



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott. Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario (relatore)
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Primo Referendario
Dott. Claudio GUERRINI	Primo Referendario

nell' adunanza del **24 febbraio 2016** ha reso la seguente

PRONUNCIA

- esaminata la relazione sul bilancio consuntivo 2013 del Comune di ALASSIO (SV), inviata dall'organo di revisione alla Sezione regionale di controllo per la Liguria della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- visti i chiarimenti e le precisazioni forniti, a seguito di richiesta formulata dal magistrato istruttore, dall'Amministrazione con le note 23 febbraio 2015, s.p. e 30 dicembre 2015, n. 33210;

- vista la conseguente richiesta del magistrato istruttore di deferimento della questione all'esame collegiale per l'adozione della pronuncia specifica ex art. 148-*bis* TUEL;

- uditi nell'adunanza del 24 febbraio 2016 il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni e, in rappresentanza dell'Amministrazione comunale, il Segretario generale, Dott.ssa Anna Sacco Botto e la Responsabile del Servizio finanziario, Dott.ssa Gabriella Gandino;

FATTO

Nella relazione inviata per il controllo finanziario sul bilancio consuntivo 2013 si attesta la mancata costituzione del fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente e la conseguente assenza di risorse variabili ex art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999.

Ciò è dovuto alle notevoli criticità che l'Ente, negli ultimi esercizi, ha incontrato nella costituzione dei fondi, e che sono state accertate da questa Sezione con la pronuncia specifica 29 gennaio 2015, n. 4.

A seguito di tale pronuncia, il Comune ha intrapreso una revisione straordinaria delle poste del Fondo, con esame puntuale e approfondito di ogni singola voce. Tale analisi ha consentito, con la determinazione dirigenziale 10 novembre 2015, n. 500, di costituire correttamente il Fondo per l'esercizio 2013.

Nel corso dell'istruttoria si è accertato che l'approvazione dei progetti finalizzati al miglioramento quali – quantitativo dei servizi istituzionali da parte della Giunta comunale, presupposto necessario per l'erogazione delle risorse previste dall'art. 15, comma 5, CCNL 1 aprile 1999, quantificate complessivamente in **euro 49.000**, è intervenuta solamente con la deliberazione n. 232 del 24 ottobre 2013.

Conseguentemente, il magistrato istruttore ha ritenuto di verificare tale

aspetto anche con riferimento all'esercizio 2014 accertando come, anche in questo caso, i relativi progetti, nella misura di **euro 67.100**, siano stati approvati dalla Giunta comunale con grande ritardo e, precisamente, il 1 agosto 2014, con la deliberazione n. 199 e il 25 settembre 2014, con la deliberazione n. 253.

Si è, inoltre, riscontrata un'anomala tendenza a conferire posizioni organizzative per periodi estremamente brevi (anche di quindici giorni), tendenza protrattasi anche negli esercizi 2014 e 2015.

Il Comune di Alassio, con riferimento alla tardiva approvazione degli obiettivi per gli anni 2013 – 2014, ha precisato che, comunque, le deliberazioni di giunta sono conseguiti *“ad un'intensa attività dirigenziale preparatoria che si è concretizzata in azioni ben prima, tramite impulsi e direttive alle strutture dipendenti, previ costanti contatti ed indirizzi da parte degli Assessorati interessati, ricevendone indicazioni”*.

La breve durata delle posizioni organizzative, nel corso dell'anno 2013, è stata invece cagionata dalla difficoltà di pervenire ad uno stabile assetto organizzativo dell'Ente a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale verificatosi nel mese di febbraio 2013, la conseguente gestione commissariale, protrattasi per quattro mesi, e l'insediamento della nuova consiliatura, verificatosi solo alla fine del mese di maggio.

Nel corso dell'odierna adunanza i rappresentanti dell'Ente hanno nuovamente sottolineato tale aspetto, complicato, perdipiù, dalla successione di tre diversi Segretari generali nel breve periodo di poco più di un anno.

In secondo luogo, deve essere considerata anche la riorganizzazione dell'Ente che ha soppresso una direzione di settore, passando da quattro dirigenze a tre (dirigenza contabile, tecnica e amministrativa), con difficoltà di individuazione della risorsa umana cui affidare la dirigenza tecnica.

Nel corso del 2015, peraltro, si è riusciti a conferire gli incarichi di

posizione organizzativa con una durata annuale.

Infine, il Comune ha confermato come la parte variabile della retribuzione al personale dipendente non sia stata ancora corrisposta, in attesa della valutazione della Sezione regionale di controllo.

DIRITTO

1. I fatti emersi dalla documentazione in atti consentono alla Sezione di accertare l'effettiva sussistenza delle criticità rilevate in sede istruttoria.

2. Come precedentemente esposto, la situazione riguarda la tardiva approvazione dei progetti finalizzati al miglioramento quali – quantitativo dei servizi istituzionali da parte della Giunta comunale negli anni 2013 – 2014 e il conferimento di alcune posizioni organizzative negli anni 2013 – 2015.

3. Per quanto riguarda il primo punto, appare utile sintetizzare brevemente la disciplina contrattuale prevista in materia di risorse decentrate per il personale dipendente prima di soffermarsi sulla fattispecie concreta.

L'art. 15, comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, tuttora in vigore per la parte normativa, prevede la possibilità, per gli enti locali, di ampliare la parte variabile del fondo integrativo per il personale dipendente in caso di “attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”.

Pertanto, l'incremento della parte variabile del fondo presuppone necessariamente un preventivo, specifico, programma di nuovi servizi o di miglioramento di quelli esistenti, che abbiano una ricaduta positiva sui cittadini.

Appare inevitabile che la scelta dei nuovi servizi, di competenza della Giunta comunale, debba essere fatta al massimo entro i primi mesi dell'esercizio, se non addirittura negli ultimi mesi dell'esercizio precedente, per evitare che si indichino *ex post* obiettivi già raggiunti, trasformando uno strumento di

incentivazione della produttività e del merito in una non commendevole modalità di integrazione postuma dello stipendio del dipendente pubblico.

Il Comune di Alassio, invece, negli esercizi 2013 – 2014 ha svolto tale adempimento con notevole ritardo, e cioè nei mesi di ottobre 2013 e agosto 2014, quando ormai larga parte dell'attività dei dipendenti era stata svolta. Pertanto, l'eventuale corresponsione della retribuzione variabile perderebbe il suo carattere di pregnante stimolo a conseguire un risultato difficile da ottenere per assumere quello, del tutto estraneo alla sua funzione, di compensare prestazioni già svolte o in corso di svolgimento quasi ultimato.

Non a caso il Segretario generale, consapevolmente, ha evitato di corrispondere le risorse del fondo integrativo per il personale dipendente destinate a compensare la *“innovazione quali-quantitativa dei servizi complessivi dell'Ente”*.

Sul punto non si può non rilevare come, effettivamente, la giurisprudenza contabile abbia più volte ravvisato la responsabilità amministrativa a carico della Giunta, del Segretario comunale e dei Responsabili del personale e della ragioneria per l'erogazione di compensi di produttività non preceduta da una adeguata e preventiva pianificazione del lavoro (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Sardegna n. 274/2007; Sezione giurisdizionale della Lombardia 8 luglio 2008, n. 457; Sezione giurisdizionale del Lazio 2 maggio 2011, n. 714; Sezione giurisdizionale della Campania 13 ottobre 2011, n. 1808; Sezione II Centrale di Appello, 12 febbraio 2003 n. 44; Sezione III Centrale di Appello, 17 dicembre 2010, n. 853).

Pertanto, confermando quanto sinora disposto dal Comune di Alassio, la Sezione ritiene che non vi siano le condizioni contrattuali per procedere all'erogazione della parte variabile retributiva prevista dall'art. 15, comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, relativamente agli anni 2013 e 2014.

4. Nel corso dell'istruttoria, sono stati acquisiti i seguenti provvedimenti di conferimento di posizioni organizzative:

- Det. Dirig. 17 ottobre 2013, n. 562, che ha conferito tre P.O. per il periodo **1.10.2013 – 31.10.2013**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 1, senza dare luogo ad una procedura comparativa, *“in quanto risultano nei Servizi di riferimento dipendenti già testati ... e destinatari ... senza soluzioni di continuità di detti incarichi”*;
- Det. Dirig. 12 novembre 2013, n. 610, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.11.2013 – 31.12.2013**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 1, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 20 gennaio 2014, n. 8, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.01.2014 – 28.02.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 1, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 25 marzo 2014, n. 135, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.03.2014 – 30.09.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 1, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 1 ottobre 2014, n. 489, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.10.2014 – 15.10.2014**, presso il Settore 1, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 28 ottobre 2014, n. 517, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **16.10.2014 – 31.10.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 1, continuando a non dare luogo ad una procedura

comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*;

- Det. Dirig. 15 ottobre 2013, n. 559, che ha conferito tre P.O. per il periodo **1.10.2013 – 31.10.2013**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, senza dare luogo ad una procedura comparativa, *“in quanto risultano nei Servizi di riferimento dipendenti già testati .. e destinatari di detti incarichi”*;
- Det. Dirig. 14 novembre 2013, n. 613, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.11.2013 – 31.12.2013**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 21 gennaio 2014, n. 11, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.01.2014 – 28.02.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, in quanto unici funzionari di area D;
- Det. Dirig. 13 marzo 2014, n. 111, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.03.2014 – 30.09.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, senza dare luogo ad una procedura comparativa, *“in quanto risultano nei Servizi di riferimento dipendenti già testati ... e destinatari ... senza soluzioni di continuità di detti incarichi”*;
- Det. Dirig. 3 ottobre 2014, n. 496, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **1.10.2014 – 15.10.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, continuando a non dare luogo ad una procedura comparativa, per la motivazione sopra richiamata;
- Det. Dirig. 28 ottobre 2014, n. 518, che ha conferito le medesime P.O. per il periodo **16.10.2014 – 31.10.2014**, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, continuando a non dare luogo ad una procedura

comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*;

- Det. Dirig. 27 novembre 2014, n. 588, che ha conferito la P.O. per il Servizio 2.6 (*Servizio Urbanistica ed Edilizia Privata*) per il periodo 1.11.2014 – 31.12.2014, con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”* ;
- Det. Dirig. 13 ottobre 2015, n. 453, che ha conferito una P.O. per il Servizio 3.2 per il periodo 1.11.2015 – 31.12.2015, presso il Settore 3;
- Det. Dirig. 30 ottobre 2015, n. 470, che ha conferito una P.O. presso il Servizio *“Attività informative”*, per il periodo 1.11.2015 – 31.12.2015, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“al fine di non arrecare pregiudizio agli indirizzi di governo di questa Amministrazione”*;
- Det. Dirig. 30 ottobre 2015, n. 472, che ha conferito una P.O. presso il Corpo di Polizia Municipale, per il periodo 1.11.2015 – 31.12.2015, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“al fine di non arrecare pregiudizio agli indirizzi di governo di questa Amministrazione”*;
- Det. Dirig. 9 novembre 2015, n. 497, che ha conferito la P.O. per il Servizio 2.1 - 2.5 e per quello 2.3 per il periodo 1.11.2015 – 31.12.2015 con parziale **efficacia retroattiva**, presso il Settore 2, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*;
- Det. Dirig. 12 novembre 2015, n. 506, che ha conferito la P.O. per il Servizio 2.4, per il periodo 1.12.2015 – 31.12.2015 presso il Settore 2, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*;

- Det. Dirig. 25 novembre 2015, n. 536, che ha conferito una P.O. per il Servizio 3.1 per il periodo 1.12.2015 – 31.12.2015, presso il Settore 3, senza dare luogo ad una procedura comparativa *“per ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*;

5. L’art. 9, comma 1 e 4 del CCNL 1 aprile 1999 prevede che “gli incarichi relativi all’area delle posizioni organizzative sono conferiti dai dirigenti per un periodo massimo non superiore a 5 anni, previa determinazione di criteri generali da parte degli enti, con atto scritto e motivato e possono essere rinnovati con le medesime formalità. . . i risultati delle attività svolte dai dipendenti cui siano stati attribuiti gli incarichi di cui al presente articolo sono soggetti a valutazione annuale in base a criteri e procedure predeterminati dall’ente”.

L’esame delle determinazioni, dirigenziali precedentemente indicate consente di evincere come il Comune di Alassio abbia più volte conferito posizioni organizzative non rispettando il dettato dell’art. 9 e cioè per brevissimi periodi (sovente anche solo di quindici giorni) con continui rinnovi, senza una sufficiente motivazione giustificativa di tale prassi e senza individuazione ed attribuzione degli obiettivi specifici che ciascun titolare avrebbe dovuto conseguire nel periodo di riferimento, in molti casi addirittura con effetto retroattivo.

L’Amministrazione comunale ha rilevato come il conferimento a breve termine delle posizioni organizzative sia stato un effetto naturale del processo di riorganizzazione della propria struttura amministrativa.

Il Collegio, pur prendendo atto delle osservazioni dei rappresentanti dell’Amministrazione, non può non rilevare come il conferimento di tali incarichi debba essere motivato con riferimento a criteri generali, in maniera specifica ed esauriente senza ricorrere a mere formule di stile (quali, ad esempio, gli *“ovvi motivi di speditezza e certezza dell’assetto organizzativo dell’Ente”*, oppure *“al fine di non arrecare pregiudizio agli indirizzi di governo di questa Amministrazione”*) e,

soprattutto, con una durata tale da consentire al titolare della posizione un ragionevole margine di autonomia e discrezionalità, circostanza che pare escludersi in casi di rinnovi ogni quindici giorni od ogni mese, il più delle volte, peraltro, con efficacia retroattiva.

In questo ambito viene meno anche la causa dell'indennità di posizione, già corrisposta in tutti i casi esaminati, la quale non è più collegata allo svolgimento di mansioni caratterizzate da un elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa o da contenuti di alta professionalità e specializzazione, ma diviene, analogamente alla parte variabile del fondo per i dipendenti analizzata precedentemente, una semplice integrazione retributiva, slegata dal suo presupposto negoziale.

La stessa durata annuale, indicata dal Comune con riferimento all'esercizio 2015 si pone al limite della ragionevolezza, senza peraltro superarla ad avviso di questo Collegio, se si tiene conto che l'art. 9 del CCNL 1 aprile 1999 si riferisce ad "un periodo massimo non superiore a 5 anni", ipotizzando una naturale durata pluriennale dell'incarico, anche in funzione di certezza dell'azione amministrativa e di garanzia del dipendente pubblico di non rimanere continuamente in balia delle decisioni del potere politico.

La dubbia legittimità dell'erogazione della retribuzione di posizione, conseguente alle determinazioni dirigenziali sopra esposte, per un totale complessivo di **euro 37.388,50**, comporta l'opportuna trasmissione della presente pronuncia alla Procura Regionale competente.

P.Q.M.

ACCERTA

- la tardiva approvazione dei progetti finalizzati al miglioramento quali – quantitativo dei servizi istituzionali da parte della Giunta comunale negli anni 2013 – 2014, con la conseguente non erogabilità della retribuzione variabile prevista dall’art. 15, comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, relativamente agli stessi anni;
- la non conformità alle disposizioni del CCNL 1 aprile 1999 delle determinazioni dirigenziali di conferimento delle Posizioni Organizzative, espressamente menzionate in motivazione.

DISPONE

- la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, alla Procura contabile in sede, per le valutazioni di competenza, in ordine al conferimento delle Posizioni Organizzative sopra menzionate.
- la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di **ALASSIO** per la predisposizione delle misure idonee e da comunicare a questa Sezione entro il termine di sessanta giorni, ai sensi dell’art. 148-*bis* TUEL, nonché per la pubblicazione, ai sensi dell’articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, sul sito internet dell’Amministrazione.

Manda alla Segreteria della Sezione per i relativi adempimenti, comprensivi di quelli relativi all’inserimento della pronuncia nel sito internet della Sezione.

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2016.

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)

Il Presidente

(Ermanno Granelli)

Depositata in segreteria il 21.3.2016
Il funzionario preposto f.f.
Antonella Sfettina

