



Consiglio Nazionale  
dei Dottori Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

ISSN 2240-7804

# **Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali**

## **Documento n. 7**

### **L'Organo di revisione: controlli sulla spesa del personale.**

**Novembre 2011**





**Il presente documento è stato predisposto dal gruppo di lavoro “Principi di revisione e comportamento dell’organo di revisione enti locali” della Commissione di Studio dell’Area Enti Pubblici.**

**Consigliere Delegato:** Giosuè BOLDRINI

**Consiglieri Co-Delegati :** Andrea BONECHI e Marcello DANISI

**Coordinatore del gruppo di lavoro:** Antonino BORGHI

**Componenti del gruppo di lavoro:**

BARBERIS Davide  
CELESTINO Luigi  
DI RUSSO Davide  
FARNETI Giuseppe  
MUNAFO' Giuseppe  
NICOLETTI Giosué  
PICCARRETA Saverio  
POZZOLI Stefano  
SACCANI Maria Cristina  
SAGGESE Michele  
SPINNATO Lorenzo  
TEMPESTI Monica  
TONVERONACHI Nicola

**Ricercatore CNDCEC:**

OLIVERIO Mara

Un ringraziamento particolare ai colleghi Borghi Antonino, Celestino Luigi, Munafò Giuseppe e Oliverio Mara per l’attività di coordinamento e di redazione.

**Il presente documento riflette i principi emanati fino alla data di pubblicazione dello stesso. Le edizioni aggiornate saranno pubblicate esclusivamente sul sito web del Consiglio Nazionale ([.cndcec.](http://.cndcec)) nella sezione studi e ricerche “principi di revisione ee.II.”.**



## L'Organo di revisione: controlli sulla spesa del personale.

### PRINCIPALI RIFERIMENTI

D.lgs.30/3/2001, n.165; art.39, comma 1, della L. 27 dicembre 1997, n.449, art.89, comma 5<sup>^</sup> e art.91, commi 1<sup>^</sup> e 2<sup>^</sup> del Tuel; art.19, comma 8<sup>^</sup> della L. 28/12/2001 n.448; art.1, commi da 557 a 564 della L. 296/2006; art.3, comma 90, lett.b) e 94 della L. 24/12/2007, n.244; art.9 e 14 del d.l. 31/5/2010, n.78; art.5, comma 3 del CCNL 1/4/1999; art. 3, co. 32, L. 24 /12/2007, n. 244.

### QUADRO DI SINTESI

1. Gli enti locali devono concorrere al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese di personale, contenendo la dinamica retributiva e occupazionale con azioni rivolte ai seguenti settori prioritari d'intervento:
  - riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso della spesa corrente;
  - razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche e amministrative, anche attraverso accorpamento di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
  - contenimento della dinamica di crescita della contrattazione integrativa;
  - contenimento delle spese per il lavoro flessibile;
  - parziale reintegrazione del personale cessato.
2. In tema di controlli sulla spesa di personale, da parte dell'Organo di revisione, i riferimenti normativi sono i seguenti :

#### a) in generale

Il d.lgs.30/3/2001, n.165 che disciplina l'organizzazione degli uffici e i rapporti di lavoro e d'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni.

#### b) per la programmazione del fabbisogno

L' art.39, comma 1, della L. 27 dicembre 1997, n.449 che stabilisce che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale, al fine di assicurare funzionalità e ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi in relazione alle disponibilità finanziarie e di bilancio;

L'art.89, comma 5<sup>^</sup> e l'art.91, commi 1<sup>^</sup> e 2<sup>^</sup> del D.Lgs.18 agosto 2000 n.267 che impongono l'obbligo, da parte della Giunta Comunale, di assumere determinazioni organizzative in materia di personale e, relativamente alle assunzioni, la necessità di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, quale atto di programmazione dinamica, compatibilmente con le disponibilità finanziarie e di bilancio;



L'art.19, comma 8<sup>a</sup> della L. 28/12/2001 n.448, che richiede all'Organo di revisione di accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art.39 della L. 27 dicembre 1997, n.449 e successive modificazioni;

L'art.6 commi 3 e 4 e l'art.35, comma 4 del d.lgs.165/01, in tema di variazione delle dotazioni organiche e procedure di reclutamento da effettuarsi sulla base della programmazione triennale del fabbisogno di personale;

L'art.6, comma 4 bis del d.lgs 165/2001, che richiede che il documento di programmazione triennale del fabbisogno ed i suoi aggiornamenti siano elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture a cui sono preposti;

L'art.6, comma 6 del d.lgs. 165/01, che vieta l'assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette in mancanza dell'atto di programmazione del fabbisogno di personale e di quello della dotazione organica.

Nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni devono altresì essere predisposti piani per la progressiva stabilizzazione del personale precario di cui all'art.1, comma 558, della L. 296/2006 e all'art.3, comma 90, lett.b) e 94 della L. 24/12/2007, n.244.

#### c) per i vincoli sulla spesa ed assunzioni

L'art.1, commi da 557 a 564 della L. 27/12/2006 n.296 e l'art.9 e 14 del d.l. 31/5/2010, n.78 con i quali si introducono vincoli sulla spesa e sulle assunzioni nell'ottica del contenimento e della razionalizzazione della spesa complessiva.

#### d) per la contrattazione integrativa

L'art.5, comma 3 del CCNL 1/4/1999, che richiede all'Organo di revisione il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio e la certificazione degli oneri;

L'art.40 bis, comma 1 del d.lgs.165/2001, che affida all'Organo di revisione il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione decentrata integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti da obblighi di legge;

L'art.40 bis, comma 3 del citato art.40 bis, che richiede all'Organo di revisione di certificare le specifiche informazioni sulla contrattazione integrativa che gli enti devono trasmettere entro il 31 maggio di ogni anno al Ministero dell'economia e delle finanze su apposito modello di rilevazione.

#### e) per servizi esternalizzati



L'art.6 bis del d.lgs.165/2001, che richiede all'Organo di revisione di vigilare nel caso di acquisto sul mercato di servizi o beni originariamente prodotti internamente sulla conseguente economia di gestione sul congelamento dei posti e di temporanea riduzione dei fondi della contrattazione decentrata, fermi restano i conseguenti processi di rideterminazione delle dotazioni organiche, di riallocazione e di mobilità del personale, dandone evidenza nei propri verbali;

L'art. 3, co. 32, L. 24 /12/2007, n. 244, che richiede all'Organo di revisione, nel caso di costituzione di società o enti, di asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettere una relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti.

### **DEFINIZIONE DI SPESA DI PERSONALE**

3. L'obiettivo della progressiva riduzione delle spese di personale è un punto fermo della disciplina vincolistica ispirata al riequilibrio della finanza pubblica ed è annoverato tra gli obiettivi prioritari di intervento.
4. Il legislatore nonostante sia intervenuto più volte per limitare la spesa non si è mai preoccupato di fornire una definizione univoca e chiara di quali voci vanno a comporre l'aggregato "spese di personale".
5. La composizione dell'aggregato sembra assumere una composizione diversa se riferita al patto di stabilità, al contenimento della spesa, al monitoraggio del costo del lavoro o ai livelli assunzionali o i sede di verifica dei parametri di deficità strutturale.
6. La mancata chiara definizione di spesa di personale è stata colmata da interventi chiarificatori affidati a circolari, note di amministrazioni centrali dello Stato, ma soprattutto dai contributi dell'attività consultiva svolta dalla Corte dei conti.
7. La spesa di personale deve essere imputata ai singoli servizi erogati e non ad una voce specifica per far conseguire omogeneità di dati e maggiore trasparenza nei controlli di gestione. Occorrerebbe però stabilire in via definitiva cosa comprendere nella spesa di personale.

### **CRITERI APPLICATIVI**

#### **PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE**

8. Il Pcel n.1 al punto 32 indica che l'atto di programmazione del fabbisogno di personale che gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti ad approvare, deve assicurare le esigenze di funzionalità e di ottimizzazione delle risorse per il miglior funzionamento dei servizi compatibilmente con le disponibilità finanziarie.
9. Nella quantificazione della spesa si deve tenere conto degli adeguamenti retributivi previsti e prevedibili sulla base delle norme di legge, del contratto collettivo nazionale e dei contratti locali.
10. La previsione annuale e pluriennale deve essere coerente con le esigenze finanziarie espresse nell'atto di programmazione del fabbisogno.



11. L'atto di programmazione del fabbisogno di personale costituisce un allegato alla relazione previsionale e programmatica.
12. Per quanto attiene la programmazione triennale del fabbisogno del personale occorre che l'organo di revisione verifichi:
  - a) che l'atto sia approvato prima della deliberazione del bilancio di previsione;
  - b) la compatibilità della programmazione con i vincoli di bilancio (equilibri finanziari ed obiettivi di finanza pubblica) annuali e pluriennali tenendo conto che gli stanziamenti del bilancio pluriennale, ai sensi del 4° comma dell'art.171 del Tuel, hanno carattere autorizzatorio;
  - c) il conseguimento dell'obiettivo di contenimento/riduzione della spesa di personale. L'obiettivo di riduzione delle spese di personale come disposto dai commi 557, per gli enti soggetti al patto di stabilità e 562 per gli altri, dell'art.1 della L. 296/06, costituisce un obiettivo di finanza pubblica all'interno del più ampio obiettivo di rispetto del patto di stabilità.
13. Parere dell'Organo di revisione: l'Organo di revisione deve pertanto esprimere un parere sul documento di programmazione triennale del personale, verificando che lo stesso sia finalizzato alla riduzione programmata delle spese. In sede di rendiconto occorrerà dimostrare se l'obiettivo programmatico è stato conseguito.

## **IL CONTENIMENTO/RIDUZIONE DELLE SPESE DI PERSONALE**

14. I commi da 557 a 564 della L. 27/12/2006, n.296 dispongono sulla riduzione delle spese di personale per gli enti soggetti al patto di stabilità (commi da 557 a 561) e per gli altri enti (comma 562).
15. Il comma 5 dell'art.76 della L. 133/2008, prevede che il calcolo avvenga con riferimento al totale della spesa corrente mentre, al comma 6, viene fatto rinvio ad apposito DPCM, a tutt'oggi non ancora emanato col quale saranno definiti parametri e criteri di virtuosità.
16. In attesa dell'emanazione del DPCM, i riferimenti restano quelli indicati nell'art.1 della L. 296/06, commi 557 e 562 e si utilizzano per la verifica della riduzione le indicazioni sulla spesa da comprendere e su quella da escludere fornite dalla Corte dei conti Sezione delle Autonomie ed in particolare quelle indicate nei questionari sul bilancio e sul rendiconto.
17. La Corte dei conti – Sezione delle Autonomie con delibera n.2/AUT/2010, depositata il 12/1/2010, ha chiarito che ai fini della riduzione della spesa di personale occorre fare riferimento alla spesa dell'anno precedente in modo da garantire una diminuzione in termini costanti e progressivi e che la spesa deve essere considerata al netto degli oneri derivanti dai contratti collettivi nazionali intervenuti negli anni 2006,2007, 2008 e successivi.

### **Computo della spesa**

18. Nel computo delle spese di personale sono esclusi gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali e sono comprese:
  - spese per rapporti di collaborazione coordinata e continuativa;
  - spese per somministrazioni di lavoro;
  - spese per il personale art 110 del Tuel;
  - spese per personale che senza estinzione del rapporto di pubblico impiego è utilizzato in strutture, organismi partecipati o comunque facenti capo all'ente;
  - l'Irap;



- altre spese specificate nella circolare n.9 del 17/2/2009 del Mef e dalla Corte dei conti Sezione delle Autonomie deliberazione n.16/2009 e questionario sul rendiconto 2010 e bilancio di previsione 2011.
19. Il comma 562 della L. n. 296/2006, recante la disciplina in materia di assunzioni e contenimento dei costi del personale per gli enti locali non soggetti al patto di stabilità dispone che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004.
20. Tali enti possono procedere all'assunzione di personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi comprese le assunzioni, nei limiti dei posti disponibili in organico, relative alla stabilizzazione del personale non dirigenziale, in servizio a tempo determinato da almeno tre anni.

### Spesa da considerare e da escludere

21. Tenendo conto delle recenti interpretazioni, le componenti da considerare per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557 e 562 della L. n. 296/2006, sono le seguenti:

- Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato
- Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni
- Eventuali emolumenti a carico dell'Amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili
- Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto
- Spese sostenute per il personale previsto dall'art. 90 del Tuel
- Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 del Tuel
- Spese per il personale con contratti di formazione e lavoro
- Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni).
- Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori
- Spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di polizia municipale finanziate con proventi da sanzioni del codice della strada
- IRAP
- Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo
- Somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando

22. Le componenti, da sottrarre all'ammontare della spesa di personale sono le seguenti:

- Spese di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati
- Spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi



all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'Interno, dalla Regione e dalla Provincia
- Spese per la formazione e rimborsi per le missioni
- Spese per il personale trasferito dallo Stato e dalla Regione per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate
- Oneri derivanti dai rinnovi contrattuali
- Spese per il personale appartenente alle categorie protette
- Spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici
- Spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazione al Codice della strada
- Incentivi per la progettazione
- Incentivi per il recupero ICI
- Diritti di rogito
- Spese di personale per l'esecuzione delle operazioni censuarie degli enti individuati nel Piano generale di censimento nei limiti delle risorse trasferite dall'ISTAT (D.L. 78/2010, art. 50, commi 2 e 7)
- Spese per l'assunzione di personale ex dipendente dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (L. 30 luglio 2010 n. 122, art. 9, comma 25)

23. Sul calcolo degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali da escludere si è espressa la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo con la delibera n.27/CONTR/11, del 12/5/2011, affermando che sono compresi gli oneri della contrattazione integrativa entro il tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote monte salari, mentre non sono da escludere gli oneri per contrattazione integrativa conseguenti a scelte di politica del personale.
24. In sede di verifica nell'anno 2011 dell'obbligo di riduzione della spesa di personale si ritiene che il valore delle spese di personale impegnate nell'anno 2010 debba essere considerato al lordo delle maggiori spese consentite, in deroga all'obbligo di riduzione, ai sensi dell'art. 3, comma 120 della L. 244/2007 vigente fino al 31 maggio 2010.

### Sanzioni e verifiche

25. Per gli enti soggetti alle regole del patto di stabilità interno il comma 557 ter dell'art.1 della L. 296/2006, aggiunto dal D.L. n.78/2010, dispone che nell'anno successivo al mancato rispetto della riduzione della spesa (dal 2011) è fatto divieto di assumere personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. E' altresì vietato stipulare contratti di servizio con soggetti privati che siano elusivi del divieto di assunzione.
26. Si ritiene possibile reclutare personale mediante mobilità per compensazione (scambio tra enti di dipendenti con lo stesso profilo retributivo) avendo riguardo a quanto precisato successivamente nel paragrafo dedicato alle limitazioni sulle assunzioni, punto "mobilità".
27. L'Organo di revisione deve:



- verificare, in sede di previsione e durante la gestione, la corretta applicazione dei vincoli di spesa ed indicare nella relazione al rendiconto il risultato raggiunto;
- vigilare, nel caso di mancato rispetto nell'anno precedente del limite di spesa, sul rispetto del divieto di cui al comma 557 ter dell'art.1 della L. 296/2006.

### Computo spese di personale organismi esterni

28. La Corte dei conti sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere n. 41 del 24/2/2009, ha considerato che la spesa per il personale trasferito alla società al momento della costituzione con obbligo di retrocessione in caso di dismissione, scioglimento e messa in liquidazione della stessa, deve essere consolidato alla spesa sostenuta direttamente dall'ente locale ai fini del rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale.
29. Ne consegue, sostiene la Corte, che "nel computo complessivo del quadro organizzativo del Comune dovranno essere calcolati non solo gli attuali dipendenti comunali, ma anche tutti coloro che sono impiegati nella società totalmente partecipata".
30. La questione della rilevanza delle spese di personale delle società partecipate non è ancora definita e la sostanziale assenza di un quadro normativo preciso "legittima" gli enti ad adottare comportamenti più inclini alla soluzione dei problemi contingenti correlati alla gestione dei servizi che non alle osservazioni degli organi di controllo.
31. Occorre comunque tenere presente che il mancato rispetto dei vincoli sul personale blocca le assunzioni e le integrazioni del fondo.
32. Secondo un orientamento consolidato della Corte dei conti la spesa di personale sostenuta dalle società partecipate deve essere considerata insieme a quella sostenuta dagli enti. Il tema è stato rilanciato dalle sezioni riunite con il parere 27/2011 secondo il quale nella quantificazione della spesa di personale non si devono considerare solo quelle contenute nell'intervento 01 in quanto «non può essere sottaciuto» che la modalità di gestione dei servizi e quindi i processi di esternalizzazione incidono in modo sostanziale: limitarsi al bilancio dell'ente può risultare non equo. In caso contrario si incentiverebbe un progressivo affidamento all'esterno dei servizi con finalità sostanzialmente elusive dei vincoli di finanza pubblica. Per questo si rende «necessario accedere ad una nozione più ampia di spesa di personale, che vada oltre la rappresentazione in bilancio e tenga conto della spesa del personale impiegato in organismi esterni».
33. Questi concetti non devono essere applicati solo alla riduzione della spesa di personale ma anche al rapporto tra spesa di personale e spesa corrente. Sempre rimanendo nell'ambito delle sezioni riunite, concetti del tutto analoghi sono contenuti nel parere 3/2011 in materia di Unioni di Comuni, Comunità montane e Consorzi. Per quanto attiene alle società in house a totale capitale pubblico, basta citare la Corte dei conti Campania (parere 98/2011) quando ribadisce che «sono da considerarsi sostenute direttamente dall'ente locale le spese di personale iscritte nel bilancio della società pubblica in house, tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di compartecipazione plurisoggettiva».
34. In tale contesto opera altresì il periodo aggiunto dall'art.20, comma 9, del D.L. n.n.98/2011 al comma 7 dell'art.76 del D.L. n.112/2008 secondo il quale nel computo della percentuale del 40%, da intendersi come limite massimo di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti al fine di poter procedere con le assunzioni, si devono calcolare anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che siano titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali



senza gara, ovvero che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, nè commerciale, ovvero che svolgano attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica.

### Altre limitazioni

35. Altre limitazioni alle spese di personale sono state disposte dal D.L. n.78/2010 ed in particolare:

#### a) Riduzione trattamento economico complessivo superiore a 90.000 euro

L'art.9, comma 2, dispone una riduzione a decorrere dal 1/1/2011 e fino al 31/12/2013:

- del 5% per i trattamenti economici complessivi da 90.000 euro e 150.000 euro;
- del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro.

A seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui.

La riduzione non opera ai fini previdenziali.

#### b) Trattamento economico - Tetto

L'art.9 comma 1 dispone che negli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, ivi compreso il trattamento economico accessorio, non potrà superare il trattamento spettante per l'anno 2010.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Piemonte con delibera 51/2010 ha ritenuto che il tetto sia quello spettante per competenza e non per cassa.

Se un dipendente ha avuto un incremento per una parte del 2010 potrà essere percepito anche nel prossimo triennio. Gli arretrati percepiti nel 2010 non concorrono alla formazione della base di riferimento.

#### c) Tetto ai rinnovi contrattuali

L'art. 9 comma 4, pone il tetto dell'aumento del 3,2 % degli aumenti retributivi per i rinnovi contrattuali.

La Ragioneria Generale dello Stato interpreta la norma nel senso che non produce conseguenze di recupero o riduzione degli aumenti stipendiali dei dipendenti degli enti locali anche se hanno superato la soglia massima del 3,2%, perché il tetto riguarda il trattamento economico fondamentale e non lo stipendio.

La norma non richiede restituzione ma bensì adeguamento a decorrere dal mese di giugno 2010 dei trattamenti economici.

Chi ha corrisposto trattamento economico accessorio finanziato con gli aumenti previsti per gli enti virtuosi non deve operare recuperi. Dal 31/5/2010 vige il divieto di erogare tale aumenti.

#### Acquisizione di servizi e personale (art. 6 bis del d.lgs.165/2001, aggiunto dall'art.22 della L. 18/6/2009, n.69)

36. Nel caso di acquisizione sul mercato di servizi originariamente prodotti dall'ente occorre adottare le necessarie misure di congelamento dei posti e di temporanea riduzione dei fondi della contrattazione



decentrata, fermi restano i conseguenti processi di rideterminazione delle dotazioni organiche, di riallocazione e di mobilità del personale.

37. L'Organo di revisione deve vigilare sui processi attivati ed evidenziare nei propri verbali i risparmi effettivamente ottenuti.

#### Incarichi a dipendenti pubblici (art. 53 D.Lgs. n. 165/2001)

38. I dipendenti pubblici, con esclusione di quelli a part-time non superiore al 50% del tempo pieno, non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza.

39. In caso di inosservanza, ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso per le prestazioni svolte deve essere versato a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, all'amministrazione di appartenenza per essere destinato ad incremento del fondo di produttività.

40. Il conferimento, senza previa autorizzazione, di incarichi retribuiti da parte di enti pubblici economici e di soggetti privati a dipendenti pubblici è soggetto ad una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma al pubblico dipendente.

41. Entro il 30 aprile di ogni anno i soggetti che erogano compensi per incarichi a dipendenti pubblici devono comunicare all'amministrazione di appartenenza i compensi erogati nell'anno precedente (comma 11).

42. Entro il 30 giugno di ogni anno le amministrazioni pubbliche che conferiscono o autorizzano incarichi retribuiti ai propri dipendenti devono comunicare al dipartimento della funzione pubblica l'elenco degli incarichi, i compensi erogati anche da altri soggetti e le altre indicazioni disposte dal comma 12.

43. L'omissione delle comunicazioni del 30 aprile e del 30 giugno, comporta l'impossibilità di conferire incarichi fino all'adempimento e l'applicazione, per gli enti pubblici economici e per i soggetti privati di una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma al dipendente pubblico.

#### Limitazione alle assunzioni

44. Il D.L. n.78/2010, e l'art.1, comma 118, delle L. n.220/2010 hanno posto vincoli alle assunzioni di personale negli enti locali.

45. Dall'1/1/2011, per gli enti locali:

a) soggetti al patto di stabilità è vietato assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale se la spesa di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti (risultanti dall'ultimo rendiconto). I restanti enti possono assumere personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente.

La Corte dei conti Sezioni riunite, con delibera n.42/2011 ha precisato che tra le cessazioni devono essere considerate anche quelle relative al contratto a tempo determinato.

La Corte dei conti a sezioni riunite con delibera n.27/CONTR711 del 12/5/2011, ha chiarito che la spesa di personale da assumere è quella utilizzata per l'applicazione del comma 557 dell'art.1 della L. 296/2206, (vedi punto 4.1) comprensiva delle spese escluse.

Nella stessa delibera la Corte ha chiarito che le spese correnti a cui fare riferimento sono quelli impegnate nell'esercizio precedente desunte dal rendiconto e nei primi mesi dell'esercizio allo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o approvato dall'organo esecutivo.



Nel parere n.871 del 15/9/2010 la sezione controllo della Lombardia ha ritenuto che il 20% debba essere calcolato sulla “spesa effettiva”, e quindi non sull’intera annualità, bensì sul costo effettivo delle mensilità retribuite al dipendente cessato.

La Funzione Pubblica con parere 46078 del 18/10/2010, ha sostenuto che la spesa deve sempre essere calcolata su 12 mesi a prescindere dalla data effettiva di cessazione.

b) enti non soggetti al patto possono assumere personale rispettando i seguenti limiti:

- Rispetto del tetto di spesa del 2004;
- Limite di incidenza delle spese di personale non superiore al 40% della spesa corrente.
- Cessazioni nell’anno precedente.

Sul tema delle cessazioni nell’anno precedente la Corte dei conti sezione autonomie con delibera n.8/2008 ha sostenuto che rilevano le cessazioni avvenute dopo l’anno 2006, mentre le Sezioni di controllo della Toscana con parere 15/2008 e Lombardia con pareri 28/2007 e 244/2009 e 426/2010, hanno sostenuto che il riferimento deve essere fatto per l’arco temporale che ha inizio dal 2004.

Con parere 95/2010 la Corte dei conti Lombardia ritiene “incompatibile sia per ragioni sistematiche che, più in generale, di razionalità e compatibilità costituzionale” applicare la percentuale del 20% ai comuni non soggetti al patto.

La Corte dei conti a Sezioni riunite in sede di controllo con delibera n.20 del 21/4/2001,1 ha ritenuto che i vincoli assunzionali sono solo per le assunzioni a tempo indeterminato o tempo determinato e non, invece, per le collaborazioni.

Nel rispetto della spesa storica del personale dell’anno 2004, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, anche se non vi sono stati pensionamenti nell’anno precedente a quello nel quale s’intendono attivare rapporti di collaborazione, gli stessi sono possibili.

Tuttavia le Sezioni precisano che il ricorso alle collaborazioni può avvenire solo alle seguenti condizioni:

- deve essere di carattere temporaneo, nel mentre si provvede ad adeguare la programmazione del personale nell’Ente, anche con l’eventuale organizzazione dei servizi in forma associata;
- le funzioni pubbliche indefettibili devono essere assicurate con personale in dotazione organica;
- non deve esservi superamento del limite di spesa di personale e della spesa per incarichi di consulenza.

Le Sezioni raccomandano ai piccoli Enti di perseguire modelli organizzativi quali le convenzioni e/o l’Unione dei Comuni, giusta previsione dell’art. 14, comma 30, D.L. n. 78 del 2010, secondo i principi di economicità e di riduzione delle spese, in armonia con le previsioni dell’art. 117, comma 2, lett. p), ed art. 118, comma 2, della Costituzione Italiana.

Le Sezioni Unite riportano l’attenzione anche sul limite massimo della spesa annua per incarichi di collaborazione da riportare nel bilancio di previsione, per come stabilito dall’art. 3, comma 56, L. n. 244 del 24 dicembre 2007, per come sostituito dall’art. 46, comma 3, D.L. n. 112 del 25 giugno 2008, convertito in L. n. 133 del 6 agosto 2008.

c) per tutti (art.76, comma 7, D.L. n.112/2008)

Per gli enti nei quali l’incidenza delle spese di personale è pari o inferiore al 35% delle spese correnti sono ammesse assunzioni per turn over, nel rispetto del patto di stabilità e di contenimento delle spese



di personale, di personale per l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art.21, lettera b) della L. 42/90 (polizia locale).

46. Per i vincoli assunzionali occorre inoltre tenere presente che:

47. **Mobilità** - la Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo con delibera n.59/2010, ha sostenuto che le cessazioni per mobilità volontaria possono essere equiparabili a quelle intervenute per collocamento a riposo nella sola ipotesi in cui l'ente ricevente non sia a sua volta sottoposto a vincoli assunzionali.

Secondo tale parere la mobilità in uscita non costituisce cessazione se è diretta ad enti con vincoli assunzionali e quindi non consente la sostituzione tramite concorsi. La mobilità in entrata non costituisce assunzione solo se effettuate tra enti che hanno vincoli nelle assunzioni.

48. **Categorie protette** - con circolare n.6/2009, del Min. funzione pubblica è stato precisato che sono escluse dal divieto di assunzioni quelle delle categorie protette nel limite del completamento della quota d'obbligo. La mancata copertura della quota d'obbligo è sanzionata sul piano penale, amministrativo e disciplinare dall'art.15, comma 3, della L. 12/3/1999 n.68.

49. **Progressioni di carriera** - le progressioni di carriera (ex progressioni verticali) comunque denominate ed i passaggi fra le aree eventualmente disposte negli anni dal 2011 al 2013, hanno effetto per detti anni, ai fini esclusivamente giuridici (art.9, comma 21 del D.L. 78/2010).

50. **Utilizzo temporaneo di personale di altre amministrazioni** - l'art.13, comma 2 della L. 183/2010 (collegato lavoro) le amministrazioni pubbliche, per motivate esigenze organizzative da prevedere nel programma di fabbisogno del personale, possono utilizzare personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni.

51. Il DPCM 28 marzo 2011 ha prorogato al 31 dicembre 2011 le graduatorie concorsuali approvate al 30 settembre 2003 già prorogata al 31 marzo 2011 dall'art. 7, comma 1 D.L. 225./ 2010 (rif. Art 17, comma 19 del D.L. 78/2009)

## I CONTROLLI SULLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA

52. Negli enti locali la contrattazione decentrata integrativa interessa sia il personale del comparto che della dirigenza.

53. Le linee di indirizzo sui principali adempimenti della delegazione di parte pubblica, sullo svolgimento delle trattative e sulla verifica della compatibilità degli oneri finanziari, preliminari alla sottoscrizione della pre-intesa ed alla sottoscrizione definitiva, sono riportate nel sito dell'Aran (Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Pubbliche Amministrazioni [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)); sempre in detto sito ed in quello del CNEL sono reperibili i CCNL.

54. Al fine di meglio valutare la problematica relativa alla contrattazione decentrata occorre evidenziare come già ai sensi dell'art.4, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999: "i contratti collettivi integrativi decentrati non possono essere in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportare oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale dei singoli enti. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate"

55. La vigilanza sulla contrattazione integrativa da parte del Organo di revisione, pur rientrando tra le funzioni attribuite dall'art.239 del Tuel, era ribadita dall'art.5, comma 3 del CCNL del 1 aprile 1999: "Il



*controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata integrativa con i vincoli di bilancio è effettuato dal Organo di revisione ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo definita dalla delegazione trattante è inviata a tale organismo entro 5 giorni, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria. Trascorsi 15 giorni senza rilievi, l'organo di governo dell'ente autorizza il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto".*

56. La contrattazione decentrata ha presentato spesso criticità derivanti da differenti interpretazioni circa l'applicazione di alcuni istituti contrattuali.
57. Alla presenza di norme non facilmente applicabili e in alcuni casi contraddittorie, relative alla costituzione dei fondi e il loro utilizzo, frequentemente si è proceduto con la distribuzione "a pioggia" dei benefici contrattuali e la dinamica dei fondi, ad esempio quelli relativi alle progressioni orizzontali, "dolosamente" non ha tenuto conto del "consolidamento", avvenuto in esercizi precedenti per il medesimo istituto contrattuale, determinando un notevole incremento della spesa attraverso l'erogazione di plurimi ed annuali benefici contrattuali che hanno generato una notevole lievitazione della spesa.
58. L'esperienza di questi anni, vissuta sulla materia, da parte dei componenti l'Organo di revisione degli enti locali, porta a far rilevare l'estrema difficoltà ad intervenire su un'ipotesi di accordo decentrato sottoscritta fra delegazione pubblica e parte sindacale spesse volte formulata su interpretazioni di norme "nebulose".
59. L'accordo è sottoscritto da parti che hanno entrambe l'interesse a comprendere istituti e risorse aggiuntive finalizzate unicamente a migliorare la retribuzione del maggior numero dei dipendenti.

### **I nuovi limiti alla contrattazione collettiva nazionale e decentrata**

60. Il decreto legislativo n 150 del 27/10/2009, rappresenta un punto di svolta nella gestione del personale e nell'organizzazione degli enti locali.
61. Il d.lgs 150/09 detta i seguenti principi cui gli enti devono attenersi:
- 1) promuovere il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzare i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva d'incentivi sia economici sia di carriera;
  - 2) le fasce di merito previste non devono essere inferiori a tre;
  - 3) divieto di distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi d'incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione;
  - 4) le progressioni economiche orizzontali vanno attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.
  - 5) per le progressioni verticali, è previsto che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dall'1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno, nel rispetto delle disposizioni vigenti in



materia di assunzioni. L'attribuzione dei posti riservati al personale interno è finalizzata a riconoscere e valorizzare le competenze professionali sviluppate dai dipendenti, in relazione alle specifiche esigenze delle amministrazioni.

62. Il provvedimento innova anche la materia dei contratti decentrati disponendone l'adattamento entro il 31/12/2011, alle nuove disposizioni legislative ed imponendo rigidissimi controlli quali – quantitativi.
63. Il decreto legislativo modifica ed integra il d.lgs.165/2001 e la materia è ora regolata dai nuovi articoli 40, 40 bis e 41.
64. Le nuove disposizioni troveranno applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto (15/11/2009).
65. La contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro, nonché le materie relative alle relazioni sindacali. Sono, in particolare, escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali, la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali. Nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, della mobilità e delle progressioni economiche, la contrattazione collettiva è consentita negli esclusivi limiti previsti dalle norme di legge.
66. Gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto dei vincoli di bilancio e del patto di stabilità e di analoghi strumenti del contenimento della spesa.
67. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi.
68. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione.
69. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile.
70. In caso di accertato superamento di vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.
71. L'art. 40 bis del d.lgs 165/2001, affida all'Organo di revisione il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dagli obblighi di legge avendo particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e corresponsione dei trattamenti accessori.
72. Tale norma deve essere combinata con quanto ora disposto dai commi 3 quinquies (criteri e limiti finanziari) e 3 sexies (relazione tecnico illustrativa) dell'art.40 del citato d.lgs.165/2001.
73. I controlli sui contratti decentrati potranno avvalersi della relazione tecnica obbligatoria redatta su uno schema standardizzato recante i contenuti minimi necessari per la valutazione degli organi di controllo sulla compatibilità economico finanziaria.
74. La relazione tecnico finanziaria dovrà essere "certificata" dall'Organo di revisione.



75. La contrattazione integrativa deve rispettare i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione ed è limitata alle materie e nei limiti stabiliti dai contratti nazionali.
76. Gli enti locali potranno destinare alla contrattazione integrativa risorse aggiuntive nei limiti:
- della contrattazione nazionale;
  - dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale;
  - rispetto dei vincoli di bilancio;
  - rispetto del patto di stabilità e analoghi limiti di contenimento della spesa;
  - rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance ed in materia di merito e premi.
77. Il comma 3, dell'art.55 del d.lgs.165/2001, dispone inoltre la certificazione da parte degli organi di controllo interno dell'informazione sulla contrattazione integrativa da trasmettere entro il 31 maggio di ogni anno da fornire su uno specifico modello di rilevazione volto ad accertare il rispetto dei vincoli finanziari e la concreta definizione ed applicazione dei nuovi criteri di premialità e selettività.
78. Ulteriore adempimento l'Organo di revisione è la vigilanza sul rispetto dell'obbligo di pubblicità sul sito dell'ente degli atti della contrattazione integrativa e di trasmissione all'Aran ed al Cnel.
79. La Corte dei conti a sezioni riunite in sede di controllo con delibera n.41 del 17/12/2009, ha ritenuto che, stante l'elevato numero dei contratti integrativi, non sia possibile un controllo a tappeto ed affida alle sezioni regionali controlli selettivi fondati sugli elementi di criticità indicati dagli Organi di revisione nelle relazioni annuali (integrate con notizie sulla contrattazione decentrata) sul preventivo e sul rendiconto.
80. Particolare attenzione deve porre l'Organo di revisione in merito ai controlli sulla contrattazione integrativa anche alla luce dell'art.60 del d.lgs. 165/2001 che coinvolge nei controlli i servizi ispettivi di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, potenziandone l'attività e disponendo la denuncia dalla Procura generale della Corte dei conti in caso di riscontro di eventuali irregolarità.
81. Ai servizi ispettivi e demandata anche la verifica del corretto conferimento degli incarichi e dei rapporti di collaborazione.

### **Responsabilità e sanzioni**

82. I controlli sui contatti integrativi prevedono specifiche responsabilità per la parte contraente pubblica e dell'Organo di revisione. La responsabilità primaria per la stipula di contratti decentrati integrativi è comunque posta in capo alla delegazione trattante di parte pubblica e può estendersi agli organi politici a condizione che sia accertata la loro partecipazione attiva.
83. Nel caso di violazioni le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono nulle e si applica l'art.1319 del c.c. nonché del secondo comma dell'art.1419.
84. In caso di accertato superamento dei vincoli finanziari è fatto obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.

### **Verifiche sulla quantificazione dei fondi e applicazione disciplina**

85. L'Organo di revisione per i controlli sulla corretta disciplina dell'incremento delle risorse della contrattazione decentrata può avvalersi delle sette condizioni indicate dall'Aran in risposta al quesito 31.13. In particolare si sottolineano le seguenti:



- le risorse destinate all'incentivazione devono essere previste nel bilancio di previsione deliberato dal Consiglio e nel Peg con l'indicazione degli obiettivi di miglioramento tangibile quali-quantitativo dei servizi. Non è quindi accettabile una destinazione nel corso d'anno o come in alcuni casi al termine dell'esercizio;
  - le risorse devono essere considerate come investimento nell'organizzazione dal quale ottenere un "ritorno" oggettivo e documentato della qualità o quantità dei servizi prestati e del beneficio ottenuto dall'utenza esterna ed interna;
  - le risorse devono essere rese disponibili solo a consuntivo dopo aver accertato i risultati verificati e certificati dai servizi di controllo interno (o attraverso l'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione come disposto all'art. 4 del CCNL 1/7/2009).
86. L'Organo di revisione dovrà accertare il rigoroso rispetto delle norme contrattuali e, tra queste, per il comparto, la separazione tra risorse stabili e variabili, tenendo ben presente che le risorse variabili di cui al comma 3 dell'art.31 del CCNL 22/01/2004, non possono in alcun modo finanziare istituti contrattuali aventi carattere di stabilità di cui al comma 2 dell'art.31 del CCNL 22/01/2004, mentre, per la dirigenza, particolare attenzione dovrà essere posta all'applicazione del principio della omnicomprensività delle retribuzioni (art.24 D.Lgs.n.165/01). L'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001, che si applica agli EE.LL. quale disposizione di principio, infatti, stabilisce che "il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti nonché qualsiasi incarico ad esso conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa" e, nel caso in cui i compensi debbano essere corrisposti da terzi, gli stessi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza".
87. Da ultimo, occorre accertare che la decorrenza delle progressioni orizzontali del comparto sia annuale e non infrannuale, poiché, trattandosi di spesa che si "consolida" potrebbe compromettere gli equilibri di bilancio di anni successivi.
88. Le principali criticità emerse dalle ispezioni dell'Ispettorato generale di Finanza della Ragioneria Generale dello Stato, si possono così riassumere:

**La ripartizione dei fondi** - La componente più rilevante dei fondi è costituita dal fondo destinato alla retribuzione della produttività collettiva. Le verifiche hanno consentito di registrare un'attribuzione delle stesse "a pioggia", prescindendo da criteri meritocratici o comunque distorto, quasi senza eccezioni, gli eventuali criteri meritocratici pur previsti nei contratti decentrati, mediante il ricorso a criteri quali la presenza in servizio, l'anzianità e la qualifica o mediante sistemi di ponderazione che, di fatto, annullano ogni rilevanza sostanziale al merito e alla valutazione.

Altre rilevanti voci sono rappresentate dalle indennità accordate al personale: dall'indennità di rischio corrisposta a tutto il personale indipendentemente dai compiti assegnati a istituti retributivi, quali l'indennità di gonfalone o l'indennità di vestiario, non previsti in alcuna norma di legge o di contratto, ma tuttavia erogate a taluni dipendenti.

**Progressioni orizzontali e verticali** - L'istituto della progressione economica all'interno della categoria (progressione orizzontale) è stata prevista al fine di premiare, sulla base di appositi strumenti valutativi, i più meritevoli tra i dipendenti, concedendo loro uno scatto di livello retributivo, pur all'interno della categoria di appartenenza.



Presso gli enti verificati si è registrato un uso distorto dello strumento. Non sono stati rari i casi di Comuni ispezionati che hanno riconosciuto progressioni economiche plurime (fino a quattro in un quadriennio) alla generalità dei dipendenti.

Le conseguenze gestionali e finanziarie di tali comportamenti sono evidenti, anche in considerazione del fatto che le relative provvidenze economiche, una volta riconosciute ai dipendenti, diventano una componente fissa dello stipendio, con un aggravio dei costi del personale non soltanto in via diretta, bensì anche in via indiretta, ossia a seguito dell'applicazione di tutte quelle voci retributive che hanno come parametro la retribuzione oraria.

**Le progressioni verticali** - A differenza delle progressioni orizzontali, che incidono sul livello retributivo dei dipendenti lasciando inalterata la categoria di appartenenza, quelle verticali determinano invece il passaggio del beneficiario alla categoria superiore.

La rilevanza dell'istituto ha dunque indotto il Legislatore (e gli interpreti) a circoscriverlo mediante una serie di cautele. L'applicazione dell'istituto stesso, in particolare, dovrebbe prevedere un procedimento selettivo, contemperando inoltre la promozione degli interni con un adeguato accesso dall'esterno.

Al contrario in numerosi enti verificati, ai fini della progressione verticale, è stata ritenuta sufficiente una mera clausola inserita nel contratto decentrato, a volte (ma non sempre) accompagnata da una delibera di Giunta.

Non di rado il beneficio della progressione verticale ha interessato centinaia di dipendenti, con rilevanti impatti sulle finanze dell'ente.

**Il trattamento accessorio dei dirigenti** - Anche con riguardo alla contrattazione decentrata integrativa del personale dirigenziale sono state riscontrate notevoli divergenze dalle previsioni della contrattazione nazionale. In particolare, talvolta si è avuta un'applicazione estremamente elastica del principio di onnicomprensività.

Il principio, dettato dall'art. 24 del D.L.vo n° 165/2001 (T.U. sul pubblico impiego), impone ai dirigenti – inclusi quelli degli Enti locali – di considerare il trattamento economico percepito (stipendio tabellare e trattamento accessorio – posizione e risultato) esaustivo delle competenze loro spettanti. Le relative, rare, eccezioni normative devono, inoltre, interpretarsi in maniera restrittiva.

Al contrario, numerosi enti ispezionati hanno aggiunto alle tre voci fondamentali ulteriori, varie provvidenze. Di seguito si fornisce un elenco sintetico degli emolumenti rinvenuti attraverso l'esame dei contratti decentrati integrativi e cedolini stipendiali:

- compenso aggiuntivo per la partecipazione a commissioni di concorso o commissioni di gara per appalti riguardanti lo stesso ente presso cui si presta servizio;
- compenso aggiuntivo per la redazione di atti normativi (regolamenti etc.);
- indennità di reperibilità;
- compensi per straordinario elettorale;
- indennità varie non previste in norme contrattuali (es.: indennità di direzione aree funzionali);
- doppia o tripla retribuzione di posizione in forza del conferimento d'incarichi ad interim relativi a uffici, settori o dipartimenti vacanti.

A ciò si aggiungono le somme erogate a titolo di indennità di risultato, spesso attribuite senza previo procedimento valutativo. Di conseguenza, la retribuzione dei dirigenti degli enti in esame può raggiungere importi estremamente elevati in rapporto agli altri comparti.



### Fondo per attivazione nuovi servizi o processi di riorganizzazione

89. Nella considerazione che ai sensi dell'art.1, comma 557, della L. 296/2006 gli enti sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva anche attraverso la rideterminazione dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa, è necessario che l'Organo di revisione verifichi la legittima qualificazione dei criteri seguiti per l'attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti ai sensi dell'art.15, comma 5, del C.C.N.L. 1 aprile 1999.

90. A tale riguardo è utile per l'Organo di revisione verificare i seguenti passaggi individuati dall'Aran:

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione).

Terzo: quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5 e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG; la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare" il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fatta al Sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabili nel contratto decentrato.

91. Sulle risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5, l'Aran ha precisato che non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.

92. E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard.

93. In costanza di obiettivi da un anno al successivo - soprattutto quando emerge, sulla base dei risultati degli anni precedenti, che i livelli di servizio standard sono sistematicamente raggiunti, senza particolari difficoltà o margini di incertezza - è opportuno che gli stessi standard siano sottoposti a revisione e rivisti al rialzo. In sostanza, riteniamo che il ricorso all'art. 15, comma 5 (e a maggior ragione la riconferma delle risorse) debba avvenire in un contesto di obiettivi particolarmente difficili, sfidanti e impegnativi.



94. Un'ultima precisazione concerne gli enti di ridotte dimensioni. E' evidente che questi ultimi sono chiamati a dare attuazione agli adempimenti richiamati, in forme e secondo modalità opportunamente (e giustamente) semplificate. Anche il progetto di miglioramento dei servizi o gli stessi sistemi di controllo adottati a consuntivo, potranno quindi avere caratteristiche di maggiore semplicità (per esempio, dal punto di vista procedurale) rispetto agli enti di maggiori dimensioni.

#### Vincoli sulla contrattazione decentrata dal 1/1/2011

95. Per gli anni dal 2011 al 2013, il D.L. n.78/2010 nei commi 1 e 2 bis dell'art.9 ha posto vincoli sulla contrattazione decentrata, che richiedono ulteriore vigilanza da parte dell'Organo di revisione.

96. Per gli anni dal 2011 al 2013, la contrattazione decentrata non potrà intervenire sulla retribuzione tabellare né su elementi che accedono in modo irreversibile al trattamento economico quali:

- retribuzione individuale di anzianità;
- effetti di reinquadramento fissati nel passato dalla contrattazione collettiva;
- indennità di comparto;
- posizione economica acquisita per effetto delle progressioni orizzontali.

97. La contrattazione decentrata deve limitarsi a concordare la destinazione delle risorse decentrate libere dopo aver computato i valori:

- delle progressioni economiche;
- dell'indennità di comparto;
- delle indennità finalizzate a remunerare mansioni o servizi particolari (rischio, turno, reperibilità, disagio, maneggio valori, particolari responsabilità).

98. Nella considerazione che le risorse variabili sono prioritariamente già destinate ad incentivare progettisti, avvocati, recupero Ici o al premio per i risultati individuali, non residuano marginalità per una reale contrattazione.

99. Dall'1/1/2011 e sino al 31/12/2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento economico accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

100. Nella considerazione che dal 2011 sarà consentito sostituire solo il 20% del personale cessato, ne consegue che l'ammontare delle risorse sarà destinato a diminuire.

101. Ai fini della riduzione della spesa di personale gli enti devono ridurre quanto destinato al finanziamento dei fondi contrattuali.

102. In particolare gli enti che hanno un eccesso di spesa di personale oltre il 40% della spesa corrente sono tenuti ad agire prioritariamente sugli oneri della contrattazione per diminuire la spesa sia in termini percentuali che complessiva.

103. Altre norme dispongono la riduzione dei fondi decentrati ed in particolare:

- art.6 bis del d.lgs.165/2001: Le amministrazioni che acquistano sul mercato servizi, originariamente prodotti all'interno devono congelare i posti e ridurre temporaneamente i fondi della contrattazione, Fermi restando i conseguenti processi di riduzione e rideterminazione delle dotazioni organiche e dei conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale;
- art. 3 commi da 30 a 32 della L. 244/07: l'organo di revisione, nel caso di costituzione di società o enti, deve asseverare il trasferimento delle risorse umane e finanziarie e trasmettere una relazione alla



Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica – e al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – segnalando eventuali inadempimenti anche alle sezioni competenti della Corte dei conti;

- art.3 comma 30 L. 244/07: Le amministrazioni che, nel rispetto del comma 27, costituiscono società o enti, comunque denominati, o assumono partecipazioni in società, consorzi o altri organismi, anche a seguito di processi di riorganizzazione, trasformazione o decentramento, adottano, sentite le organizzazioni sindacali per gli effetti derivanti sul personale, provvedimenti di trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali in misura adeguata alle funzioni esercitate mediante i soggetti di cui al presente comma e provvedono alla corrispondente rideterminazione della propria dotazione organica .

### Verifiche ulteriori da parte dell'Organo di revisione

104. L'Organo di revisione deve verificare:

a) il rispetto dell'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010, convertito con la L. 122/2010 in base al quale le risorse destinate alla contrattazione integrativa non devono superare l'importo del 2010 e devono automaticamente ridursi in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

b) il rispetto dei vincoli stabiliti nei CCNL, con particolare riferimento alle risorse stabili e alle risorse variabili espressamente indicate nel CCNL del 2004 (si rammenta, infatti, che tale contratto collettivo ha effettuato un'attenta ricognizione di tutte le voci contrattuali, stabili e variabili, consolidandole a partire dal 2004).

c) gli incrementi non legittimi della quota variabile delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa. Tale quota comprende, infatti, voci che, avendo carattere occasionale o essendo soggette a variazioni anno per anno, non possono consolidarsi nei fondi, ma trovano applicazione solo nell'anno in cui sono state discrezionalmente previste e alle rigide condizioni, da valutare anno per anno, indicate nei CCNL di riferimento. Tra tali voci riveste particolare importanza l'art. 15, comma 5, del CCNL del 1999, nella parte in cui prevede l'attivazione di nuovi servizi o l'aumento o il miglioramento di quelli esistenti. La verifica mira ad accertare il rispetto delle condizioni previste per una corretta applicazione della disposizione. Le condizioni che occorre riscontrare sono le seguenti:

- 1) le risorse devono essere riconfermate annualmente riformulando per ogni esercizio gli obiettivi da realizzare;
- 2) devono produrre effetti diretti sul benessere dei cittadini (non è sufficiente una mera riorganizzazione burocratica interna);
- 3) devono essere programmati preventivamente dall'ente;
- 4) la misura dell'incremento deve rispondere a criteri oggettivi (es. percentuale di incremento dello standard qualitativo o quantitativo dei servizi; quota parte dei costi aggiuntivi che si sarebbero determinati con l'assunzione di nuovo personale);
- 5) le risorse devono essere rese disponibili solo a seguito della valutazione dell'effettivo raggiungimento dei risultati.



d) la corretta destinazione delle risorse del fondo per la contrattazione integrativa come risulta dai contratti integrativi stipulati. Si rammenta al riguardo che la quota parte delle risorse stabili, se non interamente utilizzata, può integrare la parte variabile e quindi finanziare tutti gli istituti del trattamento accessorio. E' vietato invece il contrario e cioè che eventuali residui della parte variabile possano finanziare trattamenti stabili e, a maggior ragione, che venga eccessivamente incrementata la parte variabile proprio per far fronte a necessità derivanti dal finanziamento di istituti fissi come ad esempio le progressioni orizzontali che, effettuate spesso in mancanza di qualsiasi selettività, hanno fortemente irrigidito le disponibilità del fondo.

e) l'obbligo di trasmissione dei contratti decentrati alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato.

f) l'obbligo di trasmettere all'Aran ed al Cnel per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento al bilancio annuale e pluriennale.

#### **RELAZIONE ILLUSTRATIVA E CONTO ANNUALE DEL PERSONALE (ART. 60, COMMA 2, D.LGS 30/3/2001 N.165 E CIRCOLARE DEL 20/1/2009 N.01 DEL MEF)**

105. Gli Enti Locali devono inviare entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione, d'intesa con la Corte dei conti e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica.
106. I modelli di rilevazione devono essere sottoscritti dal responsabile del procedimento e dal Presidente dell'Organo di revisione o revisore unico.
107. La mancata presentazione del conto - e della relazione determina la sospensione dei trasferimenti statali.
108. Il conto annuale e la relativa relazione rappresentano uno strumento di verifica e monitoraggio del costo del personale, nonché di analisi della relativa gestione.
109. Le informazioni fornite sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche.
100. Con i dati forniti sono sviluppati parametri ed indicatori tesi a consentire una maggiore gestione del personale.
111. Per gli enti inadempienti e nel caso siano fornite informazioni incomplete e chiaramente inattendibili scattano le previste sanzioni (art. 30, comma 11, L. n. 468/1978; e art. 60, comma 2 del d.lgs 165/2001).
112. I revisori devono verificare la congruità dei dati e la loro corrispondenza con le risultanze contabili, nonché il rispetto dei termini per gli adempimenti. Tenuto conto del rilievo contabile che il conto annuale



assume, nel caso di accertamento di situazioni di ritardo, o di incompletezza o non corrispondenza, i revisori devono segnalare l'irregolarità al fine di consentire i dovuti interventi.

113. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti che, ferme restando le ipotesi di responsabilità eventualmente ravvisabili le utilizza anche ai fini del referto sul costo del lavoro.
114. Le amministrazioni hanno inoltre l'obbligo di pubblicare in modo permanente sul proprio sito istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo.
115. La relazione illustrativa, fra l'altro, deve evidenziare gli effetti attesi in esito alla sottoscrizione del contratto integrativo in materia di produttività ed efficienza dei servizi erogati, anche in relazione alle richieste dei cittadini.
116. Il Dipartimento della Funzione Pubblica predispose un modello per la valutazione, da parte dell'utenza, dell'impatto della contrattazione integrativa sul funzionamento dei servizi pubblici, evidenziando le richieste e le previsioni di interesse per la collettività. Tale modello e gli esiti della valutazione vengono pubblicati sul sito istituzionale delle amministrazioni pubbliche interessate dalla contrattazione integrativa.