 2016 per effetto delle cessazioni dal servizio effettivamente verificatesi in quell'anno.

Il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del Comune di Boscoreale per l'anno 2017 risulta in tal modo determinato in conformità con quanto previsto all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, per quanto non si può non rilevare, ancora una volta, che esso prende a riferimento la consistenza del Fondo dell'anno 2016, quantificato con modalità sostanzialmente non conformi al dettato normativo.

Con lo stesso atto è stata determinata la consistenza delle risorse aventi carattere di variabilità, nella misura di € 3.000 a titolo di "rimborsi ISTAT"; di € 12.500 a titolo di "liquidazione sentenze favorevoli all'Ente (Art. 27 CCNL 14.09.2000)"; di € 15.500 a titolo di "liquidazione sentenze a carico terzi"; di € 6.324,90, al netto di oneri riflessi e Irap, a titolo di "progetti di potenziamento dei servizi di controllo".

In seguito, con deliberazione di Giunta Comunale n. 121 del 14.12.2017, le risorse aventi carattere di variabilità sono state incrementate di € 51.590,33, a seguito di ricognizione dell'utilizzo delle risorse decentrate e del fondo del lavoro straordinario negli esercizi precedenti e si è proceduto all'aumento di tali risorse di ulteriori € 4.500 per l'integrazione del Fondo disposta, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. 1.4.1999, con deliberazione di Giunta Comunale n. 44/2017, recante "Piano di lavoro attività di recapito e conseguente variazione di bilancio ex art. 175 co. 4 del D.Lgs. 267/2000".

Utilizzazione delle risorse

Le modalità di utilizzazione delle risorse del Fondo per lo sviluppo delle risorse umane e la produttività del Comune di Boscoreale sono contenute nel C.C.D.I. 1999/2000, per il quale l'approvazione alla sottoscrizione è stata fornita con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 141 del 23.5.2000.

Ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il contratto collettivo innanzi citato, non adeguato a quanto prescritto al comma 1 (disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente, alla contrattazione collettiva e alla legge, nonché a

quanto previsto dalle disposizioni del Titolo III dello stesso d.lgs. in materia di merito e premi) avrebbe dovuto cessare la propria efficacia, con conseguente inapplicabilità, a decorrere dal 31.12.2012.

Nel C.C.D.I. 1999/2000 un'esplicita previsione è stata operata solamente per l'indennità per specifiche responsabilità e per l'indennità di disagio, che peraltro non sono state corrisposte, per lo meno a partire dall'anno 2013. Per i rimanenti compensi indennitari era semplicemente fatto rinvio alle disposizioni del C.C.N.L. di comparto.

Le indennità di reperibilità e di turnazione sono state erogate in difetto dell'adozione, da parte dell'Ente, anche di atti organizzativi nei quali abbiano trovato regolamentazione rispettivamente i presupposti e le modalità per la prestazione del servizio di reperibilità da parte dei dipendenti interessati, ovvero "in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali", l'istituzione di turni giornalieri di lavoro di almeno dieci ore, condizione prevista espressamente all'art. 22 del C.C.N.L. 14.9.2000. Orario di servizio che, come chiarito anche dalla Suprema Corte di Cassazione²⁷, deve essere continuativo.

Quanto all'indennità di rischio, non sono state individuate, nel C.C.D.I. 1999/2000, né in seguito, quelle "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"²⁸.

Le indennità di rischio, di reperibilità, di turnazione, disposte presso il Comune di Boscoreale negli anni dal 2013 in avanti, sono state liquidate con determinazioni dei responsabili dei Settori dell'amministrazione comunale, nelle quali l'importo spettante a ciascun dipendente era quantificato in base ai giorni di servizio svolto da ciascuno di essi. Esse hanno avuto la consistenza indicata nelle schede di rilevazione compilate a cura dell'Ente ispezionato.

In difetto dell'individuazione dei presupposti rimessi all'autonoma valutazione delle esigenze dell'amministrazione comunale, come richiesto dal C.C.N.L. di comparto, si

²⁷ 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.

²⁸ Orientamento applicativo ARAN cod. RAL_199.

ritiene che essi possano avere costituito un onere sopportato dalle casse dell'Ente a fronte del quale benefici molto limitati questo ha ritratto in termini di interesse pubblico.

Incarichi di posizione organizzativa

Ai sensi dell'art. 8 C.C.N.L. dei dipendenti del 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 e/o alla iscrizione 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.

Il successivo art. 11 dispone inoltre che “i Comuni privi di posizioni dirigenziali, che si avvalgano della facoltà di cui all'art. 51, comma 3 bis, della L. 142/90 introdotto dalla L. 191/1998 e nell'ambito delle risorse finanziarie ivi previste a carico dei rispettivi bilanci, applicano la disciplina degli artt. 8 e ss. esclusivamente a dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi formalmente individuati secondo il sistema organizzativo autonomamente definito e adottato”.

I criteri per l'attribuzione del valore economico alla retribuzione di posizione dei dipendenti incaricati della responsabilità dei Settori nei quali l'amministrazione comunale di Boscoreale è articolata, sono contenuti nella deliberazione del Commissario Straordinario n. 40 del 13.12.2012, rettificata dalla successiva deliberazione n. 18 del 6.2.2013, con la quale è stato approvato il Regolamento per la graduazione, conferimento e revoca delle posizioni organizzative, delle alte professionalità e relativa valutazione. La “pesatura” delle singole posizioni era di competenza del Sindaco. Il valore economico della retribuzione di posizione, ai sensi di tali atti, era determinato dal prodotto tra il valore del punto ottenuto dalla divisione del valore massimo della retribuzione di posizione prevista dal C.C.N.L. di comparto in centesimi (€ 129,12) per il numero di punti assegnati a ogni responsabile su una serie di indicatori (professionalità; complessità direzionale; competenze; autonomia; capacità manageriali), rispetto ai quali il Sindaco avrebbe potuto consultare “l'esecutivo e/o

l'Organismo di Valutazione", dal valore complessivo di 86 punti; ai quali si aggiungevano 14 punti a titolo di "strategicità dei programmi", di esclusiva competenza sindacale.

In applicazione di questa metodologia, i decreti sindacali di conferimento degli incarichi di posizione organizzativa contenevano l'attribuzione dei punteggi per ciascun indicatore, venendosi per questa via a determinare il valore economico della retribuzione di posizione. L'emolumento in questione è stato determinato, nei decreti del Commissario Straordinario di attribuzione degli incarichi nn. 2-9 del 14.3.2013 in misura compresa tra € 8.005,44 e € 12.395; nei decreti sindacali nn. 9-15 del 13.10.2017 (*all. n. 7*) in misura compresa tra € 6.068,64 e € 12.395,52.

Il sistema così concepito, tuttavia, era tale da prevedere, per lo meno rispetto ad alcuni parametri, quali "professionalità", "autonomia", "capacità manageriali", una valutazione non già della posizione organizzativa previamente individuata, in senso "oggettivo", come richiesto all'art. 10, comma 2, del C.C.N.L. di comparto 31.3.1999; bensì, in senso "soggettivo", del funzionario al quale l'incarico era assegnato. In altre parole, la ponderazione dell'incarico si risolveva – per una quota che valeva all'incirca la metà del punteggio massimo che poteva essere attribuito, ossia 48 punti su 100 per i tre indicatori innanzi menzionati – in una valutazione dell'incaricato, piuttosto che dell'incarico.

La valutazione di ogni incarico avrebbe dovuto essere perciò essere operata dal Comune di Boscoreale a monte dell'assegnazione, prescindendo da qualsivoglia riferimento di carattere soggettivo e tale valutazione, per quanto ratificata dall'organo sindacale, avrebbe dovuto essere eseguita nella sua interezza dall'Organismo di valutazione, basandosi esclusivamente su elementi oggettivi.

Si è rilevato che destinataria di un incarico di posizione organizzativa è stata la sig.ra XXX

A costei, con decreto del Commissario Straordinario n. 10 del 14.3.2013 (*all. n. 8*), l'incarico è stato assegnato per il Servizio "Informagiovani, URP e Sport" nell'ambito del Settore Supporto Amministrativo, con previsione di una retribuzione di posizione del valore economico di € 5.164,57, incarico confermato con decreto sindacale prot. n. 18986 del 4.11.2014 per la durata di trenta giorni. Questa dipendente ha percepito tale emolumento in ragione mensile da maggio 2013 a ottobre 2014, e poi nel mese di dicembre 2014; oltre a tanto, ha percepito la retribuzione di risultato nella misura di € 1.291,14 per l'attività prestata nell'anno 2013; e di € 1.183,38 per l'attività prestata nell'anno 2014.

Le modalità con le quali è stato attribuito, presso il Comune di Boscoreale, l'incarico di posizione organizzativa e del relativo trattamento economico, contravvengono a quanto statuito all'art. 11 del C.C.N.L. del comparto Regioni - Autonomie locali 31.3.1999, a mente del quale "i Comuni privi di posizioni dirigenziali, che si avvalgano della facoltà di cui all'art. 51, comma 3 bis, della L. 142/90 introdotto dalla L. 191/1998 e nell'ambito delle risorse finanziarie ivi previste a carico dei rispettivi bilanci, applicano la disciplina (dell'area delle posizioni organizzative) esclusivamente a dipendenti cui sia attribuita la responsabilità degli uffici e dei servizi formalmente individuati secondo il sistema organizzativo autonomamente definito e adottato", oltre che del Regolamento comunale sull'Ordinamento generale degli Uffici e dei Servizi, il quale dispone che "la responsabilità gestionale e il coordinamento operativo del Settore è affidata a posizioni organizzative istituite e conferite ai sensi delle vigenti disposizioni contrattuali e regolamentari".

Da ciò discende l'illegittimità dell'attribuzione dell'incarico di posizione organizzativa, e del commesso trattamento economico accessorio, per l'incarico di responsabilità di un Servizio, piuttosto che di un Settore, dell'amministrazione comunale.

Quanto alla seconda componente del trattamento economico accessorio del personale incaricato di posizione organizzativa, la retribuzione di risultato, nel già citato Regolamento per la graduazione, conferimento e revoca delle posizioni organizzative, delle alte professionalità e relativa valutazione (deliberazione della Giunta Comunale n. 40/2012, rettificata dalla deliberazione n. 18/2013) prevedeva che il dipendente incaricato di posizione organizzativa redigesse "una relazione sintetica sull'andamento delle attività svolte con riferimento agli obiettivi assegnati e agli indicatori individuati". Sulla base di tale relazione, trasmessa al Sindaco e all'organismo deputato alla valutazione della *performance*, veniva operata la valutazione necessaria per la determinazione della retribuzione di risultato spettante al dipendente. L'importo di quest'ultima era determinato in base ai criteri contenuti nell'Allegato B al Regolamento stesso, con il quale ciascun punteggio era associato ad un certo grado di raggiungimento degli obiettivi, con relativa determinazione della quota di retribuzione di risultato da attribuire agli interessati.

In seguito, con deliberazione della Giunta Comunale n. 7 del 30.1.2014, sono state approvate le Linee Guida per la metodologia di valutazione permanente a supporto dell'attribuzione dell'indennità di produttività e dell'indennità di risultato. Il sistema ivi

delineato consisteva anche in questo caso in relazioni a cura dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa, “sul grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati con il P.E.G. e/o il P.D.O. nonché di quelli indicati e riportati nella Relazione Previsionale e Programmatica, allegata al Bilancio di Previsione Annuale”, integrata da un colloquio con gli interessati. Il Nucleo di Valutazione formula la proposta di valutazione, inviata al Sindaco oltre che agli interessati.

Per l'anno 2013, è stata operata valutazione da parte del Nucleo di Valutazione (nota prot. n. 12003 del 15.7.2014), con la quale i responsabili di posizione organizzativa sono stati valutati sulla base di una serie di parametri – tuttavia non contemplati nel Regolamento di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 40/2012 – suddivisi in due sezioni, “valutazione delle capacità professionali” e “valutazione della qualità delle prestazioni”, ai quali sono stati attribuiti pesi in maniera egualmente discrezionale. All'esito di tale operazione, tutti i dipendenti del Comune di Boscoreale incaricati di posizione organizzativa si sono visti riconoscere la retribuzione di risultato nella misura massima del 25% della retribuzione di posizione in godimento, liquidata agli interessati con determinazione Settore Ragioneria e Fiscalità Locale n. 1360 del 18.7.2014, per un ammontare complessivo di € 21.959,02.

Per l'anno 2014, sono agli atti schede di valutazione dei responsabili di posizione organizzativa, compilate secondo quanto previsto dal Regolamento approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 7/2014. La retribuzione di risultato, anche in questo caso, è stata liquidata, con determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità Locale n. 1967 del 17.12.2015, nella misura massima del 25% della retribuzione di posizione in godimento, per un ammontare complessivo di € 20.346,86.

L'attività prestata dai dipendenti del Comune di Boscoreale responsabili di posizione organizzativa non è stata, per gli anni 2015 al 2017, oggetto di valutazione: nulla è stato pertanto liquidato e erogato per quegli anni a titolo di retribuzione di risultato.

Con riferimento alle modalità con le quali la retribuzione di risultato è stata erogata ai dipendenti del Comune di Boscoreale titolari di incarichi di posizione organizzativa, si rileva in primo luogo come non siano stati preventivamente fissati obiettivi espressi in termini univocamente misurabili. Del resto, entrambe le metodologie adottate presso l'Ente per la valutazione dei dipendenti ai fini dell'erogazione della retribuzione di risultato

assegnavano alla preventiva fissazione di obiettivi, il cui grado di conseguimento avrebbe determinato la misura della retribuzione di risultato, un peso pari al 50% in termini di punteggio globale. Il rimanente 50%, invece, era riservato ad una valutazione di altre componenti, modalità, questa, che non appare conforme a quanto prescritto all'art. 9, comma 4, del C.C.N.L. di comparto 31.3.1999, ai sensi del quale devono essere in via esclusiva “i risultati delle attività svolte dai dipendenti cui siano stati attribuiti gli incarichi” di posizione organizzativa a essere oggetto di valutazione ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato, e non già la valutazione dell'attività in quanto tale.

Per di più, fa difetto, nel procedimento che sfocia nell'attribuzione della retribuzione di risultato, la preventiva fissazione di risultati da conseguire, in violazione di quanto previsto nelle citate clausole di C.C.N.L. e dalla elaborazione giurisdizionale che ne è seguita. La retribuzione di risultato “richiede infatti, secondo un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, che vengano preventivamente indicati, con cadenza annuale, gli obiettivi da raggiungere, da sottoporre poi a verifica successiva - secondo parametri oggettivi predeterminati - circa la loro effettiva realizzazione²⁹”.

Per le ragioni fino a questo punto esposte, si ritiene che l'emolumento denominato “retribuzione di risultato” – sempre nella misura massima consentita, per entrambe annualità in cui ciò è avvenuto – sia stato in realtà erogato ai dipendenti del Comune di Boscoreale secondo la modalità “a pioggia”, piuttosto che a seguito della “constatazione della effettiva produttività in esito a un processo valutativo incentrato sull'analisi delle prestazioni rese”.

Indennità di sostituzione

— ~~Con determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente e Manutenzione n. 1677 del 2.7.2013~~ le funzioni di responsabile del Settore sono state attribuite, in caso di assenza del titolare, al geom. XXX. Con successive determinazioni sono state liquidate a quest'ultimo compensi a titolo di “retribuzione di posizione per sostituzione del caposettore”. Tanto, in conformità con quanto disposto nella deliberazione di Giunta Comunale n. 124 del 7.7.2005, recante “Piano esecutivo di Gestione anno 2005”, che a questo proposito disponeva che, “in caso di documentata assenza e/o impedimento del responsabile di Settore/Area”, la responsabilità sarebbe stata affidata “a dipendente all'interno dello stesso Settore”, inquadrato nella categoria professionale D1 o, in subordine,

²⁹Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Veneto, sentenza n. 1158 del 7.12.2006.

C; e che per lo svolgimento di tale funzione all'interessato sarebbe stato riconosciuto "un compenso pari all'indennità mensile di posizione del responsabile d'area, determinata con la seguente formula: $\text{indennità di posizione}/30 = \text{compenso giornaliero}$ ".

Sulla scorta di tale disposizione, al sostituto del responsabile del Settore Lavori Pubblici – Ambiente e Manutenzione del Comune di Boscoreale sono state liquidate le seguenti somme a titolo di "indennità di sostituzione":

con determinazione n. 3172 del 18.12.2013 è stata liquidata la somma di € 1.970,36 per lo svolgimento delle funzioni nei periodi 26.6-4.8.2013 e 10-31.8.2013;

con determinazione n. 2025 del 31.10.2014 è stata liquidata la somma di € 508,48 per lo svolgimento delle funzioni nei periodi 4-14.8.2014 e 25-29.8.2014;

con determinazione n. 150 del 27.1.2016 (*all. n. 9*) è stata liquidata la somma di € 648,87 per lo svolgimento delle funzioni nei periodi 7-23.1.2015; 23-24.3.2015; 21.5.2015; 3.6.2015; 12.8-4.9.2015.

Per quanto la citata deliberazione di Giunta Comunale preveda l'erogazione di un compenso in caso di sostituzione del responsabile di un Settore dell'amministrazione, tale possibilità non è in alcun modo contemplata dai CC.CC.NN.LL. di comparto. Ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 165/2001, "la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono". La previsione di diverse forme di incentivazione non è dunque rimessa all'autonomia statutaria e regolamentare dei Comuni.

Per tale ragione, è da ritenere che la liquidazione e l'erogazione di compensi a titolo di indennità di sostituzione del Capo Settore siano state disposte in maniera illegittima.

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

Il Comune di Boscoreale ha approvato il proprio "Regolamento comunale per la costituzione e la ripartizione del fondo incentivante di cui all'articolo 18, commi 1 e 1-bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109, come modificato dall'art. 13, comma 4 della legge 17.05.99 n. 144" con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 207 del 20.7.2000, aggiornato da ultimo con deliberazione della Giunta Comunale n. 30 del 19.2.2004.

La disamina degli atti di liquidazione dei compensi per la progettazione delle opere e dei lavori pubblici, adottati negli anni dal 2013 al 2017, a favore dei dipendenti del Comune di Boscoreale ha portato a formulare le osservazioni che seguono.

Con una serie di atti, posteriori alla data di entrata in vigore del d.l. n. 90/2014 (19.8.2014), è stata disposta la liquidazione dei compensi incentivanti per la progettazione interna che, sebbene riferentisi a opere e lavori portati a compimento dopo la data su richiamata, sono stati liquidati secondo la previgente disciplina. A tale proposito, la magistratura contabile³⁰ ha chiarito che “l’Amministrazione, in ossequio al principio della non retroattività della legge e al principio di competenza, può oggi liquidare secondo la precedente disciplina gli incentivi riferiti a lavori opere portate a compimento, compresa la fase del collaudo, prima della data del 19.8.2014”. Gli importi in questione pertanto avrebbero dovuto essere oggetto di destinazione e di ripartizione ai sensi dell’art. 93, comma da *7-bis* a *7-quater*, del d. lgs. n. 163/2006, introdotti dall’art. 13-*bis* del d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, dopo che l’art. 13 dello stesso testo normativo aveva espressamente soppresso i comma 5 e 6 dell’art. 92 dello stesso d. lgs. n. 163/2006, ossia, nella misura dell’80% delle risorse dirette a tali finalità, restando la rimanente quota del 20% destinata “all’acquisto da parte dell’ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all’ammodernamento e all’accrescimento dell’efficienza dell’ente e dei servizi ai cittadini”:

- determinazione Settore Tecnico Urbanistica e Protezione Civile n. 1961 del 16.12.2015 (*all. n. 10*) di liquidazione dei compensi relativi ai lavori di “progetto qualità urbana programmi di riqualificazione ambientale” (€ 7.257,30): i lavori sono stati consegnati in data 20.8.2015, come emerge dallo stesso atto in esame;

- determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 205 dell’1.2.2016 di liquidazione delle competenze tecniche per la progettazione definitiva dei lavori del parco Pellegrini (€ 6.130,16); determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 1193 del 14.6.2016 di liquidazione delle competenze tecniche per direzione lavori, direttore operativo e coordinamento per la sicurezza in esecuzione dei lavori di realizzazione del parco pubblico in località Pellegrini (€ 5.130,71); determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 2026 del 17.11.2017 di liquidazione delle competenze tecniche per la direzione dei lavori, direzione operativa e coordinamento della sicurezza in esecuzione per la

³⁰Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 73/2014/PAR del 16.12.2014, che a sua volta ha richiamato altre pronunce in tal senso della magistratura contabile.

realizzazione del parco pubblico in località Pellegrini (€ 1.580,98): la disciplina in materia di incentivi relativa alle competenze tecniche dei lavori *de quibus* avrebbe dovuto senz'altro essere assoggettata, *ratione temporis*, alla nuova normativa;

- determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 145 del 27.1.2016 di liquidazione degli oneri tecnici relativi ai lavori di realizzazione di Piazza Passanti (€ 2.339,82). Il progetto esecutivo, come emerge dallo stesso atto in esame, è stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 144 del 30.12.2014;

- determinazioni Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 629 del 4.4.2017 e n. 1137 del 22.06.2017 di liquidazione delle competenze tecniche per i lavori di completamento del mercato settimanale (€ 7.337,63): la disciplina in materia di incentivi relativa alle competenze tecniche dei lavori *de quibus* avrebbe dovuto senz'altro essere assoggettata, *ratine temporis*, alla nuova normativa.

Oltre quanto fino a questo punto rilevato, una serie atti di liquidazione non consentono di risalire in maniera univoca alle responsabilità rivestite da ognuno dei beneficiari dell'emolumento, in ossequio al principio di effettività delle attività incentivate³¹. Si osserva al riguardo che la semplice attribuzione di un compenso ad ogni dipendente comunale fa anche venire meno la possibilità di verificare che il compenso sia stato disposto nella misura prevista dal Regolamento comunale in materia:

- determinazione Settore Lavori Pubblici n. 791 del 15.3.2013, di liquidazione del saldo degli oneri tecnici per i lavori di realizzazione del manto in erba sintetica del campo di calcio comunale “V. Pozzo” (€ 2.354,59);

- determinazione Settore Lavori Pubblici n. 2552 del 30.10.2013, di liquidazione dei lavori di manutenzione straordinaria dei servizi igienici della Scuola Media del 3° Istituto

- determinazione Settore Tecnico Urbanistica e Protezione Civile n. 1961 del 16.12.2015, citata innanzi;

- determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 145 del 27.1.2016, citata

³¹ Si veda, a tale proposito, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. Campania/20/2015/PAR del 23.2.2015: “L’incentivo può essere corrisposto solo previa verifica da parte del dirigente della struttura competente del buon esito della specifica attività effettivamente svolta del dipendente e della sua stretta attinenza all’incarico per il quale la norma prevede l’incentivo. Ciò corrisponde anche al principio fissato dall’art. 7, comma 5, del D.Lgs. 165/2001 secondo il quale “le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.

innanzi;

- determinazione Settore Lavori Pubblici – Ambiente n. 205 dell'1.2.2016, citata innanzi;

- determinazione Settore Lavori Pubblici n. 2372 del 23.12.2016 di liquidazione dei compensi relativi ai lavori di “Progetto Qualità urbana programmi di riqualificazione ambientale POR FESR 2007/2013 – Completamento” (€10.807,72).

Infine, una serie di atti di liquidazione hanno avuto ad oggetto compensi per lavori di manutenzione non comportanti progettazione. In tali casi, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza anche contabile³², i compensi incentivanti non sono dovuti. Si tratta delle determinazioni n. 791/2013; n. 2552/2013, innanzi citate, oltre che della determinazione Settore Lavori Pubblici n. 788 del 15.3.2013, di liquidazione dello stato finale dei lavori di manutenzione straordinaria del marciapiede ovest di via Trivio Marchesa (€ 2.398,47).

Incentivazione per il potenziamento degli uffici tributari

Il Comune di Boscoreale, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. p), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446³³, ha adottato, con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 39 del 25.3.1999, il proprio Regolamento sulla gestione dell'Imposta Comunale sugli Immobili.

Ai sensi dell'art. 21, comma 7, di tale Regolamento, al personale impegnato nelle attività di accertamento, liquidazione e gestione dell'imposta sarebbe spettato un compenso pari allo 0,5% del gettito comunale. Le relative modalità di corresponsione sarebbero state stabilite con deliberazione della Giunta Comunale.

Sulla scorta di tale disposizione regolamentare, con determinazione Settore Ragioneria e Fiscalità Locale n. 1577 del 20.10.2015 è stata liquidata al personale coinvolto nel progetto di accertamento ai fini ICI la somma complessiva di € 4.850 “a titolo di compenso

³² Si veda, tra le tante, la recente deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, n. 5 del 26.1.2017.

³³ “Istituzione dell'imposta regionale sulle Affari Produttivi, 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”.

incentivante di cui all'art. 15 co.1 lett. K del CCNL 01.04.1999" per l'anno 2015 a sette dipendenti comunali.

In merito alla previsione e alla liquidazione di compensi incentivanti ai dipendenti coinvolti nell'attività di accertamento della gestione dell'ICI presso il Comune di Boscoreale, 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 progettuale³⁴. 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 fronte di "prestazioni effettivamente rese", come prescritto dall'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165/2001.

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

Presso il Comune di Boscoreale, al contrario, non è stata riscontrata la predisposizione di attività di carattere progettuale in vista dell'erogazione dei compensi per la gestione

³⁴ 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". Con specifico riferimento al potenziamento degli uffici tributari comunali, si veda Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 203 del 14.4.2015: "Deve ritenersi che la quota percentuale del gettito ICI destinato al compenso incentivante dovesse confluire fra le "risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività", di cui all'art. 15 del C.C.N.L. 01.04.1999 (CCNL normativo 1998 – 2001 economico 1998 – 1999) del comparto del personale delle regioni - autonomie locali, che, al primo comma, prevede che "presso ciascun ente, a decorrere dal 1.1.1999, sono annualmente destinate" ... anche "a sostenere le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi", le risorse ivi elencate sub lett. da a) ad n), nel novero delle quali figurano, sub lett. k), "le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17", che, a sua volta prevede, al primo comma, che "le risorse di cui all'art.15 sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato basati su sistemi di programmazione e di controllo qualitativo dei risultati" (primo comma) ed, al secondo comma, che in relazione a dette finalità, "le risorse di cui all'art. 15 sono utilizzate", inter alios, "per:..... g) incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k)".

dell'ICI: la liquidazione dei compensi è stata disposta in maniera discrezionale.

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

Oltre a tanto, la liquidazione delle competenze ai dipendenti impegnati nell'attività di gestione dell'ICI non è stata preceduta dall'adozione di apposita deliberazione della Giunta Comunale, come previsto anche dal regolamento adottato dall'Ente in materia.

Progetti finanziati con le sanzioni per violazioni del Codice della Strada

L'art. 208, comma 4, lett. c) del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285³⁵, come modificato dall'art. 40, comma 1, lett. c), della legge 29 luglio 2010, n. 120³⁶, destina una quota dei proventi della sanzioni amministrative pecuniarie accertate da funzionari, ufficiali ed agenti comunali a finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, tra le quali quelle di cui al comma 5-*bis* dello stesso articolo, vale a dire “ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-*bis* e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lettere d-*bis*) ed e) del comma 1 dell'articolo 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale”.

Il comma 5 del d.lgs. n. 285/1992 dispone inoltre che “gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle

³⁵“Nuovo Codice della Strada”.

³⁶“Disposizioni in materia di sicurezza stradale”.

finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4".

Sulla scorta di tali disposizioni normative, il Comune di Boscoreale ha fissato anno per anno, con deliberazione del proprio organo giuntale, le modalità di utilizzazione delle sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi dell'art. 208 del Codice della Strada:

con deliberazione del Commissario Straordinario n. 24 del 12.2.2013 è stato stabilito di destinare, per l'anno 2013, la somma di € 4.000 (pari al 10% del 50%) delle entrate rivenienti dalla sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada al cofinanziamento del 4° e del 5° programma del Piano nazionale della Sicurezza Stradale.

Modalità analoghe sono state adottate per i Piani d'intervento elaborati negli anni successivi:

con deliberazione della Giunta Comunale n. 71 del 17.6.2014 è stato stabilito di destinare, per l'anno 2014, la somma di € 5.200 (pari al 13% del 50%) delle entrate rivenienti dalla sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada per servizi da rendersi oltre l'orario di lavoro ordinario che consentissero di poter potenziare le attività di controllo e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, nonché per esigenze legate a garantire la pubblica incolumità;

con deliberazione della Giunta Comunale n. 50 del 28.7.2015 è stato stabilito di destinare, per l'anno 2015, la somma di € 5.200 (pari al 13% del 50%) delle entrate rivenienti dalla sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada per servizi da rendersi oltre l'orario di lavoro ordinario che consentissero di poter potenziare le attività di controllo e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, nonché per esigenze legate a garantire la pubblica incolumità;

con deliberazione della Giunta Comunale n. 19 del 3.3.2016 è stato stabilito di destinare, per l'anno 2016, la somma di € 3.200 (pari all'8% del 50%) delle entrate rivenienti dalla sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada per servizi da rendersi oltre l'orario di lavoro ordinario che consentissero di poter potenziare le attività di controllo e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, nonché per esigenze legate a garantire la pubblica incolumità;

con deliberazione della Giunta Comunale n. 20 del 9.3.2017, è stato stabilito di destinare, per l'anno 2017, la somma di € 3.000 (pari al 5% del 50%) delle entrate rivenienti dalla sanzioni amministrative per violazione del Codice della Strada per il potenziamento

delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, ivi comprese le spese relative al personale.

In ordine ai su richiamati progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-*bis* e 187 del Codice della Strada, si formulano le osservazioni che seguono.

Le somme riscosse di anno in anno dal Comune di Boscoreale a titolo di sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della Strada sono state destinate alla remunerazione di prestazioni di lavoro straordinario svolte dal personale in servizio presso il Comando di Polizia Municipale, alla cui liquidazione si è proceduto con determinazioni. A tali liquidazioni si è dato corso per gli anni dal 2013 al 2015, mentre non risultano poste in essere, in base alla documentazione fornita dall'Ente, liquidazioni per gli anni 2016 e 2017.

Si rileva che il lavoro straordinario non rientra tra le prestazioni lavorative il cui finanziamento può essere posto a carico delle risorse di cui all'art. 208, comma 5-*bis* del d.lgs. n. 285/1992, il quale viceversa fa chiaro riferimento a “progetti di potenziamento dei servizi di controllo”.

In difetto di una strutturazione delle attività avente carattere progettuale ai sensi dell'art. 208, comma 5, del Codice della Strada, atta a dare conto dell'effettivo potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché del potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-*bis* e 187 e del livello di implementazione di tale potenziamento, ricavabile da indicatori obiettivi e univoci, appare necessario concludere che l'attività prestata dai dipendenti in servizio presso il Comando di Polizia Municipale non è conforme ai requisiti posti dalla citata disposizione normativa. Di conseguenza, essa potrebbe essere stata illegittimamente finanziata con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie incamerate dal Comune di Boscoreale.

Compensi professionali per l'Avvocatura comunale

Il Comune di Boscoreale, con deliberazione della Giunta n. 16 del 16.2.2017, ha adottato il proprio Regolamento dei Servizi Legali dell'Ente.

Il Disciplinare relativo alla corresponsione dei compensi professionali a favore del Responsabile del Servizio Legale precedentemente in vigore era stato approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 118 del 2.12.2002.

L'analisi della liquidazione dei compensi previsti a favore del dipendente con la qualifica di Istruttore Direttivo – Avvocato in servizio presso il Servizio Legale del Comune di Boscoreale è avvenuta, conformemente a quanto previsto nel citato Regolamento, previa assunzione di impegno, disposta con determinazione, comprensivo dei diritti e degli onorari previsti per le sentenze conclusesi favorevolmente per l'Ente, secondo quanto comunicato dal Funzionario stesso, e successiva liquidazione dei compensi, al lordo degli oneri riflessi, a favore dell'avente diritto. L'IRAP, al contrario, è posta a carico dell'Ente.

Si rileva che, con deliberazione della Giunta Comunale n. 84 del 24.9.2009 (*all. n. 11*), in accoglimento di espressa richiesta del dipendente, al dott. XXX, inquadrato nella categoria giuridica D1, è stato mutato il profilo professionale da Specialista di Vigilanza in Istruttore direttivo – Avvocato, con contestuale trasferimento dello stesso dal Settore Polizia Locale alla 2^a Unità di Staff “Avvocatura Legale”.

Il dott. XXX, benché inquadrato nella categoria giuridica D1, svolge attualmente le funzioni di Avvocato del Comune di Boscoreale. Tanto, in evidente contrasto con la declaratoria professionale della categoria D riportata all'allegato A del C.C.N.L. del comparto Regioni - Autonomie locali 31.3.1999 che prevede che per particolari profili professionali, tra i quali quello di avvocato, l'accesso avvenga dalla posizione economica D3: “poiché... è attualmente attribuito un profilo professionale per il quale è prevista una posizione di accesso in D1, per il quale le successive posizioni economiche costituiscono uno sviluppo economico all'interno della categoria e non un sistema di progressione giuridica, mentre l'attribuzione del profilo professionale di avvocato configura accesso ad una posizione ordinamentale, si è dell'avviso che tale profilo potrà essere attribuito previo superamento di apposite selezioni, secondo le previsioni degli articoli 24 e 62, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2009”³⁷.

³⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, nota avente ad oggetto “attribuzione del profilo professionale di avvocato a personale appartenente alla categoria D”, prot. n. 2080 del 3.2.2014 trasmessa al Comune di Boscoreale. Nello stesso senso, ARAN, nota avente ad oggetto “profilo di avvocato”, ugualmente trasmessa al Comune di Boscoreale prot. n. 12510 del 26.6.2013.

Da quanto sopra esposto, si ritiene che il dipendente in questione eserciti illegittimamente la funzione di avvocato del Comune di Boscoreale, percependo i compensi previsti dal vigente C.C.N.L. del personale del comparto Regioni - Autonomie locali.

8. - 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. 1, comma 2, del d.l. n. 101/2013, convertito dalla legge n. 125/2013, dispone che “a decorrere dall'anno 2014, le amministrazioni pubbliche che non adempiono, ai fini del censimento permanente delle autovetture di servizio, all'obbligo di comunicazione previsto dall'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 214 del 14 settembre 2011, adottato in attuazione dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, non possono effettuare, fermo restando quanto previsto dal comma 1, spese di ammontare superiore al 50 per cento del limite di spesa previsto per l'anno 2013 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi”.

Il limite di spesa da prendere come riferimento è quello che l'art. 6, comma 14, del d.l. n. 78/2010 poneva, a decorrere dall'anno 2011, nella misura 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, con riferimento all'anno 2009.

Il predetto limite è stato ulteriormente abbassato dall'art. 15 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, a mente del quale “a decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196... non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi”.

La somma da assumere quale riferimento per le suddette finalità per l'anno 2013 dal Comune di Boscoreale ammontava a € 13.660,32. L'Ente non avrebbe pertanto potuto assumere impegni, fino alla data del 30.4.2014, per un importo superiore al 50% di tale importo, ossia € 6.830,16 su base annua, dalla data del 1.5.2014 e fino all'anno 2017, il 30% di tale importo, che corrisponde anche alla spesa sostenuta: rispettivamente, € 5.008,78 per l'anno 2014; € 4.098,10 per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017.

È stato verificato che il Comune di Boscoreale ha impegnato, nell'anno 2014, l'importo di € 2.198; nell'anno 2015, l'importo di € 1.374; negli anni 2016 e 2017 non sono state impegnate somme a titolo di acquisto e manutenzione di autovetture.

Addizionando ai menzionati importi le somme sostenute dall'Azienda speciale Ambiente Reale per i costi di esercizio della vettura concessa in comodato d'uso alla stessa Azienda da parte del Comune di Boscoreale, le somme impegnate divengono rispettivamente: per l'anno 2014, € 4.773,08; per l'anno 2015, € 5.364,78; per l'anno 2016, € 2.812,30; per l'anno 2017, € 1.478.

Ne consegue che il Comune di Boscoreale non ha rispettato, per l'anno 2015, il limite di spesa relativo all'acquisto e alla manutenzione di autovetture sancito dalle richiamate disposizioni legislative.

b) L'art. 1, comma 5, dello stesso d.l. n. 101/2013 dispone che “la spesa annua per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196... non può essere superiore, per l'anno 2014, all'80 per cento del limite di spesa per l'anno 2013 e, per l'anno 2015, al 75 per cento dell'anno 2014 così come determinato dall'applicazione della disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 6 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122”.

Il limite di spesa da prendere come riferimento è quello che l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 poneva, a decorrere dall'anno 2011, nella misura del 20% della spesa sostenuta dalle amministrazioni per studi e incarichi di consulenza rispetto all'anno 2009.

Alcuna somma risulta iscritta ad impegno nei bilanci del Comune di Boscoreale a decorrere dall'anno 2011.

c) Il rispetto, da parte del Comune di Boscoreale, del principio della riduzione della spesa del personale, previsto all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge Finanziaria 2007) è attestato nel prospetto allegato (*all. n. 12*), nel quale è stata ricostruita la spesa del personale sostenuta dall'Ente negli anni dal 2013 al 2017.

d) Le modalità con le quali il Comune di Boscoreale ha dato seguito all'obbligo recato

all'art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78/2010, come modificato dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di Stabilità 2014), che impone, per gli anni dal 2011 al 2014, l'obbligo di contenimento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, entro il corrispondente importo dell'anno 2010 e di riduzione automatica in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, nonché l'obbligo di decurtazione, a decorrere dal 1.1.2015, delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio di un importo pari alle riduzioni operate per effetto di quanto previsto per il quadriennio 2010/2014, è attestato nella sezione della presente relazione avente ad oggetto la quantificazione delle risorse dei Fondi per lo sviluppo delle politiche del personale e della produttività del comparto Regioni - Autonomie locali negli anni dal 2013 al 2015, alla quale pertanto si rimanda.

e) Il rispetto, da parte del Comune di Boscoreale, dell'obbligo recato all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), che prevedeva, a decorrere dall'1.1.2016, che le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non potessero superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, con ulteriore automatica riduzione in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente³⁸, è attestato nella sezione della presente relazione avente ad oggetto la quantificazione delle risorse dei Fondi per lo sviluppo delle politiche del personale del comparto Regioni - Autonomie locali nell'anno 2016, alla quale pertanto si rimanda.

f) Il rispetto, da parte del Comune di Boscoreale, dell'obbligo recato all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, che prevede che “nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”, è attestato nella sezione della presente relazione avente ad oggetto la quantificazione delle

³⁸ Tale disposizione è stata dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1.1. 2017.

risorse dei Fondi per lo sviluppo delle politiche del personale del comparto Regioni - Autonomie locali nell'anno 2017, alla quale pertanto si rimanda.

g) Il Comune di Boscoreale non risulta avere adeguato il proprio ordinamento a quanto previsto all'art. 3 del d.P.C.M. 25.9.2014, secondo quanto stabilito al comma 5 della stessa disposizione, avente ad oggetto "Determinazione del numero massimo e delle modalità di utilizzo delle autovetture di servizio con autista adibite al trasporto di persone", adottato ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.l. 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

9. - Rispetto della normativa in materia di modalità di reclutamento e di limiti alla spesa di personale da parte delle società e degli enti partecipati

L'art. 18, comma 2-*bis*, del d.l. n. 112/2008³⁹, come modificato dapprima dall'art. 4 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66⁴⁰ convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89; in seguito dall'art. 3 del d.l. n. 90/2014⁴¹, stabilisce che “le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera”.

A questo fine, l'ente controllante è tenuto ad adottare apposito atto di indirizzo con il quale esso definisce “specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale”. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo, a loro volta, adottano tali indirizzi con propri provvedimenti “e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello”.

L'art. 19, comma 2, del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175⁴², stabilisce a sua volta che “le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'articolo 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”.

Il Comune di Boscoreale attualmente non detiene partecipazioni in società od enti, assoggettati alla disciplina del d.lgs. n. 175/2016, tali da conferire all'Ente poteri di controllo.

Si prende ad ogni modo atto che il Comune di Boscoreale, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 61 del 15.11.2017 adottata su proposta della Giunta (deliberazione n. 81 del 3.10.2017) ha proceduto alla ricognizione delle società partecipate dall'Ente alla

³⁹“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”

⁴⁰“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”.

⁴¹“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.”

⁴²“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

data del 23.9.2016, riscontrando la “partecipazione diretta” nella sola Azienda speciale denominata “Ambiente Reale”, e dando conseguentemente atto che “non sussistono le condizioni per procedere ad alienazioni di partecipazioni detenute dall’Ente”.

10. - Divieto di affidamento di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza.

L'art. 6 del d.l. n. 90/2014, intervenuto a modificare l'art. 5, comma 9, del d.l. n. 95/2012, pone il divieto, a carico delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 - e quindi anche dei Comuni - "di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125. Incarichi e collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia".

Il successivo comma 2 prevede l'applicazione di tale divieto a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto n. 90/2014.

Non sono stati riscontrati casi di conferimento di incarichi di studio o di consulenza, ovvero di incarichi dirigenziali o direttivi conferiti dal Comune di Boscoreale a lavoratori collocati in quiescenza.

11. - Trattamento accessorio del Segretario comunale.

- a) XXXXXX – titolare della sede di segreteria convenzionata tra i Comuni di Sant’Antimo e di Boscoreale.

Retribuzione di posizione

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 7 del 18.7.2013 il Comune di Boscoreale ha approvato la costituzione di una segreteria comunale associata con il Comune di Sant’Antimo (NA), al quale spettava il ruolo di capofila. Con lo stesso atto è stato approvato lo schema di convenzione, che sarebbe stata stipulata tra i Sindaci dei due Comuni. Si è dato atto che la convenzione di Segreteria comunale avrebbe costituito una nuova sede di Segreteria comunale, la cui titolarità sarebbe spettata d’ufficio, con decorrenza dal giorno della effettiva presa di servizio, alla XXXXXX. Non è stata riscontrata convenzione sottoscritta tra i rappresentanti legali dei due Comuni in esecuzione della citata deliberazione di Consiglio Comunale, cosicché i rapporti sono stati regolamentati dalla convenzione sottoscritta in occasione della stipula della precedente convenzione di segreteria tra i Comuni di Sant’Antimo e Boscoreale, approvata da quest’ultimo con deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 14.11.2012.

Lo schema di convenzione approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 7/2013 prevedeva che il Comune capofila avrebbe provveduto alla erogazione delle intere competenze economiche spettanti al Segretario comunale ed al recupero, con cadenza trimestrale, delle spese a carico del Comune di Boscoreale. Le spese relative al trattamento economico del Segretario comunale sarebbero state ripartite nella misura del 58,32% a carico del Comune di Sant’Antimo; e del 41,68% a carico del Comune di Boscoreale.

Con riferimento alla retribuzione di posizione riconosciuta alla XXXXXX, si rileva che la richiesta di rimborso *pro quota* delle competenze a carico del Comune di Boscoreale, a decorrere dal 31.7.2013 (nota prot. n. 24948 del 6.10.2014 – *all. n. 13*), si riferisce alla misura prevista dal C.C.N.L. dei Segretari Provinciali e Comunali – biennio economico 2008-2009 del 1.3.2011 per gli incarichi in Enti dalla popolazione fino a 250.000, ossia € 21.781,93 annui, in luogo di quella prevista per gli Enti con popolazione compresa tra 10.000 e 65.000 abitanti, pari a € 15.584,45. A prescindere dagli indirizzi interpretativi forniti in materia di determinazione della retribuzione di posizione per le

segreterie convenzionate⁴³, la segreteria della quale si tratta era espressamente qualificata di classe II nella medesima deliberazione n. 7/201. Oltre a tanto, la somma delle popolazioni dei due Comuni, come attestato ivi stesso, ammontava a circa 62.000 abitanti, insufficiente pertanto – quand’anche si volesse adottare il criterio della sommatoria delle popolazioni dei Comuni ai fini della determinazione della retribuzione di posizione – a collocare la segreteria convenzionata della quale si tratta nella fascia superiore.

Alla luce di quanto fino a questo punto esposto, il rimborso della quota della retribuzione di posizione spettante al Segretario della segreteria convenzionata tra i Comuni di Sant’Antimo e di Boscoreale, XXXXXX, è stato richiesto nella misura fin qui esaminata per il periodo 31.7.2013-30.9.2016. Per tale via, al Comune di Boscoreale è stato richiesto un rimborso a titolo di retribuzione di posizione superiore di circa € 19.600 a quello che sarebbe spettato in applicazione delle clausole del C.C.N.L. dei Segretari Provinciali e Comunali.

Maggiorazione della retribuzione di posizione

Non sono stati riscontrati atti di attribuzione della maggiorazione della retribuzione di posizione da parte del Comune di Boscoreale al titolare della segreteria convenzionata. Ai sensi della citata convenzione di segreteria tra i Comuni di Sant’Antimo e di Boscoreale, tale emolumento, ove ne ricorressero le condizioni, avrebbe dovuto essere determinato da ogni Comune ed essere da quest’ultimo versato all’interessato. Si osserva, a tale riguardo, che il C.C.I. di livello nazionale dei Segretari Provinciali e Comunali 22.12.2003 prescrive espressamente che “l’eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione deve riferirsi al solo Ente che la eroga”.

Al contrario, anche per questo emolumento sono agli atti richieste di rimborso da parte del Comune capofila, che ha proceduto in via unilaterale alla determinazione dello stesso. Si osserva che, nonostante esso sia stato richiesto nella misura la più elevata possibile, ossia il 50% della retribuzione di posizione quantificata in relazione agli scaglioni della retribuzione di posizione previsti nel C.C.N.L. dei Segretari Provinciali e Comunali del 16.5.2001 – secondo biennio economico, non solo il Comune di Boscoreale non ha adottato autonomo provvedimento di determinazione dello stesso, ma neppure è stata riscontrata richiesta al

⁴³ Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGOP, nota prot. n. 76063 del 29.9.2014; Ministero dell’Interno, Circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015.

Comune capofila di ricognizione delle modalità di determinazione dell'emolumento stesso.

Le richieste di rimborso formulate dal Comune capofila fanno riferimento, anche in questo caso, alla retribuzione di posizione prevista per la fascia di incarichi in Enti dalla popolazione fino a 250.000 (il 50% rispetto ad una retribuzione di posizione di € 24.790, dal momento che, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del C.C.N.L. dei Segretari provinciali e comunali 1.3.2011, per la determinazione della maggiorazione della retribuzione di posizione si fa riferimento agli importi della retribuzione di posizione all'art. 3, comma 2, del C.C.N.L. 16.5.2001 – secondo biennio economico), ossia alla fascia superiore alla quale il Segretario avrebbe avuto diritto (il 50% rispetto ad una retribuzione di posizione di € 18.592).

Nella determinazione della maggiorazione della retribuzione di posizione, pertanto, in disparte i criteri che sono stati adottati nella determinazione dell'emolumento, che non è stato possibile valutare per le ragioni su illustrate, la richiesta di rimborso avanzata dal Comune capofila al Comune di Boscoreale ammonta, per il periodo 31.7.2013-30.9.2016, a circa € 9.800 in più rispetto a quanto previsto dalla clausole dei CC.NN.LL-LL. dei Segretari Provinciali e Comunali.

Indennità di segreteria convenzionata

Le modalità di determinazione della retribuzione di posizione spettante al Segretario titolare di segreteria convenzionata, sopra esaminate, hanno prodotto ripercussioni altresì sulla quantificazione della retribuzione aggiuntiva prevista all'art. 45 del C.C.N.L. dei Segretari Provinciali e Comunali. Difatti, dal momento che tale emolumento viene calcolato, ai sensi della citata clausola contrattuale, nella misura del 25% delle voci retributive di cui all'art. 37, comma 1, dello stesso contratto, tra le quali figura anche la retribuzione di posizione, il riconoscimento della retribuzione di posizione in misura superiore a quella prevista determina a sua volta anche la quantificazione della retribuzione aggiuntiva per i titolari di sedi di segreteria convenzionate in misura eccedente quanto dovuto.

Di conseguenza, il Comune di Sant'Antimo ha richiesto al Comune di Boscoreale un rimborso di indennità di segreteria convenzionata, per il periodo 31.7.2013-30.9.2016, superiore di € 4.800 circa a quanto dovuto.

Oltre a tanto, si è rilevato che, nel computo della retribuzione aggiuntiva, il Comune di

Sant'Antimo ha incluso anche la quota di maggiorazione della retribuzione di posizione a carico del Comune di Boscoreale. Si rileva, a questo proposito, che l'emolumento in parola non figura tra quelli che contribuiscono alla determinazione dell'ammontare della retribuzione aggiuntiva, di maniera che le somme richieste a titolo di rimborso dal Comune capofila al Comune di Boscoreale per il periodo 31.7.2013-30.9.2016 ammontano a ulteriori € 2.400 circa in eccedenza.

Retribuzione di risultato

La retribuzione di risultato di competenza della XXXXXX, titolare della convenzione di Segreteria associata tra i Comuni di Sant'Antimo e Boscoreale per l'anno 2013 è stata erogata in esecuzione di note del Commissario Straordinario e del Sindaco (prot. n. 13791 del 28.8.2014) nelle quali, rispettivamente per il periodo dal 1.1.2013 al mese di giugno dello stesso anno e dal mese di giugno 2013 fino alla fine dello stesso anno, "tenuto conto del conseguimento degli obiettivi assegnati nel periodo di riferimento, con la presente ritiene di riconoscerne l'erogazione per l'anno 2013, nella misura massima del 10% del proprio monte salario".

Il Comune di Sant'Antimo ha trasmesso al Comune di Boscoreale richiesta di rimborso dell'importo di € 1.700,70 a titolo di retribuzione di risultato riferita al periodo 31.7-31.12.2013.

La retribuzione di risultato avrebbe dovuto essere corrisposta dal Comune di Boscoreale a seguito di autonomo processo valutativo, in relazione agli obiettivi assegnati e al grado di conseguimento degli stessi presso l'Ente. Di tale emolumento è stato invece richiesto il rimborso *pro quota* da parte del Comune capofila, all'esito di un processo valutativo che non ha tenuto evidentemente conto di obiettivi assegnati dal Comune di Boscoreale.

Non è stata avanzata richiesta di rimborso, da parte del Comune di Sant'Antimo al Comune di Boscoreale, a titolo di retribuzione di risultato spettante alla XXXXXX per il periodo 1.1.2014-30.9.2016, né essa è stata versata direttamente dall'Ente all'interessata.

Al termine della disamina delle competenze accessorie erogate al Segretario titolare della sede convenzionata di segreteria tra i Comuni di Sant'Antimo e di Boscoreale erogate direttamente dal Comune capofila, per le quali è stata trasmessa richiesta di rimborso al

Comune di Boscoreale, si riassumono qui di seguito i rimborsi effettuati dal Comune di Boscoreale al Comune di Sant'Antimo a decorrere dalla data del 5.5.2015, con la precisazione che i mandati di volta in volta emessi a favore del Comune di Sant'Antimo non recano né la causale del versamento⁴⁴ (se non con la generica indicazione “rimborso costi per la segreteria convenzionata” o simili), né il periodo al quale il pagamento si riferisce:

mandato n.	data	importo €
480	5.5.2015	18.513,71
1015	15.9.2015	6.318,46
1047	25.9.2015	7.820,22
1048	25.9.2015	9.651,21
128	10.2.2016	2.984,86
134	10.2.2016	1.219,10
1154	21.9.2016	50.000,00

I pagamenti eseguiti a titolo di Irap su tali compensi sono indicati nella tabella che segue:

mandato n.	data	importo €
127	10.2.2016	2.226,60
130	10.2.2016	2.076,05
132	10.2.2016	11.218,42
133	10.2.2016	3.200,39

Diritto di rogito

Il primo comma dell'art. 10 del d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, ha abrogato, con decorrenza 25.6.2014, l'art. 41, comma 4, della legge 11 luglio 1980, n. 312, riguardante le modalità di ripartizione dei diritti di rogito dei Segretari comunali.

Il secondo comma del medesimo art. 10 ha poi modificato il testo dell'art. 30, comma 2,

⁴⁴ Le richieste di rimborso del Comune di Sant'Antimo avevano di volta in volta ad oggetto le seguenti causali: retribuzione tabellare; indennità di vacanza contrattuale; assegno ad personam; retribuzione di posizione; maggiorazione della retribuzione di posizione; retribuzione aggiuntiva del 25% per convenzione; tredicesima mensilità; retribuzione di risultato; spese di viaggio.

della legge n. 734/1973, stabilendo che “il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune o alla provincia”.

In sede di conversione, la legge n. 114/2014 ha introdotto il comma 2-*bis* dell’art. 10 in base al quale “negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale, e comunque a tutti i Segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale, una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell’articolo 30, secondo comma, della L. 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dal comma 2 del presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla L. 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento”.

La novella legislativa ha dunque stabilito che i segretari comunali il cui trattamento economico è equiparato a quello spettante ai dirigenti, ossia i segretari di fascia A e B, non hanno diritto, a decorrere dal 25.6.2014, a percepire i diritti di rogito riscossi per la stipula di atti in forma pubblico-amministrativa, diritto che, viceversa, permane in capo ai segretari comunali con trattamento economico non equiparato alla dirigenza, ossia i segretari di fascia C, e comunque nel limite del quinto dello stipendio in godimento.

L’orientamento anche giurisprudenziale assolutamente prevalente depone nel senso della esclusione del riconoscimento dei diritti di rogito, a far data dall’entrata in vigore del d.l. n. 90/2014 (25.6.2014) ai Segretari comunali collocati nelle fasce A e B, ossia a quelli che esercitano la loro funzione in Comuni dalla popolazione superiore a 3.000 abitanti, e al riconoscimento di tale emolumento unicamente ai Segretari collocati nella fascia professionale C (Comuni dalla popolazione pari o inferiore a 3.000 abitanti). Tale orientamento è quello che si è consolidato, tra le altre, nella giurisprudenza della magistratura contabile⁴⁵.

Alla luce delle considerazioni fino a questo punto svolte, illegittimo appare il

⁴⁵ Si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, parere n. 7/2017 del 18.1.2017; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 8/2018/PAR del 15.2.2018, che richiamano, tra le numerose altre, la pronuncia della Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/QMIG/2015 del 3.7.2015.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 75 del 23.2.2016, la quale ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11 della legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 9 dicembre 2014, n. 11 (Disposizioni in materia di enti locali), che estende il diritto di rogito a tutti i segretari comunali, siano essi dirigenti (fascia A e fascia B) o non dirigenti (fascia C), sovente citata a come argomento a favore della estensione del diritto di rogito a tutti i Segretari comunali, motiva la propria decisione in base alla precipua considerazione che “la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol... non grava sul bilancio dello Stato per il finanziamento della spesa dei propri Comuni, poiché nel territorio regionale la finanza locale è a carico delle Province”, che non può certamente essere estesa alle Regioni a statuto ordinario.

riconoscimento, a favore del Segretario del Comune di Boscoreale, dei diritti di rogito a far data dell'entrata in vigore del d.l. n. 90/2014, ossia dal 25.6.2014. Le liquidazioni di tali diritti hanno avuto la seguente consistenza:

- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 1539 del 13.10.2015 sono stati liquidati i diritti di rogito relativi al terzo e al quarto trimestre dell'anno 2014 e al primo e al secondo trimestre dell'anno 2015, nella misura di € 6.359;
- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 359 del 25.2.2016 è stato liquidato l'acconto sui diritti di rogito relativi al terzo trimestre dell'anno 2015, nella misura di € 3.737;
- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 1289 del 6.7.2016 (*all. n. 14*) è stato liquidato il saldo sui diritti di rogito relativi al terzo trimestre dell'anno 2015 e i diritti di rogito relativi al quarto trimestre dell'anno 2015, nella misura di € 5.000.

Si rileva altresì che le liquidazioni dei diritti di rogito della dott.ssa C. Tanzillo non rispettano il limite del quinto dello stipendio in godimento, sancito all'art. 10, comma 2-*bis*, della legge n. 114/2014. Difatti, essendo tale limite da calcolare, per l'anno 2015, rispetto al trattamento stipendiale annuo in godimento previsto nel C.C.D.I. dei Segretari Provinciali e Comunali 1.3.2011 a decorrere dal 31.12.2009 (€ 43.310,90, comprensivo della tredicesima mensilità) rapportato alla quota di competenza del Comune di Boscoreale nella convenzione di segreteria, ossia il 41,68%, i diritti di rogito di competenza del Segretario comunale non avrebbero potuto superare l'importo di € 3.610. Per l'anno 2015, all'interessata sono stati viceversa erogati diritti di rogito per complessivi € 12.833⁴⁶.

Onnicomprensività del trattamento accessorio del Segretario comunale

A favore della XXXXXX sono stati disposti i seguenti atti di liquidazione, adottati in forma di determinazioni del Settore Supporto Amministrativo, di competenze per l'attività da questa prestata in qualità di Presidente del Servizio di Controllo Interno/Nucleo di Controllo Interno del Comune di Boscoreale:

- con determinazione n. 1119 del 19.4.2013 è stata liquidata la somma di € 6.750 per l'attività prestata nel I trimestre dell'anno 2013;
- con determinazione n. 2012 del 23.9.2013 è stata liquidata la somma di € 6.750 per l'attività prestata nel II trimestre dell'anno 2013;

⁴⁶ La quota parte dell'anno 2015 dei diritti di rogito liquidati con la determinazione n. 359/2016 ammonta a € 4.096.

- con determinazione n. 2909 del 22.11.2013 è stata liquidata la somma di € 6.750 per l'attività prestata nel III trimestre dell'anno 2013;
- con determinazione n. 80 del 20.1.2014 è stata liquidata la somma di € 6.750 per l'attività prestata nel IV trimestre dell'anno 2013;
- con determinazione n. 829 del 23.4.2014 è stata liquidata la somma di € 6.750 per l'attività prestata nel I trimestre dell'anno 2014;
- con determinazione n. 1376 dell'8.10.2014 è stata liquidata la somma di € 5.625 per l'attività prestata nel II trimestre dell'anno 2014;
- con determinazione n. 1875 del 21.10.2014 è stata liquidata la somma di € 8.212,50 per l'attività prestata nel III trimestre dell'anno 2014;
- con determinazione n. 96 del 21.1.2015 è stata liquidata la somma di € 6.075 per l'attività prestata nel IV trimestre dell'anno 2014;
- con determinazione n. 782 del 13.5.2015 è stata liquidata la somma di € 6.075 per l'attività prestata nel I trimestre dell'anno 2015;
- con determinazione n. 1363 del 17.9.2015 è stata liquidata la somma di € 6.075 per l'attività prestata nel II trimestre dell'anno 2015;
- con determinazione n. 663 del 7.4.2016 è stata liquidata la somma di € 6.075 per l'attività prestata nel III trimestre dell'anno 2015;
- con determinazione n. 904 del 16.5.2016 è stata liquidata la somma di € 6.075 per l'attività prestata nel IV trimestre dell'anno 2015;
- con determinazione n. 2383 del 29.12.2016 (*all. n. 15*) è stata liquidata la somma di € 12.150 per l'attività prestata nel I semestre dell'anno 2016.

L'attribuzione di compensi per l'esercizio della funzione di componente del Servizio di Controllo Interno/Nucleo di Controllo Interno al Segretario Generale deve ritenersi in ogni caso 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 impostazione⁴⁷.

Per di più, con specifico riferimento all'incarico qui in esame, si rileva che il Segretario

⁴⁷Orientamento applicativo cod. SEG_012.

Generale della segreteria convenzionata tra i Comuni di Sant'Antimo e di Boscoreale poteva ritenersi adeguatamente compensato con l'attribuzione della maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura massima del 50% della retribuzione di posizione in godimento. Sebbene non siano note le motivazioni sottese all'attribuzione della maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura innanzi indicata, essendo stata questa determinata dal Comune capofila della segreteria convenzionata, e non avendo il Comune di Boscoreale proceduto ad una autonoma valutazione in tal senso, appare verosimile ritenere che l'emolumento in questione, in base al C.C.D.I. di livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali, sia stato attribuito anche per "funzioni aggiuntive conferite dal capo dell'Amministrazione" nonché per "funzioni aggiuntive attribuite dallo Statuto o dai Regolamenti", rendendo per tal via sprovvisti di qualunque titolo i compensi percepiti dalla XXXXXX a titolo di componente del Servizio di Controllo Interno/Nucleo di Controllo Interno.

b) dott.ssa XXXXXXXXXXXXX.

La maggiorazione della retribuzione di posizione è stata riconosciuta alla XXXXXX⁴⁸, attuale Segretario del Comune di Boscoreale, nella misura 50% della retribuzione di posizione in godimento, con decreto sindacale n. 4 del 22.3.2017 (*all. n. 16*).

A supporto della determinazione di attribuire all'interessata la maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura massima concessa dal C.C.D.I. di livello nazionale 22.12.2003 dei Segretari Provinciali e Comunali era contenuta nell'atto sindacale la valutazione delle condizioni oggettive e soggettive contemplate nel citato C.C.I.. Per ognuna di tali condizioni, raggruppate in categorie, era possibile attribuire, da parte del Sindaco, fino ad un determinato punteggio. In base al punteggio conseguito in questa valutazione.

L'attuale Segretario comunale del Comune di Boscoreale, avendo ottenuto un punteggio complessivo di 100/100, ha avuto diritto alla maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura massima consentita.

La metodologia adottata per la determinazione dell'ammontare della maggiorazione

⁴⁸ La dott.ssa Maria Grazia Fontana è stata nominata Segretario comunale del Comune di Boscoreale con decreto sindacale n. 15 del 14.10.2016, con decorrenza dal giorno 16.10.2016.

della retribuzione di posizione riconosciuta alla XXXXXX non appare conforme alle finalità alle quali essa è sottesa. Difatti, non risulta sostenuta da alcuna motivazione la fissazione di determinati punteggi che potevano essere attribuiti ad ognuna delle condizioni oggettive e soggettive e la concreta attribuzione a ciascuna di queste condizioni, in via altrettanto discrezionale, di un punteggio che ha valso ad attribuire al Segretario Generale la maggiorazione della retribuzione di posizione nella misura massima consentita.

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che la quota di retribuzione di posizione riconosciuta a titolo di maggiorazione della retribuzione di posizione alla dott.ssa M.G. Fontana, Segretario comunale del Comune di Boscoreale, non sia stata determinata in conformità con quanto disposto dal C.C.I. di livello nazionale dei Segretari Provinciali e Comunali 22.12.2003.

Con lo stesso atto sindacale di cui innanzi sono state individuate una serie di funzioni, alla cui valutazione è subordinata l'erogazione della retribuzione di risultato al Segretario comunale del Comune di Boscoreale⁴⁹.

Non erano indicate le soglie del punteggio che avrebbe potuto essere attribuito a ogni funzione, né i criteri che avrebbero presieduto all'attribuzione del punteggio, con la graduazione dell'entità dell'emolumento in base al punteggio conseguito.

Oltre a tanto, si rileva come le funzioni che sono oggetto di valutazione ai fini della determinazione della retribuzione di risultato del Segretario comunale attengono a niente altro che all'ordinaria attività del Segretario, e come tali non idonei a fondare il titolo per l'attribuzione dell'emolumento. È evidente come una simile modalità sia estranea alle finalità dell'istituto, che postula *in primis* la fissazione di obiettivi, fissazione alla quale deve fare seguito la valutazione degli obiettivi stessi, e non già dell'attività prestata dal Segretario comunale.

Per le ragioni innanzi esposte, la metodologia adottata presso il Comune di Boscoreale per la valutazione dell'attività prestata dal Segretario comunale ai fini della corresponsione

⁴⁹ Le funzioni elencate sono le seguenti: Compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione giuridico-amministrativa alle Leggi, allo Statuto ed ai Regolamenti; Partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta e cura della relativa verbalizzazione; Partecipazione attiva, in veste consultiva e propositiva, all'attività generale dell'Ente propensione a comunicare, motivare ed incentivare le professionalità esistenti e capacità di risolvere problematiche nel rispetto degli obiettivi definiti e della normativa vigente; Funzione rogatoria dei contratti nei quali l'Ente è parte, autenticazione di scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'Ente; Esercizio di ogni altra funzione attribuita, ai sensi dell'art. 97 comma 4 lett. c del d.lgs. n. 267/2000, dallo Statuto, dai Regolamenti o conferita dal Sindaco.

della retribuzione di risultato del Segretario Generale non appare conforme alla prescrizione contenuta nell'art. 42, comma 3, del CCNL 16.5.2001 dei Segretari comunali e provinciali – primo biennio economico.

Nulla risulta essere stato liquidato alla XXXXXX per l'attività da questa prestata come Segretario comunale del Comune di Boscoreale a partire dal 16.10.2016.

A favore dell'attuale Segretario comunale di Boscoreale sono state liquidate le seguenti somme a titolo di diritti di rogito:

- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 929 del 18.5.2017 sono stati liquidati i diritti di rogito relativi all'anno 2016, nella misura di € 2.353,54;
- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 1893 del 18.10.2017 sono stati liquidati i diritti di rogito relativi al periodo 1.1-30.9.2017, nella misura di € 2.959,52;
- con determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 2043 del 22.11.2017 (*all. n. 17*) sono stati liquidati i diritti di rogito relativi al periodo 1.1-20.11.2017, nella misura di € 4.602,38.

Le liquidazioni di diritti di rogito a favore del Segretario comunale di Boscoreale devono ritenersi precluse alla luce della novella legislativa apportata dall'art. 10 del d.l. n. 90/2014, già esaminata poco innanzi.

12. - Razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti

Ai sensi dell'art. 1, comma 449, della legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007), i Comuni hanno la facoltà di ricorrere alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge n. 488/1999 e n. 58 della legge n. 388/2000 e alle convenzioni stipulate dalle centrali d'acquisto regionali; ovvero, ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Sussiste l'obbligo, ai sensi del comma 450 della stessa legge, per gli acquisti di beni e servizi di importo compreso tra € 1.000 e la soglia comunitaria, di ricorso al M.E.Pa. o ai mercati elettronici ex art. 328 del d. lgs. n. 163/2006 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento.

Ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 95/2012, i Comuni sono tenuti ad approvvigionarsi di una serie di beni e servizi appartenenti ad una serie di categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete, carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa, telefonia mobile) attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali, ovvero ad esperire autonome procedure. Alle categorie contemplate da questa disposizione normativa, il D.M. 22.12.2015 ha aggiunto i buoni pasto.

Si esaminano qui di seguito le modalità di acquisizione di alcuni beni e servizi presso il Comune di Boscoreale:

Telefonia mobile: è in atti l'adesione del Comune di Boscoreale alla convenzione Consip s.p.a. "Telefonia mobile 6" – lotto unico", stipulata con Telecom Italia s.p.a. in data 19.5.2015;

Buoni pasto: con determinazione Settore Ragioneria e Fiscalità locale n. 1060 del 16.6.2016 il Comune di Boscoreale nell'aderire alla convenzione Consip s.p.a. per la fornitura di buoni pasto per il periodo 23.3.2016-23.3.2018, ha disposto l'affidamento alla società Repas Lunch coupon la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, "tenendo conto che la stessa ha praticato il maggior sconto pari al 20,75% sul valore nominale l buono pari a € 7,00".

Il Comune di Boscoreale non ha prodotto, nonostante richiesta espressa, la documentazione riguardante le modalità di approvvigionamento, con le modalità previste

dalla vigente normativa, di energia elettrica; di carburanti rete; di carburanti extra-rete; di telefonia fissa; di gas naturale; di combustibili per riscaldamento.

L'art. 33, comma 3-*bis* di cui alla novella apportata dal d.l. n. 66/2014, del Codice dei Contratti Pubblici (d. lgs. n. 163/2006) aveva previsto, per i Comuni non capoluogo di provincia, che lavori, beni e servizi fossero acquisiti nell'ambito delle Unioni di Comuni (art. 32 del T.U.E.L.), ovvero costituendo apposito accordo consortile tra Comuni, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province. In alternativa, gli stessi Comuni potevano acquisire beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento. L'entrata in vigore delle disposizioni di cui innanzi è stata prorogata, dall'art. 23-*ter* del d.l. n. 90/2014, alla data del 1.11.2015.

L'art. 37, comma 4, del Codice dei Contratti Pubblici attualmente in vigore (d.lgs. n. 50/2016) prevede che, se la stazione appaltante è un Comune non capoluogo di provincia, esso può procedere:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante Unioni di Comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge n. 56/2014.

Con deliberazione del Consiglio n. 89 del 20.12.2016 il Comune di Boscoreale ha approvato lo schema di protocollo d'intesa, trasmesso il 24.10.2016 alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo di Napoli, ai fini del conferimento delle funzioni di Stazione Unica Appaltante – Centrale Unica di Committenza al Provveditorato interregionale delle Opere Pubbliche per la Campania, il Molise, la Puglia e la Basilicata. Il Protocollo d'Intesa per il conferimento delle funzioni di Stazione Unica Appaltante tra Prefettura – UTG di Napoli e il Comune di Boscoreale è stato sottoscritto in data 21.6.2017.

Non sono stati riscontrati, presso il Comune di Boscoreale, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'obbligo previsto all'art. 37, comma 4, del d. lgs. n. 50/2016, casi di acquisizione di forniture e servizi di importo superiore a € 40.000, o acquisizione di lavori

di manutenzione straordinaria per un importo superiore a € 150.000, che avrebbero richiesto che l'Ente procedesse attraverso la Stazione Unica Appaltante, essendo lo stesso sprovvisto della qualificazione di cui all'art. 38 del d. lgs. n. 50/2016.

13. - Verifica del rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali

L'art. 4 del d. lgs. 9 ottobre 2002, n. 231⁵⁰, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. d), del d. lgs. 9 novembre 2012, n. 192⁵¹, reca, al comma 2, la fissazione di termini per il pagamento delle transazioni commerciali in relazione a determinate casistiche, decorsi i quali decorrono gli interessi moratori senza che sia necessaria la costituzione in mora. L'art. 3 dello stesso d. lgs. n. 192/2012 dispone l'applicazione delle disposizioni alle transazioni commerciali concluse a decorrere dal 1.1.2013.

L'art. 8, comma 1, del d. lgs. 24 aprile 2014, n. 66⁵² ha introdotto il nuovo testo dell'art. 33, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013: “Le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato ‘indicatore annuale di tempestività dei pagamenti’. A decorrere dall’anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato ‘indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti’. Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata”.

Gli schemi tipo e le modalità che le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 11, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013 adottano per la pubblicazione sui propri siti internet istituzionali dell'indicatore di tempestività dei pagamenti sono stati definiti con D.P.C.M. 22.9.2014⁵³.

Sono state oggetto di verifica le modalità di calcolo, presso il Comune di Boscoreale, dell'indicatore di tempestività dei pagamenti: è stato rilevato che l'indice viene costruito ponendo al numeratore il prodotto tra l'importo di ogni fattura/richiesta di pagamento e la differenza, in giorni effettivi tra la data di scadenza della fattura e la data di emissione del

⁵⁰“Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali”.

⁵¹“Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180”.

⁵²“Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale”.

⁵³“Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alle spese dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni”.

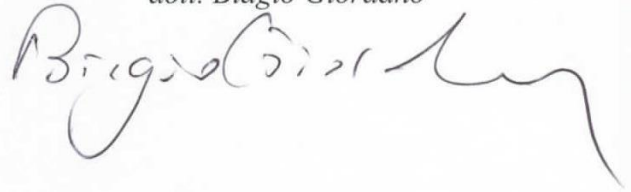
mandato di pagamento.

Gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti hanno avuto il seguente andamento: 51 giorni nell'anno 2014; 46 giorni nell'anno 2015; 41 giorni nell'anno 2016; 48 giorni nell'anno 2017. Il Comune di Boscoreale non ha provveduto ad elaborare, per gli anni dal 2015 al 2017, gli indicatori trimestrali di tempestività dei pagamenti.

Gli obblighi di pubblicazione degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti non sono assolti in maniera corretta, dal momento che questi sono pubblicati nella sotto-sezione di 2° livello "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" della sotto-sezione di 1° livello "Bilancio", piuttosto che nella sotto-sezione di 2° livello "Indicatore di tempestività dei pagamenti" della sotto-sezione di 1° livello "Pagamenti dell'amministrazione" della sezione "Amministrazione trasparente".

Lecce, 2 marzo 2018

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



ELENCO DEGLI ALLEGATI

1. Disciplinare di incarico per la definizione delle pratiche di condono edilizio sottoscritto tra il Comune di Boscoreale e XXXXXX in data 26.7.2017;
2. Avviso di selezione per la progressione economica orizzontale per il personale a tempo determinato con decorrenza 01.01.2011, datata 7.6.2013;
3. Schede relative alle risorse del Fondo del personale del comparto Regioni - Autonomie locali del Comune di Boscoreale distinte per finanziamento e per utilizzazione;
4. Determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 28 del 26.1.2010, avente ad oggetto "Risorse stabili art. 31 CCNL 22/01/04 anno 2010";
5. Determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 2166 del 12.12.2014 avente ad oggetto "Risorse stabili art. 31 CCNL 22/01/2004 – Rideterminazione anno 2014 – Quantificazione anno 2015"
6. Determinazione Settore Ragioneria Generale e Fiscalità locale n. 519 del 31.3.2015 avente ad oggetto "Risorse stabili art. 31 CCNL 22/01/04 – Quantificazione anno 2015";
7. Decreto sindacale n. 15 del 13.10.2017, recante "Conferimento incarico al dip. XXXXXX di Responsabile del Settore "Urbanistica, Assetto del Territorio e Protezione Civile", ai sensi dell'art. 50, comma 10) del T.U.O.E.L., D. Lgs. 18.8.2000 n° 267 e attribuzione "Posizione Organizzativa", ai sensi degli artt. 8, 9, 10 e 11 del C.C.N.L. del 31.3.1999";
8. Decreto del Commissario Straordinario n. 10 del 14.3.2013, recante "Conferimento dell'incarico di responsabilità di Posizione organizzativa, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del CCNL del 31/3/1999, e s.m.i. XXXXXX";
9. Determinazione Settore Lavori Pubblici – Manutenzione n. 150 del 27.1.2016 avente ad oggetto "Liquidazione retribuzione di posizione per sostituzione Caposettore";
10. Determinazione Settore Tecnico Urbanistica e Protezione Civile n. 1961 del 16.12.2015 avente ad oggetto "Progetto qualità urbana programmi di riqualificazione ambientale. Liquidazione compenso incentivante ai progettisti interni"
11. Deliberazione della Giunta Comunale n. 84 del 24.9.2009, recante "Modifica deliberazione di G.C. n° 63/2009";
12. Prospetto della spesa del personale sostenuta dal Comune di Boscoreale negli anni dal 2013 al 2017;

13. Nota del Comune di Sant'Antimo 16.10.2014 avente ad oggetto "Richiesta di rimborso costi di Segreteria Convenzionata per la quota relativa al Comune di Boscoreale: periodo dal 15/11/2012 al 30/09/2014";
14. Determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 1289 del 6.7.2016 avente ad oggetto "Impegno e liquidazione diritti di rogito 3° e 4° trimestre 2015";
15. Determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 2383 del 29.12.2016 avente ad oggetto "Impegno spesa e liquidazione 1° semestre 2016 ai componenti del Nucleo di Valutazione, ai sensi dell'art. 35 comma 5 del Regolamento degli Uffici e dei Servizi";
16. Decreto sindacale n. 4 del 22.3.2017, recante "Attribuzione maggiorazione indennità di posizione e di risultato – artt. 41 e 42 del contratto collettivo dei Segretari comunali e provinciali, per il quadriennio normativo 1998/2001";
17. Determinazione Settore Supporto Amministrativo n. 2043 del 22.11.2017 avente ad oggetto "Impegno e liquidazione diritti di rogito al 20/11/2017".