

Sommario

1.Premessa	4
2. LA SPESA DI PERSONALE.....	5
2.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale	5
2.2 Le assunzioni di personale	6
2.3 Andamento spesa di personale.....	10
3. LA DIRIGENZA, LE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E GLI INCARICHI DI STAFF	10
3.1 L'attribuzione degli incarichi	10
3.2 Fondo per le politiche di sviluppo del personale dirigente e relativo utilizzo	12
3.3 L'utilizzo del fondo e la performance	14
3.4 Criticità riscontrate	17
4. FONDO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO DEL PERSONALE NON DIRIGENTE E RELATIVO UTILIZZO ...	17
4.1 Costituzione fondi salario accessorio anni 2015-2020	19
4.2 Le integrazioni del fondo (art. 15 c.2 e 5. CCNL 1999 e art. 67 CCNL 2018)	22
4.3 Fondo per il lavoro straordinario	24
4.4 Modalità di utilizzo delle risorse del fondo del comparto	25
4.5 La produttività dei dipendenti ed il risultato delle PO.....	25
4.6 Le progressioni economiche orizzontali	26
4.7 Liquidazione incentivi tecnici	27
4.8 Le specifiche responsabilità	28
4.9 L'indennità di turnazione e maggiorazione giorni festivi.....	29
5. IL SEGRETARIO GENERALE.....	30
6. GLI INCARICHI AUTORIZZATI AI DIPENDENTI	32
7. GLI INCARICHI ESTERNI.....	33
8. LA TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI.....	35
9. TRASPARENZA ED ANTICORRUZIONE	35

10. LE RISORSE PER L'EMERGENZA DA COVID-19.....	36
10.1 Impatto dell'emergenza sul bilancio dell'Ente anno 2020	36
10.2 Le variazioni di bilancio del Comune nell'anno 2020 in relazione all'emergenza da Covid-19	37
10.3 L'impatto dell'emergenza sulle principali entrate del titolo I e del titolo III del bilancio (art. 106 d.l.34/2020) ..	42
10.4 Conclusioni	45
ELENCO ALLEGATI	46

1.Premessa

Con nota prot. n.9718 del 13 gennaio 2021, il Ragioniere Generale dello Stato, in attuazione del protocollo d'intesa stipulato con il Dipartimento della funzione pubblica-Ispettorato, ha disposto l'esecuzione, da parte di un dirigente dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, di una verifica amministrativo-contabile nei confronti del Comune di Terranuova Bracciolini, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e degli artt. 23 e 24 del d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 e secondo le norme che regolano la funzione dei Servizi Ispettivi, con particolare riferimento agli artt. 3 e 7 della legge 26 luglio 1939, n. 1037, all'art. 60, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e all'art. 28, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

L'incarico è stato affidato alla sottoscritta con distinta nota (prot. n.11778 del 14.01.2021) del Signor Ispettore Generale Capo di Finanza. L'ispezione ha avuto ad oggetto i seguenti argomenti:

- modalità di attuazione delle misure previste per l'anticorruzione (legge 6 novembre 2012, n. 190) e per la trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 s.m.i. e articoli 22 e 29 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), con un approfondimento specifico concernente il rispetto degli obblighi di pubblicazione previsti dai diversi provvedimenti legislativi intervenuti in materia e relative sanzioni;
- rispetto dei tempi medi di pagamento dei debiti commerciali, di cui al decreto legislativo n. 231/2002 come modificato dal decreto legislativo n. 192/2012, analisi dei motivi degli eventuali scostamenti e rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 8 del decreto legge n. 66/2014;
- adozione e attuazione del piano della performance di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 s.m.i.;
- verifica degli indicatori di bilancio in materia di spesa per il personale, compresi quelli previsti dall'art. 33 del decreto legge n. 34/2019;
- rispetto dei presupposti e dei limiti previsti per l'avvio di rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza - art. 7, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e art. 110, comma 6, del TUEL;
- adempimenti in materia di programmazione dei fabbisogni, di reclutamento e di mobilità del personale - artt. 34, 34-bis e 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 m.i.;
- analisi sintetica degli adempimenti in materia di incompatibilità, cumulo di impieghi, incarichi, divieto di affidamenti di incarichi retribuiti a dipendenti in quiescenza ed anagrafe delle prestazioni - art. 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 6 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, artt. 15-17 e 18 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39;
- adempimenti in materia di contrattazione collettiva integrativa e trattamento accessorio del personale con verifica della coerenza con il piano della performance;
- trattamento accessorio del Segretario comunale;
- analisi e verifica, anche in termini di impatto sul bilancio dell'ente, dell'utilizzo delle risorse erogate a carico del bilancio dello Stato per l'emergenza sanitaria e per il ristoro delle minori entrate.

L'attività di verifica, secondo il mandato ricevuto, è stata svolta completamente da remoto a partire dal 19 gennaio 2021 ed ha avuto la piena collaborazione degli uffici interessati.

2. La spesa di personale

2.1 Dotazione organica, assunzioni ed andamento generale

La struttura organizzativa del Comune di Terranuova Bracciolini, con una popolazione residente al 31.12.2019 pari a 12.247 abitanti¹, è fissata dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi comunali, approvato, da ultimo, con deliberazioni GC n. 226 del 28.12.2010 e 124 del 8 luglio 2014

L'Ente, rispetto alla dotazione organica approvata con delibera GC n. 1 del 8 gennaio 2021 pari a n. 84 unità, presenta, alla data della verifica, n.76 unità in servizio, comprese 2 unità a tempo determinato reclutate ai sensi dell'art. 90 e dell'art 110, c.1, Tuel, ed un segretario generale a tempo pieno.

L'articolazione dei servizi e degli uffici è stata, da ultimo, determinata con delibera di GC n. 202 del 31.12.2020, (precedenti delibere GC n.1/2020 e n.202/2019) tenuto conto degli obiettivi individuati nel programma di mandato 2019/2024. La struttura è organizzata in quattro aree dirigenziali ("Risorse finanziarie e tributi", "Affari generali e funzioni governative", "Servizi alla persona e alle imprese", "Servizi del territorio") oltre alla Segreteria generale, e a 3 c.d. unità organizzative autonome (ufficio staff del Sindaco, servizi informatici e contratti pubblici). Il servizio di polizia municipale è svolto in gestione associata con il Comune di Montevarchi quale ente capofila; le funzioni di comandante sono pertanto affidate ad un dirigente del Comune di Montevarchi.

In esecuzione della delibera GC n. 1 del 2 gennaio 2020, è stato affidato ad interim all'unico dirigente in servizio, reclutato ai sensi dell'art. 110, c.1, Tuel, la gestione dell'area "Servizi alla persona e imprese" e quello relativo all'area "Servizi del territorio", mentre è stata affidata al Segretario generale la gestione delle aree "Risorse finanziarie e tributi" e Affari generali e funzioni governative"². In seguito alla riorganizzazione operata con delibera GC n. 202 del 31.12.2020, all'unico dirigente in servizio sono state affidate tre aree ("Risorse finanziarie e tributi", "Servizi alla persona e alle imprese", "Servizi del territorio")³ mentre al segretario generale sono state affidate l'area "Affari generali e funzioni governative" (l'incarico viene conferito per tutta la durata del mandato del sindaco) e l'unità organizzativa complessa "servizi informatici e transizione al digitale"(l'incarico viene conferito fino al 30 giugno 2021, data in cui si presume l'assunzione del dirigente tecnico a tempo indeterminato di cui è in corso la procedura di reclutamento)⁴.

Alle aree dirigenziali sono state assegnate complessivamente 6 posizioni organizzative (2 all'area affari generali e funzioni governative, 2 all'area servizi del territorio, 1 all'area servizi alla persona e imprese e una all'area risorse finanziarie e tributi).

La dotazione organica di diritto dell'Ente, unitamente al piano dei fabbisogni, è stata più volte oggetto di rideterminazione nel corso del periodo considerato (2016-2020), di cui l'ultima disposta con delibera di GC n.253 del 6.12.2019, successivamente modificata con delibera GC n.123/2020.

¹ Dato desunto dal DUP 2021-2023 approvato con delibera CC n. 44 del 24 settembre 2020.

² Cfr. decreti del sindaco n.1 e 2 del 7 luglio 2020

³ Cfr. decreto del sindaco n.1 del 8 gennaio 2021

⁴ Cfr. decreto del sindaco n.2 del 8 gennaio 2021

Per il triennio 2021-2023 l'Ente ha già provveduto alla ricognizione con delibera GC n.1 del 8.01.2021.

In osservanza di quanto stabilito dal d.lgs. n.75/2017, l'attuale dotazione organica dell'Ente è costruita sulla sovrapposizione tra dotazione teorica e di fatto, anche al fine di una corretta costruzione del piano dei fabbisogni secondo le linee guida approvate con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione dell'8 maggio 2018. Nel periodo considerato non si registrano significative variazioni come evidenziato nella tabella compilata dagli uffici comunali (**allegato n.1**).

È stata, altresì, verificata l'adozione del piano delle azioni positive e della ricognizione sulle eventuali eccedenze di personale.

2.2 Le assunzioni di personale

Il Comune, nel periodo considerato dalla verifica, è ricorso all'assunzione di personale, come evidenziato nell'allegato prospetto predisposto dal competente ufficio (**allegato n.2**).

Prima di verificare il rispetto da parte dell'Ente delle regole sulle capacità assunzionali, è necessario un breve *excursus* sulle disposizioni che si sono succedute nel periodo considerato dalla presente verifica (2016-2020).

Il superamento per gli enti locali del patto di stabilità interno e l'applicazione della nuova regola dell'equilibrio di bilancio a far data dal 2016 (legge n.208/2015, commi 707-734), oltre alle modifiche apportate alla disciplina degli equilibri di bilancio con la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 819-826, legge n.145/2018), hanno comportato l'attenuazione di una serie di obblighi relativi al contenimento di alcune spese, tra cui quella di personale, caratterizzata sin dall'anno 2010 dall'imposizione di pesanti vincoli. Le nuove regole sul *turn over*, introdotte dall'art. 33 del d.l. n.34/2019 ed entrate in vigore dal 20/04/2020, si inseriscono in tale nuovo corso finalizzato al perseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica in termini di equilibrio di bilancio e di sostenibilità della spesa.

Fino al 19 aprile 2020 la norma di riferimento per il calcolo delle capacità assunzionali dell'ente locale è stata l'art. 3 del d.l. n.90/2014, come da ultimo modificato dall'articolo 14 bis del d.l. n.4/2019, convertito con legge n.26/2019 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni).

In base a tale disposizione, al fine di realizzare un *turn over* al 100%, era possibile cumulare le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile. Si prevedeva in sostanza la possibilità per gli enti di cumulare i resti non utilizzati degli ultimi 5 anni (2014-2018), anziché degli ultimi 3 anni.

Inoltre, la stessa legge di conversione del decreto sul reddito di cittadinanza e riforma delle pensioni, aveva introdotto il comma 5-sexies al citato articolo 3 del d.l. n.90/2014, prevedendo che *“per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over.*

L'art. 33 del decreto legge 30/04/2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28/06/2019, n. 58, ha superato l'approccio precedente e disegnato un nuovo sistema di regole, fondato sul principio della sostenibilità finanziaria delle assunzioni. In base ad esso, i comuni *“possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato [...] sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore ad un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.”*

Il decreto interministeriale del 17/03/2020 ha definito i valori soglia, fissando la decorrenza della loro applicazione al 20/04/2020.

A questo limite di carattere generale, si aggiunge quello della capacità di incremento annuale che, in fase di prima applicazione del decreto (dal 20 aprile 2020 al 31 dicembre 2024), si basa su un elemento fisso e cioè la spesa di personale risultante dal rendiconto 2018 al netto IRAP (art.5, c.1); proprio perché la base di riferimento è fissa, la percentuale di incremento prevista per ogni annualità ingloba quella precedente. In pratica per il periodo in questione vi è una capacità di turn over basata non su un riferimento flessibile, ma su una spesa storica, nei limiti tuttavia del rispetto degli equilibri di bilancio pluriennale e del valore soglia come definito dall'art. 4 c.2.

Per espressa previsione del legislatore tale criterio può essere sostituito dall'utilizzo dei resti delle capacità assunzionali, maturati secondo le regole del *turn over* riferito alle annualità precedenti (art.5 c2). Anche in tal caso, la scelta del criterio alternativo potrà essere fatto solo dopo la verifica del rispetto del valore soglia.

Nessuna possibilità di cumulo è prevista per i due criteri, come espresso di recente in un parere della RGS-Igop che ha richiamato precedente circolare del 13 maggio 2020, affermando la non cumulabilità delle due capacità (resti maturati nei 5 anni precedenti e incremento annuale di cui alla tabella 2 art. 5 comma 1) in quanto, viceversa, verrebbe meno la graduale crescita della spesa di personale voluta dal legislatore. Pertanto l'Ente potrà optare per l'utilizzo dei resti ove più favorevole alla possibilità di incremento annuale previsto dalla nuova normativa.

L'Ente ispezionato ha fornito apposite tabelle in cui sono riepilogate le cessazioni intervenute e le assunzioni effettuate nel periodo 2016-2020.

Si sintetizzano nelle seguenti tabelle i dati relativi alle assunzioni effettuate dal Comune nel periodo considerato, alla luce delle riferite regole del *turn over* (fino al 19 aprile 2020 percentuale spesa dei cessati e cumulo resti assunzionali e dal 20 aprile 2020 incremento annuale di cui alla tabella 2 dell'art. 5, c.1, del dpcm del 17 marzo 2020), rinviando per ulteriori dettagli alle tabelle compilate dall'Ente e riportate in allegato (**allegati n. 3, 4 e 5**).

Tabella n. 1 capacità assunzionale e spesa assunzioni 2016-2019									
2016	Capacità cessati 2015	Resti 2013 (40% cessati 2012)	Resti 2014 (80% cessati 2013)	Resti 2015 (100% cessati anno 2014)	Totale capacità ass.		Spesa assunzioni effettuate	Differenza	
	31.435,95	806,87	62.822,36	27.481,30	122.546,48		0	122.546,48	
2017	Capacità cessati 2016	Resti 2014	Resti 2015	Resti 2016	Totale capacità assunzionale		Spesa assunzioni effettuate	Differenza	
	0	62.822,36	27.481,30	31.435,95	121.739,61		51.224,40 (imputabile resti 2014)	71.322,08	
2018	Capacità cessati 2017	Resti 2015	Resti 2016	Resti 2017	Totale capacità assunzionale		Spesa assunzioni effettuate	Differenza	
	27.455,19	27.481,30	31.435,95	0	86.372,44		62.817,96 (imputabile resti 2015 e quota parte capacità 2018)	23.554,48	
2019	Capacità cessati 2018	Resti 2015*	Resti 2014*	Resti 2016	Resti 2017	Resti 2018	Totale capacità ass.	Spesa assunzioni effettuate	Differenza
	258.753,81	0	11.597,96	0	0	23.554,48	293.906,25	292.982,86	923,39

*resti utilizzabili in virtù dell'art. 14 bis d.l. n.4/2019 che ha esteso il periodo di riferimento a 5 anni

Tabella n. 2-capacità assunzionale e spesa assunzioni 2020						
2020	Cessati anno 2019	Resti anni precedenti	Totale capacità assunzionale (fino al 19 aprile 2020)	Capacità annuale di incremento tabella 2 art. 5 c.1 dpcm(dal 20 aprile 2020)*	Spesa assunzioni effettuate al 31.12.2020 (fabbisogno 2020)	**
	313.505,27	923,39	314.428,66	271.083,81	215.379,77**	

*il dato si ricava dall'allegato D del PTFP 2020-2022

**Il dato si ricava dalla tabella compilata dall'Ente sulle assunzioni effettuate

Come si evince dalle tabelle n. 1 e 2 l'Ente ha rispettato le capacità assunzionali consentite per gli anni 2016-2019. Anche la spesa effettuata per assunzioni al 31 dicembre 2020 rientra sia nel limite dell'incremento di cui alla tabella 2 art. 5, c.1, del dpcm del 17 marzo 2020, sia in quello alternativo dell'utilizzo dei resti assunzionali. Tuttavia, dall'esame della documentazione prodotta e, in particolare, dal piano dei fabbisogni per l'anno 2020 approvato con delibera GC n. 253/2019 come modificato con delibera GC n.123 del 15/09/2020, si evince che l'Ente ha inteso cumulare i due limiti (incremento annuale e resti). Infatti nell'allegato D della delibera citata (**allegato n.6**), viene esposta come capacità assunzionale per l'anno 2020 una somma di euro 549.159,92, derivante dal cumulo dei resti non utilizzati degli anni precedenti pari ad euro 278.076,11, dato successivamente aggiornato con le tabelle compilate dall'Ente in euro 314.428,66, con l'incremento annuale di cui all'art. 5 del dpcm del 17 marzo 2020 pari ad euro 271.083,81. Sulla base della ritenuta capacità l'Ente ha costruito il piano di fabbisogno per l'anno 2020 pari a complessive 15 unità a tempo indeterminato tra cui un dirigente (cfr. allegato A delibera GC n. 123/2020), per una spesa complessiva pari ad € 468.209,68, con una differenza rispetto al limite massimo consentito (anche a voler considerare il criterio più favorevole dei resti nell'importo rideterminato di € 314.428,66) pari ad € 153.781,02. Considerato che l'Ente, rispetto alle 15 unità programmate, ha provveduto all'assunzione entro il 31 dicembre 2020 di sole 7 unità per la complessiva spesa di € 215.379,77 (v. sopra tabella n.2) e sono in corso di reclutamento le procedure per l'assunzione delle ulteriori unità, è necessario che lo stesso riveda il piano assunzionale per l'anno 2020 alla luce del criterio di alternatività e non di cumulo tra i resti (vecchie regole del turn over) e la possibilità di incremento annuale (art. 5 tabella 2 dpcm del 17marzo).

Sono state esaminate, a campione e secondo un metodo casuale, le procedure riportate nella successiva tabella espletate alla luce del vigente regolamento dell'Ente per l'assunzione agli impieghi.

Tabella n.3- campione procedure assunzione

Delibera fabbisogno	Determina approvazione verbali	Unità reclutata	Procedura	Art. 34 bis d.lgs.165/2001	Art. 30 ⁵ d.lgs.165/2001
GC n.150/2017	DD n. 122/2018	Istruttore tecnico cat. C	Concorso pubblico	effettuata	effettuata
GC n. 235/2018	DD n.1606/2019	Specialista comunicazione cat. D	Concorso pubblico	effettuata	effettuata
GC n.235/2018	DD n.476/2019	Assistente sociale cat.D	Mobilità volontaria	effettuata	-
GC n. 8/2019	DD n. 671/2019	Istruttore direttivo tecnico cat. D	Mobilità volontaria	effettuata	-

⁵ L'obbligo di preventiva mobilità volontaria è venuto meno con la l. n.56/2019.

L'esame della documentazione non ha rilevato criticità. Per quanto riguarda le procedure relative al reclutamento di personale ai sensi degli artt. 90 e 110 Tuel, si rimanda ai pertinenti paragrafi.

2.3 Andamento spesa di personale

Come noto, l'art. 1, comma 557, della legge 27/12/2006, n. 296 obbliga gli enti territoriali sottoposti al patto di stabilità al contenimento della spesa di personale; il comma 557-quater, introdotto dal d.l. n.90 del 24/06/2014, ha stabilito che tale obbligo, a partire dal 2014, non valga rispetto all'anno precedente, ma rispetto al valore medio della spesa sostenuta nel triennio 2011-2013.

L'ordinamento (art. 1, c. 557, lett. a della citata legge n. 296 del 2006), poneva, altresì, l'obbligo di riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al totale delle spese correnti, ma tale previsione è stata abrogata dall'art. 16 del decreto legge 24.06.16, n. 113, convertito con modificazioni dalla l. n. 160/2016.

Nella tabella seguente, predisposta sulla base di quella compilata dall'Ente (**allegato n.7**), sono esposti i totali della spesa di personale riferiti agli anni 2016 – 2019 (per l'anno 2020 l'Ente non è stato in grado di fornire i dati in mancanza di un preconsuntivo alla data della verifica) che tengono conto delle inclusioni e delle esclusioni delle voci di spesa individuate dalla Corte dei conti - Sezione autonomie - nelle Linee guida ai questionari.

Tabella n.4- La spesa del personale nel periodo 2015-2019(espressa in euro)

<i>Anno</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>
Totale spesa personale	2.508.289,12	2.518.892,45	2.560.945,98	2.555059,26
Spesa media 2011-2013	2.853.126,35	2.853.126,35	2.853.126,35	2.853.126,35

3. La dirigenza, le posizioni organizzative e gli incarichi di staff

3.1 L'attribuzione degli incarichi

Dal 2015 al 2019 presso l'Ente vi erano due dirigenti in servizio di cui uno a tempo indeterminato e uno a tempo determinato (art. 110, c.1, del Tuel); solo dal 1 gennaio 2020, in seguito alla mobilità dell'unico dirigente a tempo indeterminato, le funzioni dirigenziali sono state ripartite tra il Segretario generale e l'unico dirigente in servizio a tempo determinato. All'atto della verifica, stante la riorganizzazione operata con delibera GC n. 202 del 31/12/2020, risultano affidate all'unico dirigente in servizio a tempo determinato tre aree ("Risorse finanziarie e tributi", "Servizi alla persona e alle imprese", "Servizi del territorio")⁶ mentre al Segretario generale risultano attribuite l'area

⁶ Cfr. decreto del sindaco n.1 del 8 gennaio 2021

“Affari generali e funzioni governative” e l’unità organizzativa complessa “servizi informatici e transizione al digitale”.

È stata verificata la procedura per il conferimento dell’incarico ai sensi dell’art. 110, c.1, Tuel avviata con d.d. n.571 del 24 maggio 2019, senza riscontrare criticità.

Per quanto concerne le posizioni organizzative, occorre premettere che il nuovo CCNL funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018, prevede una nuova disciplina per detto istituto.

L’art. 13 del citato contratto, oltre a ridefinirne funzioni e ruolo in chiave di maggior responsabilizzazione e peculiare competenza, stabilisce al comma 3 che gli incarichi di posizione organizzativa, già conferiti e ancora in atto, proseguono o possono essere prorogati fino alla definizione del nuovo assetto delle posizioni organizzative, successivo alla determinazione delle procedure e dei relativi criteri generali previsti dal comma 1 dell’art. 14 e, comunque, non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del contratto.

Il successivo articolo 14 detta, tra l’altro, disposizioni in materia di conferimento dell’incarico, che deve avvenire previa determinazione di criteri generali, con atto scritto e motivato, di durata massima non superiore a tre anni; definisce altresì l’entità della retribuzione di posizione e dell’indennità di risultato che non può essere inferiore al 15% della retribuzione di posizione.

L’Ente verificato, in esecuzione del nuovo contratto, ha approvato il Regolamento per la graduazione degli incarichi di posizione organizzativa, nonché per il loro conferimento e revoca, con delibera GC n. 61 del 4 aprile 2019.

L’art. 4 di detto Regolamento prevede che i dirigenti *“individuano le situazioni organizzative che per le loro caratteristiche possono essere ricondotte ad una delle due tipologie di cui alle lettere a) e b) del precedente art. 3, comma 1 delineandone i contenuti, la loro collocazione nell’assetto strutturale dell’ente, la complessità organizzativa, i gradi di responsabilità da assumere le caratteristiche di sovra ordinazione e sott’ordinazione, il livello delle relazioni con i soggetti esterni e/o interni, il livello strategico del servizio, la complessità del sistema interrelazionale, i livelli di delega e quant’altro caratterizza i contenuti specifici di ogni singola posizione”*.

Sulla base di adeguata istruttoria il Segretario generale, previa conferenza dei dirigenti, formula la relativa proposta alla Giunta comunale per la conseguente approvazione.

Spetta invece al nucleo di valutazione definire la graduazione economica delle posizioni sulla base della metodologia approvata nella Conferenza dei dirigenti, e sottoporre la medesima alla Giunta comunale.

Il successivo articolo 6 prevede che l’incarico sia poi conferito dal dirigente il quale ha facoltà di proporre un interpello tra i dipendenti, ferma restando la natura fiduciaria della scelta.

Dalla documentazione presentata non risulta adottata la delibera per l’istituzione delle posizioni organizzative secondo i nuovi criteri previsti nell’art. 4 del citato Regolamento in esecuzione delle disposizioni contrattuali.

L’assenza della fase istruttoria richiesta dal citato art. 4 è riconosciuta dallo stesso Ente in una delle determine di conferimento dell’incarico di posizione organizzativa esaminate a campione. In particolare nella determina n. 57 del 14/01/2020 (**allegato n.8**) si legge : *“CONSIDERATO che il menzionato regolamento dispone che costituzione e graduazione delle P.O. siano oggetto di specifico provvedimento di Giunta previa rispettive proposte del Segretario comunale, a nome della Conferenza dei dirigenti, e del Nucleo di Valutazione cui si demanda la formulazione della proposta di graduazione delle posizioni organizzative istituite presso l’Ente da effettuarsi sulla base dei criteri contenuti nel citato regolamento; RILEVATO che la deliberazione di Giunta in argomento non è stata*

ancora adottata, pur essendo state avviate le procedure per poter procedere:-alla riclassificazione delle posizioni di lavoro che richiedono assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato, sulla base delle nuove fattispecie previste dall'art. 13 del C.C.N.L del personale del comparto Funzioni locali del 21.05.2018;- ad una nuova graduazione di tutte le posizioni organizzative istituite, utilizzando i criteri contenuti nel regolamento di cui trattasi;- all'assegnazione degli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art. 14 del C.C.N.L del 21.05.2018"

Alla data della verifica l'Ente, con delibera GC n. 7 del 14 gennaio 2021, ha provveduto solo a ridefinire il peso delle posizioni organizzative, tra l'altro con effetto retroattivo sulla base della riorganizzazione operata con delibera GC n.1 del 02/01/2020, ma non anche i presupposti e i contenuti delle posizioni organizzative in relazione al nuovo assetto delineato dal nuovo CCNL.

Pertanto gli incarichi *medio tempore* conferiti, da ultimo con determine n.81 del 15/01/2021 e nn.98, 99,100,101 del 18/01/2021, risultano attribuiti secondo i vecchi criteri (artt. 8 e ss. CCNL 1999) in contrasto con le vigenti disposizioni contrattuali. La stessa ARAN nel parere CFL 5 afferma che è possibile attribuire gli incarichi secondo la previgente disciplina, ma comunque non oltre un anno dalla data di sottoscrizione del nuovo CCNL.

Infine si rileva che l'Ente non effettua una procedura selettiva prima di affidare gli incarichi, in contrasto con quanto stabilito dalla stessa Corte di Cassazione-Sezione lavoro, da ultimo con sentenza n.27159 del 23/10/2019, nella quale si afferma che il conferimento di un incarico di posizione organizzativa si iscrive nella categoria degli atti negoziali adottati con il potere del datore di lavoro privato, configurandosi l'attività dell'Amministrazione come una ricognizione tra gli aventi diritto e non come atto di organizzazione. La Cassazione ritiene dunque applicabili gli stessi principi *"in tema di procedure selettive finalizzate alla progressione di carriera, atteso che il conferimento della posizione organizzativa, pur non determinando un mutamento del profilo professionale (sulla natura della posizione organizzativa si rimanda fra le tante a Cass. n. 8141/2018 ed alla giurisprudenza ivi richiamata), presuppone una valutazione comparativa degli aspiranti all'incarico, che, seppure discrezionale, deve essere effettuata dal datore di lavoro nel rispetto, oltre che degli obblighi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 cod. civ., delle regole procedurali unilateralmente o contrattualmente fissate"*⁷.

Per quanto concerne invece gli incarichi di staff, con decreto sindacale n. 7 del 30 gennaio 2020 è stato conferito incarico ai sensi dell'art. 90 del Tuel ad unità di personale corrispondente ad un istruttore direttivo Cat. D, con durata pari al mandato del Sindaco e corresponsione di emolumento unico onnicomprensivo del trattamento accessorio. Non si sono riscontrate criticità né per tale incarico, né per quelli conferiti nel corso del precedente mandato del Sindaco scaduto il 26 maggio 2019.

3.2 Fondo per le politiche di sviluppo del personale dirigente e relativo utilizzo

Occorre premettere che l'Ente, avendo in organico meno di 5 dirigenti, non è tenuto alla sottoscrizione di contratti decentrati integrativi, ma alla costituzione dei fondi corredati dalla

⁷ cfr sull'argomento anche Tribunale di Arezzo, sezione lavoro, sentenza 12 febbraio 2020, n. 65

certificazione dei revisori⁸. Dalla documentazione risulta che i fondi sono stati correttamente costituiti per tutti gli anni considerati dalla presente verifica, tuttavia per gli anni 2015-2016 e 2017 il parere del revisore è stato cumulativamente reso solo in data 30 maggio 2017 (**allegato n.9**)⁹. L'evoluzione del fondo dal 2015 al 2020 viene riepilogata nella seguente tabella.

Tabella n.5- costituzione fondo dirigenza 2015-2020

CCNL	2015	2016	2017	2018	2019	2020
23.12.1999 Art.26						
comma 1a)	12.188	12.188	12.188	12.188	12.188	12.188
comma 2 lett.g	1.797,12	1.797,12	1.797,12	1.797,12	1.797,12	1.797,12
comma 3 (incremento stabile dotazioni)	58.385,18	58.385,18	58.385,18	58.385,18	58.385,18	58.385,18
CCNL 22/02/2006 art. 23						
comma 1	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
comma 3	963,90	963,90	963,90	963,90	963,90	963,90
CCNL 14/05/2007 art. 4						
comma 1	2.860	2.860	2.860	2.860	2.860	2.860
comma 4	1.639,99	1.639,99	1.639,99	1.639,99	1.639,99	1.639,99
CCNL 22 ottobre 2010 2010 art.16						
comma 1	1435,20	1.435,20	1.435,20	1.435,20	1.435,20	1.435,20
comma 4 (dal 31.12.2007)	1888,38	1.888,38	1.888,38	1.888,38	1.888,38	1.888,38
CCNL 3 agosto 2010 Art. 5						
comma 1	1.222	1.222	1.222	1.222	1.222	1.222
comma 4	1575,16	1.575,16	1.575,16	1.575,16	1.575,16	1.575,16

⁸ Cfr art. 40, c.3 sexies, d.lgs. n.165/2001 e circolare RGS n.25/2012.

⁹ Da ultimo, sull' impossibilità del parere a sanatoria cfr. Cdc, Sezione regionale di controllo Puglia n.85/2020: *“L'importanza dell'acquisizione preventiva (e non successiva, a “sanatoria”) della certificazione dell'organo di revisione costituisce elemento indubitabile, tant'è che, ad esempio, è stata affermata la natura di «elemento costitutivo [della] certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziare in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione”.*

decurtazione art. 9 c.2 bis d.l.78/2010	27.744,12	27.744,12	27.744,12	27.744,12	27.744,12	27.744,12
Art. 56 CCNL del 17.12.2020						2.218,84
Tot. fondo	57.770,82	57.770,82	57.770,82	57.770,82	57.770,82	59.989,66
Risorse destinate a posizione	47.304,75	47.304,75	47.304,75	47.304,75	47.304,75	48.123,75
Risorse destinate a risultato	10.466,07	10.466,07	10.466,07	10.466,07	10.466,07	11.865,91

3.3 L'utilizzo del fondo e la performance

Come evidenziato nella precedente tabella, il fondo finanzia sia la retribuzione di posizione che l'indennità di risultato. La determinazione della retribuzione di posizione è stata periodicamente disposta dalla Giunta Comunale, sulla base della pesatura proposta del competente nucleo di valutazione, da ultimo con delibera GC n.170 del 4.12.2020.

In base a quanto previsto dall'art. 29 del CCNL di riferimento *“1. Gli enti definiscono i criteri per la determinazione e per l'erogazione annuale della retribuzione di risultato. 2. Nella definizione dei criteri di cui al comma 1, gli enti devono prevedere che la retribuzione di risultato possa essere erogata solo a seguito di preventiva definizione degli obiettivi annuali, nel rispetto dei principi di cui all'art.14, comma 1, del D.Lgs.n.29/93, e della positiva verifica e certificazione dei risultati di gestione conseguiti in coerenza con detti obiettivi, secondo le risultanze dei sistemi di valutazione di cui all'art.23 del CCNL del 10.4.1996 come sostituito dall'art.14”*.

A livello normativo, il tema della premialità dei dirigenti, strettamente collegata con la produttività e l'efficienza, è stato oggetto di significativi interventi a partire dall'anno 2009.

Con il d.lgs. n.150/2009 è stato disciplinato l'intero ciclo della *performance* delle pubbliche amministrazioni mirato a collegare il merito e quindi il riconoscimento di un risultato, ad effettivi incrementi della produttività e di miglioramento dei servizi.

L'art. 10 del d.lgs. n.150/2009, come modificato dall'art.8 del d.lgs. n.74/2017 stabilisce alcuni importanti obblighi anche per le amministrazioni territoriali così sintetizzati:

- a) obbligo di redazione da parte dell'organo di indirizzo politico, entro il 31 gennaio di ogni anno, del Piano della *performance*, strumento programmatico strettamente connesso agli altri strumenti di programmazione dell'ente e che individua gli obiettivi strategici ed operativi, sia di medio periodo che finali, gli indicatori per la misurazione e la valutazione della performance dell'organizzazione, nonché gli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti e relativi indicatori;
- b) obbligo di redazione da parte dell'organo di indirizzo politico entro il 30 giugno di ogni anno della relazione sulla *performance* che evidenzia i risultati organizzativi ed individuali raggiunti e le risorse impiegate, con rilevazione di eventuali scostamenti. Tale relazione deve essere validata dall'organismo indipendente di valutazione/nucleo di valutazione.

Sia il piano che la relazione, che rappresentano l'avvio e la conclusione del ciclo delle performance descritto dall'art. 4 del cd decreto Brunetta, devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente e la mancata adozione espone alle conseguenze sanzionatorie di cui all'art. 10, c.5, del d.lgs. n.150/2009.

Inoltre, ai sensi dell'art. 14, c.6, la mancata validazione della relazione sulla *performance* da parte dell'OIV/Nucleo di valutazione è sanzionata con l'impossibilità di erogare i trattamenti premianti di cui al titolo III del citato decreto¹⁰. Occorre precisare che la mancata validazione rileva anche ai fini della predisposizione del piano secondo quanto stabilito dall'art. 4, c.2, lett. a), del d.lgs. n.150/2009 come modificato dal d.lgs. n.74/2017, per cui i risultati documentati e validati nella relazione sulla *performance*, costituiscono necessari elementi di valutazione per la costruzione degli obiettivi, dei valori attesi di risultato e degli indicatori. Esiste, tuttavia, una discrasia temporale difficilmente superabile dagli enti che a gennaio (termine per l'approvazione del piano), potrebbero non essere ancora in possesso dei dati necessari per l'elaborazione del consuntivo di gestione su cui misurare i risultati raggiunti in termini di *output* e *outcome*.

L'Ente si è dotato di un regolamento sulla *performance* con delibera CC n. 70 del 20/12/2013.

Non risultano adottati atti di modifica o aggiornamento del sistema di valutazione come invece previsto dall'art. 7 del d.lgs. n.150/2009 nel testo modificato dal d.lgs. n.74/2017¹¹.

Dal Regolamento si evince che la relazione previsionale e programmatica ha per il Comune di Terranuova Bracciolini valenza di piano triennale delle *performance*, articolato annualmente nel piano degli obiettivi inseriti nel PEG/PDO. Tale piano annuale degli obiettivi rappresenta il "*presupposto essenziale per poter determinare l'assegnazione delle risorse correlate alla premialità del personale dell'ente*" (punto 3 Regolamento). Per quanto concerne la valutazione del peso da attribuire ai vari obiettivi annuali, il regolamento prevede un iter così sintetizzato:

- a) prima definizione del peso da parte dell'OIV supportato dal responsabile di riferimento e invio della proposta al Sindaco;
- b) validazione da parte dell'OIV e conseguente proposta alla Giunta comunale;
- c) approvazione da parte della Giunta con inserimento del peso dei singoli obiettivi all'interno del PEG/PDO.

Alla definizione del peso si aggiunge quella degli indicatori, necessari sia in fase di predisposizione dell'obiettivo, che di valutazione del raggiungimento dello stesso. Tra il momento di definizione e assegnazione degli obiettivi e quello della consuntivazione e relativa valutazione, sono previsti dei monitoraggi intermedi, nonché rapporti periodici da parte dell'OIV sull'andamento delle attività e sul funzionamento complessivo del sistema.

¹⁰ Cfr. Anac faq su ciclo della gestione della performance **2.3 Quali sono le condizioni per procedere alla distribuzione della premialità?** La validazione della relazione sulla *performance* è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III del d.lgs. n. 150/2009 (note prot. 249 del 16 gennaio 2013, quesito seconda Università degli studi di Napoli del 18 febbraio 2013, 2172 del 13 marzo 2013, 2692 del 21 marzo 2013, 11204 del 26 novembre 2013).

¹¹ Art. 7 c.1 d.lgs.150/2009 "*Le amministrazioni pubbliche valutano annualmente la performance organizzativa e individuale. A tale fine adottano (e aggiornano annualmente, previo parere vincolante dell'Organismo indipendente di valutazione,) il Sistema di misurazione e valutazione della performance*".

Per espressa disposizione del citato regolamento il ciclo di gestione della *performance* di cui all'art. 4 del d.lgs. n.150/2009 è sovrapponibile e compatibile con le modalità di gestione degli obiettivi del PEG/PDO.

Di seguito si illustrerà l'iter annuale seguito dall'Ente, dall'avvio del ciclo delle *performance* alla sua conclusione e conseguente erogazione del sistema premiante, alla luce delle disposizioni legislative e regolamentari sopra descritte.

Assegnazione degli obiettivi, valutazione della *performance* ed erogazione del risultato nel periodo 2016-2020.

Per l'anno 2016 il piano annuale degli obiettivi è stato approvato con delibera GC n.231 del 15/12/2016 e la relazione sulla *performance* con delibera GC n.222 del 24/10/2017, validata dal Nucleo con verbale del 7 novembre 2017. Il risultato dei dirigenti è stato liquidato con determina del responsabile Ufficio unico personale n.259 del 15 marzo 2018 (**allegato n. 10**). In tale determinazione si legge che la pesatura degli obiettivi per l'anno 2016 da parte del Nucleo è avvenuta in data 27 giugno 2017, contestualmente alla verifica dei risultati raggiunti, la cui valutazione complessiva è stata rimessa dal Nucleo in data 06/02/2018 e recepita dalla Giunta con delibera n.49 del 8 marzo 2018.

Per l'anno 2017 il piano annuale degli obiettivi, previa pesatura effettuata dal Nucleo con verbale n.4 del 28 luglio 2017, è stato approvato con delibera GC n.203 del 3 ottobre 2017 integrata con deliberazione GC n.229 del 7 novembre 2017 e la relazione sulla *performance* è stata approvata con delibera GC n.142 del 14/06/2018, validata dal Nucleo di valutazione in data 22 giugno 2018.

Per l'anno 2018 il piano della *performance* è stato approvato con delibera di GC n.98 del 27/04/2018, mentre la pesatura degli obiettivi annuali in esso contenuti è stata effettuata solo successivamente dal Nucleo con verbale n. 4 del 4 luglio 2018. La relazione sulla *performance*, approvata con delibera di GC n.136 del 12/07/2019, è stata validata dal nucleo solo in data 19 febbraio 2021 (**allegato n.11**), nel corso della verifica ispettiva, benché il risultato per l'annualità in questione fosse già stato corrisposto ai dirigenti in esecuzione della determinazione n. 1925/2019 (**allegato n.11 bis**), sulla base del raggiungimento degli obiettivi individuali dei dirigenti attestato dal Nucleo con verbale n.3 del 1 luglio 2019.

Per l'anno 2019 il piano della *performance* è stato approvato con delibera GC n.34 del 8 marzo 2019, la pesatura degli obiettivi in esso contenuti è stata effettuata solo successivamente dal nucleo con verbale n. 5 del 23 dicembre 2020 contestualmente alla valutazione del grado di raggiungimento dei risultati conseguiti¹².

La relazione sulla *performance* è stata approvata con delibera GC n.26 del 12 febbraio 2021, nel corso della verifica ispettiva, validata dal nucleo in data 19 febbraio 2021 (occorre considerare al riguardo che il rendiconto della gestione è stato approvato con delibera CC n.16 del 11/06/2020). Per l'annualità in questione non risulta ancora liquidata l'indennità di risultato.

Per l'anno 2020 il piano della *performance* è stato approvato con delibera di GC n. 57 del 28 aprile 2020, successivamente modificata con delibera di GC n.169 del 4 dicembre 2020. La pesatura degli obiettivi da parte del Nucleo è avvenuta con verbale del 23 giugno 2020, recepita con delibera GC n. 114 del 8 settembre 2020.

¹² Cfr pag. 10 relazione sulla performance approvata con delibera GC n. 26 del 12 febbraio 2021.

3.4 Criticità riscontrate

Alla luce della documentazione esaminata, si evidenzia che l'Ente si è discostato dall'*iter* richiesto sia dalle disposizioni legislative, che dalle stesse norme regolamentari, per un corretto ciclo della *performance*. In particolare, la pesatura degli obiettivi da parte del Nucleo, che dovrebbe avvenire all'inizio del processo, talvolta è stata effettuata nell'esercizio successivo contestualmente alla verifica dei risultati (annualità 2016 e 2019).

La relazione sulla *performance*, che ai sensi dell'art.10 del d.lgs. n.150/2009 deve essere approvata entro il 30 giugno di ogni anno a consuntivo dell'esercizio precedente, per l'anno 2019 è stata approvata solo a febbraio 2021, inoltre sia per l'anno 2018 che per l'anno 2019 è stata validata dal Nucleo solo a febbraio del 2021, nel corso della presente verifica ispettiva. A parte queste discrasie temporali, si evidenzia che per l'annualità 2018 l'Ente ha proceduto alla liquidazione del risultato per i dirigenti in assenza della validazione della relazione sulla *performance*, approvata dal Nucleo solo in data 19 febbraio 2021, unitamente alla validazione di quella per l'anno 2019. La liquidazione del risultato è stata preceduta solo dalla verifica del raggiungimento degli obiettivi individuali da parte dei dirigenti che, però, rappresenta solo una parte del processo interessato dalla validazione.

Come poi si vedrà nel pertinente paragrafo, l'Ente ha anche effettuato progressioni orizzontali rispettivamente con decorrenza 1 gennaio 2019 (d.d. n. 2058 del 27.12.2019) e con decorrenza 1 gennaio 2020 (d.d. n.438 del 8 marzo 2021).

Quanto sopra espresso contrasta con quanto disposto dall'art. 14, c.6, del d.lgs. 150/2009 per cui la validazione è condizione imprescindibile per l'erogazione degli incentivi connessi al merito e dei premi previsti dal titolo III del citato decreto le cui disposizioni, come aggiornate alla luce del d.lgs. n.74/2017, si riferiscono sia al risultato da corrispondere ai dirigenti (art. 19 del d.lgs. n.150/2009), sia alle progressioni orizzontali (art.20 del d.lgs. n.150/2009). Lo stesso art.76, c.6, del Regolamento sull'ordinamento dei servizi e degli uffici dell'Ente testualmente prevede che *"la mancata validazione, per qualsiasi motivo, della Relazione sulla performance ad opera del N.d.V. non consente alcun tipo di erogazione di strumenti premiali"*.

4. Fondo per le politiche di sviluppo del personale non dirigente e relativo utilizzo

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL dell'1/04/1999, sostanzialmente confermato dal CCNL del 22/01/2004, la disciplina di una serie di istituti, tra cui l'utilizzo di risorse finanziarie destinate al personale (cd. risorse decentrate), è rimessa alla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I contratti nazionali prevedono un contratto decentrato normativo pluriennale, cui si affianca un accordo economico, relativo all'utilizzo delle risorse decentrate, da stipularsi con cadenza annuale

(art. 5 CCNL del 1/04/1999 poi sostituito dall'art. 4 CCNL 22/01/2004)¹³. La materia è attualmente regolata dall'art. 8 del CCNL del 21 maggio 2018¹⁴.

L'ultimo contratto decentrato integrativo pluriennale dell'Ente per il triennio 2019-2021 è stato sottoscritto il 18 giugno 2019.

Per quanto concerne il corretto *iter* che l'amministrazione deve seguire per procedere all'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente, di recente, con la deliberazione n. 15/2018, la Corte dei conti, Sezione di controllo del Molise, nel richiamare precedenti giurisprudenziali, ha riaffermato che la corretta gestione del fondo comprende *“tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al “Fondo” potranno essere impegnate e liquidate*

La prima fase consiste nell'individuazione in bilancio delle risorse. A tale proposito si evidenzia che a finanziare il “Fondo” contribuiscono le risorse stabili così definite in quanto sono risorse fisse aventi carattere di certezza e stabilità (le principali fonti di alimentazione delle risorse stabili sono gli incrementi fissati dai CCNL) e le risorse variabili che, a differenza delle prime, hanno valenza annuale (tali risorse sono finanziate di anno in anno dall'ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio).

La seconda fase consiste nell'adozione dell'atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto, deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione.

La terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Infatti alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili (cfr. Sezione Controllo per il Molise, deliberazione n. 218/2015/PAR).....

Da quanto detto emerge che solamente nel momento in cui si completa l'iter appena descritto l'ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità”).¹⁵

L'ipotesi di contratto deve essere corredata da una relazione illustrativa ed economica finanziaria redatta secondo gli schemi forniti dalla circolare n.25/2012 della Ragioneria Generale

¹³Art. 5 del CCNL dell'1.4.1999: *“I contratti collettivi decentrati integrativi hanno durata quadriennale e si riferiscono a tutti gli istituti contrattuali rimessi a tale livello, da trattarsi in un'unica sessione negoziale. Sono fatte salve le materie previste dal presente CCNL che, per loro natura, richiedano tempi di negoziazione diversi o verifiche periodiche essendo legate a fattori organizzativi contingenti. Le modalità di utilizzo delle risorse, nel rispetto della disciplina del CCNL, sono determinate in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale”.*

¹⁴ Art. 8 CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018: *“Il contratto collettivo integrativo ha durata triennale e si riferisce a tutte le materie di cui all'art. 7 comma 4. I criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di utilizzo di cui alla lett. a) del citato comma 4, possono essere negoziati con cadenza annuale.”*

¹⁵ Sull'argomento cfr. anche Corte dei conti, Sezione regionale controllo Puglia, delibera n.55/2018 e n.86/2020; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, delibera n.7/2019.

dello Stato emanata in esecuzione dell'articolo 40, comma 3-sexies, d.lgs. n. 165/2001. La relazione è fondamentale per l'esercizio del controllo da parte dell'organo di revisione come richiesto dall'art. 40 bis, comma 1 del d.lgs. n.165/2001.

Alla luce di questo quadro normativo e giurisprudenziale, l'*iter* seguito dal comune di Terranuova Bracciolini per la sottoscrizione dell'accordo di parte economica annuale nel periodo 2016-2020¹⁶ non presenta criticità, salvo la tardiva sottoscrizione del contratto per gli anni 2016 e 2017. Alla luce di un più recente orientamento della Corte dei conti e della stessa ARAN¹⁷, la contrattazione tardiva è ammissibile allorché gli obiettivi siano stati tempestivamente assegnati e il fondo costituito nell'esercizio di riferimento: solo la seconda di queste evenienze si è verificata negli anni in questione, mentre i piani degli obiettivi sono stati approvati al termine dell'esercizio di riferimento, rispettivamente il 15/12/2016 e il 3 ottobre 2017 (v. sopra par. 3.3).

4.1 Costituzione fondi salario accessorio anni 2015-2020

L'articolo 15, del CCNL 1/04/1999, variamente modificato ed integrato da successivi contratti e norme di legge, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il fondo per la produttività e le politiche di sviluppo del personale degli enti locali.

Per quanto concerne la corretta costituzione dei fondi, occorre tener conto dell'applicazione del meccanismo di riduzione imposto dall'art. 9, c. 2-*bis*, del d.l. n.78/2010 ai fondi 2011-2014, con la decurtazione permanente di cui all'art. 1, c. 456, della legge n.147/2013, meccanismo poi riproposto per il 2016, in relazione al fondo base 2015, dall'art. 1, c. 236, della legge n.208/2015. L'art. 23, c. 2, del d.lgs. 23/05/2017, n.75, abrogando tale disposizione con decorrenza 1 gennaio 2017, ha stabilito che, da tale data, il fondo per il trattamento economico accessorio non possa superare il livello del 2016.

In materia è poi intervenuto l'art. 33, ultimo periodo comma 2, del d.l. n.34/2019 che prevede che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, c.2, del d.lgs. n.75/2017, è adeguato in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro capite*, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli

¹⁶ Per l'anno 2016 il fondo è stato costituito con d.d. n. 1120 del 21/12/2016, il parere del revisore sull'ipotesi di contratto è stato reso il 25 gennaio 2017 e il contratto è stato sottoscritto il 14 febbraio 2017; per l'anno 2017 il fondo è stato costituito con d.d. n.1093 del 19/12/2017, il parere del revisore sull'ipotesi di contratto è stato reso il 6/02/2018 e il contratto sottoscritto il 15 marzo 2018. La parte stabile dei fondi per gli anni 2016 e 2017 è stata oggetto di rideterminazione con d.d. n.995 del 7/11/2018 (inserimento 0,20% quota alta professionalità). Per l'anno 2018 il fondo è stato costituito con d.d. n.1037 del 15/11/2018, il parere del revisore sull'ipotesi di contratto è stato reso il 11/12/2018 e il contratto sottoscritto il 18/12/2018; per l'anno 2019 il fondo è stato costituito con d.d. n.1658 del 21/11/2019, il parere del revisore sull'ipotesi di contratto è stato reso il 9/12/2019 e il contratto sottoscritto 19/12/2019, per l'anno 2020 il fondo è stato costituito con d.d. n.1989 del 20/10/2020, il parere del revisore sull'ipotesi di contratto è stato reso il 17/12/2020 e il contratto sottoscritto il 23/12/2020.

¹⁷ Cfr Corte dei conti FVG/29/2018/PAR e Aran CFL 17.

incarichi di posizione organizzative, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018¹⁸.

Sono stati esaminati i fondi del salario accessorio del personale dipendente per gli anni 2015-2020 le cui risultanze finali vengono riepilogate nella seguente tabella.

Tabella n.6 - Fondo risorse decentrate comparto 2015-2020 (dal 2018 gli importi complessivi comprendono le risorse per le PO stanziare nell'anno 2017 pari ad euro 65.973,81)

Importo fondo 2015 (tetto) 322.041,47	Importo fondo 2016 (nuovo tetto) 325.040,07	Importo fondo 2017 325.040,07	Importo fondo 2018 325.040,07	Importo fondo 2019 325.040,07	Importo fondo 2020 325.040,07
Risorse stabili	311.314,43	313.528,13	186.062,4*	191.716,55**	196.471,17***
Decurtazione permanente art. 1 comma 456 l.147/2013	61.389,17	61.389,17	-		
Decurtazione art.1 c.236 l.208/2015	121,54	-	-		
Decurtazione art. 23 d.l.75/2017		-	-		
Onere da reinquadramento agenti di PM art. 7 c.7 ccnl 1.4.1999	316,59	316,59			
Totale decurtazione parte stabile	61.827,30	61.705,76			
Risorse variabili che concorrono al limite	75.552,94	73.217,7	73.003,86	67.349,71	62.595,09

*al netto incrementi valori differenziali PEO art. 67 c.2 lett b) per euro 4.053;

**al netto incremento differenziali PEO per euro 4.528,92 e incrementi su base annua art. 67 c. 2 lett.a) per euro 6.323,20;

*** al netto incremento differenziali PEO per euro 4.528,92 e incrementi su base annua art. 67 c. 2 lett.a) per euro 6.323,20

Non si sono riscontrate criticità nella costituzione dei fondi. La differenza dell'importo del fondo 2016 rispetto al tetto del 2015 si deve alla rideterminazione della parte stabile per le annualità 2016 e 2017 avvenuta con d.d. n.995 del 7/11/2018. In particolare con il citato atto l'Ente, alla luce dell'orientamento applicativo dell'ARAN RAL n. 297 e parere prot. n. 14139/2018, in merito

¹⁸ Per il calcolo del valore medio pro capite v. da ultimo parere RGS-IGOP prot.12454 del 15/01/2021

all'applicazione dell'art. 67 al comma 1 del CCNL del personale del comparto Funzioni locali sottoscritto in data 21/05/2018¹⁹, ha provveduto a reinserire nella parte stabile del fondo la somma corrispondente all'importo annuale delle risorse di cui all'art. 32 comma 7 del CCNL del 22/01/2004, pari allo 0,20% del monte salari dell'anno 2011, non più utilizzate a far data dal 2008.

Inoltre il limite del fondo 2016 pari ad € 325.040,07, è stato rideterminato, ai sensi dell'art. 33 comma 2 del d.l. n.34/2019 (valore medio *pro-capite*), in € 329.492,67 con la costituzione del fondo 2019 e in € 351.226,89e con la costituzione del fondo 2020 sulla base del relativo piano assunzionale.

Da ultimo con determina n. 59 del 14 gennaio 2021 l'Ente ha rideterminato il valore del limite del fondo 2016 sulla base delle assunzioni effettivamente avvenute nel 2020 come riepilogato nel seguente prospetto

Tabella n.7- Determinazione incremento limite 2016 ai sensi dell'art. 33, comma 2 (DD n.59/2021)

Fondo risorse 2018 comprensivo posizioni organizzative	Personale in servizio al 31 dicembre 2018*	Valore medio pro-capite	Dipendenti in servizio al 31 dicembre 2020 esclusi i tempi determinati e i dirigenti	Differenza dipendenti in aumento rispetto al 2018	Incremento limite 2016	Limite fondo 2016 rideterminato
325.040,07	69,42	4.682,23	72,5	1,58	7.397,92	332.437,99

*Nel calcolo del personale al 31 dicembre 2018 l'Ente ha riparametrato i part time ed ha escluso gli art. 90 e i dirigenti in quanto non beneficiari del fondo.

¹⁹ l'art. 67 "Fondo risorse decentrate" del CCNL del personale del comparto Funzioni locali sottoscritto in data 21.05.2018, al comma 1 prevede che nell'importo consolidato delle risorse stabili confluisca altresì l'importo annuale delle risorse di cui all'art. 32 comma7, del C.C.N.L del22.01.2004, pari allo 0,20% del monte salari dell'anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, nel caso le stesse non siano state utilizzate, nell'anno 2017, per gli incarichi di altra professionalità. In base ai pareri espressi dall'Aran, le risorse di cui all'art. 32 comma 7, del CCNL del 22/012004, pari allo 0,20% del monte salari dell'anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, ancorché non utilizzate, dovevano essere previste nella parte stabile dei fondi delle risorse decentrate annualmente costituiti e se tale previsione non è stata attuata, gli enti possono procedere all'inserimento delle stesse nel "Fondo risorse decentrate di cui all'art. 67 del CCNL del 21/05/2018, solo dopo aver ridefinito, nel senso sopra esposto, la costituzione dei fondi degli anni precedenti a quello dell'anno 2018.

4.2 Le integrazioni del fondo (art. 15 c.2 e 5, CCNL 1999 e art. 67 CCNL 2018)

L'Ente è ricorso annualmente alle integrazioni di cui all'art.15, c.2 e c.5, del CCNL del 1999 (art. 67, c. 4 e 5, del nuovo CCNL) secondo gli importi indicati nella seguente tabella.

Tabella n.8-integrazioni parte variabile

	2016	2017	2018	2019	2020
Integrazioni art. 15 c.2 (art. 67 c.4 nuovo CCNL)	16.982,96	16.982,96	16.982,96	16.982,96	16.982,96
Integrazioni art. 15 c.5 (art. 67 c.5 nuovo CCNL)	53.002,22	51.584,74	49.657,02	44.304,30	41.572,13
totale	69.985,18	68.567,7	66.639,98	61.287,26	58.555,09

L'art. 15, c.2 e 4, del CCNL 1999 richiedeva la certificazione del Nucleo, che desse conto non solo delle disponibilità di bilancio, venutesi a creare in seguito ai processi di razionalizzazione, ma anche degli obiettivi finanziati con tali risorse. Le attestazioni per gli anni 2016 e 2017, stante la tardiva costituzione dei contratti (v. sopra par.4), sono state rese dal Nucleo di valutazione dell'Ente rispettivamente in data 18 gennaio 2017 e 10 gennaio 2018 (**allegati n.12 e 13**).

La certificazione del Nucleo di valutazione non è più richiesta dalla nuova formulazione dell'art. 67, c.4, del CCNL del 21 maggio 2018²⁰.

²⁰ Art. 15, c.2, CCNL 1999: In sede di contrattazione decentrata integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, a decorrere dal 1 aprile 1999, delle risorse economiche di cui al comma 1, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2 % su base annua, del monte salari dell'anno '97, esclusa la quota relativa alla dirigenza.

Art. 15, c.4, CCNL 1999: *Gli importi previsti dal comma 1, lett. b), c) e dal comma 2, possono essere resi disponibili solo a seguito del preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità.*

Art. 67, c.4, CCNL Funzioni Locali 2018: *“In sede di contrattazione integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione, della componente variabile di cui al comma 3, sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza”.*

La giurisprudenza contabile si è più volte espressa circa i presupposti, i limiti e il corretto iter procedimentale per l'integrazione del fondo²¹ ai sensi dell'art. 15, c.5, (ora art. 67, c.5, del CCNL del 2018).

La stessa ARAN, nel parere prot. n. 19932 del 18 giugno 2015, è tornata a precisare le condizioni che possono consentire a un comune di ricorrere alla disposizione in argomento.

Per la prima volta l'Agenzia ha ammesso che tali risorse possono essere utilizzate per il finanziamento di istituti del trattamento accessorio diversi dai "compensi di produttività", comunque finalizzati a remunerare specifiche ed effettive prestazioni lavorative, anche comportanti l'assunzione di particolari responsabilità, necessarie per il conseguimento degli obiettivi di *performance* organizzativa, misurabili in termini di incremento della qualità dei servizi offerti ai cittadini.

I progetti finanziati con detto istituto sono stati annualmente previsti all'interno del piano della *performance* e, per gli anni 2016 e 2017, riportati anche all'interno della relazione tecnico-finanziaria dei contratti integrativi decentrati di parte economica con relativa quantificazione. Tra le iniziative finanziate ogni anno risulta "il recupero per evasione fiscale IMU" secondo gli importi riportati nella seguente tabella, relativamente agli anni 2016-2018:

Tabella n.9- progetto recupero evasione fiscale IMU

anno	2016	2017	2018
importo	2.549,77	3.310,14	Non risulta quantificato nella delibera di approvazione performance GC n.98/2018

Il finanziamento della sopradetta attività per gli anni 2016, 2017 e 2018, si espone a rilievi per i motivi di seguito illustrati.

La materia è regolata dagli artt. 3, comma 57, della l. n. 662 del 1996 e 59, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 446 del 1997, che introducono una deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione dei dipendenti pubblici prevista nel d.lgs. n.165/2001, agli artt. 2, comma 3; 24 ,comma 3 (per il personale dirigente) e art. 45 (per il personale non dirigente), demandando ad apposito regolamento dell'ente locale la possibilità di attribuzione di compensi incentivanti al personale addetto ai fini del potenziamento degli uffici tributari. Tale deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione non è stata, tuttavia, ribadita in seno alla specifica normativa regolante l'IMU introdotta nel 2012 e, pertanto, non è legittimo riconoscere un compenso incentivante aggiuntivo in favore del personale impiegato in progetti di recupero dell'evasione ed elusione IMU²². Solo dall'approvazione della legge di bilancio 2019 è possibile riconoscere tale incentivo.²³

²¹ Cfr Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Liguria, delibere n. 23 e 39/2016.

²² La legge n. 44/2012, di conversione del decreto legge n. 16/2012 (c.d. sulle "semplificazioni fiscali"), ha eliminato il riferimento all'art. 59 del d.lgs. 446/97. Sul punto cfr. Corte dei conti, Sezione regionale controllo Sicilia, delibera n.72/2018 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Basilicata n.11/2018

²³ Il comma 1091, articolo 1, della legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) prevede che «*Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo*

4.3 Fondo per il lavoro straordinario

Nella seguente tabella viene riepilogato il fondo per il lavoro straordinario costituito nel periodo 2016-2020 sulla base delle varie determinazioni fornite dall'Ente.²⁴

Tabella n.10- Fondo lavoro straordinario

2016	2017	2018	2019	2019 (rideterminato- DD n.75/2019)
40.151,94	40.151,94	40.151,94	40.151,94	48.951,94

Come si evince dalla tabella l'Ente, nel periodo 2016-2019, ha confermato l'importo storico del fondo per il lavoro straordinario, salvo a rideterminare detto importo nel corso dell'anno 2019 con d.d. n.75 del 2 luglio 2019 (**allegato n.14**). Le motivazioni di tale incremento, contenute nella citata determina, si rinvencono nella necessità di rimpinguare il fondo a causa delle elezioni amministrative tenute nel Comune di Terranuova Bracciolini il 26 maggio 2019, e così garantire il regolare svolgimento dei servizi.

L'incremento del fondo dello straordinario si espone a rilievi in quanto, per espressa disposizione contrattuale e per consolidato orientamento dell'ARAN, il fondo dello straordinario non può essere implementato se non per ragioni tassativamente individuate nelle quali non rientrano le elezioni amministrative²⁵. Occorre precisare che il nuovo CCNL del 21 maggio 2018 nulla ha

approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75."

²⁴ Cfr. d.d. n.2/2016, n.2/2017, n.22/2018, n.68/2019 e n.75/2019

²⁵ Cfr parere ARAN RAL 1560 del 28/10/2013: *"secondo la regola generale, tutti gli oneri per compensi per prestazioni di lavoro straordinario del personale devono trovare copertura esclusivamente nello specifico fondo di cui all'art.14 del CCNL dell'1.4.1999, costituito nel rispetto delle precise prescrizioni ivi contenute. A tale regola fanno eccezione solo quelle specifiche ipotesi espressamente contemplate dalla disciplina contrattuale. Fra queste sono ricomprese anche le ipotesi dello straordinario per consultazioni elettorali, per le quali è previsto dalla legge uno specifico finanziamento del Governo....al di fuori di tali ipotesi speciali, nessuna clausola contrattuale o legale consente di porre gli oneri per i compensi per lavoro straordinario direttamente a carico del bilancio dell'ente o di integrare, sempre a carico del bilancio dell'ente, le risorse dell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999".* Cfr. anche Corte dei conti, Sezione Autonomie n. 5/2019. *"va rammentato che, per regola generale, gli oneri per i compensi delle prestazioni di lavoro straordinario devono trovare copertura esclusivamente nello specifico fondo costituito ai sensi del richiamato art. 14 del CCNL 1° aprile 1999, le cui risorse, tuttavia, potrebbero essere integrate, stando al disposto del secondo comma, "con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali".*

innovato rispetto all'argomento, che resta quindi disciplinato dall'art. 14, c.1 e 4, del CCNL del 1 aprile 1999.²⁶

Nella determina si legge che l'incremento, pari ad € 8.880 oltre oneri, trova la sua legittimazione nel parere reso nel 2014 dall'ARAN che però aveva consentito l'integrazione eccezionalmente, solo in presenza di determinati presupposti e solo per l'anno 2014, come confermato, e non poteva essere diversamente, anche dai successivi pareri resi dall'Agenzia sull'argomento.²⁷

4.4 Modalità di utilizzo delle risorse del fondo del comparto

Nel prospetto compilato dagli uffici dell'Ente (**allegato n.15**), sono stati indicati gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del periodo 2016-2020, ai sensi delle disposizioni contenute nell'art. 17 del CCNL 1 aprile 1999 e 68 del CCNL del 21 maggio 2018.

4.5 La produttività dei dipendenti ed il risultato delle PO

Come già visto nel precedente paragrafo sulla *performance* dei dirigenti, l'Ente approva annualmente piani della *performance* con annessi piani dettagliati degli obiettivi assegnati ai singoli dirigenti i quali provvedono alla valutazione delle posizioni organizzative e degli altri dipendenti.

In generale si osserva quanto già rappresentato nel paragrafo sulla *performance* dei dirigenti in merito allo sfasamento temporale tra l'approvazione del piano della *performance* e la pesatura degli obiettivi in esse previsti e sulla corresponsione della produttività per l'anno 2018 in assenza della validazione della relazione sulla performance.

L'importo per la produttività dei dipendenti viene corrisposto a cadenza biennale per cui, al momento della presente verifica, non si era ancora provveduto all'erogazione per gli anni 2019 e 2020. Sono stati esaminati, con metodo casuale, gli atti relativi alla produttività di alcuni dipendenti per l'annualità 2018 sulla base di un campione corrispondente al 20% della somma complessivamente erogata pari ad € 64.534,08.

L'esame della documentazione non ha rilevato criticità, come pure esente da rilievi è il procedimento seguito per l'erogazione dell'indennità di risultato alle posizioni organizzative, corrisposta nella misura del 15% rispetto alla retribuzione di posizione come evidenziato nella d.d. n. 77 del 14.01.2021

²⁶ Cfr. parere ARAN n. 12787/2018.

²⁷ Cfr ARAN RAL 1957/2018 *“In materia, la scrivente Agenzia non può che confermare le indicazioni più volte evidenziate nei propri orientamenti applicativi e cioè che: a) per il finanziamento del lavoro straordinario trovano applicazione in via esclusiva le regole dell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999, che stabiliscono le specifiche modalità di quantificazione delle risorse destinate a tale voce retributiva.....Pertanto, per effetto della complessiva disciplina del citato art.14 dell'1.4.1999 ed in mancanza di espresse deroghe in materia, si deve escludere ogni possibilità di integrazione delle risorse di cui si tratta con oneri direttamente a carico dei bilanci degli enti”*

Tuttavia si rileva anche in tale sede che, in assenza della validazione sulla relazione della *performance* per l'anno 2018, non si sarebbe potuto procedere alla liquidazione di detta indennità corrisposta invece con d.d. n.1704 del 26/11/2019 nella misura complessivamente pari ad € 13.433,39.

4.6 Le progressioni economiche orizzontali

Le progressioni orizzontali, nella *ratio* definita dal legislatore (art. 23 del d.lgs.150/09 anche nella nuova formulazione intervenuta con il d.lgs.74/2017 e art. 52 comma 1 bis del d.lgs.165/01), già presente nella norma contrattuale di riferimento (art. 5 CCNL del 31.03.1999), rispondono a finalità di incentivazione e valorizzazione del personale in servizio, nell'ottica del miglioramento dei servizi connesso ad una corretta attivazione del ciclo delle *performance* delineato dalla riforma Brunetta. Sulla base del dettato normativo, i beneficiari devono essere una quota limitata di dipendenti, essendo illegittimo stanziare risorse che arrivino ad attribuire la progressione orizzontale se non alla totalità dei dipendenti, comunque alla maggioranza. Per raggiungere lo scopo voluto dal legislatore è necessario che l'Ente, sulla base del sistema di valutazione di cui si è dotato (art. 6 CCNL del 31 marzo 1999, art. 7 d.lgs n.150/09 e art.5, comma 11 bis, del d.l. n.95/2012²⁸), dia effettiva applicazione al principio di selettività attraverso scelte autonome e ulteriori rispetto ai criteri di valutazione definiti a livello di CCDI. La stessa RGS nella circolare n.18 del 22 maggio 2018 (conto annuale 2017) aveva stabilito che il grado di selettività andasse riferito convenzionalmente ad una quota inferiore o uguale al 50%.

Il nuovo CCNL ha ribadito all'art. 16 che: *“La progressione economica di cui al comma 1, nel limite delle risorse effettivamente disponibili, è riconosciuta, in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, determinata tenendo conto anche degli effetti applicativi della disciplina del comma 6.”* La RGS, con la circolare n.15 del 16 maggio 2019 (conto annuale 2018), ha ulteriormente rafforzato il principio già espresso nella circolare al conto annuale 2017, prevedendo che il limite massimo del 50% vada riferito alla platea degli aventi diritto e non quindi a tutto il personale in servizio.

L'Ente, nel periodo considerato dalla verifica, ha attribuito le progressioni, sulla base dei criteri definiti nella parte normativa del CCDI stipulato in data 18.06.2019, sia per l'anno 2019, utilizzando le risorse stabilite nel CCDI parte economica stipulato in data 19.12.2019 per un importo complessivo pari a 10.000 euro, sia per l'anno 2020, utilizzando le risorse stanziare nel contratto decentrato integrativo sottoscritto il 23.12.2020 per un importo pari a 15.000 euro. Le graduatorie degli aventi diritto alla progressione sono state approvate con determinazioni del Segretario generale n.2058 del 17.12.2019 (11 dipendenti) e n.438 del 8 marzo 2021 (21 dipendenti). Non si sono riscontrate criticità sulle procedure seguite, fermo restando quanto evidenziato nel precedente paragrafo sull'impossibilità di procedere all'applicazione di sistemi premianti in assenza della validazione della relazione sulla *performance* che, sia per l'anno 2018 che per l'anno 2019, è stata approvata solo in data 21 febbraio 2021.

²⁸ Art. 5, comma 11-bis, d.l. n.95/2012: *“Per gli stessi fini di cui al comma 11, la misurazione e valutazione della performance individuale del personale è effettuata dal dirigente in relazione: a) al raggiungimento di specifici obiettivi di gruppo o individuali; b) al contributo assicurato alla performance dell'unità organizzativa di appartenenza e ai comportamenti organizzativi dimostrati”.*

4.7 Liquidazione incentivi tecnici

In materia di incentivi alla progettazione occorre distinguere sul piano temporale due fasi, quella fino al 18 aprile 2016, sotto la vigenza dell'art. 92 del d.lgs. n.163/2006 e quella successiva a tale data regolata dall'art. 113 del d.lgs. n.50/2016, come modificato dal correttivo d.lgs. n.56/2017. Diverso è l'ambito applicativo in quanto l'art. 92, commi 5 e 6, del d.lgs. n.163/2006, poi confluito nell'art.93, commi 7 bis e seguenti, sostanzialmente riprendeva il vecchio art. 18 della l. n.109/1994 in materia di progettazione di opere pubbliche, mentre il nuovo art. 113 rubricato "incentivi per funzioni tecniche", riconosce, previo regolamento e accordo in sede di contrattazione decentrata, emolumenti economici accessori per attività tecniche svolte esclusivamente per l'attività di programmazione e di verifica preventiva dei progetti e, in generale, per tutte le attività amministrative connesse agli appalti di lavori, nonché servizi o forniture, prima non incentivate. Sono stati esaminati gli incentivi corrisposti per gli anni 2018 e 2019 (pari a €10.838,89), sulla base di un campione selezionato con metodo casuale e corrispondente al 100% della somma complessivamente erogata.

Dalla determinazione n. 248/2018 (**allegato n.16**) relativa alla corresponsione degli incentivi per l'anno 2018, si evince che tali emolumenti si riferiscono ad interventi posti in essere in vigenza del d.lgs. n.163/2006, come modificato dal d.l. n.90/2014 convertito in legge n.114/2014.

Le norma di riferimento applicabile è dunque l'art. 93, commi 7 bis, ter e quater, del d.lgs. n.163/2006, introdotto dall'art. 13 del d.l. n. 90/2014, entrato in vigore in data 25/06/2014, che ha abrogato i commi 5 e 6 del previgente art. 92 del d.lgs. n.163/2006.

La disciplina del 2014 differisce dalla previgente, non solo quanto all'ambito soggettivo dei beneficiari (con inclusione prima, ed esclusione dopo, dei dirigenti), ma anche quanto alla misura delle risorse destinate all'incentivazione, al tetto massimo dell'incentivo annuo e all'ambito oggettivo delle attività incentivate.

Prima della novella del 2014, l'intera somma del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o un lavoro era destinata all'incentivazione, nella nuova disciplina tale importo del 2% alimenta un "fondo per la progettazione e l'innovazione" e di tale fondo solo l'80% è destinato all'incentivazione del personale, mentre il restante 20% ha una diversa destinazione. Nella previgente disciplina si stabiliva poi che "limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non potesse superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo", con riferimento ai singoli incentivi corrisposti. Nella nuova disciplina, invece, "gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo".

Condizioni legittimanti per la corresponsione dell'incentivo sono l'adozione di apposito regolamento e la contrattazione decentrata sui criteri di riparto degli incentivi medesimi²⁹.

In caso di mancata adozione del regolamento per l'erogazione dell'incentivo per il periodo compreso tra l'entrata in vigore dell'art.13 bis del d.l. n.90/2014, che ha introdotto l'art. 93, commi 7 bis e ss.. e l'entrata in vigore del d.lgs. n.50/2016, la Corte dei conti Liguria con la delibera n. 31/2019, discostandosi da precedenti orientamenti, ha ritenuto possibile liquidare detti incentivi in virtù di

²⁹ Cfr artt. 93, commi 7 bis e ter, d.lgs. n.163/2006

apposita norma con efficacia retroattiva contenuta nel nuovo Regolamento adottato dall'Ente in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n.50/2016, fermo restando il rispetto dei criteri di liquidazione previsti dalla normativa in vigore al tempo dell'attività incentivabile. Precisa la Corte che, in assenza di apposita disposizione regolamentare, risulta impossibile procedere alla liquidazione degli incentivi.

Dalla suddetta determina e dall'esame degli atti nella stessa richiamati, si evidenzia che l'Ente, pur avendo calcolato gli incentivi secondo la disciplina introdotta dal d.l. n.90/2014, tuttavia ha erogato gli stessi, non solo in assenza di specifico accordo decentrato, ma anche facendo riferimento al vecchio Regolamento dell'Ente approvato con delibera GC n. 137 del 26/07/2011, mai adeguato rispetto alla nuova disciplina. L'Ente ha adottato un nuovo Regolamento solo con delibera GC n.265 del 13/12/2018, in esecuzione della disciplina introdotta con il d.lgs. n.50/2016, senza tuttavia dettare disposizioni per il periodo antecedente al 19 aprile 2016 ed avendo in ogni caso già provveduto a liquidare gli incentivi in assenza delle condizioni legittimanti richieste dalla normativa.

Non si rilevano criticità per gli incentivi riferiti all'annualità 2019 (d.d. n.121/2019) ricadenti nell'applicazione del d.lgs. n.50/2016 e conseguente Regolamento approvato dall'Ente con la citata delibera GC n. 265 del 13/12/2018.

4.8 Le specifiche responsabilità

L'art. 17, comma 2, del CCNL del 01/04/1999, come modificato dall'art. 36, comma 2, del CCNL del 22/01/2004, disciplina alla lett. f) le indennità per specifiche responsabilità relative ad incarichi conferiti dall'Amministrazione in ragione del loro particolare spessore e che giustifichino, secondo criteri di ragionevolezza, un incremento stipendiale.³⁰ La lett. i) del medesimo articolo prevede l'indennità da corrispondere a determinate figure professionali, quali ad esempio l'ufficiale di stato civile ed anagrafe o l'archivista, in ragione delle specifiche responsabilità. Diversa è l'entità dell'indennità che nel primo caso può raggiungere l'importo di 2.500 euro, mentre nel secondo caso è stabilita dal contratto in 300 euro. Tali indennità sono state confermate nell'articolo 70 quinquies del nuovo CCNL funzioni enti locali del 21 maggio 2018 che ha modificato l'importo, elevato rispettivamente a 3.000 e 350 euro.

Dalla documentazione esaminata, su un campione corrispondente a circa il 50% della somma complessivamente erogata per gli anni 2018 e 2019³¹, è emerso che l'Ente corrisponde entrambe le

³⁰ Cfr. Aran RAL _1564/2013 secondo cui *"Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un "responsabile di procedimento complesso", ai sensi della legge 241/1990, oppure di altri "incarichi" formalmente affidati dai dirigenti o dai competenti responsabili dei servizi, che impongono la assunzione di una qualche e diretta responsabilità di iniziativa e di risultato (svolgimento di specifici compiti che comportano responsabilità di gruppo o di procedimento), ecc. Non si ritiene, pertanto, sufficiente la sussistenza di una responsabilità di procedimento semplice per giustificare il riconoscimento del compenso di cui si tratta"*. In tal senso anche Aran RAL_1741/15.

³¹ Per l'anno 2018 è stata erogata la complessiva somma pari ad € 20.236,66, come attestato dall'Ente nella tabella sul salario accessorio corrisposto e per l'anno 2019 la somma pari ad € 20.469,16, comprensiva dell'indennità di funzione corrisposta al personale del corpo di polizia municipale ai sensi dell'art.56 sexies del CCNL del 21/05/2018, giusta d.d. n.693/2020. Sono stati in particolare esaminate le d.d. n.363 e 379 del 2018 e relativi allegati e le d.d. n.567, 559, 2021, 2066 del 2019 e relativi allegati, 693/2020 e 491/2021 e relativi allegati.

indennità. In particolare, gli incarichi di cui all'art. 17, c.2, lett.f), del CCNL del 1999, ora art.70 quinquies, c.1, del nuovo CCNL, sono stati attribuiti al personale di cat. B, C e D non incaricato di posizione organizzativa, ai sensi degli artt. 6 del CCDI parte normativa 2015-2017 (fino al 30 giugno 2019) e 8 CCDI parte normativa 2019-2021 sottoscritto il 18 giugno 2019. L'indennità economica massima prevista è di € 2.500, attribuita in proporzione al punteggio ottenuto secondo opportuni criteri di pesatura previsti dalle disposizioni contrattuali e applicati dai singoli dirigenti responsabili.

Non si sono riscontrate criticità.

4.9 L'indennità di turnazione e maggiorazione giorni festivi

In materia di indennità spettante al personale che svolge il turno su 6 giorni settimanali, in caso di rientro in giorno festivo, si sono espresse più volte sia la stessa ARAN³² che la Corte di Cassazione³³ stabilendo che, nel caso del giorno festivo infrasettimanale, vada riconosciuta al dipendente la maggiorazione del 30% ai sensi dell'art. 22, c. 5, CCNL 2000, mentre nel caso di rientro nella giornata destinata al riposo settimanale di tutto il personale dipendente spetta la maggiorazione del 50% di cui all'art. 24, c.1, CCNL 2000³⁴. Non è possibile, dunque, applicare, in caso di rientro in giorno festivo, il diverso istituto del lavoro straordinario.

Sono stati esaminati, su un campione corrispondente a circa il 20% della somma complessivamente erogata per l'anno 2019 pari ad €19.219,99, di cui € 4.202,27 per il turno prestato in giorno festivo³⁵, gli atti relativi alle modalità di liquidazione dell'indennità di turno e delle maggiorazioni in giorno festivo delle sette unità di personale impegnate nella gestione del servizio di polizia municipale svolto in forma associata con il Comune di Montevarchi.

Non si sono riscontrate criticità.

³² Cfr. Aran Ral 1973/2018 “*ove, in relazione all'orario di servizio adottato presso l'ente, il turno sia stato articolato sui giorni della settimana considerati lavorativi (cinque, sei o sette, secondo la specifica organizzazione del tempo di lavoro adottata), esso ricomprende necessariamente anche le eventuali festività infrasettimanali ricadenti in tale arco temporale. Infatti, lo scopo dell'organizzazione del lavoro del turno è proprio la garanzia della continuità dell'erogazione del servizio; 2. al lavoratore chiamato a rendere la propria prestazione lavorativa, nell'ambito di un'organizzazione del lavoro per turno, in giornata festiva infrasettimanale (che rappresenta per il turnista una giornata lavorativa ordinaria) spetta solo il compenso previsto dall'art.22, comma 5, secondo alinea, del CCNL del 14.9.2000 (maggiorazione del 30% della retribuzione di cui all'art.52, comma 2, lett. c), del medesimo CCNL, sostituito oggi dall'art. 10 del CCNL del 9.5.2006), con esclusione di ogni possibilità dello stesso di fruire, in aggiunta o in sostituzione del suddetto compenso (ipotesi non contemplate e non consentite in alcun modo dalla disciplina contrattuale), anche di un riposo compensativo equivalente alla festività infrasettimanale non goduta”.*

³³ Cfr. di recente Corte di Cassazione- Sezione lavoro- sentenza n. 28893/2017.

³⁴ Cfr. Aran Ral 1914/ 2018 “*a) al lavoratore che presta lavoro nel giorno del riposo settimanale spetta un compenso aggiuntivo pari ad una maggiorazione del 50% della retribuzione oraria di cui all'art. 52, comma 2, lett. b) del CCNL del 14.9.2000, come sostituito dall'art. 10 del CCNL del 9.5.2006, commisurato alle ore di lavoro effettivamente prestate (pertanto, ad esempio, fatto 100 il valore della retribuzione oraria di cui all'art.10, comma 2, lett. b, del CCNL del 9.5.2006, l'importo del compenso dovuto al lavoratore sarà pari a 50 - e non a 150 per ogni ora di lavoro prestato)”.*

³⁵ In particolare sono state esaminate le d.d. n. 941, n.1167 e n.1587 del 2019 e relativi allegati.

5. Il Segretario generale

Il servizio di segreteria generale dell'Ente è stato svolto in forma associata con il Comune di Castelfranco Piandiscò, giuste rispettive delibere CC n. 60/2016 e n.50/2016, fino al 31/12/2019. Con decreto sindacale n.2 del 1 febbraio 2017 la titolarità della segreteria convenzionata veniva affidata dal Sindaco del Comune di Terranuova Bracciolini, in qualità di ente capofila, alla dottoressa Ilaria Naldini, attualmente in carica presso L'Ente.

Con decreto del sindaco n. 35 del 17/12/2020, sulla base della riorganizzazione disposta con delibera GC n.1 del 02/01/2020 e delle funzioni aggiuntive assegnate al Segretario con decreto sindacale n. 2 del 7/01/2020, è stata corrisposta la maggiorazione della posizione nella misura massima del 50%, giusta delibera GC n. 156 del 6/11/2020 avente ad oggetto i criteri per l'attribuzione della maggiorazione con effetto dal 1 gennaio 2020³⁶. La maggiorazione è stata riproposta con decreto del sindaco n.2 del 8 gennaio 2021, in seguito alla riorganizzazione dell'Ente disposta con delibera GC n.202 del 31/12/2020 e all'affidamento al Segretario generale delle funzioni relative alle responsabilità gestionali dell'Area affari generali e funzioni governative (fino alla scadenza del mandato del Sindaco) e dell'Unità organizzativa complessa Servizi informatici-Ufficio per la transizione al digitale (fino al 30/06/2021).

Al Segretario generale, per il periodo di vigenza della convenzione di segreteria è stata applicata, con determina n. 378 del 9 maggio 2017, la clausola del galleggiamento ai sensi dell'art. 41, c.5, del CCNL del 16/05/2001 (**allegato n.17**) per un importo mensile pari alla differenza tra la retribuzione di posizione del segretario di fascia B (€18.592,45) e quella percepita dalla posizione dirigenziale più elevata.³⁷

Si riporta di seguito la retribuzione di posizione effettivamente corrisposta al segretario dal 1 febbraio 2017 al 31/12/2020, sulla base dei dati pubblicati nell'apposita sezione di amministrazione trasparente.

Tabella n.11- retribuzione Segretario generale

Anno	2017 (dal 1.02)	2018	2019	2020
Retr. posizione segr. (A)	15.584,53	15.584,53	15.186,80	15.584,53
Maggiorazione convenzione segreteria art. 45 (B)	14.789,32	16.291,92	15.955,29	0
Maggiorazione art. 41. C.4 (C)	0	0	0	0*
Totale (A+B+C)	30.373,85	31.876,45	31.142,09	15.584,53

³⁶ Sulla possibile retrodatazione di effetti economici connessi alla retribuzione cfr. sentenza Tribunale di Nola sentenza del 26/09/2017 che richiama pronuncia della CdC n. 714 del 12/04/2011 per cui gli effetti di un atto possono essere retrodatati se ciò è giustificato dalla sussistenza dei presupposti fattuali che normativamente consentono una modifica della retribuzione.

³⁷ La posizione è stata rideterminata dal 1 gennaio 2018 in seguito a pesatura effettuata con delibera GC n.64/2018; per l'anno 2020 la retribuzione percepita dall'unico dirigente in servizio risulta pari ad € 22.586,98, rideterminata poi con delibera GC n.170 del 4 dicembre 2020).

Retribuzione percepita dalla posizione dirigenziale più elevata	24.467,97	24.717,80	24.717,80	22.586,98
Galleggiamento art. 41 c. 5 (D)	5.875,61	6.010,08	5.969,01	6.125,34
Totale posizione corrisposta al segretario (A+B+C+D)	36.249,46	37.886,53	37.111,1	21.709,87

*per l'anno 2020 la maggiorazione ai sensi dell'art. 41, c.4, pari al 50% della retribuzione di posizione del segretario, è stata prevista con decreto del sindaco n.35 del 17/12/2020 ma non risulta corrisposta.

Emergono criticità per il calcolo del galleggiamento di cui all'art. 41, c. 5, CCNL, in quanto, ai fini della corretta determinazione, occorre considerare non solo l'eventuale maggiorazione ai sensi dell'art. 41, c. 4, ma anche la maggiorazione del 25% per sedi di segreteria convenzionata di cui all'art. 45 del CCNL.³⁸

Come espresso dalla stessa Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali nel parere n.5/2011 *“al fine di verificare la sussistenza dei presupposti affinché possa operare il galleggiamento, la retribuzione di posizione deve essere considerata, pertanto, già comprensiva della maggiorazione del 25% di cui all'art. 45. Diversamente opinando, al segretario sarebbe erogata di fatto una retribuzione di posizione di importo più elevato di quella prevista per il funzionario incaricato della più elevata posizione organizzativa, andando ben oltre le intenzioni del CCNL”*. In sostanza, l'incremento stipendiale deve essere applicato in via residuale per colmare l'eventuale differenza in negativo tra la retribuzione del segretario e quella del dirigente di livello più elevato presente nell'Ente, pertanto il galleggiamento è applicabile solo dopo che sono state calcolate tutte le maggiorazioni ivi comprese quelle dell'art. 45.

Come si evince dalle retribuzioni corrisposte alla dottoressa Naldini l'Ente, dal 1 febbraio 2017 al 31 dicembre 2019, ha operato il galleggiamento prima di computare la maggiorazione del 25% per la segreteria convenzionata.

Per quanto riguarda l'anno 2020 il galleggiamento è stato correttamente corrisposto essendo cessata al 31/12/2019 la convenzione di segreteria; tuttavia, considerato che l'Ente, con il citato decreto del sindaco n. 35/2020, ha disposto con effetto retroattivo dal 1 gennaio 2020 la corresponsione della maggiorazione al segretario ai sensi dell'art. 41, c.4, si raccomanda, come tra l'altro già previsto nella stessa determina n.2632 del 28/12/2020 (**allegato n.18**), di effettuare gli opportuni conguagli, tenuto conto che il galleggiamento per l'anno in questione risulta già erogato.

Non si sono riscontrate criticità per la corresponsione dell'indennità di risultato al Segretario generale per gli anni 2017 e 2018. L'indennità di risultato per le annualità successive non risulta ancora liquidata.

³⁸ Cfr parere Agenzia dei segretari comunali e provinciali n.5/2011.

6. Gli incarichi autorizzati ai dipendenti

Principio generale del nostro ordinamento, fissato dall'art. 98 della Costituzione, è il dovere di esclusività del rapporto di pubblico impiego. La stessa giurisprudenza è stata sempre ferma nel riconoscere tale principio.³⁹. Ciò premesso, l'art. 53, comma 6, del d.lgs. n.165/2001 prevede casi in cui tale principio non viene scalfito dal conferimento di incarichi esterni o in ragione dell'occasionalità e sporadicità degli stessi, oppure in base alla tipologia che ne scongiura i caratteri di un rapporto di lavoro parallelo. Mentre in quest'ultimo caso non necessita alcuna autorizzazione, nel primo caso la ricorrenza di determinati presupposti deve essere valutata dal dirigente responsabile, al momento dell'autorizzazione dell'incarico.

Nel Comune di Terranuova Bracciolini la materia è regolata dalle disposizioni di cui agli artt.89 e 90 del Regolamento sull'ordinamento uffici e servizi.

Alla luce di tali presupposti sono stati esaminati, a campione, alcuni incarichi autorizzati dall'Ente ai propri dipendenti, riepilogati nella seguente tabella.

Tabella n. 12- campione incarichi autorizzati

1	Dipendente	E. C.
	Anno	2017
	Oggetto:	collaborazione presso altro Comune per istruttoria pratiche edilizie
	Durata:	tre mesi dal 1.04.2017
	Importo lordo liquidato:	3.000
	Autorizzazione:	DD n.224 del 17 marzo 2017
	Norme di riferimento:	art. 53 d.lgs.165/2001
2	Dipendente	M. M.
	Anno	2018
	Oggetto	Collaborazione istituto comprensivo statale assistenza informatica
	Durata	Maggio-dicembre 2018
	Importo lordo liquidato	1.492
	Autorizzazione	DD n.514 del 5.06.2018
	Norme di riferimento	Art. 53 d.lgs. 165/2001
	Anno	2019
	Oggetto	Collaborazione istituto comprensivo statale assistenza informatica
	Durata	100 ore
	Importo lordo liquidato	783,41
	Autorizzazione	DD n.128 del 6.02.2019

³⁹ Cfr Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Emilia Romagna, sentenza n.818/2007 “*il dipendente pubblico deve dedicare all'ufficio tutta la propria capacità lavorativa, intellettuale e materiale*” . Sul punto anche Funzione Pubblica, parere 18 novembre 2003, n.182/03.

	Norme di riferimento	Art. 53 d.lgs. 165/2001
3	Dipendente	G.R.
	Anno	2020
	Oggetto	attività tecnica presso Ente Morale ubicato in altro Comune
	Durata	01.01.2020-31.12.2020
	Importo lordo liquidato	2.500
	Autorizzazione	DD n.2003 del 19.12.2019
	Norme di riferimento	Art. 53 d.lgs. 165/2001
4	Dipendente	D.N.M.
	Anno	2021
	Oggetto	Collaborazione istituto comprensivo statale per realizzazione web-radio
	Durata	30 ore
	Importo lordo previsto	1.200
	Autorizzazione	Autorizzazione del dirigente del 18 marzo 2021
	Norme di riferimento	Art. 53 d.lgs. 165/2001

Non si riscontrano criticità per gli incarichi in questione che sono stati trasmessi all'Anagrafe delle Prestazioni e risultano pubblicati sul sito Amministrazione trasparente in osservanza di quanto previsto dall'art. 18 c.1 d.lgs. 33/2013.

7. Gli incarichi esterni

La disciplina del conferimento di incarichi di consulenza e collaborazione da parte delle pubbliche amministrazioni è contenuta nell'art. 7, commi 6 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001, testo unico sul pubblico impiego (Tupì). La norma prescrive che le PA, solo per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, possano conferire incarichi, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale (artt. 2222 e 2229 cod. civ.) o di collaborazione (con i limiti di cui all'art. 7, c.5 bis, del d.lgs.165/2001), ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria. In particolare, la norma richiede l'accertamento preliminare di predeterminati presupposti: a) oggetto della prestazione corrispondente alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, nonché ad obiettivi e progetti specifici; b) impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane interne; c) temporaneità della prestazione (con divieto di rinnovo e proroga dell'incarico originario solo in via eccezionale al solo fine di completare il progetto, e sempre che i ritardi non siano imputabili al collaboratore); d) preventiva determinazione di durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

In merito alle collaborazioni esterne il Segretario generale dell'Ente, con *mail* del 17/02/2021, ha rappresentato che solo per l'anno 2018 è stata adottata la delibera avente ad oggetto il programma annuale degli incarichi mentre per le restanti annualità, dal 2016 al 2020, la stessa non è stata adottata.

Si legge sempre nella mail del segretario che l'Ente, per quanto concerne il limite di spesa annuale, fatti salvi i limiti previste dalle norme intervenute nel settore nel periodo considerato⁴⁰, ha sempre fatto riferimento al limite previsto all'interno del Regolamento approvato con delibere GC n. 17/2007 e 121/2008 che fissa, per le annualità successive al 2008, un limite pari al 5% delle spese di personale.

Da un riscontro sul portale dell'Ente e sulla base di quanto dichiarato dal Segretario generale nella mail citata, nel periodo considerato non sono stati conferiti incarichi di collaborazione e consulenza o comunque rientranti nella fattispecie di cui all'art. 7, c.6, del d.lgs. n.165/2001.

Si evidenzia che le disposizioni di cui all'art. 3, commi 55 e 56, della legge finanziaria del 2008 in merito al programma annuale degli incarichi ed al limite di spesa annuale per il conferimento degli stessi, non sono venute meno per effetto delle norme che hanno abrogato i vincoli di spesa di cui all'art. 6, c.7, del d.l. n.78/2010. In particolare, il comma 56 dell'art. 3 l. n..244/2007, come modificato dall'art. 46, c.3, d.l. n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008, stabilisce che il limite di spesa annua per gli incarichi di collaborazione è fissato nel bilancio preventivo e non più nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi come era invece previsto nella versione precedente alle modifiche introdotte. La stessa Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 6/08 stabilisce che *“il limite massimo di spesa deve essere fissato discrezionalmente dall'Ente con particolare riguardo alla spesa per il personale, attraverso una previsione annua”*.

L'Ente ha osservato quanto disposto dalle norme sopra richiamate solo per l'anno 2018 con l'approvazione della delibera di CC n.87 del 22 dicembre 2017 con cui viene determinato il limite di spesa annuale, pur in assenza di conferimento di incarichi per l'annualità in questione e nonostante la non applicazione del vincolo di cui all'art. 6, comma 7, n. del d.l.78/2010 alla luce dell'art. 21 bis del d.l. n.50/2017⁴¹

Si invita pertanto l'Ente, per il futuro, ad osservare quanto previsto nelle norme esaminate.

⁴⁰ Il limite di spesa per incarichi di collaborazione e consulenza è stato fissato dall'art. 6, c.7 del d.l. n.78/2010 nella misura pari al 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009. Con il d.l. n.101/2013 art. 1, c.5, si stabilisce che per l'anno 2014 la spesa non può superare l'80% di quella sostenuta nel 2013 e per l'anno 2015 il 75% di quella sostenuta nel 2014. Con l'art. 14, comma 1, del d.l. n.66/2014 convertito in legge 23 giugno 2014 n.89, si stabilisce che, fermi restando i limiti previsti dall'art. 6, comma 7, del d.l. n.78/2010, è fatto divieto assoluto di conferire incarichi al superamento di limiti parametrati alla spesa di personale desunta dal conto annuale 2012, fissati in una percentuale pari al 4,2% per enti con spesa di personale inferiore a 5 milioni di euro. Tale limite dunque si aggiunge ma non sostituisce quelli previsti dall'art. 6, c. 7, del d.l. n.78/2010 e dell'art. 1, c.5, d.l. n.101/2013 (cfr. Cdc, Sezione controllo Puglia n.131/2014/PAR). Con l'art.21 bis del d.l. n. 50/2017 convertito in legge 21 giugno 2017 n.96., il vincolo di spesa di cui all'art. 6, c.7, del d.l. n.78/2010 è stato escluso per l'anno 2017 per i comuni virtuosi che avessero approvato il rendiconto 2016 entro il 30/04/2017 e che avessero rispettato nell'anno precedente il saldo tra entrate finali e spese finali di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n.243. Tale esclusione è stata confermata a regime per gli enti locali che approvano il bilancio di previsione entro il 31 dicembre e che hanno rispettato l'obiettivo di finanza pubblica sempre per l'anno precedente. Con l'art. 57, c.2, d.l. n.124/2019 è stato abrogato dall'anno 2020 il vincolo in questione.

⁴¹ Si rappresenta che l'Ente rientrava nei requisiti previsti dall'art. 21 bis del d.l. n.50/2017, anche nell'applicazione a regime (approvazione bilancio di previsione entro il 31 dicembre esercizio precedente e rispetto saldo di finanza pubblica).

8. La tempestività dei pagamenti

Per contrastare il cronico ritardo nei pagamenti delle fatture commerciali ed adeguarsi alle direttive europee in materia, il legislatore, con l'art. 4 del d.lgs. 9/10/2002, n. 231, come modificato dal d.lgs. 9/11/12, n. 192, ha fissato il termine di pagamento delle fatture commerciali in trenta giorni, che possono essere elevati fino a sessanta con clausola da provare per iscritto, qualora ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura del contratto o da talune sue caratteristiche: in caso di superamento del termine scatta *ope legis* il decorso degli interessi moratori.

Con la stessa finalità, sono stati anche imposti alle pubbliche amministrazioni specifici obblighi di pubblicità: l'art. 33 del d.lgs. 14/03/2013, n. 33, come novellato prima dall'art. 8 d.lgs. 24/04/2014, n. 66 e poi dall'art. 29 del d.lgs. 25/05/2016, n. 97, prevede che esse pubblichino un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti e, a decorrere dal 2015, anche uno trimestrale, indicando, altresì, il volume complessivo dei debiti non pagati ed il numero dei creditori.

L'Ente pubblica tali informazioni nella sotto-sezione "Pagamenti dell'Amministrazione", sotto-sezione di secondo livello "Indicatore di tempestività dei pagamenti", evidenziando un indice di tempestività negativo (per l'anno 2020: -20,27), dimostrativo di un anticipo dei pagamenti sulle scadenze delle fatture.

9. Trasparenza ed anticorruzione

Con decreto sindacale n. 26 del 31/05/2019, l'attuale Segretario generale, è stato confermato Responsabile per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (precedente decreto sindacale n.6/2017), ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 190/2012 come modificato dall'art. 41 d.lgs. n.97/2016.

A partire dall'anno 2014, la Giunta comunale ha approvato i piani triennali per la prevenzione della corruzione pubblicati nell'apposita sezione del portale.

La verifica dell'efficace attuazione dei piani triennali e della loro idoneità ed adeguatezza è contenuta nelle relazioni annuali redatte dal Responsabile della prevenzione della corruzione per gli anni 2016-2020, mediante l'utilizzo della scheda *standard* a risposte multiple adottata dall'ANAC (art. 1, comma 14, della legge n. 190/2012).

Per gli anni 2016-2020 risulta pubblicata nella sezione *Amministrazione trasparente – Controlli e rilievi sull'amministrazione – Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe*, l'attestazione del nucleo di valutazione circa l'osservanza degli obblighi di trasparenza e integrità, ai sensi dell'art. 14, c. 4, lett. g), del d.lgs. 27.10.09, n. 150, secondo la griglia di rilevazione-tipo approvata dall'ANAC.

La sezione *Amministrazione trasparente* sul sito istituzionale del Comune è strutturata secondo lo schema definito nell'allegato A del d.lgs. n. 33/2013. Nelle singole sezioni sono accessibili i dati e le informazioni in coerenza con le previsioni del legislatore nazionale.

10. Le risorse per l'emergenza da Covid-19

Al riguardo, si segnala che è in corso di predisposizione il nuovo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno sostitutivo del decreto interministeriale n. 212342 del 3 novembre 2020, emanato in attuazione del richiamato articolo 39, al fine di accogliere tutte le novità normative introdotte dalla citata legge n. 178 del 2020, ma, soprattutto, per le necessarie modifiche e integrazioni al modello COVID-19 emerse dalle segnalazioni degli enti.

10.1 Impatto dell'emergenza sul bilancio dell'Ente anno 2020

Preliminarmente occorre rappresentare che la verifica si è svolta in un momento di giustificate difficoltà organizzative dell'ufficio finanziario che non hanno consentito di acquisire né una rendicontazione sui fondi utilizzati per l'emergenza pandemica, né dati di preconsuntivo di bilancio.

Stante tali carenze informative, l'indagine è stata svolta attraverso l'esame dei seguenti atti scaricati dalle apposite sezioni del sito dell'Ente e del Ministero dell'interno:

- 1) elenco trasferimenti connessi all'emergenza sanitaria da Covid-19 pubblicati sull'apposita sezione del sito ministeriale;
- 2) delibere di Consiglio comunale/ Giunta comunale su variazioni bilancio e relativi allegati compresi gli stralci dei verbali delle sedute del Consiglio Comunale
- 3) delibere di Giunta comunale su variazioni PEG conseguenti alle variazioni di bilancio;

L'esame della documentazione ha evidenziato in alcuni casi la mancata istituzione di capitoli ad hoc per ogni contributo introitato, rendendone poco agevole l'identificabilità e visibilità a bilancio.

Si fornisce di seguito un riepilogo di tutti i contributi ricevuti dal Comune di Terranuova Bracciolini secondo quanto pubblicato dallo stesso Ministero dell'interno, integrato con l'elenco fornito dallo stesso Ente (**allegato n.19**).

Oggetto	Norma di riferimento	Importo erogato
Mantenimento funzioni fondamentali	Art.106 d.l. 34/2020	815.115,82
Mantenimento funzioni fondamentali spese trasporto	Art. 39 d.l.104/2020	73.517,10
Totale fondo funzioni fondamentali		888.632,92
Solidarietà alimentare	Ordinanza Protezione civile n.658/2020	65.043,81
Solidarietà alimentare	Art. 19 decies d.l.137/2020 e art. 2 d.l. 154/2020	65.043,81
Totale fondo solidarietà alimentare		130.087,62
minori entrate Cosap	art. 181 c. 5 d.l.34/2020	21.759,36
minori entrate Tosap	art. 109 c. 2 d.l.104/2020	7.253,67
minori entrate Tosap e Cosap	art.181 c.1 quater d.l.34/2020	10.176,45
Totale fondo minori entrate Tosap- Cosap		39.189,48
Rimborso spese sanificazione, dispositivi di protezione ecc.	art.114 d.l.18/2020	9.663,48

Rimborso spese sanificazione seggi elettorali	art. 34 bis d.l.104/2020	7.703,34
Totale rimborso spese sanificazione		17.366,82
Straordinario polizia locale	art. 115 d.l.18/2020	1.648,14
Servizio ordine pubblico per emergenza Covid	Circolare del Ministero Interno n.333 del 13 marzo 2020	6.687,05
Totale rimborso spese polizia locale		8.335,19
Ristoro esenzione prima rata IMU turistica	art. 177 c.2 d.l. 34/2020	21.585,34
Ristoro esenzione seconda rata IMU turistica	art. 78 c.1 d.l.104/2020	23.250,02
Totale fondo ristori esenzione rate IMU settore turistico		44.835,36
Contributo centri estivi	Art. 105 d.l.34/2020	30.252,23
Contributo Miur per compensare minori rette scuola infanzia	Art. 233 c.3 d.l. 34/2020	20.422,38 (ricevuto a dicembre 2020)
Totale contributi ristoro minori rette scuola infanzia		
Contributo Ministero beni e attività culturali e per il turismo per acquisto libri	Art. 183 c.2 d.l. 34/2020	10.001,90
Totale contributi statali erogati		1.189.123,9

10.2 Le variazioni di bilancio del Comune nell'anno 2020 in relazione all'emergenza da Covid-

19

Occorre premettere, ai fini dell'indagine svolta, che il Comune di Terranuova Bracciolini, essendo sede di discarica, beneficia di un'indennità di disagio commisurata ai conferimenti; inoltre, in qualità di Comune capofila del Piano Sanitario di zona, riceve trasferimenti regionali che poi vengono ritrasferiti ai vari Comuni del distretto per cui molte variazioni di bilancio risentono di queste maggiori entrate che trovano poi esatta corrispondenza nella spesa. L'Ente è solito approvare il bilancio di previsione entro il mese di dicembre dell'esercizio precedente; in particolare, per l'anno 2020 il bilancio di previsione era stato approvato con delibera CC n. 97 del 27/12/2019. Nel corso dell'esercizio sono state apportate 9 variazioni di bilancio, analogamente a quanto verificatosi anche per il precedente esercizio 2019.

Fatta eccezione per la prima variazione approvata con delibera CC n.6 del 29 febbraio 2020, non interessata dall'emergenza, le altre variazioni ne evidenziano gli effetti e pertanto verranno singolarmente di seguito esaminate. Al termine di questo excursus si cercherà di trarre alcune conclusioni, ovviamente tenendo conti di alcune approssimazioni connesse alla mancanza di dati di pre-consuntivo.

La seconda variazione di bilancio

Con la seconda variazione di bilancio approvata con delibera GC n. 45/2020, ratificata con delibera CC n.11 del 5 maggio 2020, si incassa il primo contributo di solidarietà alimentare pari ad euro **65.043,81** che viene assegnato alla Caritas, come riepilogato nella seguente tabella:

Tabella n.13- seconda variazione di bilancio (delibera GC n.45/2020)

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese	Minori spese	Saldo
65.043,81	0	65.043,81	0	0

La terza variazione di bilancio

Con la terza variazione di bilancio si incassa il contributo statale di € 9.663,48 per sanificazione e acquisto dispositivi di sicurezza, oltre al contributo di € 1648,14 per lo straordinario del corpo di polizia locale, per un importo complessivo pari ad € **11.311,62** come evidenziato nella seguente tabella:

Tabella n.14- terza variazione di bilancio (delibera CC n. 12 del 5 maggio 2020)

Maggiori entrate	Maggiori spese	Minori spese	saldo
11.311,62	13.211,62	1.900	0
Contributi statali per sanificazione, lavoro straordinario e dispositivi protezione corpo polizia locale	sanificazione, lavoro straordinario e dispositivi protezione corpo polizia locale	varie	

La quarta variazione di bilancio

Con la quarta variazione di bilancio, oltre all'iscrizione di apposito contributo regionale in entrata per l'organizzazione dei centri estivi e all'implementazione di capitoli di entrata incipienti, si rende necessario operare degli aggiustamenti sul lato della spesa proprio conseguenti all'emergenza pandemica e relativi all'adeguamento degli uffici per la riapertura dopo il *lockdown*, all'organizzazione dei centri estivi, alla gestione del parco pubblico e delle aree verdi. Le maggiori spese, al netto di quelle per i centri estivi finanziate da apposito contributo regionale, sono compensate dalle minori spese come riepilogato nella seguente tabella:

Tabella n.15- quarta variazione di bilancio (CC n.17 del 11/06/2020)

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese	Minori spese	Saldo
9.491,21	0	82.991,21	73.500	0

La quinta variazione di bilancio

Con la quinta variazione di bilancio si registra una maggiore entrata relativa al contributo statale per la scuola dell'infanzia pari a 21.037,39, che viene destinato a coprire le minori entrate dagli utenti dei servizi all'infanzia per un importo pari ad € 42.037,39⁴².

Altra entrata connessa all'emergenza Covid è il contributo regionale straordinario sul canone di locazione per euro 36.105. Anche in questo caso le minori entrate vengono comunque compensate dalle minori spese come riepilogato nella seguente tabella.

Tabella n.16- quinta variazione di bilancio (CC n.26 del 30/06.2020)

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese	Minori spese	Saldo
74.142,39	52.837,39	81.565	60.260	0

La sesta variazione di bilancio- Assestamento di bilancio (CC n.29 del 30/07/2020)

La prima corposa variazione di bilancio è ovviamente quella connessa all'assestamento approvata con delibera CC 29 del 30.07.2020, le cui risultanze complessive sono riepilogate nella seguente tabella.

Tabella n.17- sesta variazione di bilancio/ assestamento

Maggiori entrate		Minori entrate		Maggiori spese (Titolo I)	Minori spese (Titolo I)	saldo
958.761,90		482.126,44		868.162,77	391.527,31	0
Avanzo	100.000	Titolo I	97.136,41*			
Titolo I	21.660,69	Titolo II	0			
Titolo II	814.093,21	Titolo III	384.990,03			
Titolo III	23.008					

*Tale cifra è la risultante della differenza tra le maggiori entrate IMU pari ad € 728.863,59 e le minori entrate TASI pari ad € 826.000 confluite nel capitolo IMU in seguito alla riforma tributaria che ha unificato le due componenti nel complessivo importo della nuova IMU⁴³.

⁴² Cfr dati variazione PEG approvata con delibera GC n.80/2020

⁴³ La legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", che abolisce, a decorrere dal 2020, l'Imposta Unica Comunale (IUC) di cui all'art. 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ad eccezione delle disposizioni relative alla

Come si legge nella delibera, l'Ente è ricorso all'applicazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione per euro 100.000 per finanziare la maggiore spesa del titolo I connessa alle agevolazioni per la TARI riconosciute alle attività economiche chiuse nel periodo di emergenza, come verrà più compiutamente analizzato nel pertinente paragrafo (v. infra par.).⁴⁴

Tra le maggiori entrate del titolo II si registra l'importo di € **30.252,23** relativo al contributo statale per i centri estivi e quello cumulativo di € **550.837,79 (c.d. Fondone)**, relativo a varie tipologie di trasferimenti connessi all'emergenza pandemica. Come già sopra osservato, si rileva la mancata individuazione all'interno del bilancio di capitoli ad hoc per individuare le singole voci in entrata e le corrispondenti voci in uscita, tenuto conto della eterogeneità delle fonti di finanziamento come evidenziato nel prospetto sui contributi ricevuti. Tali somme **finanziano minori entrate del titolo III pari a complessivi € 84.701,38** di cui: 20.000 relativi a minor introito di concessioni per manifestazioni fieristiche ed € 39.701,38 per minor introito da canone per occupazione spazi ed aree pubbliche; 8.000 per minor incasso parchimetri, 25.000 per minori proventi da manifestazioni estive.

Vengono inoltre utilizzate per finanziare **maggiori spese pari a complessivi € 420.000 di cui** 200.000 per agevolazioni tributarie TARI; 120.000 per conguagli vari relativi a utenze da riscaldamento, acqua e illuminazione e 100.000 per l'implementazione del servizio di raccolta rifiuti porta a porta. Non si registrano ulteriori maggiori spese connesse all'emergenza, mentre minori entrate del titolo III conseguenti all'impatto pandemico pari ad € 150.000 per il servizio di mensa scolastica, 26.000 per il trasporto degli alunni e 100.000 per la gestione del nido, risultano compensati da corrispondenti minori spese.

Si osserva in merito all'utilizzo del c.d. "Fondone" che, a rigore, lo stesso non avrebbe potuto finanziare spese non strettamente inerenti all'emergenza pandemica in corso, come il maggior debito dell'Ente conseguente a conguagli per utenze per circa 120.000. Per quanto concerne la copertura la maggiore spesa di € 200.000 per agevolazioni TARI si rimanda al successivo paragrafo.

La settima variazione di bilancio (delibera CC n.43 del 24.09.2020)

Si riporta nel sottostante prospetto il riepilogo delle variazioni deliberate.

Tabella n.18 –settima variazione di bilancio

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese	Minori spese	saldo
546.516,49	147.827,01	525.491,18	126.801,80	0

tassa sui rifiuti (Tari) ed istituisce la nuova IMU integralmente sostitutiva di IMU e TASI e disciplinata dalle disposizioni di cui ai commi da 739 a 783.

⁴⁴ La possibilità di utilizzare la quota di avanzo libero per il finanziamento di spesa corrente in deroga all'art. 187 Tuel, è stata riconosciuta, limitatamente all'anno 2020, dall'art. 109 del d.l. n.18/2020 per la copertura di spese strettamente connesse all'emergenza da Covid-19.

Le minori entrate, principalmente ascrivibili ai minori introiti derivanti dall'annullamento delle feste patronali ed alla riduzione delle rette per la scuola dell'infanzia, evenienze entrambe collegate agli effetti dell'emergenza pandemica, sono state compensate dalle minori spese e, quota parte, dal contributo statale di € 51.037,79 anticipato per l'annualità 2020-2021 di cui al d.lgs. n.65/2017 (Piano di Azione Nazionale Pluriennale per la promozione del sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione per le bambine e i bambini dalla nascita fino a sei anni). Tra le maggiori entrate da trasferimenti connessi all'emergenza Covid si registra anche il contributo statale di € **10.001,90** per l'acquisto di libri per le biblioteche e quello pari ad € **4.654** per l'ordine pubblico.

L'ottava variazione bilancio (CC n.51 del 31.10.2020)

Si riporta nel sottostante prospetto il riepilogo delle variazioni deliberate

Tabella n.19- ottava variazione di bilancio

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese	Minori spese	saldo
46.838,90	0	156.196,40	109.357,50	0

Tra le maggiori entrate si registrano somme riconducibili a vario titolo ai trasferimenti di cui al d.l. n.34/2020 per un importo complessivo pari ad € **14.041**. Anche in tal caso le maggiori spese, in parte connesse all'emergenza Covid-19, quali il potenziamento del servizio di trasporto (16.000), l'integrazione dei canoni di locazione (25.000), contributi alla scuola materna (15.000), si compensano con le minori spese.

La nona variazione di bilancio (delibera CC n.57 del 30/11/2020)

Con l'ultima variazione di bilancio vengono utilizzati svariati finanziamenti statali connessi all'emergenza. Nella seguente tabella vengono riepilogate le ultime variazioni apportate al bilancio dell'esercizio 2020.

Tabella n.20- nona variazione di bilancio

Maggiori entrate	Minori entrate	Maggiori spese (Titolo I)	Minori spese (Titolo I)	Saldo
884.241,02	415.789,77	844.552,77	380.601,52	4.500
Titolo I	4.418,9	Titolo I	409,90*	
Titolo II	813.267,62	Titolo II	0	
Titolo III	66.554,5	Titolo III	415.379,87	

*l'importo in diminuzione relativo all'IMU transita in realtà nel capitolo TASI (importo complessivo 4.418,9).

Tra le maggiori entrate del titolo II si registra l'importo di € **440.000**⁴⁵ relativo a varie tipologie di trasferimenti connessi all'emergenza pandemica, di € **65.043,81** relativo al secondo contributo statale per solidarietà alimentare e di **1.314,60** a titolo di contributo statale per ordine pubblico, per un totale di € **506.314,6**. Le maggiori entrate pari ad € 440.000, a parte un accantonamento di 130.000 euro sul bilancio del futuro esercizio per eventuali ulteriori spese connesse all'emergenza, hanno finanziato quota parte della maggiore spesa di 400.000 euro di cui 270.000 per minor distribuzione di dividendi da parte delle società partecipate ed € 130.000 per il minor contributo ricevuto a titolo di indennità di disagio per la discarica a causa dei minori conferimenti durante il *lockdown*.

Tra le maggiori spese, quella direttamente connessa all'implementazione di forniture e servizi per l'emergenza pandemica risulta pari a circa € 23.000 tra dotazioni informatiche, accessori per ufficio e gestione dei protocolli aziendali anti-Covid-19. In ogni caso, come evidenziato in tabella, tutte le maggiori spese sono finanziate sia da maggiori entrate che da minori spese tra le quali si registra in particolare la significativa somma di € 100.000 a titolo di minori sgravi concessi per la TARI, come verrà più compiutamente descritto nel seguente paragrafo.

10.3 L'impatto dell'emergenza sulle principali entrate del titolo I e del titolo III del bilancio (art. 106 d.l.34/2020)

L'art. 106, c.1, del d.l. n.34/2020, istitutivo del fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali (c.d. Fondone) prevede che *“Nelle more dell'adozione del decreto di cui al periodo precedente, entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legge, una quota pari al 30 per cento della componente del fondo spettante a ciascun comparto è erogata a ciascuno degli enti ricadenti nel medesimo comparto, a titolo di acconto sulle somme spettanti, in proporzione alle entrate al 31 dicembre 2019 di cui al titolo I e alle tipologie 1 e 2 del titolo III, come risultanti dal SIOPE. A seguito della verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese, da effettuare entro il (30 giugno 2022), si provvede all'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città' metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti mediante apposita rimodulazione dell'importo”*

L'art. 39 del d.l. n.104/2020 stabilisce al comma 2 che entro il 31 maggio 2021, gli enti devono certificare, sulla base del contributo complessivo ricevuto per le funzioni fondamentali, la perdita di gettito connessa all'emergenza Covid, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'epidemia.

In questa sede ci si limiterà dunque ad analizzare l'andamento di alcune principali entrate del Comune per verificare quale impatto ha avuto l'emergenza pandemica. In particolare, per un confronto tra il gettito dell'anno 2020 rispetto all'anno 2019 di alcune entrate tributarie ed extratributarie, in assenza di dati di preconsuntivo, sono stati analizzati i dati pubblicati su SIOPE e aggiornati al 25 marzo 2021, integrati con i dati trasmessi dal Comune per IMU-TASI e TARI⁴⁶, riepilogati nella seguente tabella.

⁴⁵ Come riferito dagli uffici dell'Ente, il dato risulta sovrastimato di circa 24.000 euro rispetto all'importo effettivamente erogato.

⁴⁶ I dati sono stati forniti dall'Ente rispettivamente con mail del 1 aprile e del 30 marzo

Tabella n.21- riepilogo generale entrate titolo I-dati Siope

Titolo I (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa)	
2019	7.039.353,83
2020	6.543.749,34
differenza	-495.604,49
Titolo I (entrate tributarie)	
2019	6.282.596,74
2020	5.797.412,88
differenza	-485.174,86

Tabella n.22- incassi principali entrate titolo I e titolo III (art. 106 d.l.34/2020)

Imposte-tasse-proventi assimilati	2019	2020	saldo	percentuale
IMU +TASI (dato fornito dall'Ente)	2.973.532,64	2.930.327,28	-43.205,36	
TARI (dato fornito dall'Ente)	1.893.927,35	1.810.223,55	-83.703,80	
Addizionale comunale IRPEF	797.493,70	624.188,76	-173.304,94	
Imposta comunale pubblicità e pubbliche affissioni	141.004,97	109.819,72	-31.185,25	
Entrate da erogazione di servizi (asilo, mensa, impianti sportivi ecc)	937.041,64	631.287,59	-305.754,05	
Entrate gestione beni (canone occupazione spazi e aree pubbliche, proventi da concessione di beni, locazioni)	768.985,16	750.230,24	-18.754,92	
Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	112.516,15	156.545,39	+44.029,24	

Il dato aggregato IMU+TASI, come già precedentemente visto (cfr. tabella n.17) tiene conto della riforma operata con l'art.1, commi da 738 a 782, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", che istituisce la nuova IMU integralmente sostitutiva di IMU e TASI.

Per quanto riguarda la TARI, l'Ente con delibera CC n. 41 del 24 settembre 2020 avente ad oggetto l'approvazione delle tariffe TARI per l'anno 2020, nelle more di approvazione del piano economico finanziario di cui all'art. 1, c.683, della l. n.147/2013 da parte dell'ATO Toscana Sud, si è avvalso della possibilità prevista dall'art. 107, c.5, del d.l. n.18/2020 di confermare anche per l'anno 2020 le tariffe approvate per l'anno 2019, in deroga alla copertura integrale dei costi e all'obbligo di determinare le tariffe in conformità del piano finanziario. Con precedenti deliberazioni l'Ente, in considerazione dell'emergenza epidemiologica in corso, aveva approvato forme di agevolazione/riduzione di cui si fornisce un breve *excursus*.

L'Autorità di Regolazione Energia Reti e Ambienti (ARERA), con delibera n.158 del 5 maggio 2020, aveva riconosciuto meccanismi agevolativi per le utenze non domestiche soggette a chiusura durante il *lockdown*. Il Comune, ritenendo tali misure già ricomprese nell'ampia potestà regolamentare riconosciuta dall'art.1, c.660, della legge 27 dicembre 2013, n.147⁴⁷, ha determinato agevolazioni più ampie di quelle previste nella citata delibera 158/2020 di ARERA.

Con delibera del CC n. 31 del 30 luglio 2020 ha quindi approvato il nuovo Regolamento della TARI e con successiva delibera di CC n.32, oltre a spostare le scadenze dei pagamenti al 30 settembre, 30 novembre e 31 gennaio 2021, ha stabilito, in esecuzione dell'art. 27 del citato Regolamento e dell'art. 1 c.660 della l. n. 147/2013, agevolazioni ulteriori per l'anno 2020 per le utenze non domestiche che avevano subito la chiusura da *lockdown*, riconoscendo una riduzione pari al 100% della parte fissa e della parte variabile del tributo.

L'Ente ha stimato tali minori entrate in € 200.000, prevedendo analogo esborso nella parte spesa del bilancio finanziato con quota parte del fondo per le funzioni fondamentali, come già rappresentato nel paragrafo relativo alla sesta variazione di bilancio approvata con delibera CC n. 29 del 30 luglio 2020. Occorre dire al riguardo che il c.d. Fondone avrebbe potuto finanziare solo il minor gettito per le agevolazioni obbligatorie di cui alla delibera n. 158 ARERA, ma non per quelle discrezionali che avrebbero dovuto trovare integrale copertura nelle risorse proprie dell'Ente.

Si ricorda che con lo stesso atto anche la quota di avanzo libero pari 100.000 euro veniva destinato alla copertura di tali agevolazioni.

Tali minori entrate tuttavia, a causa di minori richieste da parte dei contribuenti, rispetto a quelle preventivate, sono state poi stimate con la citata delibera CC n.41 del 24 settembre 2020, in euro 123.000, somma poi ridotta a 100.000 in sede di approvazione della nona variazione di bilancio.

Pertanto l'utilizzo del fondo per le funzioni fondamentali risulta ultroneo rispetto alle effettive esigenze.

Secondo il prospetto fornito dall'Ente (**allegato n. 20**), le agevolazioni complessivamente concesse sul tributo in questione per l'anno 2019 ammontano ad € 121.246, in misura di poco inferiore

⁴⁷ L'art. 1, c. 660, della l. n. 147/2013 consente ai Comuni di applicare riduzioni ed esenzioni ulteriori rispetto a quelle previste dalle lettere da a) a e) del comma 659 purché la relativa copertura sia prevista da apposite autorizzazioni di spesa e assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune. Il c.659 recita "*Il comune con regolamento di cui all'articolo 52 del decreto*

legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, può prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel caso di:

- a) abitazioni con unico occupante;*
- b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo;*
- c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente;*
- d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;*
- e) fabbricati rurali ad uso abitativo;*
- e-bis) attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti".*

dunque a quelle concesse nel 2020 per €152.723,79. Si riepiloga nel seguente prospetto l'andamento nei due esercizi 2019 e 2020 a dimostrazione della scarsa incidenza della pandemia sul relativo gettito.

Tabella n.23- andamento TARI 2019 e 2020

esercizio	accertato	agevolazioni	netto a carico utenza	incassi	differenza
2019	2.439.915,30	121.246,88	2.318.668,42	1.893.927,35	424.741,07
2020	2.467.458,74	152.723,79	2.314.734,95	1.810.223,55	504.511,4

10.4 Conclusioni

I dati sopra esposti, ovviamente al netto di ulteriori considerazioni che potranno essere fatte in sede di rendiconto di gestione, evidenziano un impatto piuttosto contenuto sul versante delle principali entrate e, più in generale, sul bilancio dell'Ente considerando che, come evidenziato nel precedente *excursus* sulle variazioni di bilancio intervenute in corso d'anno, le minori entrate sono state per lo più coperte da minori spese e le maggiori spese, a parte contributi specifici di cui l'Ente ha fruito, hanno trovato copertura in apposite variazioni compensative sempre dal lato della spesa.

In ogni caso l'Ente dovrà produrre entro il 31 maggio 2021 apposita certificazione della "perdita di gettito" connessa all'emergenza epidemiologica da "Covid-19", al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza

Roma, 9 aprile 2021

Il Dirigente ispettore S.I.Fi.P.

(Vitaliana Vitale)

ELENCO ALLEGATI

Numero	Descrizione
1	Tabella dotazione organica
2	Tabella assunzioni 2016-2020
3	Tabella cessati 2013-2020
4	Tabella capacità assunzionale 2014-2019
5	Tabella riepilogo cessati e assunti e capacità assunzionale
6	Prospetto piano triennale fabbisogno
7	Tabella spesa del personale 2016-2020
8	Determina n. 57/2020
9	Parere revisore fondo dirigenza 2015-2017
10	Determina n. 259 del 15.03.2018
11	Validazione relazione sulla performance 2018
11 bis	Determina n. 1925/2019
12	Certificazione n.d.v su integrazione art. 15 c.2 ccnl 1999 anno 2016
13	Certificazione n.d.v su integrazione art. 15 c.2 ccnl 1999 anno 2016
14	Determina n.712/2019
15	Tabella liquidazione salario accessorio
16	Determina n.248/2018
17	Determina n.378/2017
18	Determina n.2632/2020
19	Contributi per emergenza Covid-19
20	Prospetto TARI

Elenco delle irregolarità di maggior rilievo emerse nel corso della verifica amministrativo-contabile presso il Comune di Terranuova Bracciolini - S.I. 1722/IV

N.	DESCRIZIONE	RILIEVO	Riferimenti normativi	pagine rilievo
1	Determinazione delle capacità assunzionali 2020 in eccesso rispetto a quanto consentito dalle norme vigenti.		Art.33 d.l. 30/04/2019, n. 34; d.m. 17/03/2020.	8
2	Attribuzione di incarichi di posizione organizzativa non in conformità con i criteri previsti dalla contrattazione collettiva nazionale e in assenza di procedura comparativa.		Artt.13 e 14 CCNL 21/05/2018.	11-12
3	Ritardi da parte del Collegio dei revisori dei conti nel rendere il parere sulla costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale degli anni 2015-2017.		Art. 40, c.3 sexies, d.lgs.30/03/2001, n.165; circolare RGS 19/07/2021, n.25/2012.	13
4	Omesso aggiornamento del regolamento sulla performance e liquidazione dei trattamenti premianti in assenza di validazione sulla performance anno 2018.		Artt. 7 e 14, c. 6, d.lgs. 27/10/2009, n.150; art. 76, c. 6, regolamento dell'Ente sull'ordinamento uffici e servizi.	15-17, 26
5	Tardiva sottoscrizione dei contratti collettivi decentrati del personale di comparto anni 2016-2017.		Art. 40 d.lgs. 30/03/2001, n.165.	19
6	Irregolarità varie nella costituzione dei fondi per il trattamento accessorio del personale di comparto: a) integrazione delle risorse variabili collegata a progetti di recupero dell'IMU anni 2016-2018; b) illegittimo incremento del fondo per il lavoro straordinario.		Art. 15, c. 5, CCNL 1/04/1999; art. 14 CCNL 1/04/1999.	23-25
7	Liquidazione di incentivi tecnici in assenza di regolamento e di contrattazione integrativa sui criteri di riparto.		Art. 93, c.7 bis, ter e quater, d.lgs.12/04/2006, n.163.	27-28
8	Attribuzione dell'istituto del galleggiamento al Segretario generale prendendo a riferimento una base di calcolo errata anni 2017-2019.		Art. 41, c.5, CCNL 16/05/2001.	30-31