



# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

**COSTITUZIONE DEL FONDO INTEGRATIVO PERSONALE NON DIRIGENTE – MANCATA ATTESTAZIONE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE – AUMENTO DEL FONDO INTEGRATIVO RETRIBUZIONE POSIZIONE E RISULTATO PERSONALE DIRIGENTE – MANCATA ATTESTAZIONE SUSSISTENZA DEI PRESUPPOSTI. LE RISORSE DERIVANTI DA SPECIFICHE OPERAZIONI DI RAZIONALIZZAZIONI E/O DI RIORGANIZZAZIONI, OVVERO DESTINATE A PREMIARE IL CONSEGUIMENTO DI OBIETTIVI “SFIDANTI”, AI SENSI DELL’ART. 15 CCNL 1 APRILE 1999 NON POSSONO “CONSOLIDARSI” E CIOÈ CONSIDERABILI COME AUMENTO ACQUISITO E PERMANENTE PER LE SUCCESSIVE TORNATE CONTRATTUALI. LA CERTIFICAZIONE POSTA IN ESSERE DAL SOGGETTO COMPETENTE, CHE PUÒ ESSERE ALTERNATIVAMENTE IL NUCLEO DI VALUTAZIONE O IL SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO, SVOLGE, AL PARI DI TUTTE LE FUNZIONI DI CONTROLLO PREVENTIVO – DI LEGITTIMITÀ O DI MERITO –, CONDICIO IURIS DI LEGITTIMITÀ PER L’INSERIMENTO DELLE RELATIVE SOMME NEL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE, COSTITUENDO, IN TAL MODO, UNA FATTISPECIE UNITARIA A FORMAZIONE PROGRESSIVA CHE TROVA LA SUA PRIMA FASE NELL’INSERIMENTO DELLE RISORSE NEL FONDO E SI PERFEZIONA CON L’ATTESTAZIONE DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE, O DEL SERVIZIO DI CONTROLLO INTERNO, DELLA SUSSISTENZA DEI REQUISITI DI LEGGE E CONTRATTUALI. IL MANCATO PERFEZIONAMENTO DEL COMPLESSO PROCEDIMENTO IMPLICA L’IMPOSSIBILITÀ GIURIDICA DI CONSIDERARE TALI RISORSE PRESENTI NEL FONDO E, QUINDI, LA SUA ILLEGITTIMITÀ. L’ART. 17 CCNL 1 APRILE DEL 1999 CONSENTE DI REMUNERARE, CON LE RISORSE INTEGRATIVE STANZIATE AI SENSI DELL’ART. 15, COMMA 5 CCNL 1 APRILE 1999, ANCHE MIGLIORAMENTI CHE SI RIPETONO NEGLI ANNI, PURCHÉ SIGNIFICATIVI E VISIBILI, NONCHÉ LA REMUNERAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ E DELLE INDENNITÀ DI TURNO. L’AUMENTO DEL TRATTAMENTO RETRIBUTIVO ACCESSORIO DEL PERSONALE DIRIGENTE, AI SENSI DELL’ART. 26, COMMA 3 CCNL 23 DICEMBRE 1999, NON PUÒ DIPENDERE DA UNA DECISIONE UNILATERALE DELL’AMMINISTRAZIONE CHE DECIDA DI RICONOSCERE RILEVANZA PARTICOLARE AD ALCUNE FUNZIONI, SIA PURE ALL’ESITO DI PROCESSI DI RIORGANIZZAZIONE EFFETTIVAMENTE AVVIATI, OCCORRENDO CHE NELL’ATTO NEGOZIALE INTEGRATIVO DECENTRATO SIA ESPRESSAMENTE RICONOSCIUTA LA SUSSISTENZA DI TALI PROCESSI, OVVERO LA PRESENZA DI NUOVI SERVIZI, PRECEDENTEMENTE NON ATTIVATI. TALE FUNZIONE È ASSOLTA DALLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA, LA QUALE VIENE A FUNGERE DA CONDICIO IURIS DI LEGITTIMITÀ PER L’INSERIMENTO DELLE RELATIVE SOMME NEL FONDO. NON PUÒ ESSERE CONSENTITO L’INCREMENTO DEL FONDO PER IL FINANZIAMENTO DELLA RETRIBUZIONE DI POSIZIONE E DI RISULTATO PER IL PERSONALE DIRIGENZIALE MEDIANTE UN GENERICO RICHIAMO ALLA SUSSISTENZA DELLE CONDIZIONI CONTENUTO IN UNA DELIBERAZIONE DI INDIRIZZO IN QUANTO OCCORRE VERIFICARE, DIRIGENTE PER DIRIGENTE, QUANTO SIANO EFFETTIVAMENTE AUMENTATE LE COMPETENZE E RESPONSABILITÀ DI UNA O PIÙ POSIZIONI RIORGANIZZATE, AL FINE DI EVITARE UN AUMENTO GENERALIZZATO DELLE MEDESIME.**

Deliberazione 18 aprile, n. 39/2016/SRCLIG



**CORTE DEI CONTI**

---



**LA CORTE DEI CONTI**  
**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

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

nell'adunanza del **28 gennaio 2016** ha reso la seguente

**PRONUNCIA**

vista la Relazione sulla verifica amministrativo – contabile, eseguita presso la Provincia di Savona dai Servizi Ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) dal 2 maggio al 25 giugno 2012, trasmessa a questa Sezione Regionale di controllo il 16 novembre 2012, avente ad oggetto gli esercizi finanziari 2006 - 2011 e le successive note 13 gennaio 2015, n. 2234 e 4 settembre 2015, n. 68039, con cui i Servizi ispettivi hanno ritenuto conclusa

la fase di propria competenza, rinviando, per ulteriori valutazioni, ai competenti Uffici della Corte dei conti;

esaminata la relazione sul bilancio consuntivo 2013 della Provincia di Savona, inviata dall'organo di revisione alla Sezione regionale di controllo per la Liguria della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

viste le note 1 febbraio 2013, n. 98482, 23 novembre 2015, n. 70736, 14 dicembre 2015, n. 74437, 21 dicembre 2015, n. 75554 dell'Ente, con le quali sono stati forniti documentazione, precisazioni e chiarimenti, sia sugli aspetti oggetto di contestazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato per gli esercizi 2006 – 2011, sia su quelli oggetto di autonomo approfondimento del Magistrato istruttore, relativamente agli esercizi 2012 – 2013;

vista la conseguente richiesta del magistrato istruttore di deferimento della questione all'esame collegiale per l'adozione della pronuncia specifica ex art. 148-bis TUEL, depositata il 20 gennaio 2016;

lette le memorie di controdeduzioni dell'Ente, depositate in data 22 gennaio 2016 e 27 gennaio 2016;

uditi, nell'adunanza del 28 gennaio 2016, il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni e, in rappresentanza dell'Amministrazione provinciale, il Direttore generale, Avv. Giulia Colangelo, la responsabile dei Servizi finanziari, Dott.ssa Patrizia Gozzi e il Presidente dell'organo di revisione, Dott.ssa Daniela Orsi;

letta, infine, l'ulteriore nota n. 12764 del 9 marzo 2016, successiva all'adunanza pubblica, della Provincia di Savona;

## FATTO

A seguito dell'esame della Relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita dai Servizi Ispettivi del MEF dal 2 maggio al 25 giugno del 2012 e della documentazione successivamente acquisita dal magistrato istruttore, comprensiva delle sopravvenute note intercorse tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Provincia di Savona, si sono riscontrate le seguenti rilevanti criticità in ordine alla costituzione del fondo per la contrattazione integrativa negli anni 2006 – 2011, nonché alla corresponsione di alcune voci del salario accessorio che sembrerebbero non dovute:

- a) aumento del fondo integrativo per il personale non dirigente di anno in anno, ai sensi dell'art. 15, comma 2, del CCNL 1 aprile del 1999, della somma di **euro 89.701**, fino a giungere ad un ammontare complessivo di **euro 538.206**, in assenza delle certificazioni del Nucleo di Valutazione o, alternativamente, del Servizio di Controllo Interno (SECIN) richieste espressamente dall'art. 15, comma 4, del medesimo contratto collettivo nazionale;
- b) inserimento e conseguente erogazione, a titolo di "*risorse variabili*", ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile del 1999, delle seguenti somme, ammontanti complessivamente a **euro 446.444**:
  - **euro 224.304 (turnazione della polizia provinciale 2006 – 2011), contestata specificamente dall'Organo di revisione che ha ritenuto tale servizio <<"stabile">>;**
  - **euro 100.000 (miglioramenti dei servizi assegnati ai dipendenti, 2006 – 2007);**
  - **euro 100.000, stanziati nel 2010 da corrispondere "a seguito di procedura di verifica della realizzazione degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione, anche correlati con l'attività di riorganizzazione dei settori, tuttora in corso";**
  - **euro 22.140 (riorganizzazione del servizio reso dagli autisti, 2008 – 2011);**

- c) aumento, di anno in anno, del fondo integrativo per il personale dirigente, nella misura di **euro 48.000** per “*le nuove competenze attribuite alla Provincia dall’anno 2000*” e di **euro 42.000** per “*la riorganizzazione in corso e la creazione del nuovo settore denominato Sviluppo Economico*”, per arrivare ad un ammontare complessivo di **euro 540.000 (euro 288.000** per la prima voce ed **euro 252.000** per la seconda), sempre in assenza delle attestazioni previste dal CCNL 23 dicembre del 1999;

Relativamente a tale primo ambito di rilievi, la Provincia ha precisato che:

- a) effettivamente, a suo tempo, è stata omessa la certificazione da parte del SECIN (essendo stato costituito il Nucleo di Valutazione nel 2012), il quale però ha sempre provveduto a supportare la Direzione Generale nella verifica della correttezza delle integrazioni del fondo. Per tale motivo, si è ritenuto di potere provvedere con la certificazione, a sanatoria, del Dirigente del Settore Servizi Finanziari apposta nella nota n. 17256 del 17 marzo del 2015.

Viceversa, il Presidente del nuovo Nucleo di valutazione, nominato con decreto del Presidente della Provincia n. 164 del 12 ottobre del 2015, non ha ritenuto di potere certificare la legittimità di tali integrazioni, non essendo in servizio presso la Provincia all’epoca dei fatti e, conseguentemente, non avendo sufficiente cognizione della vicenda;

- b) il miglioramento del servizio reso alla cittadinanza mediante l’aumento dell’orario degli addetti alla Polizia provinciale, al fine di assicurare il controllo del territorio, è evincibile dallo svolgimento,

tutti gli anni, degli interventi in materia venatoria nei mesi di settembre – gennaio, del controllo antibraconaggio e di viabilità sulle strade, nonché degli interventi relativi alla cattura dei cinghiali. L'incremento di **euro 100.000** stanziato negli anni 2006 – 2007 trova la sua giustificazione nell'avvenuto processo di dematerializzazione dei documenti amministrativi, tra cui anche il cedolino stipendiale, rientrante nell'ambito della riorganizzazione dei servizi, nell'avvenuta informatizzazione dei mandati di pagamento e nella creazione della banca dati dei progetti dell'intero territorio provinciale;

I premi di produttività concessi ai dipendenti nel 2010, invece, sono connessi alla creazione di un portale internet dedicato al lavoro e alla formazione e alla realizzazione di una banca dati che consente di gestire tutti i processi legati alla sicurezza dei lavoratori.

La somma di **euro 22.140**, infine, è stata utilizzata per remunerare gli autisti dei disagi sofferti per la disponibilità concessa oltre l'orario di lavoro, in luogo dell'apposita indennità di reperibilità, decisamente più onerosa;

- c) non è stato dato atto della verifica della sussistenza dei presupposti per l'erogazione dei premi relativi all'ampliamento delle competenze dirigenziali, ritenendo sufficiente il richiamo agli atti di indirizzo e di costituzione del fondo. Peraltro, nel corso dell'esercizio 2010 è stata attuata una riorganizzazione e razionalizzazione dell'Ente che, a competenze invariate, ha ridotto le posizioni dirigenziali da 8 a 5.

Il Magistrato istruttore, a questo punto, ha autonomamente acquisito gli atti relativi ai contratti collettivi decentrati relativi agli anni 2012 – 2013

per verificare l'eventuale permanenza di tali irregolarità nei relativi esercizi finanziari.

Dall'analisi di tale documentazione, si sono riscontrate le seguenti criticità, pur in presenza dell'attestazione formale del Nucleo di Valutazione, nel frattempo costituito:

a) inserimento e conseguente erogazione, nel fondo integrativo per il personale non dirigente, a titolo di "risorse variabili" delle seguenti somme, ammontanti complessivamente a **euro 73.690** :

- **euro 70.000 (turnazione della polizia provinciale 2012 - 2013);**
- **euro 3.690 (riorganizzazione del servizio reso dagli autisti 2012);**

b) inserimento e conseguente erogazione, nel fondo integrativo per il personale dirigente, nella misura di **euro 79.186**, (per complessivi **euro 158.372**) a titolo di incrementi ex art. 26, comma 3, CCNL 23 dicembre del 1999 per le <<molteplici nuove funzioni assegnate nel corso degli ultimi anni e le riorganizzazioni che si sono succedute dal 2000 ad oggi>> comportanti <<un ampliamento delle competenze ed un incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza>>

Con riferimento a quest'ultimo punto, la Provincia, solo con l'ultima integrazione di memoria di controdeduzioni, inviata il giorno precedente quello fissato per l'adunanza pubblica, ha specificato che:

- 🚧 nel 2012, la Provincia di Savona ha attivato la PEC nei confronti delle pubbliche amministrazioni, la firma digitale, la completa dematerializzazione degli atti amministrativi e politici ed il sistema di pagamento informatico delle imprese. Sotto il profilo contabile è stato ente sperimentatore della nuova contabilità economico-patrimoniale,

con tutte le problematiche connesse;

- ✚ nel 2013, la Provincia ha assunto il ruolo di Stazione Unica Appaltante (SUA) ai sensi dell'art. 33, comma 3-*bis*, del decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163, con l'adesione di diciannove comuni e una unione di comuni. Inoltre, ha dovuto organizzare i controlli degli impianti di climatizzazione estiva ed invernali situati nei Comuni con popolazione inferiore a 40.000 abitanti, compito conferitogli dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 74.

Nel corso dell'odierna adunanza, il Direttore generale ha precisato di essere subentrata nel 2012 e di avere provveduto immediatamente a costituire il Nucleo di valutazione, nominandone i componenti. Il Nucleo ha però ritenuto di non potere certificare in maniera postuma una situazione di altrui competenza, anche in considerazione dell'assenza di tale organo all'epoca dei fatti. Si era provveduto, a tal fine, a contattare il Direttore generale in carica in quegli anni. Detto dirigente, che all'epoca era anche preposto al Servizio controllo interno e quindi l'unico soggetto competente a provvedere alla certificazione, non ha ritenuto di potere dare corso a tale adempimento.

Il Presidente dell'Organo di revisione in carica all'epoca dei fatti, su questo punto, ha specificato di non essere a conoscenza della necessità di apposita certificazione da parte del Nucleo di valutazione, ritenendo sufficienti le relazioni di controllo sulla gestione, inviate annualmente alla Sezione regionale.

Il Direttore generale della Provincia di Savona, con riferimento alle risorse del fondo integrativo per la retribuzione dirigenziale, ha riconosciuto

che l'attestazione della *“attivazione di nuovi servizi”* e dei *“processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza”* presente nel contratto integrativo del 2012 si riduce, in sostanza, ad una formula di stile dovuta alla necessità di concludere il contratto integrativo in tempi brevissimi, stante il forte ritardo che aveva constatato nell'approvazione dello stesso, appena insediatasi, sottolineando però come, nell'esercizio successivo, avesse provveduto a quantificare e descrivere compiutamente la situazione degli incrementi in tutti i settori interessati.

## **DIRITTO**

1. I fatti emersi dalla documentazione in atti consentono alla Sezione di accertare l'effettiva sussistenza di una parte significativa delle criticità, tutte inerenti all'utilizzazione dei fondi integrativi per il personale non dirigente e per quello dirigenziale, rilevate in sede istruttoria e contestate all'Ente nel deferimento all'odierna adunanza, che, per facilità di comprensione, di seguito si riassumono schematicamente:

- a) **mancato accertamento da parte del Nucleo di valutazione o dei Servizi di controllo interno delle effettive disponibilità di bilancio createsi a seguito di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività, negli anni 2006 - 2011;**
- b) **remunerazione di prestazioni stabilizzate con le risorse previste dall'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile del 1999 negli anni 2006 - 2013;**
- c) **mancata indicazione specifica dei servizi attivati o dei processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli quantitativi**

**e qualitativi dei servizi esistenti cui sia stato correlato un ampliamento delle competenze dirigenziali con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale negli anni 2006 - 2013.**

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

**3.** L'art. 15, commi 1 e 2, del CCNL 1 aprile del 1999, tuttora in vigore per la parte normativa, consente di integrare le risorse economiche del fondo per lo sviluppo delle risorse umane, sino ad un massimo dell'1,2% su base annua del monte salari del 1997, per sostenere "le iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi".

L'art. 15, comma 4, prevede, l'obbligo, da parte dei Servizi di controllo interno o dei Nuclei di valutazione, di verificare le effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di riorganizzazione delle varie attività amministrative, ovvero di accertare il raggiungimento di quegli obiettivi di produttività e di qualità, obbligo prodromico all'assegnazione delle risorse di cui ai precedenti commi.

Su questo aspetto l'ARAN, con un orientamento condiviso da questa Sezione, ha più volte specificato come tale attestazione sia finalizzata a "*consentire all'ente di mettere effettivamente le risorse nel fondo ex art. 15 del CCNL dell'1.4.1999*>> e si concretizza nel previo accertamento "*sia della esistenza delle effettive disponibilità di bilancio ... derivanti dai processi di razionalizzazione e riorganizzazione sia del conseguimento degli specifici*

*obiettivi di produttività e di qualità*<sup>1</sup>, in quest'ultimo caso con la conseguente assunzione di responsabilità amministrativo-contabile<sup>2</sup>.

Trattandosi di risorse derivanti da specifiche operazioni di razionalizzazioni e/o di riorganizzazioni, ovvero destinate a premiare il conseguimento di obiettivi “*sfidanti*”, appare evidente come le medesime non possano “consolidarsi” e cioè da considerare come aumento acquisito e permanente per le successive tornate contrattuali<sup>3</sup>. L'assunto trova conferma nell'art. 31, comma 3, del CCNL 22 gennaio del 2004 che stabilisce che “Le risorse di cui al comma 2 [dell'art. 15] sono integrate annualmente con importi aventi caratteristiche di **eventualità e di variabilità**, derivanti dalla applicazione delle seguenti discipline contrattuali vigenti e nel rispetto dei criteri e delle condizioni ivi prescritte”.

Di conseguenza, si può ritenere che la certificazione del soggetto competente, che può essere alternativamente il Nucleo di valutazione o il Servizio di controllo interno, svolga, al pari di tutte le funzioni di controllo preventivo – di legittimità o di merito –, *condicio iuris* di legittimità per l'inserimento delle relative somme nel fondo delle risorse decentrate.

Si tratta, in altre parole, di una fattispecie unitaria a formazione progressiva che trova la sua prima fase nell'inserimento delle risorse nel fondo e si perfeziona con l'attestazione del Nucleo di Valutazione, o del Servizio di controllo interno, della sussistenza dei requisiti di legge e contrattuali. Il

---

<sup>1</sup> ARAN RAL\_1545\_Orientamenti Applicativi del 28 ottobre 2013.

<sup>2</sup> In quest'ultimo senso, espressamente, ARAN RAL\_1551\_Orientamenti Applicativi del 28 ottobre 2013.

<sup>3</sup> L'ARAN, già con il parere T32 del 12 febbraio 2002, aveva, da parte sua, chiarito che “*l'incremento delle risorse dell'art. 15 del CCNL 1.4.1999, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, non ha carattere obbligatorio ma è rimesso, anno per anno, al libero apprezzamento degli enti, che devono valutare, a tal fine, gli effettivi equilibri di bilancio; lo stesso incremento, pertanto, non può “consolidarsi” ma necessita di ripetuti apprezzamenti e decisioni responsabili*”.

mancato perfezionamento del complesso procedimento implica l'impossibilità giuridica di considerare tali risorse presenti nel fondo e, quindi, la sua illegittimità, sia pure limitata al relativo ampliamento del medesimo, presupposto prodromico per la distribuzione delle risorse, che devono considerarsi come non esistenti, al personale non dirigente.

Nella fattispecie in esame, è stato accertato che negli anni intercorrenti dal 2006 al 2011, in assenza delle attestazioni richieste dalle norme contrattuali, il fondo per le risorse decentrate per il personale non dirigente sia stato annualmente integrato con la somma di **euro 89.701** per arrivare ad un ammontare complessivo di **euro 538.206**.

La Provincia di Savona, pur ammettendo tale omissione, ritiene che la *ratio* della norma negoziale sia stata comunque raggiunta in quanto la sottoscrizione dei contratti integrativi decentrati è stata apposta dal Direttore generale che, essendo anche responsabile del Servizio controllo interno, *“ha sempre posto particolare attenzione ... al monitoraggio degli obiettivi assegnati alla struttura e all'analisi dei risultati raggiunti”*, redigendo gli annuali referti di controllo di gestione, che, da soli, testimoniano l'attività di controllo svolta nell'ente.

Tale affermazione, ad avviso del Collegio, non è condivisibile.

Il referto sul controllo di gestione, infatti, svolge la funzione di esaminare, *ex post*, l'attuazione degli obiettivi prefissati dall'ente prendendo in considerazione i centri di costo ed i servizi complessivamente considerati e non i singoli dipendenti, senza alcuna indicazione della pesatura delle varie funzioni svolte, necessaria per addivenire ad un giudizio di adeguata produttività e di meritevolezza dell'incentivo rispetto ad altri soggetti; viceversa, l'azione del nucleo di valutazione opera anche *ex ante* in quanto

deve fornire all'ente i dati relativi alla propria situazione economico-finanziaria e alla relativa capacità di bilancio che gli consenta di avvalersi della disciplina dell'art. 15, comma 2.

Tale attestazione non può ritenersi, come sostenuto dall'Ente, surrogata dalla certificazione della compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio operata dal Collegio dei Revisori, in quanto la medesima, che per completezza di visione si riporta in nota<sup>4</sup>, è idonea ad attestare la legittimità dei costi della contrattazione decentrata con riferimento alla sola situazione finanziaria dell'ente, senza estendersi a verificare l'effettivo concreto aumento delle prestazioni rese dal personale dipendente ed il raggiungimento degli specifici obiettivi di produttività e di qualità dei dipendenti che giustificano il godimento del salario accessorio (non a caso, nella certificazione non vi è alcun riferimento su questo punto).

Si tratta, quindi, di momenti e di ambiti diversi di controllo, tra loro non sovrapponibili.

Peraltro, una tacita conferma della mancata presenza delle attività di riorganizzazione dei servizi e dell'assenza di indicatori e di sistemi di valutazione della produttività necessari per procedere all'attestazione del raggiungimento dei relativi valori è data dal diniego di tutti i Direttori generali di attestare la sussistenza di tali effetti con efficacia retroattiva sanante.

---

<sup>4</sup> *“IL COLLEGIO DEI REVISORI, presa visione dell'ipotesi di Contratto Collettivo Decentrato Integrativo – Area personale dei livelli, sottoscritta in data ..... inerente l'utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per l'anno 2009 (art. 17 CCNL 1/4/1999) [e] della relazione illustrativa tecnico finanziaria; effettuato il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, CERTIFICA la compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori, ai sensi dell'art. 55, comma 1, del D. Lgs. 150 del 27 ottobre 2009”.*

Infatti, poiché l'attestazione prevista dall'art. 15, comma 4, CCNL 1 aprile del 1999 ha efficacia ricognitiva e probatoria della sussistenza dei presupposti richiesti dalle norme contrattuali per l'incremento dei fondi (in questo caso il raggiungimento dei prefissati obiettivi di qualità e di produttività), la medesima ben potrebbe essere rilasciata anche successivamente alla stessa erogazione delle risorse, perfezionando quindi la relativa fattispecie complessa, sia pure a distanza di anni, purché dallo stesso organo (non necessariamente persona fisica) competente il quale, ovviamente, si assume le conseguenti responsabilità, anche – ma non solo, costituendo l'attestazione in essere un indubbio atto pubblico, in quanto attributivo di pubblica fede sulla verità degli accertamenti posti in essere – sotto il profilo amministrativo-contabile.

Risulta dagli atti, ed è stato confermato dalla Provincia nel corso della odierna adunanza, come **nessuno dei Direttori generali via via succedutisi nel tempo** (e cioè il Dott. Mario Tarantino dal 2006 fino a metà del 2009, il Dott. Piero Araldo dal 2009 fino ad oltre la metà 2012 e l'Avv. Giulia Colangelo, dagli ultimi mesi del 2012 ad oggi), abbia ritenuto di certificare la sussistenza dei fatti presupposti necessari per il legittimo inserimento delle risorse nel fondo.

In particolare, risulta degna di nota, ad avviso del Collegio, la circostanza, confermata dalla Provincia nel corso dell'adunanza, che il Dott. Araldo, Direttore generale della Provincia dal 2009 al 2012, pur richiesto nuovamente, nei giorni precedenti alla stessa, di attestare i suddetti fatti presupposti, abbia ritenuto di non potere aderire a tale richiesta.

Se l'indisponibilità del Direttore generale in carica ha valenza neutra in quanto si è limitata a non attestare una situazione di cui non poteva avere

contezza non essendo in servizio presso l'Ente all'epoca dei fatti, diversa è quella dimostrata da entrambi i predecessori, spiegabile logicamente solo con la circostanza di non essere certi di avere posto all'epoca la massima attenzione su tutti i passaggi di verifica e non volere, quindi, ragionevolmente, porre in essere dichiarazioni che, se non corrispondenti ai fatti, avrebbero assunto rilevanza penale.

Vi è invece, in atti, una dichiarazione e attestazione, ai sensi dell'art. 15, comma 2, resa in data 16 marzo 2015, da un soggetto incompetente autoqualificatasi "*preposta al Servizio Controllo Interno dal 2006 al 2009*", laddove negli stessi anni tale funzione era stata svolta dal Direttore generale in carica (quindi il Dott. Tarantino dal 2006 al 2009 e il Dott. Araldo nella seconda metà del 2009), come più volte attestato dalla stessa Provincia (nota n. 9979 del 1 febbraio del 2013, confermata dall'ultima nota 12.764 del 9 marzo 2016, chiesta dal Collegio per avere un definitivo chiarimento sul punto).

A prescindere da eventuali implicazioni che non rilevano in questa sede, appare evidente l'inidoneità di tale attestazione a produrre qualsiasi effetto giuridico, stante l'incompetenza assoluta del soggetto che l'ha posta in essere.

Pertanto, si ritiene che, limitatamente agli anni 2006 - 2011, il fondo per le risorse decentrate del personale non dirigente sia stato illegittimamente incrementato ogni anno della somma di **euro 89.701** fino a giungere ad un ammontare complessivo di **euro 538.206** e che la relativa somma debba essere recuperata secondo le modalità successivamente esposte.

**4.** Anche per il secondo punto, relativo alla erogazione delle "risorse variabili", ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile del 1999, nella

misura complessiva di **euro 446.444**, appare utile una breve disamina della disciplina contrattuale, prima di soffermarsi sullo specifico rilievo.

**5.** L'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile del 1999 prevede la possibilità, per gli enti locali, di destinare delle somme finalizzate a ampliare la parte variabile del fondo integrativo per il personale non dirigente in caso di “attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”.

I Servizi Ispettivi del MEF, aderendo ad un'interpretazione assai restrittiva dell'ARAN<sup>5</sup> (parere 499 – 15L1), secondo cui le risorse aggiuntive previste da tale disposizione contrattuale non possono essere confermate di anno in anno proprio per la loro variabilità, aveva contestato alla Provincia di Savona la “*sostanziale stabilizzazione*” degli incrementi destinati alla Polizia provinciale negli anni 2006 – 2011, per complessivi **euro 224.304** e agli autisti negli anni 2008 – 2011, per complessivi **euro 22.140**.

Inoltre, aveva contestato gli incrementi stanziati per “*i miglioramenti dei servizi assegnati ai dipendenti*” negli anni 2006 – 2007 e per “*la realizzazione degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione*”, per complessivi **euro 200.000**, in quanto la destinazione al finanziamento della mera produttività ne evidenzerebbe “*la obiettiva illegittimità*”.

Tali contestazioni, ad avviso della Sezione, non trovano fondamento nel disposto contrattuale e non meritano accoglimento.

L'art. 17 CCNL 1 aprile del 1999 stabilisce espressamente che “le risorse di cui all'art. 15 sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle

---

<sup>5</sup> ARAN, Parere 499 – 15L1; ARAN, RAL076 – Orientamenti Applicativi del 5 giugno 2011

amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività **anche pluriennali**” e possono essere utilizzate per “il pagamento delle indennità di turno, rischio, reperibilità”.

Pertanto, lo stesso contratto collettivo nazionale sembra prevedere la possibilità di remunerare con tali risorse anche miglioramenti che si ripetono negli anni, purché significativi e visibili, nonché quella di destinare parte delle medesime alla remunerazione della produttività e delle indennità di turno.

Non a caso, assai recentemente la stessa ARAN<sup>6</sup> è tornata sui suoi passi modificando il proprio orientamento ed affermando, in maniera più coerente con il formante contrattuale, che *“le risorse stanziare [ex art. 15, comma 5] possono essere utilizzate anche per il finanziamento di istituti del trattamento accessorio diversi dai <<compensi di produttività>>, tra quelli di cui all’art. 17 del CCNL del 1/4/1999 .... sulla base della indicata lettura interpretativa, si ritiene che le risorse in questione possano essere utilizzate **anche per finanziare istituti come, ad esempio, il turno o la reperibilità,** quando gli stessi siano funzionali al conseguimento degli obiettivi di performance organizzativa che hanno motivato l’incremento (ad esempio, per ... estendere temporalmente l’erogazione di un determinato servizio)”*, specificando ulteriormente che *“gli obiettivi di performance organizzativa, individuati per giustificare l’incremento poss[on]o essere anche <<obiettivi di mantenimento>> di risultati positivi già conseguiti l’anno precedente”*.

La Sezione pertanto, ritiene che le somme di cui all’art. 15, comma 5, compiutamente descritte nella parte in fatto siano state destinate a finalità legittime, in quanto consentite dalla normativa negoziale e non debbano essere oggetto di recupero.

---

<sup>6</sup> ARAN, RAL\_1831\_Orientamenti Applicativi dell’8 marzo 2016.

**6.** Anche con riferimento agli incrementi inseriti nel fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato – Area dirigenza, ai sensi dell’art. 26, comma 3, CCNL 23 dicembre del 1999 sono state rilevate alcune irregolarità, riferite agli anni 2006 – 2011, laddove invece risulta regolare l’incremento previsto negli anni 2012 e 2013, per le ragioni che si espongono.

**7.** L’art. 26, comma 3, del CCNL – Area della Dirigenza 23 dicembre del 1999, prevede che “in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all’accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ... gli enti valutano anche l’entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell’ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato”.

L’art. 26, comma 6, del medesimo contratto specifica che “la verifica della sussistenza delle condizioni per l’applicazione dei commi 3, 4 e 5 è oggetto di contrattazione decentrata integrativa, ai sensi dell’articolo 4”.

L’art. 4, comma 1, a sua volta, chiarisce che la contrattazione decentrata integrativa **deve** avere per oggetto anche “la verifica della sussistenza delle condizioni per l’applicazione dei commi 3, 4 e 5 dell’art. 26”, criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate all’utilizzo delle risorse indicate nell’art. 26 lettera e).

Il combinato disposto di tali articoli, di per sé speculari all'art. 15, commi 4 e 5), del CCNL 1 aprile del 1999<sup>7</sup>, postula come presupposto necessario per l'incremento del fondo, l'effettiva attivazione di nuovi servizi o la presenza di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti ed espressamente indicati nel contratto decentrato e, non a caso, è quella che ha dato luogo alle anomalie più gravi e ricorrenti rilevate dai Servizi Ispettivi del MEF nel corso delle verifiche.

Anche in questo caso, come per l'art. 15, comma 5, l'aumento del trattamento retributivo accessorio non può dipendere da una decisione unilaterale dell'Amministrazione che decida di riconoscere rilevanza particolare ad alcune funzioni, sia pure all'esito di processi di riorganizzazione effettivamente avviati, ma occorre che nell'atto negoziale integrativo decentrato sia espressamente riconosciuta la sussistenza di tali processi, ovvero la presenza di nuovi servizi, precedentemente non attivati.

In questo caso la funzione, che con riferimento alle risorse variabili stanziare per il personale non dirigente è svolta dalla certificazione dei nuclei di valutazione, è assolta dalla contrattazione decentrata integrativa, la quale viene a fungere da *condicio iuris* di legittimità per l'inserimento delle relative somme nel fondo. La differenza, rispetto all'ipotesi precedente è costituita dal fatto che la contrattazione collettiva non può regolare economicamente, sia pure con riferimento alle sole componenti accessorie, situazioni lavorative già risoltesi e pienamente adempiute negli esercizi precedenti. Nella fattispecie in

---

<sup>7</sup> Non a caso l'ARAN, nell'Orientamento Applicativo AII\_99 del 5 settembre 2012 ricorda come “la scrivente Agenzia ha sempre consigliato comunque di tenere conto, per quanto estensibili a questa fattispecie, anche delle ampie e dettagliate indicazioni già fornite in materia, relativamente all'analoga regolamentazione contenuta nell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1 aprile per l'incremento delle risorse decentrate del personale non dirigente, con gli orientamenti applicativi RAL076 w RAL077”.

esame, è stato accertato che negli anni intercorrenti dal 2006 al 2011, in attuazione della deliberazione giuntale 30 maggio 2006, n. 104, il fondo è stato aumentato, di anno in anno, nella misura di **euro 48.000** per <<*le nuove competenze attribuite alla Provincia dall'anno 2000*>> e di **euro 42.000** per <<*la riorganizzazione in corso e la creazione del nuovo settore denominato Sviluppo Economico*>> (per arrivare ad un ammontare complessivo di **euro 540.000**) senza che fossero mai indicate, nei contratti collettivi decentrati integrativi, le ragioni giustificative di tali incrementi, né la quantificazione dei medesimi in base a parametri oggettivi, non esistenti come ammesso dalla Provincia in sede di contraddittorio.

Sul punto il dettato contrattuale è chiaro nel non consentire l'incremento del fondo attraverso un generico richiamo alla sussistenza delle condizioni contenuto in una deliberazione di indirizzo in quanto occorre verificare, dirigente per dirigente, (e la sede è – appunto e solo - il contratto decentrato) quanto siano effettivamente aumentate le competenze e responsabilità di una o più posizioni riorganizzate, al fine di evitare un aumento generalizzato delle medesime.

Non a caso, nella prassi, le riorganizzazioni sono sempre state considerate apoditticamente per considerare aumentate competenze e responsabilità dirigenziali, con connessi incrementi del fondo ed dilatazione della spesa per il personale negli enti locali.

La Provincia di Savona ha confermato, in sede istruttoria, che *“in sede di contrattazione non è stato dato atto della verifica delle condizioni per la loro sussistenza, nella convinzione che fosse sufficiente il richiamo agli atti di indirizzo dell'Amministrazione e agli atti di costituzione del fondo medesimo”*, assicurando che *“per il futuro, si provvederà a motivare meglio ed*

esaurientemente, **anche attraverso un'adeguata quantificazione in base a parametri obiettivi** [fino a quel momento, si ripete, non presenti e quindi non utilizzati], *in sede di contrattazione decentrata integrativa, quali fatti che giustifichino eventuali integrazioni del fondo ex articolo 26, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999*<sup>8</sup>.

L'Ente, peraltro, ritiene di avere comunque rispettato la *ratio* della norma in quanto, a suo dire, tutte le risorse assegnate sono state finalizzate all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, con un effettivo aumento delle competenze e del grado di responsabilità della dirigenza, anche se le verifiche e gli approfondimenti svolti non sono stati esplicitati in atti formali. In tal senso è stato prodotto, in sede istruttoria, il piano degli obiettivi strategici 2006 – 2011, che risultano dettagliati, anno per anno, nei relativi P.E.G.

Proprio l'analisi di tali obiettivi, peraltro, ha consentito di rilevare una bassa percentuale, valutabile complessivamente intorno al 31%, di pregnanza e di effettivo accrescimento di livello dei servizi essendo il rimanente 69% costituito dal raggiungimento di obiettivi di ordinaria competenza (quali, per citare solo alcuni esempi, *“il monitoraggio della situazione economica del territorio provinciale”, “consolidamento delle attività svolte dai Centri per l'impiego”, “realizzazione del Festival per i giovani”, “sensibilizzazione sul tema delle pari opportunità e delle differenze di genere*).

Più in particolare:

- per quanto concerne l'esercizio 2006, solo il 26% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli

---

<sup>8</sup> Nota n. 9979 del 4 febbraio 2013.

esistenti, mentre il rimanente 74% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti ;

- per quanto concerne l'esercizio 2007, solo il 46% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli esistenti, mentre il rimanente 54% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti ;
- per quanto concerne l'esercizio 2008, solo il 23% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli esistenti, mentre il rimanente 77% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti ;
- per quanto concerne l'esercizio 2009, solo il 13% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli esistenti, mentre il rimanente 87% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti ;
- per quanto concerne l'esercizio 2010, solo il 35% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli esistenti, mentre il rimanente 65% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti ;
- per quanto concerne l'esercizio 2011, solo il 43% degli obiettivi consente l'introduzione di nuovi servizi o l'ampliamento di quelli esistenti, mentre il rimanente 57% consiste nel mantenimento e/o aggiornamento di quelli già esistenti.

Pertanto, a prescindere dall'aspetto dirimente della mancata necessaria indicazione, in sede decentrata, dell'ampliamento delle funzioni da svolgere - costituente elemento di perfezionamento della fattispecie progressiva di costituzione del fondo per i dirigenti, con riferimento alle risorse di cui

all'articolo 26, comma 3 - la stessa documentazione prodotta dall'ente smentisce quanto dalla stessa affermato circa la totale assegnazione delle risorse all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti e dell'ampliamento delle competenze, dal momento che, al più, solo un terzo delle medesime appare effettivamente destinato a tale finalità.

In altre parole, per il 59% degli obiettivi, complessivamente considerati dal 2006 al 2011, la documentazione prodotta dall'ente non è in grado di dimostrare la presenza di nuovi servizi, ovvero di un reale e verificabile ampliamento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi ai quali sia correlato un corrispondente aumento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente.

Pertanto, si ritiene che, limitatamente agli anni 2006 - 2011, il fondo per le risorse decentrate del personale dirigente sia stato illegittimamente incrementato ogni anno della somma di **euro 90.000** per arrivare ad un ammontare complessivo di **euro 540.000** e che la relativa somma debba essere recuperata secondo le modalità successivamente esposte.

**8.** Il discorso si differenzia, invece, con riferimento agli esercizi 2012 - 2013, relativamente ai quali il fondo è stato incrementato della somma annua di **euro 79.186**.

**9.** In entrambi i casi si possono trovare, nei contratti decentrati, espressi riferimenti agli incrementi retributivi previsti dall'art. 26, comma 3, seppure con rilievo e modalità diverse.

Il contratto collettivo decentrato integrativo - area dirigenza per il 2012 risulta sottoscritto il 15 febbraio 2013, quindi nell'anno successivo a quello di riferimento e si limita, di per sé, a confermare i precedenti incrementi ex art.

26 *“in quanto le molteplici nuove funzioni assegnate nel corso degli ultimi anni e le riorganizzazioni che si sono succedute dal 2000 ad oggi hanno comportato un ampliamento delle competenze ed un incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza con la conseguente rimodulazione e graduazione della retribuzione di posizione”.*

Il contratto collettivo decentrato integrativo area dirigenza per il 2013, sottoscritto il 22 ottobre 2013, specifica, invece, i singoli settori in cui si sono registrati i relativi ampliamenti di competenza e conseguenti incrementi di responsabilità e di capacità gestionale (energia, ambiente, procedimenti concertativi, urbanistica, protezione civile, demanio idrico, turismo, cultura, trasporti, viabilità), indicando espressamente, nella relazione illustrativa, *“lo svolgimento del ruolo di Stazione Unica Appaltante (SUA SV) a favore dei piccolo Comuni della Provincia di Savona e di eventuali altri Enti tenuti all’applicazione del decreto legislativo n. 163/2006”* nonché *“l’attuazione del D. Lgs. 33/2013 riguardante obblighi in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.*

Il contratto collettivo decentrato relativo al 2012 oltre al profilo, di dubbia legittimità, di riconoscere retroattivamente gli incrementi di cui si discute, ancorché con riferimento a situazioni risalenti nel tempo e non relative a pochi mesi<sup>9</sup>, non indica, sostanzialmente, le ragioni concrete che giustificano l’incremento di cui sopra, facendo un generico riferimento alle *“molteplici nuove funzioni assegnate nel corso degli ultimi anni e le riorganizzazioni che si sono succedute dal 2000 ad oggi”*, senza però indicare espressamente né le funzioni né le riorganizzazioni.

---

<sup>9</sup> L’ARAN ha sempre negato tale possibilità. Da ultimo, ARAN, AII\_62\_Orientamenti Applicativi del 1 settembre 2012.

La stessa Dirigente generale che ha sottoscritto il contratto contenente la clausola (la quale ha spiegato come ciò sia stato dovuto “*alla necessità di concludere il contratto, considerato il ritardo dell’approvazione dello stesso e alla recente nomina, avvenuta solo qualche mese prima*”), l’ha riconosciuta, correttamente, come “*clausola di stile*”.

Solo con l’ultima memoria di controdeduzioni, presentata il giorno precedente la data dell’adunanza, l’Ente ha specificato come nel 2012, oltre all’attivazione del nuovo servizio di PEC nei confronti delle pubbliche amministrazioni, abbia dovuto sostenere gli oneri conseguenti al fatto di essere stato selezionato come ente sperimentatore della nuova contabilità economico-patrimoniale, circostanza che ha comportato la necessità di organizzare corsi formativi, tenuti da personale interno, con il coinvolgimento di un’intensa formazione obbligatoria per tutti i dipendenti amministrativo-finanziari e per i tecnici di livello C.

Incidentalmente, non si può non rilevare l’intempestività del comportamento della Provincia che, a fronte di un’intensa interlocuzione avvenuta nei mesi precedenti, ha presentato documentazione determinante per la formulazione di un convincimento solo nell’imminenza dell’adunanza pubblica.

Dalla medesima, infatti, si può rilevare che, a differenza di quanto era avvenuto negli esercizi precedenti, in questo caso la *condicio iuris* di legittimità costituita dalla verifica della sussistenza delle condizioni per l’applicazione del comma 3 (espressamente richiesta dall’art. 26, comma 6, possa ritenersi presente e descritta in maniera sufficiente se integrata e coordinata con le indicazioni dei nuovi servizi attivati fornite, in maniera assai più completa ed esauriente, con la memoria finale.

Pertanto la Sezione ritiene legittimi gli incrementi al fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato – Area dirigenza, ai sensi dell’art. 26, comma 3, CCNL 23 dicembre del 1999 relativamente agli anni 2012 e 2013. Conseguentemente, le somme erogate a tale titolo non devono essere oggetto di recupero.

**10.** Il Collegio ritiene utile esplicitare in maniera più articolata gli effetti delle accertate illegittimità nella costituzione dei fondi, relativamente agli anni 2006 – 2011.

**11.** L’art. 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, stabilisce che “1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all’articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e al Ministero dell’interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico – finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto

dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ... 2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché' di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.

L'art. 4, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 16 del 2014 citato dispone, invece, che “fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-*quinquies* dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché' le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.

L'articolo, introdotto nel decreto “Salva Roma” per affrontare il diffuso problema, reso sempre più evidente dalle varie verifiche ispettive della RGS, della non corretta applicazione dei contratti collettivi nazionali da parte degli enti locali, prevede una differente disciplina, nei commi 1 e 3, di non agevole lettura.

Il primo comma (che impone, oltre al recupero delle somme indebitamente erogate, anche l'adozione obbligatoria di misure di razionalizzazione del personale e la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri di deficitarietà strutturale) si applica nelle ipotesi in cui i fondi siano stati costituiti in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa; il terzo comma (che introduce, invece, la sanatoria delle irregolarità pregresse, purché commesse entro il 31 dicembre 2012) si riferisce, invece, alle fattispecie della destinazione delle risorse, in maniera non aderente al dettato contrattuale.

Peraltro, la non perspicua formulazione delle due norme inserite nel medesimo articolo ha comportato l'insorgenza di problemi interpretativi (quale ad esempio la nozione di "vincoli finanziari" il cui mancato rispetto impone l'azione di recupero, non essendo operante la sanatoria prevista dal comma 3), che hanno richiesto l'emanazione di una circolare interpretativa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>10</sup>. Detta circolare chiarisce come gli articoli 15 del CCNL 1 aprile del 1999 e 26 del CCNL 23 dicembre del 2009 rientrano nelle norme che pongono vincoli finanziari all'espletamento della contrattazione collettiva, in quanto costituiscono "*facoltà di incremento delle risorse*" medesime.

Ne consegue, secondo la condivisibile interpretazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che:

- l'ente locale deve procedere al recupero delle somme laddove il fondo sia stato incrementato in assenza di tutti i presupposti richiesti dalle norme legali e contrattuali (in questo caso la mancata attestazione da parte del Nucleo di Valutazione o del

---

<sup>10</sup> Circolare 12 agosto 2014, n. 10.946 A-4.17.1.14.

Servizio di Controllo Interno per quanto riguarda le risorse inserite nel fondo per le risorse decentrate per il personale non dirigente e la mancata attestazione dell'ampliamento di competenze con conseguente incremento di responsabilità nel contratto collettivo integrativo decentrato, per quanto riguarda le somme inserite nel contratto collettivo decentrato integrativo – Area Dirigenza);

- sono soggette allo stesso obbligo di recupero anche le somme corrispondenti alle indennità e ai premi di produttività non dovuti, (in questo caso, in linea puramente astratta perché invece sono state corrisposte correttamente, le indennità relative alla turnazione della polizia provinciale, ai miglioramenti dei servizi e al conseguimento degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo e alla riorganizzazione del servizio reso dagli autisti);
- deve, comunque, ritenersi sempre esclusa la possibilità di procedere alla ripetizione delle somme indebite direttamente sui dipendenti e sui dirigenti.

Tale indirizzo interpretativo è già stato confermato, in giurisprudenza, dal Tribunale di Firenze, con la sentenza 4 settembre 2015, n. 888, e dalla Sezione Lavoro della Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza 9 dicembre 2015, n. 24834.

Nella azione di recupero l'ente potrà avvalersi dell'art. 1, comma 226, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che consente agli enti locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica di compensare le somme da recuperare con i risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221 (eliminazione di duplicazione di posizioni dirigenziali) comprensivi di quelli derivanti

dall'applicazione del comma 228 (risparmi di spesa conseguente al pensionamento del personale dipendente).

Pertanto la Provincia di Savona sarà tenuta, nell'arco temporale intercorrente tra il 2017 e il 2022, a recuperare la somma complessiva di **euro 538.206** sul fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente e di **euro 540.000**, sul fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato art. 26 CCNL del 23 dicembre 1999, con le modalità previste dall'art. 4, primo e secondo comma del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito nella legge n. 68 del 2014.

### **P. Q. M.**

Visti gli artt. 148-*bis* TUEL; 4, comma 1 e 2 del d.l. n. 16 del 2014, convertito nella legge n. 68 del 2014; 15 del CCNL 1 aprile del 1999 e 26 del CCNL 23 dicembre del 1999,

### **A C C E R T A**

- l'illegittima costituzione del fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, per gli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, limitatamente all'inserimento, per ogni anno, della somma di **euro 89.701**, per la mancata attestazione, da parte del Servizio di controllo interno, della verifica della sussistenza delle effettive disponibilità di bilancio, venutesi a formare a seguito di processi di riorganizzazione di varie attività amministrative, nonché dell'accertamento degli obiettivi di produttività e di qualità prodromiche all'inserimento della somma nel fondo per la successiva assegnazione, nei sensi di cui in motivazione;

- l'illegittima costituzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di

posizione e di risultato art. 26 CCNL del 23 dicembre 1999, per gli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, limitatamente all'inserimento, per ogni anno, della somma di **euro 48.000** per *“le nuove competenze attribuite alla Provincia dall'anno 2000”* e di **euro 42.000** per *“la riorganizzazione in corso e la creazione del nuovo settore denominato Sviluppo Economico”*, in assenza dell'attestazione, nel contratto collettivo integrativo decentrato, della sussistenza delle condizioni per il medesimo, nei sensi di cui in motivazione;

## **P R E N D E A T T O**

- della legittima erogazione, negli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012 della somma complessiva di **euro 294.304**, a titolo di *“turnazione della polizia provinciale”*;
- della legittima erogazione, negli anni 2006 e 2007 della somma complessiva di **euro 100.000**, a titolo di *“miglioramenti dei servizi assegnati ai dipendenti”*;
- della legittima erogazione, nell'anno 2010, della somma di **euro 100.000**, a titolo di *“realizzazione degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo contenuti nel Piano Esecutivo di Gestione, anche correlati con l'attività di riorganizzazione dei settori”*;
- della legittima erogazione, negli anni 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013 della somma complessiva di **euro 25.830**, a titolo di *“riorganizzazione del servizio reso dagli autisti”*;
- della legittima costituzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato art. 26 CCNL del 23 dicembre 1999, per gli anni

2012 e 2013.

## **I N V I T A**

- la Provincia di Savona a intraprendere, negli anni 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, le azioni di recupero delle somme illegittimamente corrisposte, negli esercizi 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, nei sensi di cui in motivazione.

## **D I S P O N E**

- la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio provinciale e al Presidente della Provincia di Savona per la predisposizione delle misure idonee e da comunicare a questa Sezione entro il termine di sessanta giorni, ai sensi dell'art. 148-*bis* TUEL, nonché per la pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Amministrazione.

- la trasmissione di copia della presente pronuncia ai Servizi Ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze, per le eventuali valutazioni di competenza;

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

Così deciso in Genova, nelle Camere di consiglio del 28 gennaio 2016, del 24 febbraio 2016 e del 22 marzo 2016

**Il Magistrato estensore**  
*(Alessandro Benigni)*

**Il Presidente**  
*(Ermanno Granelli)*

