



# Personale

Dalle interpretazioni alle soluzioni

# News

## SOMMARIO

Editoriale .....	2
La capacità assunzionale.....	3
Il fondo per la progettazione e l'innovazione e il relativo regolamento.....	8
Attività <i>extra</i> lavorative non autorizzate.....	18
La controversa abrogazione del divieto di <i>reformatio in peius</i> del trattamento economico: il caos regna sovrano!..	22
Messaggio INPS 9231/2014 – Chiarimenti sulla donna optante .....	26
Il rapporto tra spese di personale e spese correnti.....	28
News e commenti .....	30
Capitale corrotta, Nazione infetta? .....	48
I modelli della progettazione interna .....	50

Rivista di aggiornamento  
e formazione professionale  
in materia di pubblico impiego

Coordinamento editoriale  
di Gianluca Bertagna

Anno 4, numero 23  
9 Dicembre 2014

[www.publika.it](http://www.publika.it)

## EDITORIALE

di Gianluca Bertagna

So che non è bello parlare bene delle attività in cui si è coinvolti; si rischia, sempre, di sembrare autocelebrativi. Le mie parole, però, non hanno questo intento. Sottolineare il senso di compiutezza del contenuto di questo numero di *Personale News*, è soprattutto dare una stretta di mano, con gratitudine, a tutte le persone che ogni quindici giorni dedicano il loro tempo per riempire pagine bianche di *Word* con strumenti e commenti da condividere con tanti altri colleghi. E lo faccio, proprio con questo numero, che si presenta davvero completo per argomenti e per stile.

Argomenti, perché “si parla di tutto”: assunzioni, progettazioni interne, incarichi, trattamento economico, pensioni e trattamenti di fine rapporto, ...

Stile, perché si percepisce, in ogni pagina, la nostra volontà di mantenere la promessa che ci siamo dati oltre tre anni fa e che riportiamo, ogni numero, nel titolo della rivista: *dalle interpretazioni alle soluzioni*.

Lo sappiamo. Le soluzioni, spesso mancano. Quelle certe e definitive, intendo. Ma noi ce la mettiamo tutta per supportare i lettori nel districarsi nella giungla delle interpretazioni quotidiane che rischiano di arrivare fino ad avvelenare il nostro lavoro.

Mi sono occupato, direttamente, della questione dei “resti” della capacità assunzionale dopo che la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha affrontato la tematica alla luce delle novità del d.l. 90/2014. Non mancano di certo le sorprese, anche se, il messaggio finale sembra essere: quando ci sono le condizioni per assumere... è meglio farlo!

Mario Ferrari ha elaborato un corposo *Focus* con relativo modello operativo sulle progettazioni interne, dopo che, il medesimo d.l. 90/2014, ha riscritto totalmente le condizioni e le modalità per l'erogazione degli incentivi. Quante volte, durante le attività di formazione degli scorsi mesi, mi è stato detto: “*Ma voi di Personale News, non proponete una bozza di contrattazione integrativa e di regolamento?*”. Ed eccolo qui.

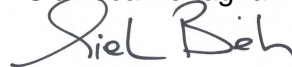
Su questo numero, “parliamo” anche di: incarichi *extra* lavorativi ai dipendenti pubblici, abrogazione della *reformatio in peius* del trattamento economico e di tempistiche di erogazione del trattamento di fine rapporto o di fine servizio.

*Le pulci*... sono alle prese con i recenti fatti di cronaca giudiziaria che hanno interessato Roma Capitale e con la scelta della più grossa topica del legislatore nel 2014.

Come avete capito, sono particolarmente contento del risultato di *Personale News*. Se, nascono, articoli come questi, è perché numero dopo numero, l'impegno dei collaboratori è sempre più forte.

Alla prossima... per l'ultima uscita dell'anno!

Gianluca Bertagna



## La Novità

In questa sezione prendiamo in esame la notizia che secondo il comitato di redazione rappresenta la novità più importante degli ultimi quindici giorni.

Si tratta di un primo commento. Potranno intervenire successivamente ulteriori approfondimenti da parte di Personale News.

# LA CAPACITÀ ASSUNZIONALE

## Commento alla deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG della sezione delle Autonomie della Corte dei Conti

di Gianluca Bertagna

### 1. Premessa.

Con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG<sup>1</sup>, la sezione delle Autonomie della Corte dei Conti si è occupata della capacità assunzionale degli enti locali, alla luce delle novità recate dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>2</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il documento è particolarmente interessante perché, oltre a dare indicazioni operative per il futuro, affronta anche alcune problematiche riferite agli anni precedenti.

Su *Personale News* ci siamo già occupati diverse volte dell'argomento<sup>3</sup>, abbiamo anche proposto dei modelli di calcolo<sup>4</sup>, che, ora, andranno necessariamente rivisti.

Dopo le novità del d.l. 90/2014, possiamo riassumere in tre punti le principali problematiche:

- il nuovo limite delle spese di personale, ovvero il triennio 2011/2013: su tale aspetto, abbiamo già avuto la deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG<sup>5</sup>;
- la capacità assunzionale e l'utilizzo dei "resti": è l'oggetto della deliberazione in commento;
- le limitazioni al lavoro flessibile, sulla presenza o meno di vincoli per gli enti locali: la questione è stata, recentissimamente, inviata alla sezione delle Autonomie da parte della sezioni regionali della Liguria<sup>6</sup> e della Lombardia<sup>7</sup>.

Due su tre, non è male, tenuto conto che sono trascorsi poco più di quattro mesi dalla legge di conversione del d.l. 90/2014.

### 2. Il limite di spesa.

Prima di passare ad esaminare le conclusioni della Corte dei Conti sulla capacità assunzionale, ci soffermiamo, ancora un attimo, sulla deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG emanata dalla stessa. Si tratta del documento che, tra l'altro, ha affermato che il triennio da prendere come riferimento per contenere la spesa di personale (ovvero la media di quanto speso negli anni 2011/2012/2013), è un limite statico e non più dinamico<sup>8</sup>.

Infatti, nel documento, si legge:

<sup>1</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4640-27/11/2014-SEZAUT>

<sup>2</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-06-24:90!vig=>

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio: Bertagna Gianluca e Ferrari Mario, "Spese di personale, assunzioni e lavoro flessibile: cosa cambia dopo la conversione del d.l. 90/2014", *Personale News*, n. 16/2014, pp. 13-21.

<sup>4</sup> Bertagna Gianluca, "La capacità assunzionale: i modelli di calcolo", *Personale News*, n. 20/2014, pp. 12-14

<sup>5</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3798-07/10/2014-SEZAUT>

<sup>6</sup> Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 66/2014 del 1° dicembre 2014 (<https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4694-02/12/2014-SRCLIG>).

<sup>7</sup> Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 327/2014/QMIG del 27 novembre 2014 (<https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4757-02/12/2014-SRCLOM>).

<sup>8</sup> Per un commento si veda: Ferrari Mario, "Stop alla spesa di personale 'virtuale'", *Personale News*, n. 19/2014, pp. 3-8.

“In luogo del menzionato parametro temporale ‘dinamico’, il legislatore introduce – anche per gli enti soggetti al patto di stabilità interno – un parametro temporale fisso e immutabile, individuandolo nel valore medio di spesa del triennio antecedente alla data di entrata in vigore dell’art. 3, comma 5 bis, del dl n. 90/2014, ossia del triennio 2011/2013, caratterizzato da un regime vincolistico – assunzionale e di spesa – più restrittivo”.

Il legislatore chiede agli enti locali, non tanto di ridurre, ma di contenere la propria spesa all’interno del valore medio del triennio identificato.

Per poter assumere, però, non basta rispettare tale parametro. Infatti, fin dal 2011, sono stati aggiunti alle amministrazioni soggette a patto di stabilità, dei veri e propri vincoli di *turn-over*, ovvero delle capacità assunzionali che si basano sul principio della parziale reintegrazione dei cessati.

### 3. Il *turn-over* nel d.l. 90/2014.

Prima di esaminare il contenuto della deliberazione in commento, è opportuno riportare la tabella riassuntiva delle percentuali attualmente vigenti in materia di capacità assunzionale per gli enti locali soggetti a patto di stabilità.

Per stabilire la percentuale di *turn-over* è necessario calcolare preventivamente il rapporto tra spese di personale e spese correnti.

Anno	Rapporto tra spese di personale e spese correnti superiore al 25%	Rapporto tra spese di personale e spese correnti pari o inferiore al 25%
2014	60% della spesa delle cessazioni anno precedente	80% della spesa delle cessazioni anno precedente
2015	60% della spesa delle cessazioni anno precedente	100% della spesa delle cessazioni anno precedente
2016	80% della spesa delle cessazioni anno precedente	
2017	80% della spesa delle cessazioni anno precedente	
2018 e successivi	100% della spesa delle cessazioni anno precedente	

Sulle modalità operative di calcolo delle facoltà assunzionali, rimandiamo al nostro precedente articolo contenuto nel n. 20/2014<sup>9</sup>.

Gli enti non soggetti a patto di stabilità continuano, invece, a dover rispettare quanto previsto dall’art. 1, comma 562, della legge 296/2006, che stabilisce la possibilità di assumere personale nel limite delle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno. Il limite, in questo caso, è da intendersi “per testa” e non “per spesa”.

### 4. L’utilizzo dei “resti”.

Può accadere che un ente non riesca ad utilizzare in un anno tutta la propria capacità assunzionale. I motivi sono diversi, ma possiamo ipotizzare alcune casistiche:

- l’importo a disposizione, dopo aver applicato le percentuali sopra elencate, è talmente basso che non permette nessuna assunzione;
- dopo aver assunto una (o più) unità di personale, rimangono delle quote di *turn-over* non utilizzabili in quanto di importo molto ridotto;
- dopo aver verificato la capacità assunzionale, l’ente ha avviato le procedure di reclutamento, ma il posto vacante è stato ricoperto da una mobilità in entrata con provenienza da un ente che ha limitazione alle assunzioni e quindi senza utilizzo della capacità assunzionale;

<sup>9</sup> Si veda la nota 4.

- l'ente, nella programmazione delle assunzioni, ha dichiarato di non avere un fabbisogno nell'esercizio ma in quelli successivi;
- l'ente, non rispetta il patto di stabilità o la riduzione delle spese di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge finanziaria per il 2007;
- l'ente ha difficoltà di equilibrio di bilancio e quindi non stanziava risorse per nuove assunzioni.

Dal 2011, quindi, data di entrata in vigore dell'art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008 (ora abrogato), i comuni si sono chiesti se, in questi casi, fosse possibile cumulare le capacità assunzionali non utilizzate. Il termine per definire tale situazione è stata prevalentemente quella di "resti".

## 5. I "resti" prima del d.l. 90/2014.

La deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG ha riassunto, esaustivamente, il panorama previgente all'entrata in vigore del d.l. 90/2014.

Tutto nasce con la deliberazione n. 52/CONTR/10 dell'11 novembre 2010 delle sezioni riunite<sup>10</sup>, che ha dato la possibilità, solamente agli enti non soggetti a patto di stabilità, di sommare i "resti" derivanti dalle cessazioni di più anni. Nel rispetto del limite complessivo della spesa di personale, si riconosceva agli enti più piccoli di considerare anche le cessazioni non ricoperte in anni precedenti, per assumere le unità di personale necessarie allo svolgimento delle proprie funzioni.

Poiché il principio del "cumulo dei resti assunzionali" esiste nelle amministrazioni pubbliche centrali, alcune sezioni regionali della Corte dei Conti avevano, successivamente, esteso quanto enunciato dalle sezioni riunite, anche agli enti soggetti a patto di stabilità, i quali, dal 2011, rientravano tra le amministrazioni vincolate al *turn-over*.

La questione non è mai stata sottoposta né alla sezione delle Autonomie, né alle sezioni riunite, in quanto non è mai emerso un contrasto interpretativo. Solo a titolo indicativo e non esaustivo, ricordiamo le seguenti deliberazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti:

- sezione Toscana, deliberazione n. 176/2012/PAR del 6 giugno 2012<sup>11</sup>;
- sezione Lombardia, deliberazione n. 18/2013/PAR del 17 gennaio 2013<sup>12</sup>;
- sezione Liguria, deliberazione n. 21/2013 del 10 maggio 2013<sup>13</sup>.

## 6. Cosa accade dopo il d.l. 90/2014.

Con l'art. 3 del decreto, per la prima volta, viene introdotta una disposizione atta a chiarire come deve avvenire l'eventuale gestione dei "resti" assunzionali. Questo il testo della norma:

*"A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile".*

Nei nostri commenti su questa rivista<sup>14</sup>, abbiamo avuto modo di fornire le seguenti considerazioni:

*"La formulazione della frase non è così cristallina e potrebbe lasciare aperte alcune diverse interpretazioni. Queste, le due principali:*

- *nel 2014, si possono, di fatto, riportare le quote di turn-over non utilizzate negli anni 2011, 2012 e 2013 (arco temporale di tre anni);*
- *nel 2014, si calcola il turn-over al 60% della spesa delle cessazioni dell'anno 2013 e, se questa quota non si utilizza (o si utilizza parzialmente), si può trascinare al massimo in un arco temporale di tre anni (quindi, per gli anni 2014, 2015 e 2016); ovviamente, nel 2015, si aggiungono le risorse pari al 60% della spesa delle cessazioni dell'anno 2014 e, così, per gli anni successivi".*

<sup>10</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2010/delibera\\_52\\_2010.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_52_2010.pdf)

<sup>11</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3385-07/06/2012-SRCTOS>

<sup>12</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=452-30/01/2013-SRCLM>

<sup>13</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=2110-14/05/2013-SRCLIG>

<sup>14</sup> Bertagna Gianluca, "Turn-over e spesa di personale", *Personale News*, n. 14/2014, p. 17.

Successivamente alle nostre elucubrazioni, la Corte dei Conti del Veneto, con la deliberazione n. 401/2014/PAR<sup>15</sup>, ha di fatto sdoganato “*un approccio ermeneutico di tipo logico-sostanziale*”. Secondo i magistrati veneti, un’analisi diversa porterebbe ad una “*inaccettabile e non consentita divaricazione della disciplina vincolistica tra gli enti sottoposti al Patto e quelli non sottoposti al Patto*”. Di conseguenza, la sezione ha confermato il principio secondo il quale sia “*tuttora consentito riportare nell’anno in corso eventuali margini di spesa originati da cessazione di personale, non utilizzati negli anni precedenti*”.

Ma questo, vale anche per i resti che gli enti locali si sono ritrovati ad inizio 2014 e calcolati sulla base delle percentuali vigenti negli anni dal 2011 al 2013?

La risposta ci è stata fornita dalla sezione delle Autonomie.

## 7. Le conclusioni della sezione.

Queste sono le parole finali della deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG:

*“Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell’art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006.*

*Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell’anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%.*

*Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio”.*

Lette così, probabilmente, aggiungono poco a quanto già in precedenza affermato e conosciuto. Per capire meglio è necessario fare un passo indietro all’interno del medesimo documento.

Innanzitutto, i giudici contabili ci spiegano come leggere il nuovo disposto normativo contenuto nell’art. 3 del d.l. 90/2014.

*“La disposizione ‘a decorrere dall’anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile’ sembra preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse ‘destinate’ alle assunzioni.*

*Ciò risulta funzionale anche perché, di solito, gli enti impiegano un periodo di tempo piuttosto lungo per svolgere un concorso pubblico: questa norma consente perciò di rendere la programmazione più coerente anche con i fabbisogni futuri”.*

Secondo la Corte, dal 2014, siamo in presenza di una norma che si pone totalmente innovativa rispetto al passato (peraltro l’art. 76, comma 7, del d.l. 112/2008 è stato abrogato) costituendo, pertanto, un “*momento di cesura*” con il precedente impianto normativo, ridisegnando totalmente i confini e i limiti assunzionali.

In conclusione, quindi, “*dal 2014 in poi, in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell’arco di un triennio, che, inevitabilmente, diventeranno cessazioni in parte già verificatesi nel momento in cui il concorso si conclude, e dunque rilevanti al momento dell’assunzione per il calcolo del 60% della spesa di cui alla prima parte del comma 5*”.

Facciamo due esempi.

1) Se il rapporto tra spese di personale e spese correnti è al di sotto del 25%, nella programmazione triennale 2014/2016, ai fini di una assunzione nel 2015, possiamo cumulare:

- l’80% della spesa delle cessazioni intervenute nel 2013 (che, ipotizziamo, non basti per una assunzione a tempo pieno nel 2014);
- il 100% della spesa delle cessazioni intervenute nel 2014.

Sulla base di tali capacità assunzionali, sarà possibile programmare:

- un’assunzione nel 2015, utilizzando la capacità assunzionale del 2014, più quella del 2015 e rimandare eventuali “resti” al 2016;

<sup>15</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=2904-29/07/2014-SRCVEN>

- una o più assunzioni nel 2016, utilizzando la capacità assunzionale 2014, 2015 ed eventualmente quella che si avrà nel 2016.

E' fondamentale che la capacità assunzionale si realizzi concretamente in virtù del principio che si calcola sulle "cessazioni nell'anno precedente".

2) Se il rapporto tra spese di personale e spese correnti è al di sopra del 25%, nella programmazione triennale 2014/2016, possiamo cumulare:

- il 60% della spesa delle cessazioni intervenute nel 2013;
- il 60% della spesa delle cessazioni intervenute nel 2014;
- l'80% della spesa delle cessazioni intervenute nel 2015.

Sulla base di tali capacità assunzionali sarà possibile programmare alcune assunzioni da effettuare nel triennio 2014/2016.

Nel frattempo, si possono avviare tutte le procedure per giungere all'assunzione (nel 2015 o nel 2016), fermo restando che la capacità assunzionale si deve di fatto concretizzare.

Per quanto riguarda, invece, i "resti" derivanti dalle cessazioni avvenute prima del 2013, la sezione delle Autonomie chiude in modo tranciante la questione:

*"In considerazione della significativa modifica legislativa, non si ritiene di poter estendere, come hanno fatto alcune Sezioni regionali di controllo in vigore della precedente normativa, l'interpretazione della delibera n. 52/2010 delle SSRR agli enti sottoposti al patto di stabilità. Infatti, come già rilevato, gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive".*

In poche parole, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, che abbiano ancora capacità assunzionali derivanti da cessazioni avvenute nell'anno 2012 e negli anni precedenti, le hanno definitivamente perse e non possono più utilizzarle.



## Focus

Il Focus è l'articolo trainante di ogni numero della rivista, quello che affronta in maniera approfondita un argomento o istituto e fornisce delle possibili soluzioni concrete.

Lo sviluppo dell'approfondimento avverrà sempre tenendo conto delle seguenti fasi:

- Cosa è accaduto?
- Conseguenze/Analisi
- Proposta di soluzione concreta

# IL FONDO PER LA PROGETTAZIONE E L'INNOVAZIONE E IL RELATIVO REGOLAMENTO

di Mario Ferrari

## 1. L'intervento normativo.

Gli articoli 13 e 13-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>16</sup>, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, hanno abrogato la disciplina del cosiddetto incentivo "Merloni" e l'hanno riscritta per intero.

Le disposizioni abrogate (a decorrere dal 25 giugno 2014) prevedevano la remunerazione dei dipendenti delle amministrazioni, in questi termini:

- con il 2% dell'importo posta a base di gara, *"per ogni singola opera o lavoro ... il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché ... i loro collaboratori"* (art. 92, comma 5, del d.lgs. 163/2006<sup>17</sup>);
- con il 30% della tariffa professionale, *"per (ogni) atto di pianificazione comunque denominato ... i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto"* (art. 92, comma 6, del d.lgs. 163/2006).

Vi risparmiamo tutte le discussioni e disquisizioni che, nel tempo, hanno riguardato questi incentivi: dal problema su chi deve gravare l'IRAP<sup>18</sup>, all'individuazione di quali fossero gli atti di pianificazione per i quali spetta l'incentivo<sup>19</sup>, ecc. e ci concentriamo, invece, sulle novità e sul contenuto del regolamento da adottare.

In ragione della evidente continuità tra i vecchi incentivi di cui all'articolo 92, comma 5, nel trattare il tema, faremo spesso riferimento a prassi, dottrina e giurisprudenza, formatasi sul previgente quadro normativo.

<sup>16</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2014-06-24:90!vig=>

<sup>17</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-12:163!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2006-04-12:163!vig=)

<sup>18</sup> La questione fu definita dalla Corte dei Conti a sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 33/CONTR/2010 del 30 giugno 2010 ([http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2010/delibera\\_33\\_2010.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_33_2010.pdf)). Con tale atto fu chiarito che l'IRAP non poteva gravare direttamente sul dipendente, in quanto si tratta di un tributo cui è soggetto il datore di lavoro, ma che, alla luce del fatto che questo incentivo non poteva generare maggiori oneri per la finanza pubblica, gli oneri corrispondenti all'IRAP dovevano, comunque, essere coperti dalle somme destinate all'incentivo, stabilendo, quindi, la necessità di dedurre, in via preventiva, tali somme dall'ammontare di quelle distribuibili.

<sup>19</sup> Si veda, ad esempio: Muntoni Matteo, "Gli incentivi per la redazione interna degli atti di pianificazione comunque denominati", *Personale News*, n. 11/2014, pp. 13-15.



## 2. Gli aspetti salienti della nuova disciplina.

### 2.1. Considerazioni generali.

La nuova disciplina (entrata in vigore il 19 agosto 2014) è stata inserita nell'articolo 93 del d.lgs. 163/2006, aggiungendo i commi da 7-bis a 7-quinquies<sup>20</sup> che, in parte, ripropongono (anche testualmente) la precedente.

Prima, individuiamo le conferme, rispetto alla precedente normativa:

- la necessità di contrattare in sede decentrata “modalità e criteri” dell’incentivazione e, poi, di adottare e dettagliare tali criteri in un regolamento dell’ente;
- l’inclusione, nella somma destinata all’incentivazione, degli “oneri previdenziali e assistenziali a carico dell’amministrazione”;
- il novero dei soggetti che possono percepire l’incentivo, per ogni opera o lavoro;
- la competenza del regolamento ad individuare la percentuale massima destinata al fondo, da parametrare “all’entità e alla complessità dell’opera da realizzare”;
- la destinazione ad economia delle quote di incentivo corrispondenti ad attività non svolte da personale interno.

Le differenze con il regime precedente, invece, sono le seguenti:

- l’abrogazione degli incentivi per la pianificazione, che tanto avevano fatto discutere;
- l’esclusione dei dirigenti, dal novero dei soggetti che possono partecipare all’incentivo;
- il transito di una somma non superiore al 2% degli importi posti a base di gara dal fondo per la progettazione e l’innovazione, di cui solo l’80% viene destinato all’incentivazione dei dipendenti;
- l’esclusione esplicita degli interventi di manutenzione da quelli che fanno maturare il diritto all’incentivo<sup>21</sup>;
- il limite massimo individuale annuale di incentivo percepibile è posto al 50% del “trattamento economico complessivo annuo lordo”, anche nel caso di corresponsione da parte di più enti;

<sup>20</sup> La novella dispone:

*“7-bis. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 7, le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l’innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un’opera o di un lavoro; la percentuale effettiva è stabilita da un regolamento adottato dall’amministrazione, in rapporto all’entità e alla complessità dell’opera da realizzare.*

*7-ter. L’80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l’innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al comma 7-bis, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell’amministrazione. Il regolamento definisce i criteri di riparto delle risorse del fondo, tenendo conto delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere, escludendo le attività manutentive, e dell’effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell’opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo. Il regolamento stabilisce altresì i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, redatto nel rispetto dell’articolo 16 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, depurato del ribasso d’asta offerto. Ai fini dell’applicazione del terzo periodo del presente comma, non sono computati nel termine di esecuzione dei lavori i tempi conseguenti a sospensioni per accadimenti elencati all’articolo 132, comma 1, lettere a), b), c) e d). La corresponsione dell’incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti. Gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell’anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l’importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo. Le quote parti dell’incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all’organico dell’amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie. Il presente comma non si applica al personale con qualifica dirigenziale.*

*7-quater. Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l’innovazione è destinato all’acquisto da parte dell’ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all’ammodernamento e all’accrescimento dell’efficienza dell’ente e dei servizi ai cittadini.*

*7-quinquies. Gli organismi di diritto pubblico e i soggetti di cui all’articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento criteri analoghi a quelli di cui ai commi 7-bis, 7-ter e 7-quater del presente articolo.”*

<sup>21</sup> In questo caso è stato trasformato in diritto positivo quello che era il prevalente indirizzo della magistratura contabile in sede di controllo; in senso conforme si veda: Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 72/2013/PAR del 6 marzo 2013 (<https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=1173-12/03/2013-SRCLOM>); sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 293/2012/PAR del 13 novembre 2012 (<https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=6188-14/11/2012-SRCTOS>).

- la subordinazione della liquidazione al *“previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti”*;
- la competenza del regolamento ad individuare *“criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo”*;
- nel definire i criteri di riparto delle risorse del fondo, il regolamento deve tener conto *“delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere”*, nonché *“dell’effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell’opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo”*.

## 2.2. Dubbi non risolti.

### 2.2.1. Premessa.

La nuova disciplina, nel riproporre in gran parte la vecchia formulazione dell’articolo 92, comma 5, del d.lgs. 163/2006, lascia irrisolte le seguenti questioni:

- possibilità di erogare l’incentivo per la fase di progettazione, nel caso in cui l’opera o il lavoro non sia giunto alla fase esecutiva;
- possibilità di erogare l’incentivo al Responsabile del procedimento, nel caso in cui tutta l’altra attività tecnica sia stata esternalizzata;
- partecipazione del personale amministrativo alla ripartizione dell’incentivo.

Su questi aspetti, l’ente dovrà prendere posizione in sede regolamentare, tenendo conto, anche, degli orientamenti dottrinali ed operativi correnti e potendo prendere, come linea guida, anche i regolamenti ministeriali in materia che, come è noto, sono soggetti al controllo preventivo della Corte dei Conti (che, pertanto, possono considerarsi “asseverati”).

### 2.2.2. Mancato appalto dell’opera.

La normativa dispone che l’importo che transita nel fondo è correlato all’importo posto a base di gara.

La Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione n. 44/2014/SRCPIE/PAR del 17 marzo 2014<sup>22</sup>, ha ricordato i punti fermi della disciplina.

Proprio perché vi è il collegamento *“... del fondo incentivante alla base di gara (non all’importo oggetto del contratto, né a quello risultante dallo stato finale dei lavori)”*, la sezione ha ritenuto che *“...non appare ammissibile la previsione e l’erogazione di alcun compenso nel caso in cui l’iter dell’opera o del lavoro non sia giunto, quantomeno, alla fase della pubblicazione del bando o della spedizione delle lettere d’invito (cfr., per esempio, l’art. 2 comma 3 del DM Infrastrutture n. 84 del 17/03/2008). Quanto detto non esclude che, in sede di regolamento interno, al fine di ancorare l’erogazione dell’incentivo a più stringenti presupposti, l’amministrazione possa prevedere la corresponsione solo subordinatamente all’aggiudicazione dell’opera”*.

Nel suo parere richiama la disciplina ministeriale<sup>23</sup> che, infatti, stabilisce: *“Gli incentivi di cui al comma 1 sono riconosciuti soltanto quando i relativi progetti sono posti a base di gara”*.

Tale orientamento è confermato nel più recente decreto del Ministro dell’Interno 22 aprile 2013, n. 66<sup>24</sup>, che, all’articolo 2, comma 3, stabilisce: *“Gli incentivi di cui al comma 1 del presente articolo sono riconosciuti soltanto quando i relativi progetti siano stati formalmente approvati e posti a base di gara ...”*.

Anche tralasciando il letterale dato normativo, riteniamo condivisibile tale orientamento.

Ricordiamo, innanzi tutto, che l’incentivo trova il suo finanziamento nel quadro economico dell’opera e che questo, nel suo complesso, deve trovare copertura nel bilancio dell’ente, al momento in cui si procede all’appalto dell’opera o lavoro. Pertanto, se l’ente non reperisce i fondi per appaltare l’opera, non ci dovrebbe essere copertura nemmeno per l’incentivo.

Di fronte a questa scelta, i colleghi dell’ufficio tecnico potrebbero obiettare che se l’amministrazione commissiona un progetto che, poi, non viene appaltato (ad esempio, perché c’è un cambio di orientamento dell’organo politico) non è una mancanza a loro imputabile.

<sup>22</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=1387-27/03/2014-SRCPIE>

<sup>23</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.infrastrutture:decreto:2008-03-17:84!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.infrastrutture:decreto:2008-03-17:84!vig=)

<sup>24</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.interno:decreto:2013-04-22:66!vig=>

Questo è sicuramente vero, però, l'assenza di copertura finanziaria dell'opera, comporterebbe la necessità di dare comunque copertura alle somme necessarie per il fondo per la progettazione e l'innovazione, con maggiore dispendio di risorse pubbliche.

Tale maggiore spesa non è sicuramente giustificabile nell'ambito di una norma che, lo ricordiamo, è stata inserita nell'ordinamento al fine di valorizzare le professionalità interne agli enti e conseguire risparmi, rispetto al conferimento di incarichi a professionisti esterni.

### 2.2.3. Attività tecniche esternalizzate ed incentivazione del Responsabile del procedimento.

La questione è "spinosa". Su queste pagine ci siamo già interrogati sul problema<sup>25</sup>.

La norma stabilisce che tra i soggetti titolati a percepire l'incentivo, tra gli altri, vi sia il Responsabile del procedimento e non fa distinzioni o precisazioni circa l'affidamento esterno delle altre attività tecniche.

Comunque, è sorto il dubbio se l'attività del Responsabile del procedimento sia incentivabile a prescindere da qualsiasi altra considerazione, oppure se lo sia solamente nel caso che una o più attività progettuali o esecutive siano svolte all'interno.

In passato, l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (ora ANAC), con la deliberazione n. 69 del 22 giugno 2005<sup>26</sup>, si era espressa contro la possibilità di erogare l'incentivo. La massima della deliberazione, pubblicata sul sito, recita: *"L'incentivo ex art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. assolve alla funzione di compensare i progettisti dipendenti dell'amministrazione che abbiano in concreto effettuato la redazione degli elaborati progettuali. Pertanto, la previsione, da parte di un regolamento interno di un ente, della corresponsione dell'incentivo in questione anche nell'ipotesi di progettazione nella sostanza redatta da professionisti esterni, risulta in contrasto con la portata e la ratio della disposizione legislativa richiamata e si pone quale erogazione non dovuta e duplicazione di compensi"*.

In tempi più recenti, le risposte delle varie sezioni regionali della Corte dei Conti sono contrastanti:

- contraria all'erogazione, la sezione Piemonte con le deliberazioni n. 434/2013/SRCPIE/PAR del 19 dicembre 2013<sup>27</sup> e n. 197/2014/SRCPIE/PAR del 2 ottobre 2014<sup>28</sup>; nella seconda la sezione ritiene che il compenso al Responsabile del procedimento non sia dovuto se manca la progettazione interna, anche se direzione lavori e collaudo sono effettuate da dipendenti;
- favorevole, la sezione Lombardia con la deliberazione n. 247/2014/PAR del 1° ottobre 2014, ove evidenzia che *"La norma non richiede, ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di una o più attività (per esempio, la progettazione), purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni"*.

In entrambi i casi abbiamo un pronuncia emanata già alla luce del nuovo quadro normativo.

L'impostazione dei magistrati piemontesi sembra derivare dalla genesi dell'incentivo.

L'originaria previsione, contenuta nell'articolo 18 della legge 109/1994 (c.d. Merloni), infatti, stabiliva che potesse essere erogato l'incentivo al personale dell'ufficio tecnico *"qualora esso abbia redatto direttamente il progetto esecutivo della medesima opera o lavoro"*. Il radicamento di questo concetto è provato dal fatto che, ancora adesso, si usa riferirsi a questo incentivo come quello per la "progettazione interna".

Il dato testuale attuale è, però, quello evidenziato dalla sezione Lombardia.

Come detto, la *ratio* della norma è di conseguire risparmi, evitando il ricorso a professionisti esterni ed in questo l'incentivo trova la sua motivazione. Se tutte le attività tecniche sono svolte all'esterno non si realizza il risparmio e, pertanto, la quota di incentivo al Responsabile del procedimento risulta essere un maggiore costo per l'ente.

In conclusione, riteniamo che l'ente, se nel proprio regolamento prevede questa forma di incentivazione, debba agire con particolare prudenza, stabilendo percentuali di partecipazione contenute e non certo, come a volte si legge, incrementi (anche molto rilevanti) della quota di spettanza del Responsabile del

<sup>25</sup> Per un maggiore approfondimento sulla questione, si veda: Carbonara Roberto Maria, "L'incarico di progettazione esterna mette a rischio il compenso incentivante del RUP", *Personale News*, n. 21/2014, pp. 19-21.

<sup>26</sup> <http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Deliberazioni?portal:componentId=14026796&portal:typ e=render&portal:isSecure=false&action=elencoMassimePerAtto&idAtto=2564>

<sup>27</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=336-17/01/2014-SRCPIE>

<sup>28</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3817-10/10/2014-SRCPIE>

procedimento, motivati con la maggiore complessità derivante dalla necessità di coordinare il lavoro di soggetti esterni all'ente.

#### 2.2.4. Partecipazione del personale amministrativo.

La norma stabilisce che l'incentivo è ripartito tra *“il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori”*.

Non specifica se si tratta di collaboratori tecnici o amministrativi; quindi, in linea di principio, si potrebbe sostenere che, nel silenzio, si è legittimati a ricomprendere nell'incentivo anche i collaboratori amministrativi del Responsabile del procedimento, dei progettisti, del coordinatore della sicurezza, del direttore dei lavori e del collaudatore.

In proposito, il regolamento del Ministero delle Infrastrutture, emanato con decreto ministeriale 17 marzo 2008, n. 84<sup>29</sup> stabilisce che una quota dell'incentivo viene ripartito tra *“il personale amministrativo, nonché l'ulteriore personale diverso da quello tecnico incaricato, che, pur non firmando il progetto, partecipano mediante contributo intellettuale e materiale all'attività del responsabile del procedimento, nonché alla redazione del progetto, del piano di sicurezza, alla direzione dei lavori e alla loro contabilizzazione”*.

Il più recente regolamento del Ministero dell'Interno, emanato con decreto ministeriale 22 aprile 2013, n. 66, stabilisce che partecipano al riparto anche coloro che operano a titolo *“di collaboratore alla predisposizione degli atti che, pur non sottoscrivendo i relativi elaborati, partecipa, mediante contributo intellettuale e materiale, alle attività del responsabile del procedimento, alla redazione del progetto, del piano di sicurezza, alla direzione lavori e, comunque, alle attività connesse e finalizzate alla realizzazione dell'opera pubblica”*.

D'altro canto, dobbiamo richiamare la deliberazione della Corte dei Conti, a sezioni riunite in sede di controllo, n. 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011<sup>30</sup>, che, nell'individuare le somme del fondo non soggette al limite di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), ha escluso dal predetto limite gli incentivi in parola, in quanto *“si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato”*.

Anche se inserite in una pronuncia che riguardava un diverso aspetto degli incentivi, queste considerazioni non possono essere del tutto ignorate.

Ribadiamo che la norma richiede che si tratti di personale che collabora<sup>31</sup> con il personale tecnico incaricato e crediamo che questa previsione debba essere interpretata in senso stretto<sup>32</sup>.

Anche la Ragioneria generale dello Stato, nel corso delle sue ispezioni, ha rilevato previsioni nei regolamenti o nei contratti, molto dubbie<sup>33</sup>.

Riteniamo, pertanto, che se a livello regolamentare si sceglie di includere il personale amministrativo (similmente a quanto fatto nei regolamenti ministeriali), si dovrà avere cura di limitare la previsione ai soggetti strettamente collegati all'attività di progettazione, coordinamento della sicurezza, direzione

<sup>29</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.infrastrutture:decreto:2008-03-17:84!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:ministero.infrastrutture:decreto:2008-03-17:84!vig=)

<sup>30</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_in\\_sede\\_di\\_controllo/2011/delibera\\_51\\_2011\\_qm.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_51_2011_qm.pdf)

<sup>31</sup> Il verbo “collaborare” deriva dal latino *cum – laborare*, cioè lavorare insieme.

<sup>32</sup> Si veda il successivo paragrafo 4.1.

<sup>33</sup> *“Non di rado, inoltre, è stato riscontrato un eccessivo ampliamento, in sede di corresponsione dell'incentivo, della platea dei beneficiari. Ci si è chiesti, infatti, se delle relative provvidenze economiche, spesso piuttosto elevate come importo, potessero usufruire anche dipendenti addetti ad altri settori, ad esempio attraverso il conferimento, all'interno del fondo, di una percentuale dell'incentivo. Il dettato normativo (art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) induce ad un'esegesi restrittiva. Trattandosi, infatti, di compensi ‘professionali’, essi dovrebbero essere corrisposti esclusivamente a quelli che la legge individua espressamente come destinatari. Di conseguenza, appare quanto meno dubbio che una parte degli stessi possa essere utilizzata per corrispondere compensi incentivanti ad altre categorie di personale, anche laddove siffatta facoltà venisse prevista in un regolamento ovvero, in alternativa, in un contratto decentrato”* (Ragioneria generale dello Stato, *Le risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrata*, 2011, <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Vigilanza-/Le-risultanze/Le-risultanze-delle-indagini-svolte-dai-Servizi-Ispettivi-di-Finanza-Pubblica.pdf>).



lavori e collaudo, senza includere personale che espleta il normale lavoro amministrativo<sup>34</sup>, anche se appartenente al medesimo ufficio.

### 3. Le questioni di diritto transitorio.

#### 3.1. Identificazione dei problemi.

La prima questione è stabilire quale atto o fatto determina l'applicazione della normativa riferita a ciascun periodo. In proposito, ci sono grandi differenze, a seconda che si prendano a riferimento atti formali (inserimento dell'opera nella programmazione, approvazione di progetti, adozione degli atti di liquidazione degli incentivi, ecc.) o, piuttosto, ci si riferisca a fatti specifici (esecuzione materiale delle attività soggette ad incentivazione).

La seconda questione da dirimere sono gli effetti della successione delle norme nel tempo, considerando che si devono distinguere quattro periodi:

- a) fino al 24 giugno 2014;
- b) tra il 25 giugno e il 18 agosto 2014;
- c) dal 19 agosto 2014 al momento in cui entra in vigore la nuova regolamentazione dell'ente;
- d) "a regime".

La novella legislativa non introduce, esplicitamente, una norma di diritto transitorio; quindi, è necessario analizzare il quadro normativo generale. Nel farlo, ci aiutiamo con le deliberazioni della magistratura contabile già emanate in materia.

Per dissipare i dubbi, esplicitiamo subito che non riteniamo possibile l'applicazione *medio tempore* dei regolamenti emanati in applicazione dell'articolo 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 163/2006, nemmeno con la riduzione all'80% dei precedenti incentivi, ed escludendo dall'incentivo i dirigenti e gli interventi di manutenzione.

La nostra posizione è motivata principalmente dalle seguenti considerazioni:

- i precedenti regolamenti trovavano legittimazione in una norma abrogata, quindi, venendo a mancare la disposizione legislativa non hanno più copertura normativa;
- è necessaria una nuova contrattazione di modalità e criteri, quindi, l'applicazione di un regolamento (anche quello precedente) in assenza di tale contrattazione, configurerebbe una condotta antisindacale, sanzionata dall'articolo 28 della legge 300/1970 (statuto dei lavoratori);
- il nuovo regolamento deve disciplinare obbligatoriamente alcuni istituti che in precedenza non erano previsti<sup>35</sup>.

#### 3.2. Il riferimento.

Quello dell'atto o fatto che sia da prendere a riferimento è una questione che si è già proposta in materia di incentivi ai tecnici.

Il problema si pose quando gli incentivi furono ridotti dal 2% allo 0,5%<sup>36</sup> e, poi, tornarono al 2%<sup>37</sup>.

La Ragioneria generale dello Stato, con circolare n. 36 del 23 dicembre 2008<sup>38</sup>, sostenne che si doveva fare riferimento agli atti di liquidazione; quindi, un principio di "cassa" che portava a considerare tutte le attività non ancora remunerate e che fossero assoggettate alla riduzione dell'incentivo, indipendentemente dalla data in cui prestate.

Sul versante opposto, soprattutto gli interessati, si rivendicava il diritto a mantenere l'incentivo completo per tutte gli incarichi già affidati (o le opere programmate) prima dell'entrata in vigore della norma.

<sup>34</sup> In alcuni regolamenti è espressamente prevista la ripartizione dell'incentivo anche al personale della segreteria, che si occupa della stipulazione dei contratti.

<sup>35</sup> Si veda il successivo paragrafo 4.3.

<sup>36</sup> L'articolo 18, comma 4-*sexies*, del d.l. 185/2008, convertito in legge 2/2009, aveva inserito, nell'articolo 61 del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, il comma 7-*bis* che disponeva: "A decorrere dal 1 gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo".

<sup>37</sup> La norma riduttiva è stata abrogata a decorrere dal 24 novembre 2010, dall'articolo 35, comma 3, della legge 183/2010.

<sup>38</sup> <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2008/Circolare-36.html>

A dirimere la questione è stata la Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2009/QMIG dell'8 maggio 2009<sup>39</sup>, che ha stabilito che tale disposizione va intesa *“nel senso che il ‘quantum’ del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l’entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal 1 gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina”*.

Questo orientamento è stato confermato dalla prime pronunce della magistratura contabile sulle nuove norme:

- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, con deliberazione n. 183/2014/PAR del 16 settembre 2014<sup>40</sup>;
- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, con deliberazione n. 60/2014 del 24 ottobre 2014<sup>41</sup>;
- Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 300/2014/PAR del 13 novembre 2014<sup>42</sup>.

Riteniamo, pertanto, che anche ora si debba prendere a riferimento il medesimo criterio.

### 3.3. In attesa del regolamento.

Una importante questione che resta da definire è se la maturazione del diritto a percepire gli incentivi decorre dal 19 agosto, oppure solamente dal momento in cui entra in vigore il nuovo regolamento.

Il primo elemento che dobbiamo analizzare è il testo di legge che, però, non si esprime sul punto specifico. L’unica cosa evidente è che la norma utilizza il presente indicativo (*“le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo”, “l’80 per cento delle risorse ... è ripartito”*), stabilendo, così, un obbligo e non una mera facoltà.

Per verificare la tenuta delle due ipotesi, proviamo a metterne a confronto le conseguenze, anche dal punto di vista pratico.

Accantonamento a decorrere dal 19 agosto 2014	Accantonamento a decorrere dall’entrata in vigore del regolamento
Decorrenza omogenea per tutte le amministrazioni.	Decorrenza della norma “a macchia di leopardo”.
Possibilità di dedicare il tempo necessario all’ <i>iter</i> di approvazione del regolamento.	Necessità di velocizzare al massimo l’ <i>iter</i> di approvazione del regolamento.
Rischio di essere chiamati a rispondere dell’indebita erogazione di somme, nel caso in cui si affermasse l’ipotesi contraria.	Rischio di contenzioso, in sede civile, da parte dei dipendenti interessati, specialmente nel caso in cui ritenessero che l’amministrazione attuasse tattiche dilatorie in sede contrattuale o che non provvedesse, tempestivamente, agli adempimenti di propria competenza.

Dal confronto, riteniamo che sia sostenibile l’immediata decorrenza (ovvero dal 19 agosto u.s.) del diritto a percepire l’incentivo da parte dei dipendenti interessati, ferma restando la possibilità di erogarlo solo a seguito dell’approvazione del regolamento.

Se, comunque, un’amministrazione ritenesse di cautelarsi in tale senso potrebbe tenere accantonate le somme (riferite al periodo dal 19 agosto alla data di approvazione del regolamento) anche dopo l’approvazione del regolamento e liquidarle solamente nel momento in cui si sarà affermato uno specifico indirizzo, in merito.

### 3.4. Norme applicabili.

Sulla base di quanto esposto nei paragrafi 3.2 e 3.3, possiamo schematizzare la successione delle discipline, come segue:

<sup>39</sup> [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_autonomie/questione\\_massima/delibera\\_7\\_sezaut\\_2009\\_qmig.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/questione_massima/delibera_7_sezaut_2009_qmig.pdf)

<sup>40</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3575-25/09/2014-SRCERO>

<sup>41</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4117-28/10/2014-SRCLIG>

<sup>42</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4498-18/11/2014-SRCLOM>

<b>Norme applicabili e loro effetto</b>
Per tutte le <u>attività compiute</u> fino al 24 giugno 2014 si applicano le norme previgenti (art. 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 163/2006 e regolamenti interni dell'ente), anche se la liquidazione degli incentivi avviene successivamente.
Per tutte le <u>attività compiute</u> dal 25 giugno al 18 agosto 2014 l'incentivazione è del tutto abrogata per il personale avente qualifica dirigenziale; quindi, non si può corrispondere alcuna somma ai soggetti interessati. Di conseguenza, le parti di incentivo spettanti al personale di qualifica dirigenziale, per le attività svolte durante tale periodo, sono da considerare economia di spesa <sup>43</sup> . Per le attività svolte dal personale del comparto restano vigenti le disposizioni regolamentari degli enti.
Per tutte le <u>attività compiute</u> dal 19 agosto 2014 e fino all'entrata in vigore del regolamento le amministrazioni devono accantonare le somme destinate ad alimentare il fondo per la progettazione e l'innovazione, ma non possono effettuare erogazioni. In assenza di regolamento, l'accantonamento dovrà, provvisoriamente, essere effettuato nella misura massima, salvo ridefinire il quadro economico dell'opera, una volta approvato il regolamento.
Dall'entrata in vigore del regolamento, le amministrazioni possono effettuare le erogazioni, relativamente alle attività compiute dopo il 19 agosto 2014.

Per quanto riguarda il limite specifico alle erogazioni e cioè il “...50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo” si è pronunciata solo la sezione Lombardia (deliberazione sopra citata), stabilendo: “... la norma effettua un chiaro riferimento al momento della corresponsione e ... non condiziona la possibilità di erogare l'incentivo, ma si limita a determinarne (per relationem rispetto al trattamento economico fruito) l'ammontare massimo.

*In conclusione, l'ente, rimanendo per il resto libero nell'esercizio della propria attività discrezionale, nel periodo transitorio dovrà fare riferimento, quanto ai presupposti e ai beneficiari dell'incentivo, alla previgente disciplina mentre, per quel che concerne l'ammontare complessivo delle risorse destinabili al singolo beneficiario, al limite inderogabile fissato dalla norma con riferimento al trattamento economico spettante al momento dell'erogazione”.*

Questa differente scelta potrebbe essere anche non condivisibile, ma essendo la prima pronuncia in materia, per adesso, restiamo in attesa di un suo eventuale consolidamento.

## 4. La disciplina di dettaglio.

### 4.1. Considerazioni generali.

La previsione, da parte di una norma di legge, di una incentivazione speciale che deroga il principio di onnicomprensività<sup>44</sup> della retribuzione, è una cosa eccezionale per il nostro ordinamento e come tale, deve essere trattata. Di conseguenza, le disposizioni derogatorie sono “di stretta interpretazione”<sup>45</sup> e non suscettibili di interpretazioni estensive o per analogia, al fine di ampliare l'applicazione dell'incentivo, oltre i casi in esse previsti.

Dovrà, pertanto, essere prestata particolare attenzione a che, in sede di contrattazione (ove le istanze dei soggetti sindacali potrebbero spingere l'ente ad improvvise “aperture”) e in sede di stesura del regolamento (ove le istanze del personale interno interessato potrebbero trovare ascolto presso il vertice politico), si evitino indebiti ampliamenti.

Consigliamo anche i colleghi degli uffici preposti alla gestione del personale di evitare che il “pallino” della questione sia lasciato in mano ai tecnici, direttamente interessati a beneficiare dell'incentivo, come se si trattasse di una questione che riguarda solo loro.

Le somme del fondo per la progettazione e l'innovazione transitano (anche se come mera partita di giro) dal fondo delle risorse decentrate e, quindi, inserimenti per importi maggiori al consentito o erogazioni a

<sup>43</sup> Questo in quanto il testo originario dell'articolo 13 del d.l. 90/2014 prevede l'inserimento nell'articolo 92 del d.lgs. 163/2006 del seguente comma: “6-bis. In ragione della onnicomprensività del relativo trattamento economico, al personale con qualifica dirigenziale non possono essere corrisposte somme in base alle disposizioni di cui ai commi 5 e 6”.

<sup>44</sup> In tema di onnicomprensività del trattamento economico, si veda: Catellani Monica, “Onnicomprensività della retribuzione”, *Personale News*, n. 11/2012, pp. 20-25.

<sup>45</sup> Codice civile – Disposizioni sulla legge in generale, art. 14: “Le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati”.



soggetti non titolati, costituirebbero, se effettuati con condotta caratterizzata da colpa grave, un indebito comportante danno erariale, con responsabilità ascrivibile anche al responsabile del personale.

#### 4.2. Competenze della contrattazione decentrata.

Secondo la legge, alla contrattazione decentrata è demandata la definizione di modalità e criteri per la ripartizione dell'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione.

Questa norma deve essere letta in modo coordinato con le disposizioni contrattuali<sup>46</sup>, che individuano tra le competenze del secondo livello di contrattazione *“i criteri delle forme di incentivazione delle specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lettera k)”*<sup>47</sup>.

Trattandosi di criteri, non si devono contrattare le disposizioni di dettaglio, tanto meno il testo completo del regolamento.

Un suggerimento operativo è di iniziare il lavoro dalla redazione di una traccia di regolamento, definendo con l'organo politico gli orientamenti sulle scelte discrezionali. Da questo elaborato, si potranno, poi, estrapolare *“modalità e criteri”*, da portare al tavolo della trattativa con la parte sindacale.

Presentarsi al tavolo della trattativa senza avere ben chiari gli obiettivi dell'ente potrebbe portare alla definizione di criteri di difficile trasposizione negli atti regolamentari.

#### 4.3. Le competenze dell'amministrazione in sede regolamentare.

Innanzitutto, deve essere individuato il soggetto competente all'approvazione del regolamento.

Trattandosi di incentivazione del personale, riteniamo pacifica la competenza della Giunta comunale, anche con riferimento a quanto avviene in materia di premialità e valutazione.

In sede regolamentare, l'ente dovrà tradurre i *“criteri”* contrattati in sede decentrata in disposizioni di dettaglio e, altresì, introdurre tutte quelle altre disposizioni che rendano la norma compiutamente applicabile.

Particolare attenzione va posta all'inserimento nel regolamento (senza rinvii ad atti applicativi del medesimo), di quanto la legge stabilisce espressamente e cioè:

- la percentuale effettiva (entro il limite del 2%) da destinare al fondo, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare (comma 7-bis);
- *“i criteri di riparto delle risorse del fondo, tenendo conto delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere ... e dell'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo”* (comma 7-ter, secondo periodo);
- *“i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, ..., depurato del ribasso d'asta offerto”* (comma 7-ter, terzo periodo).

#### 4.4. Iter di approvazione.

Nei suoi passaggi fondamentali, l'iter di approvazione è il seguente:

- approvazione, da parte della Giunta, delle direttive alla delegazione trattante per attivare la contrattazione;
- avvio delle trattative e sottoscrizione della pre-intesa;
- acquisizione della positiva certificazione da parte dell'organo di revisione;
- autorizzazione, da parte della Giunta, al Presidente della delegazione trattante per la sottoscrizione definitiva dell'accordo;
- sottoscrizione definitiva del contratto decentrato;
- invio del contratto all'ARAN e al CNEL, entro cinque giorni e sua pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente;
- approvazione del regolamento da parte della Giunta comunale.

Per un maggiore approfondimento sulla procedura di contrattazione decentrata rimandiamo a quanto pubblicato sul numero 4/2011<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Articolo 4, comma 2, lettera h) del CCNL 1° aprile 1999.

<sup>47</sup> La norma dispone che tra le risorse (variabili) del fondo vi sono quelle *“... che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17”*.

## 5. Conclusioni e rinvio ai modelli operativi.

Come è normale, nei diversi enti erano in vigore regolamenti caratterizzati da una grande variabilità, che rispondevano ad esigenze particolari e specificità delle amministrazioni, ma che riflettevano, anche, il differente potere contrattuale dei diversi soggetti che avevano contribuito alla redazione del regolamento (dipendenti dell'ufficio tecnico, organizzazioni sindacali ed RSU, ecc.).

Come rilevato anche dalla Ragioneria generale dello Stato<sup>49</sup>, a volte, i regolamenti non erano propriamente in linea con la *ratio* della norma.

Il dover approvare un nuovo regolamento deve essere un'occasione per ripartire da zero e costruire uno strumento, che sia in linea con l'attuale dettato normativo e che si avvalga, anche, dei contributi che la dottrina, la prassi e la giurisprudenza hanno portato negli anni.

Nell'apposita sezione, alleghiamo due modelli: una bozza di contratto decentrato e una bozza di regolamento.

Si tratta di proposte abbastanza dettagliate, costruite sulla base delle considerazioni contenute nel presente articolo e che ogni ente potrà adattare alla propria specificità, avvalendosi della collaborazione dei propri tecnici, soprattutto per gli aspetti connessi alla complessità delle opere.

Segnaliamo, infine, che, nella redazione del regolamento, ove possibile, si è cercato di trovare elementi di ancoraggio con la disciplina del d.lgs. 163/2006 (c.d. codice dei contratti) e del d.p.r. 207/2010 (regolamento di attuazione).

---

<sup>48</sup> Catellani Monica, Ferrari Mario e Sacchi Augusto, "La contrattazione decentrata dopo il decreto correttivo del d.lgs. 150/2009", *Personale News*, n. 4/2011, pp. 13-14.

<sup>49</sup> Si veda la nota n. 33.

## Dottrina, prassi e giurisprudenza

Questa è la sezione degli approfondimenti sulle principali novità normative e interpretative. I nostri esperti spazieranno sulle varie tematiche ritenute urgenti e imprescindibili nell'attuale contesto operativo.

# ATTIVITÀ *EXTRA* LAVORATIVE NON AUTORIZZATE

di Paola Aldigeri

## 1. L'inquadramento normativo.

Il riferimento normativo è l'articolo 53, commi 7 e 7-*bis*, del d.lgs. 165/2001<sup>50</sup>, che stabilisce:

- i dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti, che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza (comma 7);
- in caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte senza la prescritta autorizzazione deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nelle bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, per essere destinato ad incremento del fondo di produttività (comma 7);
- l'omissione del versamento del compenso, da parte del dipendente pubblico che ha indebitamente percepito il compenso, costituisce ipotesi di danno erariale, soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti (comma 7-*bis*).

## 2. La sentenza del TAR Veneto, sezione I, n. 13757/2014.

### 2.1. Il caso.

Il ricorrente è un ufficiale superiore dell'Esercito italiano, che contesta il provvedimento con il quale l'amministrazione della difesa ha ingiunto il pagamento, a mente dell'art. 53, comma 7, del d.lgs. 165/2001, perché lo stesso ha svolto, sin dal febbraio 2002, in costanza del rapporto di servizio e senza ottenere il previsto nulla osta, attività professionali retribuite, espletate fuori dell'orario di servizio e non incompatibili con i doveri d'ufficio.

L'interessato sostiene di aver informato, di tale attività, i superiori gerarchici sin dall'anno 1997, contestualmente provvedendo al pagamento delle dovute imposte, attraverso il servizio amministrativo del Comando di appartenenza, che, in funzione di sostituto di imposta, ha provveduto alla predisposizione della sua dichiarazione dei redditi, compresi quelli per le attività contestate.

Ammette, però, di non avere, atteso il tempo trascorso, il riscontro di tale comunicazione, pur essendo – sostiene – tutti i suoi superiori, comunque, a conoscenza, della riferita sua attività libero professionale.

Nell'anno 2012, il ricorrente veniva sottoposto a verifica fiscale da parte della Guardia di finanza, con riferimento alle retribuzioni per le attività professionali, percepite a far data dall'anno 2002, e l'amministrazione della difesa, con nota del 23 ottobre 2013, partecipava al ricorrente che il comportamento posto in essere risultava contrario agli artt. 894, d.lgs. 66/2010<sup>51</sup> e 53, comma 7, d.lgs. 165/2001, anticipando l'intenzione di recuperare gli emolumenti da questi così percepiti (Euro 133.080,00) e segnalando la possibilità di rateazione della somma richiesta.

Successivamente, con il provvedimento contestato, l'amministrazione resistente ingiungeva al ricorrente il pagamento della somma sopra riportata ed, avverso tale provvedimento, il ricorrente ha proposto ricorso giurisdizionale affidato a tre motivi di gravame.

Esaminiamo, di seguito, gli aspetti di maggiore interesse della sentenza.

<sup>50</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30:165!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-30:165!vig=)

<sup>51</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15:66!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010-03-15:66!vig=)

## 2.2. La competenza del giudice amministrativo.

Il tribunale adito afferma la propria competenza alla valutazione del ricorso, in quanto il comma 7-*bis* del d.lgs. 165/2001 (introdotto dall'art. 1, comma 42, della legge 190/2012) disciplina “una ulteriore fase procedimentale connessa e conseguente al mancato versamento dell'emolumento percepito per attività lavorative non autorizzate dalla pubblica amministrazione”.

In particolare, ciò significa che il mancato versamento del percettore nelle casse dell'amministrazione di appartenenza delle somme impropriamente percepite determina una autonoma fonte di responsabilità erariale a carico del dipendente pubblico, per il danno arrecato al patrimonio dell'ente (oggetto di valutazione del giudice contabile), ma che si aggiunge alla responsabilità disciplinare per la condotta illegittima tenuta e, comunque, ad eventuali più gravi sanzioni.

Il comma 7-*bis* disciplinerebbe, pertanto, l'ulteriore ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile del dipendente, nel caso di mancato versamento<sup>52</sup>.

## 2.3. Tesi a confronto, sul *beneficio excussionis*, a favore del dipendente.

### 2.3.1. La preventiva escussione del committente, in ogni caso.

Il ricorrente sostiene che l'ente non dovesse procedere a richiedergli, direttamente, la rifusione dei compensi in questione, bensì dovesse pretendere, preventivamente, la somma corrisposta dai committenti delle attività libero professionali.

In merito a tale questione, si ritrovano, in giurisprudenza, due orientamenti, pur essendo il secondo quello maggiormente consolidato ed al quale aderisce il tribunale azionato.

Secondo la prima interpretazione, sostenuta dal TAR Puglia-Lecce<sup>53</sup>, l'ente di appartenenza del dipendente non può procedere coattivamente a carico dello stesso, se non dopo aver agito infruttuosamente nei confronti del soggetto erogante, ritenendosi la responsabilità del dipendente subordinata a quella del committente.

Ciò, sostanzialmente, sulla base dei presupposti del dato letterale del comma 7, dell'art. 53, che prevede che “il compenso dovuto per l'attività prestata deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore”, stabilendo, così, un espresso *beneficium excussionis*, a favore del pubblico dipendente, chiamato a rispondere solo “in difetto” di versamento del committente, nonché sulla base dei commi 8 e 9 del medesimo articolo che prevedono (per qualsiasi soggetto) il divieto di conferire incarichi retribuiti, senza previa autorizzazione dell'ente pubblico datore di lavoro.

### 2.3.2. L'escussione del soggetto che ha in disponibilità le somme.

Sulla base, invece, del secondo orientamento, condiviso dal TAR Veneto (ma anche dal TAR Lombardia)<sup>54</sup>, il compenso deve essere preventivamente richiesto all'ente erogante, solo se non ancora erogato al pubblico dipendente dal committente, mentre dovrà pretendersi dal percettore, se già incamerato dallo stesso.

Ciò per evitare di penalizzare, ingiustificatamente, l'erogante, che sarebbe obbligato a versare, nuovamente, all'amministrazione del dipendente, il compenso a quest'ultimo pagato, per l'incarico privo di preventiva autorizzazione.

Il dato letterale del comma 7 viene, in tal caso, interpretato attribuendo rilevanza alla materiale disponibilità del compenso, al momento della richiesta di refusione. Quindi: il soggetto erogante, se lo deve ancora pagare; il soggetto percettore, se lo ha già ricevuto.

Il tribunale aggiunge che la preventiva escussione del committente potrebbe trovare giustificazione soltanto nel caso in cui il soggetto erogante fosse stato cosciente della illegittimità della prestazione lavorativa svolta dal pubblico dipendente ed avesse, comunque, provveduto ad erogare il compenso,

<sup>52</sup> Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per le Marche, sentenza 14 aprile 2014, n. 28; reperibile nella banca dati al [link: https://servizi.corteconti.it/bds/](https://servizi.corteconti.it/bds/)

<sup>53</sup> TAR Puglia-Lecce, sentenza 2 luglio 2012, n. 1157/2012; <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=NXYLJ6UZMOZFW24CNN4LRFQ3OU&q>

<sup>54</sup> TAR Veneto-Venezia, sezione I, sentenza 15 ottobre 2013, n. 1176; <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=5C6NWMKIQEYPKR674NU42VKZOI&q> e TAR Lombardia-Milano, sezione IV, sentenza 7 marzo 2013, n. 614; <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=2YF2ZMMR6YOM6OBBPY3HRO7V5U&q>

specificando – il giudice – la previsione di un onere in capo al dipendente pubblico di dimostrare tale assenza di consapevolezza da parte del committente.

Questa ultima precisazione ci pare piuttosto discutibile, trovandoci in presenza di un espresso divieto, previsto dall'art. 53 del d.lgs. 165/2001, di conferimento da parte di terzi (soggetti pubblici o privati) di incarichi a dipendenti pubblici, in assenza di autorizzazione del proprio ente, nonché di un generale principio (nell'ordinamento giuridico) di inescusabilità dell'*ignorantia legis*, che condurrebbero a ritenere impossibile ipotizzare l'assenza di consapevolezza, in capo al committente.

Il comma 10 (sempre dell'art. 53) prevede, inoltre, a livello procedurale, che l'autorizzazione debba essere richiesta all'amministrazione di appartenenza dai soggetti pubblici o privati che intendano conferire l'incarico, ammettendo che la stessa possa *"altresì, essere richiesta dal dipendente interessato"*.

Pur volendo interpretare la norma nel senso di consentire l'alternatività della richiesta (dipendente o committente pubblico o privato) – questione, peraltro, che si suggerisce di operare il dovuto chiarimento procedurale, nell'ambito del regolamento, adottato da ciascun ente, in tema di incarichi – riteniamo, comunque, imprescindibile una verifica, da parte del committente, in merito all'effettivo rilascio dell'autorizzazione dell'ente di appartenenza, in quanto essa costituisce presupposto del legittimo conferimento dell'incarico.

#### 2.4. La prescrizione.

Nella sentenza in esame, viene respinta la tesi della prescrizione quinquennale della somma richiesta, sulla base del presupposto che l'obbligo di versare il compenso indebitamente ottenuto costituisce non sanzione amministrativa, bensì evenienza connessa all'inadempimento contrattuale, ed in particolare, alla violazione dei doveri d'ufficio, previsti dai codici di comportamento, per il quale si applica la prescrizione decennale di cui all'art. 2946 del codice civile<sup>55</sup>.

#### 2.5. Le sanzioni per il committente.

Mentre il sistema sanzionatorio per pubbliche amministrazioni che conferiscono incarichi, senza la previa autorizzazione, è definito dal comma 8 dell'art. 53<sup>56</sup>, il comma 7 del medesimo articolo risulta difficilmente coordinabile con la sopravvivenza delle disposizioni di cui all'art. 6, comma 1, del d.l. 79/1997<sup>57</sup> (convertito in legge 140/1997), disposizione espressamente richiamata dal successivo comma 9, dell'art. 53<sup>58</sup>, quale sistema sanzionatorio previsto, per la stessa fattispecie "incarichi senza autorizzazione", ma conferiti da enti pubblici economici o da soggetti privati.

In tale ultimo caso, il riferimento è espressamente al sistema delle sanzioni amministrative e viene stabilito che, all'accertamento delle violazioni ed all'irrogazione delle sanzioni, provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, con introito delle somme alle entrate del Ministero delle finanze.

<sup>55</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16:262!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1942-03-16:262!vig=)

<sup>56</sup> La norma recita: "8. Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".

<sup>57</sup> La norma recita: "Nei confronti dei soggetti pubblici e privati che non abbiano ottemperato alla disposizione dell'articolo 58, comma 6, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, o che comunque si avvalgano di prestazioni di lavoro autonomo o subordinato rese dai dipendenti pubblici in violazione dell'articolo 1, commi 56, 58, 60 e 61, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, (ovvero senza autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza) oltre alle sanzioni per le eventuali violazioni tributarie o contributive, si applica una sanzione pecuniaria pari al doppio degli emolumenti corrisposti sotto qualsiasi forma a dipendenti pubblici".

<sup>58</sup> La norma recita: "Gli enti pubblici economici e i soggetti privati non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti pubblici senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Ai fini dell'autorizzazione, l'amministrazione verifica l'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi. In caso di inosservanza si applica la disposizione dell'articolo 6, comma 1, del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e successive modificazioni ed integrazioni. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede il Ministero delle finanze, avvalendosi della Guardia di finanza, secondo le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni ed integrazioni. Le somme riscosse sono acquisite alle entrate del Ministero delle finanze".

Resta, pertanto, il dubbio sulle conseguenze sanzionatorie del conferimento illegittimo di incarichi a pubblici dipendenti da parte di committenti privati o enti pubblici economici, ovvero ci si chiede se la dazione all'amministrazione di appartenenza di una somma pari al pagamento indebito si cumuli con una vera e propria sanzione amministrativa, ai sensi della legge 689/1981, a seguito dell'applicazione della procedura ivi prevista.

---

## Rapporto di lavoro

In questa sezione proponiamo approfondimenti relativi alla gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni locali.

# LA CONTROVERSA ABROGAZIONE DEL DIVIETO DI REFORMATIO IN PEIUS DEL TRATTAMENTO ECONOMICO: IL CAOS REGNA SOVRANO!

di Roberto Maria Carbonara

La strenua e valorosa battaglia per il miglioramento dei saldi dei conti pubblici, attraverso la contrazione delle spese di personale, vede, tra gli svariati fronti aperti, anche quello della abrogazione dell'istituto del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico dei dipendenti.

Questo specifico fronte è stato impattato dalla legge di stabilità 2014<sup>59</sup>.

Difatti, i commi 458 e 459 della medesima, in soldoni, sembrerebbero statuire quanto segue:

- abrogazione degli artt. 202 del d.p.r. n. 3/1957<sup>60</sup> e 3, comma 57, della legge 537/93<sup>61</sup>, che consentivano la corresponsione agli impiegati statali che si trasferissero in altra amministrazione statale, di un assegno *ad personam*, utile a pensione, non riassorbibile né rivalutabile, pari alla differenza tra lo stipendio tabellare/fondamentale già goduto presso l'amministrazione di provenienza e quello della nuova destinazione;
- conseguente riduzione stipendiale, a partire dalla mensilità di gennaio 2014, senza preservazione, quindi, dei diritti acquisiti, recante una sorta di efficacia retroattiva della decurtazione.

Si tratta, tuttavia, di un fronte niente affatto chiuso.

Aldilà del linguaggio tecnico, forse non troppo felice, utilizzato dal legislatore, il *diktat* finanziario si è, in effetti, andato a scontrare con un reticolo di coeve previsioni normative e contrattuali, estremamente fitto ed articolato, evidentemente non ben ponderato in fase cassatoria.

Non si può mica pretendere di chiudere oltre 50 anni di storia del pubblico impiego con due commi di finanziaria! (va da sé che la fonte primigenia dell'istituto in corso di tentata abrogazione, risale, addirittura, al testo unico del pubblico impiego del 1957).

Si è, quindi, alzato un polverone di interpretazioni, che merita di essere dipanato con la tabella esplicativa sotto riportata (almeno a livello di tentativo, stante l'asimmetria delle differenti posizioni succedutesi).

Tipologia rapporto di lavoro	Fonti interpretative	Moduli di applicazione dell'istituto
Trasferimento di dipendenti statali (e non solo).	TAR Umbria, sezione I, sentenza n. 248 del 6 maggio 2014; Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n.	L'applicazione della "tagliola", in linea generale, non può essere immediata, anche sulla scorta dell'approccio interpretativo qui appresso riportato ... Occorre attendere gli esiti della prossima tornata di CCNL, in forza dell'art. 2,

<sup>59</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-12-27;147!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-12-27;147!vig=)

<sup>60</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1957-01-10:3!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1957-01-10:3!vig=)

<sup>61</sup> [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993-12-24;537!vig=](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1993-12-24;537!vig=)



Tipologia rapporto di lavoro	Fonti interpretative	Moduli di applicazione dell'istituto
	52/2014/PAR del 3 ottobre 2014 <sup>62</sup> ; Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 816/2014/PAR del 14 novembre 2014 <sup>63</sup> .	comma 3 del d.lgs. 165/2001, secondo cui la cessazione di efficacia delle disposizioni di legge, regolamenti o atti amministrativi che attribuiscono ai dipendenti pubblici incrementi retributivi non previsti da contratti, non può avvenire che a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale ed il riassorbimento dei trattamenti economici più favorevoli in godimento, non può determinarsi che con le modalità e le misure previste dai contratti collettivi. I margini di azione resterebbero risicati, al limite, schiacciati sugli esili spazi lasciati vuoti dalla CCNL.
Dipendenti statali rientrati negli enti di appartenenza, dopo aver ricoperto ruoli o incarichi temporanei all'esterno (i più sfortunati della compagnia!).	Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 816/2014/PAR del 14 novembre 2014.	Soltanto in questa limitata ipotesi, la "tagliola" dovrebbe poter scattare automaticamente, a partire da gennaio 2014, interferendo su diritti acquisiti ed agendo, pertanto, dinamiche da retroattività sostanziale. Difatti, le tecniche d'interpretazione della legge, mutate dall'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, non consentono di attribuirle efficacia retroattiva su ulteriori fattispecie, non espressamente contemplate, avvalendosi abusivamente del metodo dell'estensione analogica, in assenza di esplicite previsioni in norme di pari rango o superiore. Per le altre fattispecie, quindi, l'interruzione della corresponsione dell'emolumento aggiuntivo non potrà che realizzarsi per l'avvenire, all'atto della partenza delle nuove dimensioni di rilievo.
Trasferimenti da amministrazioni statali ad amministrazioni non statali o tra amministrazioni non statali o da amministrazioni non statali a quelle statali o viceversa (ivi compresi gli enti locali <i>tout court</i> ).	Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 816/2014/PAR del 14 novembre 2014.	Gli istituti abrogativi introdotti con la legge di Stabilità 2014, non risultano comunque applicabili per splofonamento dalla <i>sedes materiae</i> (circoscritta alle circuitazioni tra amministrazioni dello Stato). <u>Ne conseguono irrilevanza e neutralità degli istituti in analisi nei confronti dei dipendenti appartenenti al comparto Regioni ed Autonomie locali, seppur transitati per mobilità dal settore statale.</u> Costoro, come appena evidenziato, nuotano nel mare di una diversa disciplina: nelle ipotesi di mobilità, risulterebbero di per sé assoggettati all'art. 30, comma 2- <i>quinquies</i> del d.lgs.

<sup>62</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=3739-03/10/2014-SRCLIG>

<sup>63</sup> <https://servizi.corteconti.it/bdcaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=4514-18/11/2014-SRCVEN>

Tipologia rapporto di lavoro	Fonti interpretative	Moduli di applicazione dell'istituto
		<p>165/2001, in forza del quale si vedrebbero applicato esclusivamente il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi vigenti nel comparto, con (ipotetica) esclusione (per altra via) del riconoscimento di assegni <i>ad personam</i>, preordinati a colmare la differenza tra il trattamento goduto in origine e quello acquisito nella sede di destinazione.</p> <p>A meno che non siano intervenute – <i>medio tempore</i> – diverse (speciali) disposizioni.</p> <p>Che, in effetti, sono proprio intervenute, con la ricorrenza dell'art. 28, comma 5, del CCNL siglato il 5 ottobre 2001, a mente del quale, nei casi di trasferimento, laddove l'importo complessivo del trattamento in godimento presso l'amministrazione o l'ente di appartenenza sia superiore a quello derivante dal nuovo inquadramento presso l'ente di destinazione, l'eventuale differenza deve essere conservata, <u>a titolo di retribuzione individuale di anzianità</u>.</p> <p>Poi, sotto altro versante, taglia la testa al toro e fuga ogni tentazione di sforbiciata (quanto meno sul breve periodo), la già analizzata esigenza "assoluta e trasversale" (rispetto a tutti i comparti pubblici) di "rinvio" di ogni decisione alla prossima tornata contrattuale.</p>
Segretari comunali che si trasferiscono volontariamente dalle sedi di maggiori dimensioni a quelle di minori dimensioni.	Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali, nota del 9 giugno 2014, prot. n. 3636 <sup>64</sup> .	Perdono l'indennità di posizione più elevata, propria delle sedi di maggiori dimensioni, a fronte dell'assenza di peculiari "guarentigie" in sede di CCNL.
Segretari comunali costretti a trasferirsi dalle sedi di maggiori dimensioni a quelle di minori dimensioni dalla condizione di "disponibilità" (vacanza di sede).	Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali, nota del 9 giugno 2014, prot. n. 3636; Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 52/2014/PAR del 3 ottobre 2014.	Conservano l'indennità di posizione più elevata, propria delle sedi di maggiori dimensioni, a fronte della presenza di peculiari "guarentigie" in sede di CCNL.
Segretari comunali che	Ministero dell'economia e	Non scatta l'indennità di posizione più

<sup>64</sup> <http://www.agenziasegretari.it/wp-content/uploads/2014/06/circolare-9-giugno-2014-Min-Int..pdf>

Tipologia rapporto di lavoro	Fonti interpretative	Moduli di applicazione dell'istituto
passano ad una fascia professionale più elevata, grazie alla sommatoria degli abitanti dei comuni integranti la sede convenzionata.	delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, nota prot. n. 76063 del 29 settembre 2014 <sup>65</sup> .	elevata, derivabile (almeno sino ad oggi) dal passaggio di fascia professionale connesso al cumulo degli abitanti; si resta agganciati al numero degli abitanti del comune capofila.

Seguendo il “filo rosso” dei ragionamenti appena dispiegati, non ci si può esimere da un paio di blande note critiche:

- la prima: sembra proprio che tutte le Autorità chiamate ad applicare-interpretare l'istituto non riescano a darsi (e, quindi, ricostruire) un coerente quadro d'assieme, tutte prese dai loro minuti “pezzettini”;
- la seconda avverso l'atteggiamento di particolare sfavore riservato ai Segretari comunali, evidentemente considerati funzionari statali (e fin qui ci siamo), impiegati in incarichi (es)temporanei esterni, dimenticando troppo facilmente la peculiare e strutturale modalità di servizio, che rappresenta un brillante *unicum* nella storia dell'amministrazione pubblica italiana.

Ed, infine, non può mancare un vivo suggerimento al nostro legislatore, valido per il futuro: tenere adeguatamente conto, prima di intaccare i diritti economici dei lavoratori, delle stratificazioni costituenti i pilastri di cotanti diritti! A pena di vanificazione sostanziale delle manovre correttive.

<sup>65</sup> [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Ordinament/Tematiche-in-materia-di-personale-degli-enti-locali/Retribuzione-di-posizione-del-segretario-comunale/Retribuzione di posizione del segretario comunale.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Ordinament/Tematiche-in-materia-di-personale-degli-enti-locali/Retribuzione-di-posizione-del-segretario-comunale/Retribuzione%20di%20posizione%20del%20segretario%20comunale.pdf)

## Previdenza e fisco

Aspetti previdenziali e fiscali. Non potevano mancare vista la molteplice produzione di novità da parte del legislatore.

# MESSAGGIO INPS 9231/2014 – CHIARIMENTI SULLA DONNA OPTANTE

di Andrea Bonato

## 1. Premessa.

L'articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243<sup>66</sup> ha introdotto un sistema sperimentale che consente alle donne una uscita anticipata rispetto alla pensione anticipata ed alla pensione di vecchiaia introdotte dalla riforma previdenziale c.d. "Fornero"<sup>67</sup>. La norma (definita anche "*pensione donna optante*") è stata mantenuta dalla citata riforma e permette alle dipendenti con almeno 57 anni di età e 35 anni di contribuzione di accedere volontariamente al pensionamento, optando per il calcolo del relativo trattamento pensionistico secondo il sistema contributivo. Per la decorrenza della pensione è comunque necessario attendere il perfezionamento della finestra mobile di 12 mesi che, per questa tipologia di pensione, come per l'accesso alla pensione per i lavoratori usurati<sup>68</sup>, è ancora vigente.

Con l'articolo 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78<sup>69</sup> (convertito in legge 122/2010) è stato adeguato il requisito anagrafico alla speranza di vita. Pertanto, dal 2013, per accedere a questa tipologia di pensione, la dipendente deve essere in possesso di 57 anni e 3 mesi di età anagrafica oltre a 35 anni di contribuzione.

A fronte di un accesso alla pensione con alcuni anni di anticipo, l'opzione ha come contropartita la liquidazione di un trattamento pensionistico d'importo inferiore poiché computato con un sistema di calcolo meno conveniente.

Conseguentemente, per le donne del pubblico impiego, il termine ultimo per la maturazione del requisito anagrafico e contributivo di cui sopra è fissato al 30 dicembre 2014, per permettere il perfezionarsi della c.d. "finestra mobile" di 12 mesi ed accedere tassativamente al pensionamento entro e non oltre il 31 dicembre 2015.

Per le donne del settore privato, poiché l'accesso al pensionamento avviene il primo giorno del mese successivo a quello della presentazione della domanda, il termine ultimo per maturare il requisito anagrafico e contributivo è scaduto lo scorso 30 novembre 2014.

## 2. Il messaggio INPS.

Recentemente alcune voci incontrollate e poco precise, alcune riprese in qualche sito, hanno diffuso la convinzione che per poter accedere al pensionamento, come donna optante, fosse necessario presentare la domanda entro il 2014.

Con il messaggio 28 novembre 2014, n. 9231<sup>70</sup> l'Istituto è intervenuto per confermare che "*le lavoratrici che perfezionano i requisiti utili a comportare l'apertura della finestra della pensione di anzianità in regime sperimentale entro il 31 dicembre 2015, possono presentare domanda di pensione di anzianità,*

<sup>66</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2004:243:vig=>

<sup>67</sup> Articolo 24 decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2011-12-06:201:vig=>

<sup>68</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011:067:vig=>

<sup>69</sup> <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010-05-31:78:vig=>

<sup>70</sup> <http://www.inps.it/bussola/GetPDFVersion.aspx?ilDNews=2764>

nei termini previsti dalle disposizioni vigenti nelle diverse Gestioni previdenziali, fermo restando la cessazione del rapporto di lavoro subordinato al momento della decorrenza del relativo trattamento pensionistico". L'Istituto poi precisa che "di conseguenza, ai fini dell'accesso alla pensione di anzianità in regime sperimentale non è richiesta la presentazione della domanda e la cessazione del rapporto di lavoro subordinato alla data di perfezionamento dei requisiti anagrafici e contributivi".

In conclusione, per l'accesso a questa tipologia di pensione è sufficiente che la decorrenza del trattamento pensionistico (maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi oltre al perfezionamento della finestra mobile) si collochi entro il 31 dicembre 2015. La relativa domanda, quindi, può essere presentata all'Istituto con le consuete modalità entro il 30 dicembre 2015.

---

## Quesiti e risposte

In questa rubrica, riportiamo le risposte della redazione di Personale News ai quesiti che ci hanno posto gli abbonati allo specifico servizio.

# IL RAPPORTO TRA SPESE DI PERSONALE E SPESE CORRENTI

a cura della Redazione

*In qualità di ente abbonato al vostro servizio “tutte le news via email + servizio quesiti”, si sottopone alla Vostra cortese attenzione la seguente richiesta di parere.*

*Premesso:*

*- che l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014 convertito con modificazioni nella l. 114/2014 prevede che: “omissis... Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'art. 18, comma 2 bis, del decreto legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo art. 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5 – quinquies del presente articolo”;*  
*- che al suddetto art. 18, comma 2 bis, d.l. 25/06/2008 n. 112/2008 vengono comprese “omissis... Le aziende speciali, e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex lpab)”.*

*Si chiede se questo Ente nel calcolo del suddetto parametro, rapporto spesa di personale / spesa corrente, debba tener conto anche dei valori dell'ASP a cui appartiene, quale “organismo partecipato”.*

## RISPOSTA

Innanzitutto, precisiamo che è stato abrogato il comma 7, dell'articolo 76 del d.l. 112/2008, che stabiliva che gli enti nel calcolare il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente, dovevano tenere conto anche delle “*spese sostenute anche dalle aziende speciali, dalle istituzioni e società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica*”.

Nell'ordinamento permane solo un'altra norma che dispone il consolidamento dei conti del personale tra i comuni e gli altri enti partecipati, si tratta dell'articolo 1, comma 557-bis, della legge 296/2006<sup>71</sup>, sulla base del quale la Corte dei Conti ha fondato i suoi pareri in merito alla necessità di conteggiare una quota delle spese di personale delle ASP nella spesa di personale dei comuni.

Per quanto riguarda l'integrazione tra le disposizioni dell'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014, con quelle dell'articolo 18, comma 2-bis, del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, come evidenziato nel quesito, il legislatore non è stato particolarmente chiaro.

<sup>71</sup> La norma dispone: “*Ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente*”.

Tra l'altro, le ASP nella normativa nazionale sono richiamate solo in via indiretta quando nell'articolo 18, comma 2-*bis*, viene fatto riferimento alle ex-IPAB.

Chiariti questi aspetti, riteniamo che l'articolo 3, comma 5, del d.l. 90/2014 non imponga che tale rapporto sia effettuato in maniera consolidata, bensì che solleciti gli enti ad effettuare politiche di personale e assunzionali non in modo parcellizzato, ma in modo coordinato con tutti gli enti collegati, in modo da perseguire l'obiettivo (programmatico) di conseguire *“anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti”*.

Proprio il fatto che la norma disponga che ciò deve avvenire *“anche per i medesimi soggetti”* sta ad indicare che essi devono calcolare l'incidenza in proprio.

Tale disposizione è confermata anche dall'articolo 18, comma 2-*bis*, del d.l. 112/2008, che stabilisce:

*“Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati”*. Tale obbligo, a nostro parere, non può essere misurato in altro modo se non con il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente.

---



## News e commenti

Raccogliamo in questa sezione l'elenco con breve commento delle novità normative ed interpretative intervenute negli ultimi quindi giorni in materia di gestione delle risorse umane degli enti locali.

**Alcune news sono disponibili ogni giorno sul sito [www.publika.it](http://www.publika.it) con i relativi documenti allegati**

---

# NEWS E COMMENTI

di Monica Catellani

## Gazzetta Ufficiale

### Dichiarazione dei redditi precompilata

Sulla Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 277 del 28 novembre 2014, è pubblicato il decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, recante "Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata".

## Corte dei Conti

### Oneri previdenziali ed assistenziali per gli amministratori locali, lavoratori autonomi

La Corte dei Conti, sezione regionale Sicilia, con la deliberazione n. 191/2014/PAR del 30 ottobre 2014, su quanto in oggetto, conferma il consolidato orientamento, secondo il quale *"l'obbligo per gli enti locali di versare i contributi assistenziali e previdenziali per gli amministratori lavoratori autonomi può trovare applicazione solo quando il lavoratore autonomo si astenga del tutto dall'attività lavorativa; circostanza che il lavoratore autonomo ha l'onere di comprovare rilasciando all'ente locale un'attestazione in cui dichiara la sospensione dell'attività in costanza di espletamento del mandato amministrativo, nonché notificando la medesima dichiarazione all'ente previdenziale"* ed aggiunge la seguente precisazione: *"Il mero possesso della partita IVA, in presenza delle predette condizioni, costituisce una circostanza formale che non fa venire meno l'obbligo per l'ente locale di versare i contributi assistenziali e previdenziali per gli amministratori lavoratori autonomi"*.

### Personale a tempo determinato, procedure di stabilizzazione e programmazione dei fabbisogni di personale

La Corte dei Conti, sezione regionale Sicilia, con la deliberazione n. 192/2014/PAR del 6 novembre 2014, affronta i temi di seguito esposti.

*"In primo luogo, l'Ente ha chiesto di sapere 'se, in presenza di eccedenze di personale dichiarate per ragioni di tipo funzionale, sia possibile inserire nella programmazione del fabbisogno di personale, anche ampliando ove occorra la dotazione organica, la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato ai sensi del comma 6 dell'art. 4 del d. l. n. 101 del 2013, relativamente a categorie e profili professionali differenti da quelli oggetto della dichiarazione di eccedenza"*.

*Il quesito, per come formulato, non può che avere risposta negativa.*

*La programmazione presuppone la ricognizione dell'effettivo fabbisogno di personale dell'ente, in relazione (tra l'altro) alle funzioni istituzionali da svolgere, ai carichi di lavoro, alle risorse finanziarie a disposizione; il percorso programmatico viene compiuto sulla base dell'analisi delle necessità oggettive, non costituisce di certo uno strumento che possa giustificare di per sé un ampliamento della dotazione organica, sorretto dall'unica necessità di soddisfare l'esigenza di procedere a nuove assunzioni o alla stabilizzazione dei lavoratori precari. Di contro, il quesito sembra presupporre che il fabbisogno di personale possa essere determinato, nell'ambito della programmazione, non tanto in funzione delle necessità oggettive, quanto dell'esigenza di stabilizzare il personale ex art. 4, comma 6, del d. l. n. 101*

del 2013; in quest'ottica, del tutto inaccettabile, l'ampliamento della dotazione organica non sarebbe ricollegato alle esigenze di funzionalità degli uffici, ma all'obiettivo di stabilizzare il maggior numero possibile di personale precario.

Il quesito, in altri termini, non è posto in maniera corretta. Il problema non è stabilire se la necessità di stabilizzare il personale precario debba influenzare e condizionare la programmazione, ma semmai di comprendere se, dopo aver effettuato l'analisi del fabbisogno in funzione delle esigenze effettive dell'ente, emerga o meno la necessità di utilizzare dei profili professionali che, in concreto, coincidono con quelli del personale di cui al comma 6 dell'art. 4 del d. l. n. 101 del 2013.

Il problema si sposta, pertanto, sull'individuazione dell'autonomia di cui gode l'ente nell'ambito dell'attività di programmazione del fabbisogno di personale. In quest'ottica, non si può che raccomandare di seguire le regole, le procedure, i criteri e i limiti puntualmente definiti dalla legislazione di settore, la cui enucleazione specifica è estranea all'oggetto della presente richiesta di parere.

In secondo luogo, il Comune di ... ha chiesto di comprendere 'se la copertura di posti relativamente alle qualifiche' ex art. 16 l. n. 56/87, 'nell'ambito dei processi di stabilizzazione del personale di cui al comma 8 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013', soggiaccia al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente (ai sensi del comma 3 bis dell'art. 35 del d. lgs. n. 165/2001), ovvero se non incontri alcun limite trattandosi di una 'forma di reclutamento' da qualificare come 'ordinaria', in conformità a quanto ipotizzato dall'Assessorato regionale del lavoro con la circolare n. 5500/USI/2014 del 3.2.2014 (dunque rientrante nel paradigma di cui al comma 5 bis dell'art. 36 del d. lgs. n. 165/2001).

Il quesito trova risposta nell'ultimo periodo del comma 8° dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013, in esame.

La norma stabilisce che 'a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2016, gli enti territoriali che hanno vuoti in organico relativamente alle qualifiche di cui all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni, nel rispetto del loro fabbisogno e nell'ambito dei vincoli finanziari di cui al comma 6, procedono, in deroga a quanto disposto dall'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, all'assunzione a tempo indeterminato, anche con contratti di lavoro a tempo parziale, dei soggetti collocati nell'elenco regionale indirizzando una specifica richiesta alla Regione competente'.

La disposizione fa riferimento ai 'vincoli finanziari di cui al comma 6', che a sua volta stabilisce il limite del 50% delle 'risorse assunzionali relative agli anni 2013, 2014, 2015 e 2016, anche complessivamente considerate'.

Ne consegue *ictu oculi* che la copertura dei posti relativamente alle qualifiche di cui all'art. 16 della legge n. 56/87, 'nell'ambito dei processi di stabilizzazione del personale di cui al comma 8 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013', non può che soggiacere al limite finanziario del 50% della capacità assunzionale dell'ente. La diversa tesi sostenuta dall'Assessorato regionale non appare condivisibile, sia perché si pone in contrasto con la previsione esplicita del combinato disposto dei commi 6 e 8 dell'art. 4 in esame, sia perché viene enunciata *sic et simpliciter* nel corpus della circolare n. 5500/USI/2014 del 3.2.2014, senza l'esplicitazione di alcun percorso motivazionale.

Con il terzo quesito formulato, il Comune di ... intende comprendere se, al fine di prorogare i contratti a tempo determinato in scadenza al 31.12.2014, sia sufficiente, 'ai sensi del comma 9 dell'art. 4 del d. l. n. 101/2013, aver approvato entro la stessa data il programma triennale del fabbisogno del personale 2014/2016 che comprende le stabilizzazioni' *de quibus*, 'ovvero se occorre aver dato attuazione (o principio di attuazione) al medesimo piano'.

La norma si riferisce testualmente alla programmazione, senza fare alcun cenno ad un incipit di esecuzione, sicché non si può che ritenere che sia sufficiente l'approvazione del programma triennale. Diverso potrebbe essere il problema dell'individuazione delle eventuali responsabilità, nell'ipotesi in cui il programma dovesse trovare attuazione, nel corso degli anni, unicamente sotto il profilo delle stabilizzazioni in esame; sul punto, l'istanza non ha proposto però alcun quesito specifico.

Da ultimo, il Comune ha chiesto di sapere se 'la c.d. proroga finalizzata di cui al citato comma 9 dell'art. 4 può riguardare, comunque, tutti i lavoratori titolari di contratto a tempo determinato di cui all'art. 2 del d. lgs. 81/2000, ovvero se tale proroga deve riguardare esclusivamente i posti previsti nel piano triennale destinatari di misure di stabilizzazione nelle more dell'effettuazione delle assunzioni'.

Nel sistema normativo, la proroga è strettamente correlata alla programmazione triennale.

L'opzione legislativa risponde all'esigenza di evitare stabilizzazioni indiscriminate, disancorate dal fabbisogno effettivo dell'amministrazione; non a caso, è lo stesso comma 9 in esame a prevedere esplicitamente come la proroga possa essere disposta dagli enti solo qualora, 'nella programmazione

*triennale del fabbisogno di personale ... riferita agli anni dal 2013 al 2016', essi prevedano di effettuare delle specifiche procedure concorsuali, a condizione che vengano rispettati i limiti massimi per la spesa annua stabiliti per la stipula dei contratti a tempo determinato ed in funzione di alcuni parametri esplicitamente individuati, ovverosia 'in relazione al proprio fabbisogno effettivo, alle risorse finanziarie disponibili e ai posti in dotazione organica vacanti, indicati nella programmazione triennale' de qua, "fino al completamento delle procedure concorsuali e comunque non oltre il 31 dicembre 2016'.*

*Ne consegue che la proroga non può riguardare sic et simpliciter tutti i lavoratori titolari di contratto a tempo determinato di cui all'art. 2 del d. lgs. 81/2000, ma può essere disposta solo nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale e solo qualora concorrano tutti i presupposti previsti dall'art. 4, comma 9, del d. l. n. 101 del 2013".*

### **Diritti di rogito ai Segretari**

L'interpretazione dell'articolo 10 del d.l. 90/2014, convertito in legge 114/2014, occupa di nuovo la Corte dei Conti. Questa volta è la sezione regionale Sicilia che si esprime in merito, con la deliberazione n.194/2014/PAR del 14 novembre 2014; avviso dove evidenzia quanto segue.

*"Circa la materia della corresponsione dei diritti di rogito ai segretari comunali e provinciali, il decreto, dopo averne sancito la confluenza nel bilancio dell'ente di riferimento (commi 1 e 2), permette l'attribuzione di una quota del provento annuale previsto dall'art. 30, comma 2, della legge n. 734/1973, come modificato dallo stesso decreto legge n. 90/2014, in misura non superiore al quinto dello stipendio in godimento e per i soli segretari che prestano servizio in 'enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale', e comunque per quelli che 'non hanno qualifica dirigenziale'.*

*Alla luce della formulazione letterale della norma in discorso, la Sezione ritiene che il legislatore abbia previsto due distinte ipotesi legittimanti l'erogazione di quota dei proventi:*

- *la prima, quella dei segretari preposti a comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, fattispecie in cui non rileva la fascia professionale in cui è inquadrato il segretario preposto: trattasi dei segretari operanti nei comuni di classe IV,III,II e finanche nei comuni di classe IB che hanno optato per una struttura organizzativa priva di figure con formale qualifica dirigenziale;*
- *la seconda, quella dei segretari che non hanno 'qualifica dirigenziale', in cui l'attribuzione dei diritti di rogito è ancorata allo status professionale del segretario preposto, prescindendo dalla classe demografica del comune di assegnazione: la disposizione, pertanto, si riferirebbe ai segretari comunali appartenenti alla fascia C (operanti in comuni di classe IV) dell'attuale ordinamento professionale degli stessi, il cui trattamento tabellare stipendiale non è equiparato a quello tabellare del personale dirigenziale del comparto Regioni-Autonomie locali e che, per fascia professionale, non sarebbero equiparabili a personale con qualifica dirigenziale.*

*In proposito, occorre precisare che nella formulazione letterale della norma il legislatore ha fatto riferimento alla 'qualifica dirigenziale' del segretario comunale o provinciale in senso atecnico, in quanto ai segretari comunali e provinciali non è attribuita la 'qualifica' dirigenziale ma, per alcune categorie, il trattamento stipendiale 'è equiparato' a quello spettante ai dirigenti.*

*In tal senso, infatti, l'art. 32 del CCNL 2001 dei segretari comunali e provinciali, in caso di mobilità presso altre amministrazioni, ha disposto che:*

- *il segretario collocato nella fascia professionale C viene equiparato alla categoria o area professionale più elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione;*
- *il segretario collocato nella fascia professionale B, con lo stipendio tabellare iniziale di cui all'art. 39, comma 2, viene equiparato alla categoria o area professionale più elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione; tale disciplina, di natura transitoria, si è applicata fino al 31.12.2001;*
- *il segretario collocato nella fascia professionale A è equiparato al personale con qualifica dirigenziale.*

*La ratio della disposizione introdotta dal legislatore con la novella del 2014 si rinviene in una esigenza perequativa del complessivo trattamento retributivo spettante ai segretari comunali e provinciali che operano presso enti privi di personale con qualifica dirigenziale, i quali non fruiscono della c.d. clausola di galleggiamento, prevista dall'art. 41, comma 5, del CCNL di categoria del 2001, nonché dall'art. 4, comma 26, della legge di stabilità 12 novembre 2011, n. 183, in forza della quale al segretario comunale e provinciale si applica l'allineamento alla retribuzione di posizione economica più elevata corrisposta ai*

*dirigenti in servizio presso l'ente; in tal senso si giustifica, infatti, l'attribuzione dei diritti di rogito e di segreteria ai segretari comunali e provinciali indipendentemente dal trattamento retributivo in godimento (equiparato o meno al personale con qualifica dirigenziale), a condizione che l'ente sia privo di dirigenti, circostanza che non rende operativo il meccanismo di allineamento stipendiale sopracitato.*

*Con il secondo quesito il sindaco del Comune di ... ha chiesto chiarimenti in ordine alla 'quota' di proventi e diritti di rogito da attribuire al segretario comunale, a seguito dell'abrogazione del comma 4 dell'art. 41 della legge n. 312 del 1980 che stabiliva le percentuali di riparto dei diritti tra comune e segretario comunale.*

*In merito, la Sezione ritiene che le disposizioni vigenti prevedano che, laddove spettanti, i proventi annuali dei diritti di segreteria e i diritti di rogito vadano attribuiti al segretario comunale secondo una quota che non può superare un quinto dello stipendio in godimento (trattamento teorico della figura professionale compresa la retribuzione di risultato) da calcolarsi in relazione al periodo di servizio prestato nell'anno dal segretario comunale o provinciale.*

*L'espressione adottata dal legislatore, riferita al 'provento annuale', induce a ritenere che gli importi dei diritti di segreteria e di rogito vadano introitati integralmente al bilancio dell'ente locale per essere erogati, al termine dell'esercizio, in una quota calcolata in misura non superiore al quinto dello stipendio in godimento del segretario comunale, ove spettante.*

*Pertanto, nel silenzio della legge ed in assenza di regolamentazione nell'ambito del CCNL di categoria successivo alla novella normativa, i proventi in esame sono attribuiti integralmente al segretario comunale, laddove gli importi riscossi dal comune, nel corso dell'esercizio, non eccedano i limiti della quota del quinto della retribuzione in godimento del predetto segretario comunale o provinciale”.*

### **Indennità amministratori**

La sezione regionale Emilia-Romagna della Corte dei Conti interviene nuovamente sulla corretta determinazione delle indennità degli amministratori, con la deliberazione n. 206/2014/PAR del 20 novembre 2014, a fronte dei quesiti del Comune di Bondeno, riguardanti:

- l'interpretazione dell'art. 1, comma 54, della legge 266/2005, per conoscere se il disposto debba essere inteso come determinazione nuova e sostitutiva degli importi delle indennità e gettoni previsti dal d.m. 119/2000; pertanto, con valore sino a nuovo decreto, da emanarsi;
- la possibilità o meno di continuare ad applicare la maggiorazione del 2% (tabella C, allegata al precitato decreto), nel caso in cui, nell'anno 2013, le spese correnti siano risultate superiori alla media pro-capite, per effetto degli oneri straordinari relativi al sisma ed alla contabilizzazione del servizio raccolta e smaltimento rifiuti, a seguito della normativa in materia di TARES;
- la spettanza o meno al nuovo Presidente del consiglio dell'indennità di funzione pari al 10% di quella prevista per il Sindaco (al 31 dicembre 2012, ente con popolazione inferiore a 15.000 abitanti) e la determinazioni di quella dovuta al Presidente uscente (cessato il 27 maggio 2014) ovvero se debba essere adeguata, a partire dal 1° gennaio 2014 o mantenuta al precedente importo, stante il riferito calo di popolazione al 31 dicembre 2012.

La sezione risponde come segue.

Sui primi due quesiti: *“... tenuto conto dello stato della normativa vigente, legata alla mancata emanazione dei provvedimenti di adeguamento delle misure, previste nel tempo, si ritiene che le indennità corrisposte fino ad ora, calcolate con riferimento all'articolo 1, comma 54, della legge 266 del 2005, siano da considerare il riferimento a cui attenersi, anche in relazione alle nuove indicazioni riguardanti l'invarianza della spesa, prevista dalla legge n. 56 del 2014 ...”.*

Per le ulteriori richieste, relative all'indennità del Presidente del consiglio:

- *“... la Sezione Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 7/SEZAUT/2010 ha chiarito la necessità di rifarsi alla 'popolazione al 31 dicembre' del penultimo esercizio precedente, per dare dinamicità alle indennità”;*
- *“... l'adeguamento è dovuto e va determinato sulla scorta dei dati demografici di recente acquisizione (popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente, così come accertata dall'ISTAT), in rapporto alla popolazione dell'ente intesa in senso dinamico”;*
- *come indicato dalla sezione regionale Lombardia (deliberazione n. 35/2010), “nel caso in cui l'Ente locale medio tempore transiti in diversa classe demografica, l'indennità – su cui operare la riduzione del 10% – dovrà essere determinata in conformità atteso, che la quantificazione dell'indennità degli amministratori, si configura quale antecedente giuridico e logico rispetto ad*

eventuali 'rideterminazioni' degli importi tabellari dei compensi che, di contro, devono considerarsi non consentite (cfr. Corte Conti, Sez. Autonomie, delibera n. 24/SEZAUT/2014/QMIG);

- "... ne consegue che nel caso citato dall'Ente, di riduzione della popolazione sotto i 15.000 abitanti, al Presidente del consiglio compete l'indennità pari al 10% di quella del Sindaco";
- "... vale la considerazione che l'invarianza non si applica per la legislatura precedente solo se la riduzione della popolazione incide su quel mandato; ne discende che anche per il Presidente del consiglio uscente la misura dell'indennità andrebbe adeguata a partire dall'1.1.2014, visto il calo della popolazione ISTAT al 31.12.2012".

### **Incarichi a personale in quiescenza**

Il Presidente della Regione Puglia interpella la competente sezione regionale della Corte dei Conti, per un parere:

*"in merito alla portata del divieto di conferire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori pubblici o privati collocati in quiescenza previsto dall'art 5 comma 9 d.l. 95/2012 conv. in l. 135/2012, come modificato dal d.l. 90/2014 conv. in l. 114/2014.*

*In particolare, il Presidente chiede se, tra le tipologie di incarichi esterni il cui conferimento in favore di soggetti in quiescenza è vietato dalla norma citata, debbano essere ricompresi o meno gli incarichi professionali di rappresentanza e patrocinio giudiziale".*

La sezione risponde con la deliberazione n. 193/PAR/2014 del 6 novembre 2014, nei seguenti termini:

*"La disposizione in esame, inserita in un corpus normativo volto – com'è noto – ad una riduzione e razionalizzazione delle spese degli apparati amministrativi, sancisce il divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. La previsione è la risultante della modifica introdotta dall'art 6 d.l. 24 giugno 2014 n. 90 conv. in l. 11 agosto 2014 n. 114 che ne ha ampliato i presupposti soggettivi ed oggettivi di applicazione.*

*Mentre nella versione previgente, infatti, il divieto riguardava gli ex dipendenti dell'amministrazione che nell'ultimo anno avessero svolto funzioni ed attività corrispondenti a quelli oggetto dell'incarico da conferire, a seguito della modifica introdotta con d.l. 90/2014, il divieto è stato esteso a tutti i soggetti 'già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza'. In altre parole, il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici (quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza. Sul piano oggettivo, peraltro, non è più necessario che l'oggetto del conferimento consista in attività o mansioni già svolte in precedenza, essendo il divieto esteso a qualunque incarico di studio e consulenza (oltre che agli incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni e degli enti e società da esse controllati).*

*Il perimetro applicativo della nozione di incarichi di studio e consulenza è stato delineato dalla giurisprudenza di questa Corte con deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 e della Sezione delle Autonomie n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, come ricordato dalla stessa Regione istante e come ribadito recentemente da questa Sezione con deliberazione n. 131/PAR/2014 del 16 giugno 2014.*

*Sulla base delle pronunce sopra richiamate, possono considerarsi incarichi di consulenza quelli volti ad acquisire da un soggetto esperto un giudizio su una determinata questione, mentre sono incarichi di studio quelli volti a ricercare soluzioni su questioni inerenti all'attività di competenza dell'amministrazione conferente (in tal senso, anche il D.P.R. 338/1994), i cui risultati verranno trasfusi in una relazione scritta finale.*

*L'incarico al legale, pertanto, potrebbe rientrare nella nozione di consulenza solo nel caso in cui abbia per oggetto la resa di un mero parere, mentre rimane esclusa l'attività di rappresentanza processuale e di difesa in giudizio (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione n. 6/CONTR/2005).*

*In conclusione, questa Sezione ritiene che non vi siano ragioni, in difetto di previsione contraria sul piano normativo, per discostarsi dal quadro ermeneutico sopra delineato, sicché anche ai fini del divieto dell'art 5 comma 9 d.l. 95/2012 mod. dall'art 6 d.l. 90/2014, gli incarichi professionali di rappresentanza e patrocinio giudiziale rimangono estranei alla nozione di incarichi di studio e consulenza".*

## Calcolo della capacità assunzionale e spesa di personale

La sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2014/QMIG del 21 novembre 2014, risolve la questione di massima, rimessa dalla sezione regionale Basilicata (con deliberazione n. 97/2014/QMIG), relativa alla determinazione della capacità assunzionale.

La sezione argomenta e, quindi, conclude, come segue:

*“Occorre premettere che negli ultimi anni il legislatore è intervenuto più volte in materia di spesa del personale e capacità di assunzioni da parte degli enti locali, in maniera non sempre coerente ma volta, in ogni caso, al principio del contenimento della spesa di cui all’art. 1 comma 557, 557-bis, ter, quater, l. n. 296/2006. Di recente, come è noto, si è intervenuti proprio sulle norme ora citate per estendere il calcolo della spesa di riferimento come limite alla ‘media’ del triennio (cfr. delibera n. 25/AUT/2014). In sostanza, si deve ritenere principio cardine e non superabile quello che la spesa per il personale debba avere un andamento parametrato alla spesa media complessiva del triennio precedente.*

*Ciò posto, occorre valutare la disciplina applicabile alle nuove assunzioni a partire dal 2014.*

*Infatti, alcuni effetti degli interventi legislativi passati, hanno irrigidito la disciplina in maniera eccessiva, rendendo difficoltosa l’assunzione di personale anche da parte di enti che rispettavano i parametri di spesa e di consistenza delle risorse umane presenti. Perciò con gli interventi più recenti il legislatore ha ritenuto di rendere più flessibile e favorire proprio gli enti definibili ‘virtuosi’.*

*Prima della novella del d.l. n. 90/2014 sia gli enti sottoposti al patto di stabilità, sia gli altri potevano procedere ad assunzioni solo valutando le cessazioni avvenute nell’anno precedente e la relativa spesa. L’intervento delle SSRR con la delibera n. 52/2010 ha reso possibile, per gli enti più piccoli (non sottoposti al patto), sommare i ‘resti’ derivanti dalle cessazioni di più anni. La ratio dell’interpretazione risiedeva nella constatazione che enti piccoli, come sono quelli non sottoposti al patto di stabilità, potrebbero non raggiungere mai la possibilità di assunzione di una nuova unità di personale solo considerando le cessazioni anno per anno: perciò appare plausibile, pur nel rispetto della riduzione complessiva della spesa, procedere ad assunzioni che sommino le cessazioni di più anni (i cosiddetti ‘resti’).*

*Tale interpretazione è stata poi estesa, da alcune sezioni regionali, anche agli enti sottoposti al patto di stabilità, visto, tra l’altro, che il principio esiste per gli enti statali (si vedano la delibera n. 176/2012 Toscana; la delibera n. 18/2013 Lombardia; la delibera n. 21/2013 Liguria). Questo specifico aspetto non è stato esaminato dalle Sezioni riunite o dalla Sezione delle autonomie, poiché non è mai stato sollevato un contrasto sul punto. Tuttavia, il Comune richiede proprio di conoscere se l’orientamento relativo ai ‘resti’ sia estensibile agli enti sottoposti al patto di stabilità, anche alla luce della nuova normativa.*

*Con il recente intervento legislativo (art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014), ad una prima lettura potrebbe anche sembrare che il legislatore abbia voluto accogliere il principio dei ‘resti’ stabilito in via interpretativa dalla Corte.*

*Tuttavia, non si può tacere che la lettera della disposizione sia tutt’altro che chiara, soprattutto con riferimento all’applicabilità tempo per tempo delle diverse normative.*

*Nella prima parte della norma, infatti, il legislatore dispone per la possibilità di assunzione nel 2014 e nel 2015 con riferimento al 60% della spesa per le cessazioni dell’anno precedente, ma poi, nella parte finale del medesimo comma, detta una disposizione ‘a decorrere dal 2014’ che si riferisce ad un cumulo triennale.*

*Tuttavia, la disposizione ‘a decorrere dall’anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile’ sembra preordinata a risolvere un problema diverso, pur presente negli enti che debbono ridurre la spesa: la possibilità di tenere conto delle cessazioni future ma già definite. Infatti, il riferimento alla programmazione sembra lasciare intendere che il triennio possa essere quello successivo al 2014, così come la dicitura riferita alle risorse ‘destinate’ alle assunzioni.*

*Ciò risulta funzionale anche perché, di solito, gli enti impiegano un periodo di tempo piuttosto lungo per svolgere un concorso pubblico: questa norma consente perciò di rendere la programmazione più coerente anche con i fabbisogni futuri.*

*Pur se non cambia nella sostanza il riferimento, già presente nella pregressa legislazione, alla spesa relativa alle cessazioni dell’anno precedente, il legislatore amplia i limiti – da subito per gli enti virtuosi (comma 5 quater) e nei successivi tre anni per tutti gli enti – arrivando alla percentuale del 100%. Inoltre, con l’abrogazione dell’art. 76 comma 7 del d.l. 112/2008, cancella il vincolo riferito al rapporto della spesa del personale con la spesa corrente.*

*Il 2014, pertanto, si pone come momento di cesura con l'anteriore regolamentazione e registra un sostanziale ridisegno dei diversi limiti stabiliti in precedenza.*

*Se si accede all'interpretazione ipotizzata, pertanto, dal 2014 in poi, in sede di programmazione di fabbisogno e finanziaria, si potrà tenere conto delle cessazioni prevedibili nell'arco di un triennio, che, inevitabilmente, diventeranno cessazioni in parte già verificatesi nel momento in cui il concorso si conclude, e dunque rilevanti al momento dell'assunzione per il calcolo del 60% della spesa di cui alla prima parte del comma 5.*

*In tal modo, acquisisce anche maggior significato il richiamo al comma 557 che, come ricordato, richiede il contenimento della spesa complessiva del personale, poiché la somma delle valutazioni passate e future potrebbe condurre ad aumentare la spesa nel suo complesso. Ne deriva l'obbligo di riferire la spesa complessiva alla spesa media sostenuta nel triennio precedente.*

*Non sembra, tuttavia, che la norma riesca ad ottenere pienamente la maggiore flessibilità auspicata nella relazione di accompagnamento, soprattutto con riferimento agli enti più piccoli e che già mostrano una spesa per il personale molto contenuta, come il Comune di cui trattasi.*

*Inoltre, non viene individuata una disciplina transitoria, né sono dettate specifiche previsioni per i bandi di concorso già pubblicati. Si ritiene, pertanto, di dover ribadire il principio già enunciato in occasione della deliberazione n. 6/2012/SEZAUT circa l'immediata applicabilità di quelle disposizioni che non prevedono un regime di transitorietà.*

*Inoltre, in considerazione della significativa modifica legislativa, non si ritiene di poter estendere, come hanno fatto alcune Sezioni regionali di controllo in vigenza della precedente normativa, l'interpretazione della delibera n. 52/2010 delle SSRR agli enti sottoposti al patto di stabilità. Infatti, come già rilevato, gli interventi effettuati dal legislatore hanno un impatto complessivo e sono indirizzati a disciplinare ex novo la materia delle assunzioni del personale per gli enti sottoposti al patto di stabilità, non lasciando spazio per interpretazioni estensive. ...*

*la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima richiamata in premessa, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 97/2014, enuncia il seguente principio di indirizzo:*

*Per quanto riguarda la spesa del personale si ribadisce che deve essere considerato principio cardine quello di contenimento della spesa complessiva, con riferimento a quella media sostenuta nel triennio precedente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 e seguenti della legge n. 296/2006.*

*Il limite di spesa per procedere alle assunzioni nel 2014 e 2015 deve essere calcolato sulla base del 60% della spesa relativa a quella del personale di ruolo cessato nell'anno precedente, mentre per gli anni successivi i limiti vengono ampliati fino al 100%.*

*Dal 2014 le assunzioni possono essere programmate destinando alle stesse, in sede di programmazione del fabbisogno e finanziaria, risorse che tengano conto delle cessazioni del triennio".*

### **Interpretazione dell'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010, dopo le modifiche apportate dal d.l. 90/2014 – questione di massima**

A fronte dei noti contrasti giurisprudenziali della magistratura contabile, arriva la richiesta al Presidente della Corte dei Conti di deferimento della questione di massima, sul tema in oggetto, alla sezione delle Autonomie.

In tal senso, si determinano:

- la sezione regionale Liguria che, con la deliberazione n. 66/2014 del 1° dicembre 2014, formula richiesta di orientamento generale sul seguente quesito: "se gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 l. 296/2006, debbano soggiacere, per quanto riguarda la spesa complessiva di cui all'art. 9, comma 28, d.l. 31.05.2010 n. 78, al limite della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009";
- la sezione regionale Lombardia che, con la deliberazione n. 327/2014/QMIG del 27 novembre 2014, formula questo quesito ovvero "se gli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296/2006, debbano osservare, alla luce della novella apportata dall'art. 11, comma 4 bis del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014, le limitazioni poste alla spesa per rapporti di lavoro c.d. flessibili dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito con legge n. 122/2010".



## **Incrementi della retribuzione di posizione e di risultato**

Il Comune di Cantù interpella la competente sezione regionale della Corte dei Conti riferendo di aver effettuato una complessa riorganizzazione comportante anche l'istituzione di una nuova posizione dirigenziale, di non aver provveduto ad incrementare il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato (nonostante ritenuto consentito ai sensi dell'art. 26, comma 3, CCNL 1998/2001 della dirigenza Area II) e di trovarsi, ora, nella condizione di insufficienza di fondi per poter riconoscere, a detta figura, un adeguato salario accessorio, consono alle funzioni affidate, oltre che assicurare la retribuzione di risultato al personale dirigenziale nella misura contrattuale minima stabilita (15%). Pertanto, formula il seguente quesito:

*“... se, in considerazione dell'incremento stabile della dotazione organica, sia possibile integrare le risorse del Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato, ai sensi dell'art. 26, comma 3 del CCNL 1998/2001, area della dirigenza, superando il limite posto dall'art. 9, commi 1 e 2 bis, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, come da ultimo modificato dalla legge n. 114/2014”.*

La sezione Lombardia risponde con la deliberazione n. 324/2014/PAR del 25 novembre 2014 ove – richiamati propri precedenti pareri nonché la deliberazione delle sezioni riunite n. 51/CONTR/11 (sulla latitudine della norma in questione) e la recente della sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2014/QMIG (inclusione delle somme destinate al salario delle posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza) – formula le seguenti osservazioni e conclusioni:

*“La disposizione di cui all'art. 9, comma 2-bis, è inserita, infatti, in un complesso di norme volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva a garanzia del contenimento della dinamica retributiva del personale. Tale norma è da considerare, conclude la Sezione delle Autonomie (come già avevano fatto le Sezioni Riunite), di stretta interpretazione e non consente limitazioni del suo nucleo precettivo.*

*Alla portata precettiva della disposizione in discorso non sembra sfuggire la fattispecie sottoposta all'esame della Sezione da parte del comune istante. L'art. 26, comma 3, del CCNL Autonomie locali 1998/2001, Area della dirigenza, costituisce, infatti, una delle norme contrattuali che alimentano il fondo per la contrattazione integrativa destinato al personale dirigente (e che, di conseguenza, incidono sul trattamento accessorio a questi ultimi spettante, oggetto di limitazione da parte dell'art. 9, comma 2 bis). In questi casi, l'attivazione di nuovi servizi o i processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi di quelli esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità ovvero un incremento stabile delle dotazioni organiche, permette agli enti locali, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni, di valutare anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri discendenti dalla rimodulazione e/o nuova graduazione delle funzioni dirigenziali, individuando la copertura nell'ambito delle disponibilità di bilancio, con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato (analogia disciplina si applica agli enti, anche di nuova istituzione, che istituiscano per la prima volta posti di qualifica dirigenziale nella dotazione organica).*

*La norma contrattuale attribuisce, in sostanza, all'ente locale predeterminate facoltà (da esercitare nell'esercizio della propria discrezionalità organizzativa), senza, tuttavia, concedere (né, per l'ordinario principio di gerarchia delle fonti, potrebbe farlo in assenza di un'espressa autorizzazione della fonte primaria, cfr. art. 2 d.lgs. n. 165/2001) la possibilità di una deroga alle norme legislative di coordinamento della finanza pubblica, che, nel caso di specie (art. 9, comma 2 bis, d.l. n. 78/2010), impongono un tetto all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di qualifica dirigenziale, la cui principale alimentazione è costituita dai fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari CCNL di comparto.*

*Di conseguenza l'ammontare delle risorse destinate dal comune al riconoscimento ad un nuovo dirigente dell'indennità di posizione ritenuta congrua alle funzioni affidate e/o per l'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti in servizio nella misura minima contrattuale (15% della retribuzione di posizione), devono comunque garantire, a livello di ente, il non superamento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate nel 2010 al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, decurtato in misura proporzionale alle cessazioni dal servizio medio tempore intervenute”.*

## Somme spettanti ai pubblici dipendenti componenti degli organi di amministrazione di società partecipate

Il Comune di Cermenate interpella la sezione regionale Lombardia della Corte dei Conti per sapere se – in riferimento ai compensi assembleari attribuiti ai dipendenti pubblici facenti parte dei consigli di amministrazione di società controllate, versati direttamente all'ente datore di lavoro, non erogati ai dipendenti interessati quali somme aggiuntive, ma per le quali è prevista la possibile riassegnazione al fondo risorse decentrate – sia possibile *“incrementare il fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, che andrebbe a vantaggio dei dipendenti non incaricati di posizioni organizzativa, in misura pari alla somma percepita dal comune a titolo di compenso per la partecipazione, alle riunioni del CdA di società partecipata, di una propria dipendente”*, in deroga al limite imposto dall'art. 9, comma 2-bis, d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010) ovvero il tetto dell'anno 2010.

Il parere è reso con la deliberazione n. 325/2014/PAR del 25 novembre 2014, rammentando che:

- le uniche eccezioni/deroghe al vincolo imposto dalla precitata disposizione sono quelle indicate dalle sezioni riunite, con la deliberazione n. 51/CONTR/11;
- stanti gli orientamenti contenuti nella deliberazione della sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, ritiene che la fattispecie in contesto non possa annoverarsi tra le ipotesi *“dell'integrazione delle risorse del fondo a mezzo di finanziamenti finalizzati provenienti da soggetti terzi (che, per inciso, nella parallela materia dei tetti posti all'ammontare complessivo della spesa di personale sono stati limitati solo a quelli provenienti dall'Unione europea o da privati, cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/2014/QMIG). Si tratterebbe, infatti, di risorse che l'ente locale incassa da una società partecipata, che consegue parte preponderante, se non totalitaria, del proprio fatturato da commesse direttamente affidate dallo stesso ente pubblico socio (e/o dagli enti soci) o da servizi erogati alla cittadinanza in virtù di un provvedimento di concessione direttamente attribuito dall'ente socio (e/o dagli enti soci)”*.

## Conferimento incarichi ex art. 110 TUEL e art. 9, comma 28, d.l. 78/2010

In riferimento al rispetto delle disposizioni recate dall'art. 9, comma 28, d.l. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), come modificato dall'art. 11, comma 4-bis, del d.l. 90/2014 (convertito in legge 114/2014) ed in ipotesi di conferimento di incarico ai sensi dell'art.110 TUEL, un ente chiede, alla sezione regionale Lombardia della Corte dei Conti, se:

*“gli enti locali privi di dirigenti possano ricoprire posti di organico di responsabile di servizio non dirigente ai sensi dell'art. 110, comma 1, del t.u.e.l., rispettando tutti i passaggi previsti dal medesimo articolo; ii) quale sia l'interpretazione da dare alla locuzione ‘spesa sostenuta per le stesse finalità’, e in particolare se essa debba essere riferita alla spesa concernente analoghi incarichi ovvero se essa sia relativa alla spesa sostenuta per il pagamento della retribuzione ordinaria al dipendente di ruolo con riconoscimento che svolgeva le funzioni che si intende sostituire”*.

La risposta, contenuta nella deliberazione n. 328/2014/PAR del 27 novembre 2014, evidenzia quanto segue:

- *“Deve essere anche ribadito (ma tale elemento appare conosciuto dal comune istante) che le Sezioni regionali di controllo, come cennato dalla citata Sezione delle autonomie, hanno ritenuto operanti per tali contratti, laddove inerenti a incarichi non dirigenziali, i vincoli posti per i rapporti di lavoro flessibile (Sez. Puglia, deliberazione 147/PAR/2013; sez. Piemonte, del. 147/PAR/2014)”*;
- *“La corretta interpretazione dell'inciso ‘per le medesime finalità’ risulta agevolmente ricavabile dalla giurisprudenza (Sezioni riunite della Corte dei conti, deliberazione 17 aprile 2012, n. 11; Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 2012, n. 173) che, nel ritenere la normativa in questione costituzionale espressiva del coordinamento della finanza pubblica, ha precisato che il plafond di spesa è rappresentato dalle varie forme di lavoro flessibile, ferma restando la possibilità per ciascun ente di ripartire, nell'esercizio della propria discrezionalità, tale tetto tra le varie tipologie contrattuali. Ciò in quanto ‘La norma s'inserisce nel solco di una serie di previsioni che, negli ultimi anni, hanno fortemente limitato le spese per il personale, sia a tempo indeterminato che determinato (o in virtù di altre forme contrattuali) e che, in particolare, tendono a ridurre i rapporti lavorativi del secondo tipo, al fine di diminuire il ricorso al personale avventizio da parte delle pubbliche amministrazioni’ (Sez. Lombardia, del. 404 del 18 settembre 2012)”*;

- *“Ne deriva che il comune istante potrà conferire l’incarico non dirigenziale secondo le modalità sopra riferite, rispettando però il tetto della spesa effettuata nel periodo indicato dalla norma per rapporti di lavoro diversi da quelli a tempo indeterminato”.*

### **Lavoro interinale**

La Corte dei Conti, sezione regionale Lombardia, con la deliberazione n. 331/2014/PAR del 27 novembre 2014, risponde a quesito in merito *“all’inclusione, o meno, nella spesa di personale di cui all’art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, dell’imposta sul valore aggiunto (IVA), pagata dal Comune di Berzo San Fermo sulle fatture che verranno emesse dall’agenzia di lavoro interinale per la somministrazione lavorativa”.*

Riepilogato il quadro normativo vigente in tema di contenimento della spesa di personale e determinazione delle facoltà assunzionali, alla luce del d.l. 90/2014 (convertito in legge 114/2014), la sezione formula le seguenti conclusioni:

*“Permane altresì, nell’art. 1, commi 557 e ss., della L. n. 296/2006, sia l’obbligo di riduzione delle spese di personale, anche con riferimento all’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, sia il concetto ‘lato’ delle spese di personale, come tale ricomprensivo ‘quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all’ente’.*

*Per quanto riguarda la determinazione dell’aggregato ‘spesa di personale’ rilevante ai fini dei limiti di legge e in particolare dei limiti fissati dal richiamato comma 557, esso comprende, per espressa previsione di legge, anche le spese sostenute per la somministrazione di lavoro (comma 557 bis).*

*Al riguardo si richiama il parere espresso da questa Sezione (n. 472/2012) con il quale si sottolineava come i contratti di somministrazione di lavoro ‘sono sottoposti agli stessi vincoli di spesa per i rapporti di lavoro flessibile’, con la conseguenza che, fermo restando l’autonomia dell’ente sulla concreta ripartizione delle spese erogabili, nel rispetto della normativa di settore, in relazione all’opzione di addivenire alla stipulazione di detti contratti, ‘nessuna particolare diversità quanto al profilo finanziario sussisterà rispetto all’instaurazione di un rapporto a tempo determinato’. Pertanto anche gli oneri fiscali riguardanti tale tipologia di rapporto contrattuale devono essere ricompresi nell’aggregato in esame. Segnatamente in tale voce di spesa rientrano tutte quelle somme che l’Amministrazione non avrebbe speso in assenza del contratto di somministrazione e, pertanto, anche l’IVA”.*

### **Incarichi a soggetti in quiescenza – Comandante della polizia municipale**

Il Comune di Campi Salentina interpella la sezione regionale Puglia della Corte dei Conti per avere parere in merito *“alla portata applicativa della deroga al divieto di conferimento di incarichi di cui all’art 6 comma 1 d.l. 24 giugno 2014 n. 90, conv. in l. 11 agosto 2014 n. 114, che ha modificato l’art. 5 comma 9 d.l. 6 luglio 2012 n. 95”*, in particolare, chiede *“se, alla luce della disciplina sopra richiamata, sia legittimo conferire a un ex comandante di polizia municipale, in quiescenza, l’incarico gratuito, per un anno o per meno di un anno con possibili ulteriori proroghe nei limiti di un anno, di comandante di polizia municipale nello stesso comune in cui aveva prestato servizio ovvero in un comune diverso”.*

La sezione risponde con la deliberazione n. 204/PAR/2014 del 21 novembre 2014, nei seguenti termini:

*“L’art 6 del d.l. 90/2014 ha modificato l’art 5 comma 9 d.l. 95/2012. Tale disposizione, inserita nel corpus normativo volto ad una riduzione e razionalizzazione delle spese degli apparati amministrativi, sancisce il divieto di conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza da parte delle pubbliche amministrazioni (da intendersi, secondo l’ampio rinvio normativo, con riferimento a quelle di cui all’art 1 comma 2 d lgs 165/01, quelle inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione di cui all’art 1 comma 2 l. 196/2009 nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Consob).*

*L’immediato antecedente della previsione è l’art 25 della legge 724/1994 che, al dichiarato fine di garantire la trasparenza e l’imparzialità dell’azione amministrativa, vieta il conferimento al personale delle pubbliche amministrazioni cessato volontariamente dal servizio per l’ottenimento della pensione di anzianità, da parte dell’amministrazione di provenienza o di amministrazioni con le quali lo stesso personale ha avuto rapporti di lavoro o di impiego nei cinque anni precedenti a quello della cessazione dal servizio, di incarichi di consulenza, collaborazione, studio e ricerca (su cui cfr. Sezione controllo Campania deliberazione n. 460/PAR/2011 , sezione controllo Puglia deliberazione n. 167/PAR/2010.).*

La modifica introdotta dall'art 6 d.l. 24 giugno 2014 n. 90 conv. in l. 11 agosto 2014 n. 114 ha ampliato i presupposti soggettivi ed oggettivi di applicazione della disposizione. Mentre nella versione previgente, infatti, il divieto riguardava gli ex dipendenti dell'amministrazione che nell'ultimo anno avessero svolto funzioni ed attività corrispondenti a quelli oggetto dell'incarico da conferire, a seguito della modifica introdotta con d.l. 90/2014, è stato esteso a tutti i soggetti 'già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza'. In altre parole, il divieto abbraccia non solo gli ex dipendenti dell'ente, ma tutti i lavoratori (dipendenti, lavoratori autonomi) privati o pubblici (quindi, a prescindere dalla natura dell'ex datore di lavoro) in quiescenza. Sul piano oggettivo, peraltro, non è più necessario che l'oggetto del conferimento consista in attività o mansioni già svolte in precedenza, essendo il divieto esteso a qualunque incarico di studio e consulenza.

Oltre che agli incarichi sopra menzionati (sulla cui definizione si richiamano i principi espressi dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 6/CONTR/05 del 15 febbraio 2005 e dalla Sezione delle Autonomie n. 6/AUT/2008 del 14 marzo 2008, da ultimo ribaditi anche da questa Sezione con deliberazioni n. 131/PAR/2014 del 16 giugno 2014 e n. 193/PAR/2014 del 6 novembre 2014), il divieto in parola si estende, per espressa menzione del legislatore, anche agli incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni, degli enti e società da esse controllati 'ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti' di cui all'art 2 comma 2 bis d.l. 101/2013 conv in l. 125/2013 (ossia gli ordini, i collegi professionali, i relativi organismi nazionali e gli enti aventi natura associativa, con propri regolamenti).

L'ambito di applicazione della disposizione, pertanto, abbraccia, oltre alle prestazioni di lavoro autonomo, anche incarichi dirigenziali e direttivi, nonché le cariche in organi di governo (con esclusione, ovviamente, delle cariche elettive), includendo nel perimetro applicativo qualunque tipologia di incarico dirigenziale (a tempo indeterminato, a tempo determinato, di natura fiduciaria) e direttivo.

Sul punto, la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo (deliberazione n. SCCLEG/23/2014/PREV.) ha osservato che il divieto non può applicarsi in via analogica oltre i casi indicati dalla norma limitatrice che, in quanto tale, è da valutare secondo un criterio di stretta interpretazione enunciato dall'art 14 preleggi.

Una volta delineato l'ambito del divieto, lo stesso art 6 d.l. 95/2012 introduce una deroga: 'Gli incarichi e le collaborazioni sono consentiti, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione'.

La deroga, pertanto, riguarda 'incarichi e collaborazioni' che presentino i caratteri, oltre che della gratuità, anche della necessaria temporaneità, non rinnovabilità e prorogabilità, requisiti -questi incompatibili con l'incarico di comandante di polizia municipale.

Con riferimento specifico alla posizione di comandante di polizia municipale, infatti, un ostacolo alla riconducibilità alla deroga in esame discende, sul piano normativo, da quanto previsto dell'art 11 comma 3 legge regionale 14 dicembre 2011 n. 37 'ordinamento di polizia locale' che sancisce espressamente 'L'accesso alla funzione di comandante del corpo o servizio di polizia locale avviene tramite concorso pubblico per titoli ed esami, oppure per mobilità, da effettuarsi quest'ultima esclusivamente nell'ambito dell'area di vigilanza-polizia locale. Il conferimento temporaneo o a interim del comando dei corpi o della responsabilità dei servizi, nelle more delle procedure di cui al comma 3, può avvenire esclusivamente nei confronti di personale proveniente dall'area di vigilanza-polizia locale'.

L'incarico in esame, quindi, deve essere conferito a seguito di pubblico concorso, mentre l'eventuale conferimento temporaneo è possibile solo nei confronti di personale appartenente all'area di vigilanza-polizia locale: è evidente che l'affidamento dell'incarico ad un ex dipendente in quiescenza finirebbe per eludere entrambi i presupposti richiesti dal legislatore (concorso e provenienza dall'area della polizia locale).

D'altra parte, l'eventuale assunzione a termine, sia pure a titolo gratuito, sarebbe incompatibile con il ruolo del comandante di corpo che, in quanto figura apicale del settore, è preposto alla tutela di interessi di natura non occasionale né contingente, tanto che, a garanzia della continuità dell'esercizio, in assenza del comandante, le medesime funzioni vengono svolte dal vice comandante (cfr., con specifico riferimento al Comune istante, l'art 14 del regolamento di polizia municipale adottato con deliberazione di giunta comunale n. 8 del 14/01/2014).

Ed, infatti, 'per ricorrere al lavoro flessibile e, quindi, alle assunzioni a tempo determinato, infatti, devono ricorrere esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale (cfr. art. 36, comma 2, del Dlgs 165/2001, così come da ultimo novellato dal Dl 101/2013), requisiti entrambi ontologicamente

*incompatibili con la previsione -nella dotazione organica dell'Ente- della figura apicale del Comandante della polizia locale' (cfr. Sezione regionale controllo Basilicata deliberazione n. 93/PAR/2014).*

*Per le ragioni sopra esposte l'incarico di comandante di polizia locale non rientra nel perimetro applicativo della deroga prevista dall'art 6 comma 1 d.l. 90/2014 conv. in l. 114/2014”.*

## Sentenze

### Produzione di documenti nella procedure selettive pubbliche

Il Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza n. 5753 depositata in data 21 novembre 2014, esamina questioni emerse in contenzioso relativo a procedura selettiva per la formazione di graduatoria di educatrici asili nido per il conferimento di supplenze annuali e temporanee in diversi anni scolastici.

Sono accolti i motivi di ricorso che riguardano:

- la legittima previsione del bando di produzione di specifica certificazione medica, rilasciata dalla competente ASL, di idoneità fisica e psichica al servizio (in particolare al lavoro caratterizzato da continuo contatto con bambini), in data non anteriore a 3 mesi rispetto alla richiesta, con esonero da detto obbligo in capo ai candidati, nel solo caso in cui l'amministrazione fosse già in possesso della medesima, avente le specifiche caratteristiche richieste;
- a soddisfare la predetta prescrizione non risultano idonee certificazioni di data anteriore a tre mesi anche qualora non rechino alcun termine di scadenza; *“d'altra parte, certificazioni mediche quali quella occorrente (che doveva sancire l'idoneità individuale, fisica e psichica, all'espletamento di un servizio 'caratterizzato da continuo contatto con i bambini') erano, per loro natura, atti dalla valenza squisitamente temporanea, riflettendo una condizione personale suscettibile per sua natura di modificazioni e non possedevano quindi certo una validità permanente”;*
- una volta correttamente assolto l'onere di produzione documentale di cui sopra per una annualità, non è legittimo, invece, che se ne pretenda la reiterazione per le annualità scolastiche successive; infatti, *“il bando, pur prevedendo l'obbligo di produzione di una certificazione nuova (o comunque aggiornata), non esigeva che tale adempimento venisse reiterato per ciascuna delle ulteriori annualità comprese del triennio interessato dalla procedura”.*

### Procedure concorsuali e successive assunzioni – riparto di giurisdizione

Nella sentenza del Consiglio di Stato, sezione V, n. 5769 depositata in data 21 novembre 2014, si esaminano le questioni pregiudiziali di giurisdizione del ricorso avverso gli atti di programmazione del fabbisogno di personale, assunti da una amministrazione e ritenuti lesivi da parte di soggetto in posizione di idoneità-vincitore in graduatoria di concorso, in quanto mai prevista la copertura dei posti banditi, in presenza dei vincitori.

Il Collegio conferma la pronuncia di primo grado che, al riguardo, ha *“esattamente colto la natura della posizione giuridica soggettiva dedotta nella presente controversia (sebbene richiamando una giurisprudenza della Cassazione non pertinente), la quale consiste appunto nel diritto all'assunzione al lavoro prevista dal citato art. 63, comma 1, d.lgs. n. 165/2001, nel caso di specie acquisita dalla d.ssa ... per effetto della vincita del concorso a 2 posti di istruttore amministrativo”.*

Infatti, nella fattispecie, deve farsi applicazione *“del principio ripetutamente espresso dalle Sezioni unite della Cassazione secondo cui, nell'ambito del c.d. pubblico impiego privatizzato, una volta esaurita la selezione concorsuale prodromica all'assunzione, attraverso l'approvazione della graduatoria finale, si esaurisce l'ambito riservato al procedimento amministrativo e all'attività autoritativa dell'amministrazione, subentrando in sua vece una fase in cui i comportamenti di quest'ultima sono riconducibili al potere privatistico di datrice di lavoro, da valutarsi conseguentemente alla stregua dei principi civilistici in ordine all'inadempimento delle obbligazioni, tra i quali i canoni generali della correttezza e della buona fede (in questo senso le sentenze 6 luglio 2006, n. 15342; 23 settembre 2013, n. 21671, 7 luglio 2014, n. 15428). Le pronunce ora richiamate hanno anche precisato che il diritto all'assunzione conseguito dal concorrente utilmente collocato nella graduatoria finale, e contrapposto al suddetto potere di stampo negoziale dell'amministrazione, 'non soffre deroga per il fatto che ...)' venga in questione un atto amministrativo presupposto', potendo il giudice ordinario disapplicare quest'ultimo ai sensi del penultimo*

*inciso più volte citato art. 63, comma 1, t.u. pubblico impiego (così Sez. un., 6 luglio 2006, n. 15342, poc'anzi citata)".*

A rafforzare l'assetto del riparto di giurisdizione, secondo l'ordinamento vigente, l'Alto Concesso, rammenta, inoltre, che *"Su posizioni convergenti a quelle della Cassazione si colloca anche la giurisprudenza di questa Sezione, la quale ha di recente negato la giurisdizione amministrativa in una fattispecie in cui venivano in rilievo atti di organizzazione dell'ente assunti dopo la conclusione della procedura concorsuale, statuendo che 'il momento che segna il termine della fase provvedimentale è costituito dalla compilazione ed approvazione della graduatoria finale, dopo la quale si apre la fase esecutiva. Dopo l'approvazione, infatti, si configurano attività che attengono allo svolgimento privatistico del rapporto di lavoro' (sentenza 2 agosto 2013, n. 4059, resa in una serie di ricorsi aventi ad oggetto tutti gli atti della serie negoziale successiva alla stipulazione del contratto, in conseguenza dell'illegittimità, definitivamente accertata in sede giurisdizionale amministrativa di un concorso pubblico; in termini: 17 gennaio 2014, n. 165, relativa alla medesima vicenda)".*

Peraltro, dà conto che *"su posizioni contrarie sembra attestarsi quella giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, che invece attribuisce alla posizione di colui che aspira all'assunzione in conseguenza dell'utile collocazione in graduatoria assume la consistenza di interesse legittimo ogniqualvolta la pretesa in questione sia contrapposta a provvedimenti espressivi della potestà di scelta dell'amministrazione nella determinazione delle modalità di reclutamento del personale dipendente, quale l'indizione di nuovi concorsi (ex multis: Sez. V, 15 ottobre 2014, n. 5139; Cass., Sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10404; in precedenza: sent. 13 giugno 2011, n. 12895, 18 giugno 2008, n. 16527, ord. 16 novembre 2009, n. 24185; da ultimo: ord. 7 gennaio 2014, n. 72)".*

Nel caso di specie, tuttavia, osserva che *"un reale contrasto non vi è, dal momento che le pronunce ora richiamate attengono ad una fattispecie nella quale il preteso diritto all'assunzione scaturiva non già dalla collocazione nella graduatoria concorsuale tra i vincitori, ma tra gli idonei non vincitori, e nella quale si invocava, quindi, lo scorrimento di quest'ultima",* casi in cui, invece, *ab origine,* si discorre di interessi legittimi, dal momento che la collocazione in graduatoria non fonda, in capo a colui che non sia risultato vincitore, alcun diritto ad essere assunto, essendo questo bene della vita inevitabilmente condizionato da decisioni di carattere discrezionale dell'amministrazione.

La pronuncia in contesto, infine, evidenzia che *"gli atti di determinazione del fabbisogno di personale ex art. 91 t.u.e.l., pur avendo rilievo organizzativo (ex art. 2 t.u. pubblico impiego) hanno essenzialmente natura programmatica e sono adottati dalla giunta comunale e rivolti alla dirigenza, la prima titolare del potere di indirizzo e la seconda responsabile della gestione amministrativa ed attuazione degli obiettivi stabiliti dall'organo di governo".*

Il conclusione, la pretesa azionata appartiene, in modo pieno, alla giurisdizione del giudice ordinario (secondo le menzionate pronunce della Suprema Corte), il quale farà applicazione delle norme sull'adempimento delle obbligazioni, dell'art. 1218 del codice civile nonché dei canoni generali di correttezza e buona fede (artt. 1175 e 1375, codice civile).

### **Convenzioni di segreteria ed individuazione del Vice-Segretario**

Di quanto in oggetto si occupa il TAR Lombardia-Milano, sezione I, che con la sentenza n. 2700 depositata in data 10 novembre 2014, ha così esaminato e giudicato la questione:

*"Con gli atti impugnati la Prefettura ha invitato i Comuni di ... e ... a modificare la convenzione, tra gli stessi sottoscritta per istituire un comune servizio di Segreteria, invitandoli ad indicare il Vice Segretario comunale che avrebbe sostituito il Segretario titolare nei casi di assenza o impedimento, in applicazione della delibera n. 175/2004 del C.d.A. nazionale, la quale dispone:*

*'... la sede di segreteria convenzionata realizza un unico soggetto giuridico, per il quale deve essere previsto un unico preposto all'ufficio e, quindi, un unico sostituto nell'ipotesi di assenza o impedimento del titolare'.*

*La nota prefettizia in questione implica l'esistenza, in capo ai Comuni interessati, di un obbligo alla individuazione di un unico soggetto al quale attribuire i compiti del vicesegretario.*

*Tale obbligo, tuttavia, non è previsto da alcuna norma.*

*Al riguardo, è utile richiamare le disposizioni contenute in materia nel D.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e nel D.P.R. n. 465/1997 (Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della L. 15 maggio 1997, n. 127).*

*In generale, con riferimento alla figura del vicesegretario, l'art. 97, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000 stabilisce che 'il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, può prevedere un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento'.*

*Più specificamente, con riguardo alla possibilità di esercitare in forma associata tra più Enti il servizio di segreteria comunale, l'art. 98, comma 3, del D.lgs. n. 267/2000 si limita a prevedere che 'i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia'.*

*Sul tema, inoltre, l'art. 10 del D.P.R. n. 465/1997 (rubricato significativamente Convenzioni di segreteria) così dispone:*

*'1. I comuni, le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, possono anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria.*

*2. Le convenzioni stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione del segretario, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte di uno o più comuni ed i reciproci obblighi e garanzie. Copia degli atti relativi è trasmessa alla competente sezione regionale dell'Agenzia ... omissis'.*

*Alla luce del quadro normativo così delineato emerge che:*

- non è configurabile, in capo agli Enti che decidano di stipulare una convenzione per l'esercizio associato delle funzioni di segreteria, alcun obbligo di individuare, accanto al Segretario, anche la figura del vicesegretario;*
- la scelta se prevedere o meno un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento, è rimessa all'autonomia regolamentare del singolo Ente, ai sensi dell'art. 97, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000.*

*Orbene, ritiene il Collegio che in virtù di tale autonomia, e in assenza di previsioni normative espresse di segno contrario (tale non potendo considerarsi la deliberazione del Consiglio nazionale di amministrazione dell'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, richiamata dall'Amministrazione resistente), i Comuni che addivengano, come nel caso di specie, alla stipula di una convenzione per l'esercizio delle funzioni di segreteria, restino liberi di decidere non solo se individuare o meno la figura del vicesegretario, ma anche, in caso affermativo, se attribuirne le funzioni ad un unico soggetto per entrambi, oppure a soggetti diversi, in possesso dei necessari requisiti. In quest'ottica, risulta valida e pienamente efficace la disposizione di cui all'art. ... del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di ..., secondo la quale 'il Sindaco ha la facoltà di attribuire, con apposito decreto, le funzioni di Vice Segretario Comunale Generale, sentito il Segretario, ad uno dei Responsabili di settore in possesso dei titoli per l'accesso alla carriera dei Segretari Comunali e Provinciali, nonché dell'esperienza decennale maturata alle dipendenze di un Ente Locale'.*

*In ragione delle suesposte considerazioni, le note prefettizie impugnate sono illegittime e vanno pertanto annullate".*

### **Reiterazione rapporti di lavoro a tempo determinato**

La Corte di giustizia europea, sezione III, conclude la sentenza del 26 novembre 2014, resa nelle cause riunite C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, come segue:

*"La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura nell'allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, quale quella di cui trattasi nei procedimenti principali, che autorizzi, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo delle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di dette procedure concorsuali ed escludendo qualsiasi possibilità, per tali docenti e detto personale, di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di un siffatto rinnovo. Risulta, infatti, che tale normativa, fatte salve le necessarie verifiche da parte dei giudici del rinvio, da un lato, non consente di definire criteri obiettivi e trasparenti al fine di verificare se il rinnovo di tali contratti risponda effettivamente ad un'esigenza reale, sia idoneo a conseguire l'obiettivo perseguito e sia*



*necessario a tal fine, e, dall'altro, non prevede nessun'altra misura diretta a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato".*

Risulta coinvolta la normativa italiana, quali le previsioni del d.lgs. 165/2001, del d.lgs. 368/2001 ed altre disposizioni nazionali.

### **Trattamento economico in caso di mobilità volontaria**

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, nella sentenza n. 25245 pubblicata il 27 novembre 2014 si occupa di quanto in oggetto, prendendo anche in esame il controverso tema della riassorbibilità o meno degli assegni *ad personam* e, più in generale della retribuzione dovuta al personale trasferito tra pubbliche amministrazioni (nella fattispecie, tra amministrazioni statali). La Suprema Corte esamina le disposizioni del d.lgs. 165/2001 (ed altre collegate) nel suo percorso evolutivo, dall'originario istituto del "trasferimento diretto" all'attuale "cessione del contratto". Per la complessità della questione e per l'accuratezza della disamina, si rinvia alla lettura integrale della pronuncia.

### **Calcolo del periodo di prova**

Dalla sentenza della Corte di Cassazione, sezione lavoro, n. 25482 pubblicata in data 2 dicembre 2014: *"A tal riguardo, occorre premettere che la giurisprudenza di questa Corte è prevalentemente orientata nel senso di ritenere che il decorso di un periodo di prova determinato nella misura di un complessivo arco temporale, mentre non è sospeso da ipotesi di mancata prestazione lavorativa inerenti al normale svolgimento del rapporto, quali i riposi settimanali e le festività, deve ritenersi escluso – in quanto preclude alle parti, sia pure temporaneamente, la sperimentazione della reciproca convenienza del contratto di lavoro, che costituisce la causa del patto di prova – in relazione ai giorni in cui la prestazione non si è verificata per eventi non prevedibili al momento della stipulazione del patto stesso, quali la malattia, l'infortunio, la gravidanza e il puerperio, i permessi, lo sciopero, la sospensione dell'attività del datore di lavoro e il godimento delle ferie annuali. Quest'ultimo, data la sua funzione di consentire al lavoratore il recupero delle energie lavorative dopo un cospicuo periodo di attività, non si verifica di norma nel corso del periodo di prova (Cass., 5 novembre 2007 n. 23061; Cass., 13 settembre 2006 n. 19558).*

*Tale principio, tuttavia, trova applicazione solo in quanto non sia diversamente previsto dalla contrattazione collettiva, la quale può attribuire rilevanza sospensiva del periodo di prova a dati eventi che accadano durante il periodo medesimo (così Cass., 5 novembre 2007, .23061; Cass., 22 marzo 2012, n. 4573)".*

## **Circolari e orientamenti applicativi**

### **Estratto conto dipendenti pubblici**

L'INPS emana la circolare n. 148 del 21 novembre 2014, ad oggetto "Estratto Conto dipendenti pubblici – Sintesi delle attività propedeutiche all'invio delle comunicazioni agli iscritti".

### **Certificazione dei redditi**

In data 21 novembre 2014, sul sito dell'Agenzia delle Entrate sono rese disponibili le bozze dei modelli della nuova certificazione unica 2015 per i redditi di lavoro dipendenti/assimilati, di lavoro autonomo/provvigioni e diversi. La documentazione è reperibile al seguente *link*: <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/nsi/strumenti/modelli/modelli+in+bozza>

### **Formazione dei Segretari comunali e provinciali**

Con direttiva del 15 ottobre 2014, il Ministero dell'Interno ha disposto in merito alla formazione, a livello centrale, dei Segretari comunali e provinciali, per l'anno 2014; il documento è reperibile sul sito dell'ex AGES (27 novembre 2014), al seguente *link*: <http://www.agenziasegretari.it/>

### **Infortunio in itinere**

Il Ministero dell'Interno segnala l'ordinanza interlocutoria della Corte di Cassazione, sezione lavoro, n. 25243 del 25 novembre 2014, così sintetizzata:

*“La Sezione Lavoro, riscontrando un contrasto di giurisprudenza sull’estensione del concetto di ‘infortunio in itinere’, in particolare per il fatto doloso del terzo, ai fini dell’inserimento nell’ambito della nozione di ‘occasione di lavoro’ che funge da presupposto per l’operatività dell’assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro, ha rimesso gli atti al Primo Presidente, per l’eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, venendo in rilievo anche una questione di massima di particolare importanza”.*

### **Premi INAIL**

Con determinazione del Presidente dell’INAIL n. 351 del 17 novembre 2014, è stato disposto in ordine a: *“Applicazione dell’art.12 del Decreto Legge n.90 del 24/06/2014, convertito, con modificazioni, dalla Legge n.114 dell’11 agosto 2014 recante ‘Copertura assicurativa dei soggetti beneficiari di forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale’. Determinazione del premio speciale unitario”.*

### **ARAN – responsabile legale dell’ente**

Con circolari nn. 2 e 3 del 26 novembre 2014, l’ARAN ha disposto, rispettivamente, in merito a:

- “Area riservata alle pubbliche amministrazioni - Registrazione dei responsabili legali dell’ente nel sito dell’Aran”;
- “Verifica del responsabile legale dell’ente (RLE) già inserito nel sito dell’Aran”.

I citati documenti sono visionabili ai seguenti *link*:

[http://www.aranagenzia.it/attachments/article/6061/Circolare%20N.%202%20del%2026%20novembre%202014%20\(0016392-2014\).pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/6061/Circolare%20N.%202%20del%2026%20novembre%202014%20(0016392-2014).pdf)

[http://www.aranagenzia.it/attachments/article/6063/Circolare%20N.%203%20del%2026%20novembre%202014%20\(0016393-2014\).pdf](http://www.aranagenzia.it/attachments/article/6063/Circolare%20N.%203%20del%2026%20novembre%202014%20(0016393-2014).pdf)

### **Regolamento elettorale RSU**

In data 28 novembre 2014, ARAN e confederazioni sindacali, hanno sottoscritto l’ipotesi di contratto collettivo nazionale quadro, per le modifiche all’ACQ per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei comparti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale del 7 agosto 1998.

Il documento è visionabile al seguente *link*:

<http://www.aranagenzia.it/attachments/article/6067/IPOTESI%20REGOLAMENTO%20ELETTORALE%20RSU%20TESTO%20UFF..pdf>

### **TFR**

Su “ARAN Informa”, del mese di novembre 2014, è pubblicato un commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 244/2014 che ha dichiarato non fondata la questione di illegittimità costituzionale in merito alla disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati in TFR e tra assunti post e ante 2001.

Il documento è visionabile al seguente *link*:

<http://www.aranagenzia.it/araninforma/index.php/novembre-2014/272-focus/1236-fc01?format=pdf>

### **Forme di assenza dal lavoro ad ore**

Su “ARAN Informa”, del mese di novembre 2014, è pubblicato il seguente orientamento applicativo:

*“La fruizione dei vari istituti che consentono forme di assenza ad ore dal lavoro (banca delle ore, riposo compensativo, permessi retribuiti, permessi ai sensi della legge n. 104/1992), ad esclusione dei permessi brevi dell’art. 20 del CCNL del 6.7.1995, possa:*

*1) essere di durata superiore alla metà dell’orario di lavoro giornaliero (es: giornata di lavoro di 6 ore, di cui 1 ora lavorata e 5 ore di banca delle ore); oppure se essa incontri altri e/o ulteriori limiti di ambito temporale;*

*2) aver luogo durante il periodo di preavviso, di cui all’art. 12 del CCNL del 9.5.2006 e, in caso affermativo, se essa determini la sospensione del periodo di preavviso stesso, con riferimento sia all’ipotesi (se ammissibile) che la durata della fruizione superi la metà dell’orario di lavoro sia all’ipotesi opposta.*

*In relazione alle problematiche esposte, si ritiene utile precisare quanto segue:*

*1) attualmente, non si rinvengono nella disciplina contrattuale impedimenti a che il dipendente possa avvalersi dei vari istituti che consentono forme di assenza ad ore (banca delle ore, riposo compensativo,*

ecc.) anche in misura superiore alla metà dell'orario di lavoro. Tuttavia, nei casi in cui la disciplina applicabile preveda sempre una preventiva richiesta del dipendente ed una successiva autorizzazione del datore di lavoro, questi ha sempre la possibilità di valutare, preventivamente, la necessaria compatibilità della durata della assenza con le esigenze organizzative e di servizio dell'ente (ad esempio, banca ore o recuperi compensativi). In caso di valutazione negativa, l'ente potrebbe anche ammettere solo una assenza di durata inferiore a quella richiesta dal dipendente. Relativamente ai permessi dell'art. 33 della legge n. 104/1999, si ritiene che quest'ultima attribuisca al lavoratore interessato un preciso diritto soggettivo a fruire (anche ad ore, ai sensi dell'art.19, comma 6, del CCNL del 6.7.1995) dei tre giorni di permesso.

Conseguentemente, proprio perché si tratta di un diritto soggettivo, il datore di lavoro non sembra legittimato ad opporsi alla fruizione dei suddetti (anche ad ore e secondo la durata richiesta dal lavoratore) pure in presenza di esigenze di servizio. Si coglie l'occasione anche per ricordare che, attualmente, i tre giorni di permesso retribuiti per motivi personali e familiari, di cui all'art. 19, comma 2, del CCNL del 6.7.1995, non sono fruibili in via frazionata ad ore;

2) ugualmente, non si rinvengono nella disciplina contrattuale impedimenti alla fruizione delle sopra richiamate forme di assenza ad ore (banca delle ore, riposo compensativo, ecc.), anche in misura superiore alla metà dell'orario di lavoro, durante il periodo di preavviso. Inoltre, solo la assenza di una giornata lavorativa intera determina la sospensione del periodo di preavviso”.

### **Conferimento incarichi dirigenziali**

Su “ARAN Informa”, del mese di novembre 2014, è segnalata la sentenza della Corte di Cassazione 30 ottobre 2014, n. 23062 i cui contenuti sono, così, sintetizzati dall'Agenzia:

*“In relazione al conferimento di incarichi dirigenziali da parte delle pubbliche amministrazioni la Corte stabilisce che: L'intera materia degli incarichi dirigenziali nelle Amministrazioni statali è retta dal diritto privato e l'atto di conferimento è espressione del potere di organizzazione che, nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'art. 2, primo comma, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche, è conferito all'Amministrazione dal diritto comune. Ne consegue che, se gli atti di conferimento e revoca degli incarichi sono ascrivibili al diritto privato, essi non possono che essere assoggettati ai principi fondamentali dell'autonomia privata e, in primo luogo, alla regola della normale irrilevanza dei motivi e non sono soggetti alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 sui procedimenti amministrativi, né ai vizi propri degli atti amministrativi”.*

### **Procedimento penale e procedimento disciplinare**

Su “ARAN Informa”, del mese di novembre 2014, è segnalata la sentenza della Corte di Cassazione 20 novembre 2014, n. 24728 i cui contenuti sono, così, sintetizzati dall'Agenzia:

*“La sentenza riguarda la disciplina contenuta nella legge 97/2001 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) che regola il rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare nel pubblico impiego”.*

### **Pensioni – opzione donna**

L'INPS predispose il messaggio n. 9231 del 28 novembre 2014, ad oggetto “Articolo 1, comma 9, della legge 23 agosto 2004, n. 243 e s.m.i. (c.d. regime sperimentale donna). Chiarimenti”.

### **Lavoratori salvaguardati**

L'INPS predispose il messaggio n. 9305 del 2 dicembre 2014, relativo a “Operazioni di salvaguardia pensionistica. Chiarimenti”.

### **Incarichi a soggetti in quiescenza**

Il Dipartimento della Funzione Pubblica emana la circolare n. 6 del 4 dicembre 2014, ad oggetto “Interpretazione e applicazione dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95 del 2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90”.

## Varie

### **Relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione**

In data 25 novembre 2014, sul sito dell'ANAC è pubblicato il seguente comunicato:

*“L’Autorità intende valorizzare, ai fini dell’analisi sulle misure adottate dalle amministrazioni per la prevenzione della corruzione, le relazioni che i Responsabili della prevenzione della corruzione predispongono, ai sensi dell’art. 1, comma 14, della l. n. 190 del 2012, entro il 15 dicembre di ogni anno. In questa prospettiva, l’Autorità renderà disponibile, con successivo comunicato, un modello standard per l’elaborazione della relazione.*

*Si ricorda che, secondo quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione (paragrafo 3.1.1, p. 30), il Responsabile della prevenzione della corruzione pubblica sul sito istituzionale la relazione annuale che contiene il rendiconto sull’efficacia delle misure di prevenzione definite dai Piani triennali di prevenzione della corruzione.*

*Conseguentemente, la relazione dovrà essere predisposta e pubblicata esclusivamente sul sito istituzionale di ogni amministrazione entro il 31 dicembre 2014.*

*Dati e documenti relativi alla relazione annuale del responsabile della prevenzione della corruzione inviati all’Autorità via mail, per posta elettronica certificata o per posta ordinaria non saranno presi in considerazione dall’Autorità”.*

### **Legge 56/2014 – trasferimento delle funzioni delle Province**

In data 8 ottobre 2014, la Corte dei Conti registra il d.p.c.m. del 26 settembre 2014, relativo ai criteri per attuare il trasferimento delle funzioni delle province agli enti subentranti ed attuativo dell’art. 92, comma 1, della legge 56/2014. All’articolo 4 si dispone in ordine ai “Criteri generali per l’individuazione delle risorse umane”.

### **Armonizzazione contabile**

In data 27 novembre 2014, è pubblicato, al seguente *link*: [http://www.corteconti.it/in\\_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/documenti/in\\_vetrina/elem\\_0185.html](http://www.corteconti.it/in_vetrina/dettaglio.html?resourceType=/documenti/in_vetrina/elem_0185.html), il documento della sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, di audizione su “Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle Regioni”.

### **Jobs act**

Nella seduta del 3 dicembre 2014, il Senato della Repubblica ha approvato, in via definitiva il testo del disegno di legge AS 1428-B, recante “Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro”. La legge è in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

## Le pulci

di Gianluca Bertagna e Augusto Sacchi

Non potevamo farne a meno: fare le pulci al legislatore, alla Funzione Pubblica, alla Ragioneria Generale dello Stato o alla Corte dei Conti.  
Non abbiamo limitazioni e l'elenco non è certamente esaustivo...  
Della serie: quando dall'assurdo scaturisce un sorriso.

## CAPITALE CORROTTA, NAZIONE INFETTA?

di Augusto Sacchi

“Né la più saggia costituzione, né le [leggi](#) più sagge possono garantire la libertà e la [felicità](#) di un popolo i cui costumi sono universalmente [corrotti](#).”  
[Samuel Adams](#)

RETI E RETATE: non c'è nulla da fare. La corruzione ci sovrasta e ci sconfigge ogni giorno. Non bastava l'asse nord-nord Milano-Venezia (Expo e Mose). Nel triangolo d'oro del *rubismo* pubblico, mancava il vertice basso. Ed eccola servita: una bella inchiesta a Roma, capitale d'Italia. C'entra il Comune di Roma e c'entra la Regione Lazio. Appalti truccati, mazzette, corruzione di pubblici ufficiali, *magheggi* nelle società partecipate, con una predilezione con quelle addette alla raccolta e smaltimento dei rifiuti (nella *monnezza* si pesca meglio), campi Rom e immigrati. Pubblici ufficiali – secondo l'articolo 357 del codice penale – pescati sia nella sponda “organi di indirizzo politico-amministrativo”, che nella più vasta platea di “struttura burocratica”. Politici, dirigenti e funzionari pubblici, insomma. Come sempre. Trentasette arrestati e cento (numero tondo) indagati. Per ora, tutti innocenti, ovviamente, sino a sentenza passata in giudicato. E non si guarda, per nulla, all'appartenenza politica. A un certo livello, non c'è più destra e sinistra. Si può litigare a morte sulla nuova legge elettorale o sulle riforme costituzionali. Ma ci si associa e si *inciucia*, senza alcun problema, se c'è un osso con un po' di ciccina attorno, da spolpare. Spolpa oggi e spolpa domani, siamo qui, con le pezze al culo. “*Capitale corrotta, nazione infetta*”?<sup>72</sup>

E pensare che ero tra quelli che avevano sempre sostenuto che non servisse alcuna legge anticorruzione, tanto c'era già scritto tutto nel settimo Comandamento (*non rubare*) e nella nostra Costituzione. All'articolo 54, comma 2, che recita: “*I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore,...*”.

Mi sbagliavo, evidentemente. Ci vogliono leggi serie e severe sulla repressione e prevenzione della corruzione. Ci vuole una Autorità Nazionale Anticorruzione, con poteri effettivi, che funzioni, vigili e sanzioni. Ci vuole una capillare diffusione della cultura dell'etica e della legalità, ci vogliono pene più incisive verso chi commette reati contro la pubblica amministrazione. Ci vogliono più controlli e più condanne e deve essere chiaro il concetto che “*chi sbaglia paga... e va a casina sua*”.

Qualunquismo? Può darsi. A me parrebbe solamente una sacrosanta verità. Ritengo più qualunquista chi concepisce la propria azione politica e amministrativa soltanto in funzione dell'accumulo di denaro, privilegi e prebende, in stretta e sinergica collusione con chi può fornire loro questa condizione. Fosse anche la malavita organizzata o una reminiscenza della Banda della Magliana.

LA PIÙ GROSSA DELL'ANNO. L'amico Mauro (responsabile del servizio finanziario di un paio di comuni) mi ha chiesto quale fosse, secondo me, la più grossa *cacchiata* fatta dal legislatore, nell'anno *domini* 2014. C'ho pensato un po' su, prima di rispondere, perché con Mauro non ci si può permettere di essere banali. Dopo inquieto arrovellamento, ho risposto: “*Mauro, l'ultima versione dell'articolo 9,*

<sup>72</sup> “Capitale corrotta e nazione infetta”: così titolava l'Espresso negli anni'60 denunciando, con un'inchiesta spettacolare, il “sacco di Roma” con l'assalto speculativo alle borgate nel periodo a cavallo del “boom economico” e delle Olimpiadi. Per ulteriori info: <http://it.wikipedia.org/wiki/L'Espresso>.

comma 28, del d.l. 78/2010<sup>73</sup>. Per me resta un capolavoro. Da una parte si scrive che il presente comma (cioè tutto) non si applica agli enti locali che hanno rispettato i vincoli di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 296/2006, ovvero la riduzione, in valore assoluto, delle spese di personale. Poco sotto, si afferma che *“resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*. Delle due, l'una. Assieme non possono stare. Se il comma non si applica agli enti locali virtuosi, vuol dire che questi non hanno limite nelle assunzioni flessibili (come premio per essere stati, appunto, virtuosi). Se, invece, devono rispettare il tetto dell'anno 2009, vuol dire che il limite esiste.

Se non si parlasse di facoltà di assumere ragazzi/e giovani, bravi, vogliosi di lavorare per una pubblica amministrazione – cioè di persone reali, in carne e ossa – direi che la *minchiata* fa sorridere. Invece non lo fa. E allontana, un pelino di più, quell'agognato e promesso ricambio generazionale che, invece, tanta aria *“fresca e pulita”*, porterebbe nella nostra pubblica amministrazione. Una struttura burocratica sempre più afflitta, non da questioni attinenti l'efficacia, efficienza e tempestività dei servizi, ma da problemi geriatrici, come le artriti, le discopatie, gli enfisemi, le cardiopatie, le prostatiti e l'osteoporosi.

Chiudo con un appello. Cari legislatori nazionali, correggete la norma. Lo sappiamo. La modifica è stata scritta alle quattro di notte. Quando confusione e stanchezza prevalevano. È venuta così. Capita anche a noi, di scrivere stupide, quando siamo stanchi. Provvedete con un bell'emendamento nella legge di stabilità 2015 e siamo a posto. Tanto ci mettete sopra la questione di fiducia, no? Via il nono periodo dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010. Basta l'ottavo.

---

<sup>73</sup> Articolo 9, comma 28, periodo ottavo e nono, del d.l. 78/2010: *“Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

## Modelli operativi

In questa sezione forniamo di volta in volta uno o più modelli operativi per la gestione del personale dipendente. Ciascun fac-simile è anticipato da una scheda riassuntiva. In questo modo sarà possibile conoscere immediatamente i riferimenti normativi e le eventuali novità rispetto al passato.

*Nota: I modelli sono semplicemente un esempio di possibile disciplina. Uno strumento da far proprio e modificare secondo la specifica realtà in cui si opera.*

*Non esiste il modello perfetto.*

*Nella scheda riepilogativa è indicato a chi compete l'adozione del provvedimento. Si tratta di un'analisi dei collaboratori di Personale News. La materia sulla **competenza** è peraltro molto delicata. È quindi chiaro che ciascuna amministrazione potrà anche adottare scelte diverse.*

## I MODELLI DELLA PROGETTAZIONE INTERNA

<b>ISTITUTO</b>	Regolamento per la ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione
<b>A COSA SERVE</b>	Stabilire le modalità di ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione.
<b>FONTE NORMATIVA</b>	Articolo 93, commi da 7-bis a 7-quinquies, del d.lgs. 163/2006.
<b>CONTENUTO DELLA NORMA</b>	La norma stabilisce la necessità di contrattare, in sede decentrata, modalità e criteri e, poi, di adottarli con regolamento, unitamente alla disciplina rimessa all'autonomia dell'ente, nel rispetto della normativa.
<b>POSSIBILE DISCIPLINA</b>	Sono state predisposte le bozze di contratto decentrato e di regolamento.
<b>COMPETENZA</b>	Giunta comunale/provinciale
<b>AUTORE</b>	Mario Ferrari

Avvertenza generale:

Nei modelli che seguono sono state lasciate **evidenziate in giallo** le parti che possono essere personalizzate in base alle valutazioni del singolo ente.



## OGGETTO: CONTRATTO DECENTRATO SUI CRITERI PER LA RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LA PROGETTAZIONE E L'INNOVAZIONE

### Articolo 1 – Oggetto

1. Il presente Contratto ha per oggetto la definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione di cui all'articolo 93, commi da 7-bis a 7-quater, del d.lgs. 163/2006.

### Articolo 2 – Quota di fondo da stanziare

1. Fermo restando il limite massimo del 2% dell'importo posto a base di gara, il regolamento determinerà la percentuale effettiva da stanziare, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare, secondo i seguenti criteri:

a) entità dell'opera: la percentuale della somma da stanziare è inversamente proporzionale all'entità dell'opera da realizzare; le soglie massima e minima sono fissate, rispettivamente, in Euro 500.000,00 ed in Euro 5.000.000,00 e saranno definiti almeno cinque scaglioni di importo;

b) complessità dell'opera: la percentuale della somma da stanziare è direttamente proporzionale alla complessità dell'opera da realizzare; il regolamento individuerà i parametri descrittivi per definire la complessità dell'opera o lavoro, in correlazione alle disposizioni del d.lgs. 163/2006 e del d.p.r. 207/2010.

2. Il parametro riferito all'entità dell'opera (PE) è compreso tra 1,00 e 0,80.

3. Il parametro riferito alla complessità dell'opera (PC) è compreso tra 1,10 e 0,85.

4. L'applicazione dei criteri, nel regolamento, sarà effettuata secondo la seguente formula:

$$2\% * PE * PC = \text{somma da stanziare}$$

### Articolo 3 – Riparto delle somme

1. L'80% della somma massima, determinata ai sensi dell'articolo 2, viene ripartita tra i soggetti indicati dal regolamento, nel rispetto dei seguenti criteri e modalità:

a) l'incentivo totale è ripartito in due macro fasi:

1) progettuale (dal progetto preliminare al progetto esecutivo, compreso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione);

2) esecutiva (dal verbale di inizio lavori al collaudo, compreso il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione);

b) al riparto dell'incentivo partecipano tutti i soggetti che intervengono nella fase di progettazione, direzione lavori e collaudo, redigendo e firmando i relativi elaborati tecnici; concorrono, altresì, al riparto i loro collaboratori che, pur non firmando il progetto, partecipano, mediante contributo intellettuale e materiale all'attività del responsabile del procedimento, nonché alla redazione del progetto, del piano di sicurezza, alla direzione dei lavori e alla loro contabilizzazione;

c) il regolamento individua le percentuali minime e massime di incentivo, spettanti per lo svolgimento di ogni singola attività contenuta nelle due macro fasi (progettazione preliminare, progettazione definitiva, ecc.);

d) spetta al dirigente/responsabile, all'atto dell'avvio della progettazione preliminare, la definizione delle percentuali effettive, da applicare in relazione alla tipologia di opera.

2. Il dirigente/responsabile, nella definizione delle percentuali effettive, tiene conto:

a) delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte ed eventualmente non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta;

b) della complessità delle opere.

3. Il regolamento stabilisce, altresì, i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, redatto nel rispetto dell'articolo 16 del d.p.r. 207/2010, depurato del ribasso d'asta offerto. In particolare, nel caso di mancato rispetto da parte dei dipendenti incaricati dei tempi previsti per le diverse fasi

progettuali o esecutive, senza idonea giustificazione, il regolamento prevede una riduzione fino al 50% dell'incentivo spettante, fermo restando quanto previsto dal comma 4.

4. Le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione, ovvero prive dell'accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai dipendenti incaricati, costituiscono economie.

#### **Articolo 4 – Applicazione del regolamento**

1. Il regolamento si applica alle attività espletate dal 19 agosto 2014.

**OGGETTO: REGOLAMENTO PER LA RIPARTIZIONE DEL FONDO PER LA PROGETTAZIONE E L'INNOVAZIONE**

**Art. 1 – Oggetto e definizioni**

1. Il presente regolamento ha per oggetto l'utilizzo del fondo per la progettazione e l'innovazione, previsto e disciplinato dall'articolo 93, commi da 7-bis a 7-quater, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e integrazioni ed, in particolare, della quota destinata all'incentivazione del personale.
2. Il presente regolamento è adottato a seguito del contratto decentrato integrativo, in materia di utilizzo del fondo per la progettazione e l'innovazione, sottoscritto in data
3. Ai fini del presente regolamento, si intendono:
  - a) per "Codice", il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e integrazioni;
  - b) per "d.p.r. 207/2010", il decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modificazioni e integrazioni;
  - c) per "fondo", il fondo per la progettazione e l'innovazione, previsto e disciplinato dall'articolo 93, commi da 7-bis a 7-quater del Codice;
  - d) per "Dirigente"/"Responsabile"<sup>74</sup>, il soggetto che esercita i poteri di cui all'articolo 107 del TUEL;
  - e) per "RdP", il Responsabile del procedimento, di cui all'articolo 10 del Codice;
  - f) per "DPP", il documento preliminare alla progettazione, di cui all'articolo 93, comma 1, del Codice e articolo 10, comma 1, lettera c), del d.p.r. 207/2010.

**Art. 2 – Il fondo per la progettazione e l'innovazione**

1. Il fondo è alimentato con una percentuale non superiore al 2% dell'importo a base di gara (comprensivo degli oneri non soggetti a ribasso), per ogni opera o lavoro, con esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria. Per la classificazione delle opere e lavori si fa riferimento all'articolo 3, del d.p.r. 207/2010.

**Art. 3 – Percentuali di alimentazione**

1. L'effettiva percentuale di alimentazione, per ogni opera o lavoro, è data dall'applicazione dei seguenti parametri:
  - a) parametro di entità (PE), compreso tra 1 e 0,80, secondo i seguenti scaglioni<sup>75</sup>:

Importo a base di gara (in Euro)		PE
Da	A	
<span style="background-color: yellow;">0,00</span>	<span style="background-color: yellow;">500.000,00</span>	<span style="background-color: yellow;">1,00</span>
<span style="background-color: yellow;">500.000,01</span>	<span style="background-color: yellow;">1.000.000,00</span>	<span style="background-color: yellow;">0,95</span>
<span style="background-color: yellow;">1.000.000,01</span>	<span style="background-color: yellow;">2.000.000,00</span>	<span style="background-color: yellow;">0,90</span>
<span style="background-color: yellow;">2.000.000,01</span>	<span style="background-color: yellow;">5.000.000,00</span>	<span style="background-color: yellow;">0,85</span>
<span style="background-color: yellow;">5.000.000,01</span>		<span style="background-color: yellow;">0,80</span>

<sup>74</sup> Da modificare in relazione al fatto che si tratti di ente con o senza dirigenza.

<sup>75</sup> Gli importi, il parametro individuato ed il numero degli scaglioni è puramente indicativo; ogni ente potrà adattarlo secondo le proprie esigenze, anche sulla base degli importi che, normalmente, raggiungono le opere ed i lavori pubblici, di propria competenza.

b) parametro di complessità (PC), compreso tra 1,10 e 0,85, secondo i seguenti livelli<sup>76</sup>:

Descrizione complessità	PC
Opere o lavori che contengono più di 4 dei 7 elementi previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera l), del d.p.r. 207/2010	1,10
Opere o lavori che contengono da 2 a 3 dei 7 elementi previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera l), del d.p.r. 207/2010	1,00
Opere o lavori che comportano procedure espropriative	0,95
Opere e lavori non compresi in altri casi della presente tabella	0,90
Opere e lavori di bassa complessità per i quali, ai sensi dell'art. 93, comma 2, del d.lgs. 163/2006, sia disposta una significativa riduzione degli elaborati progettuali indicati dagli articoli da 17 a 43 del d.p.r. 207/2010, oppure venga omissis uno dei due primi livelli di progettazione.	0,85

2. Per la determinazione della percentuale di alimentazione si applica la seguente formula:

$$2\% * PE * PC = \text{percentuale da applicare}$$

3. La percentuale da applicare, risultante dalla formula di cui al comma 2, ove superiore, viene ricondotta al 2%.

4. In ogni caso, la somma da stanziare per ogni singola opera, a parità di PC non può essere inferiore alla somma derivante dall'applicazione del PE dello scaglione inferiore per l'importo massimo del predetto scaglione<sup>77</sup>.

5. Nel caso di varianti in corso d'opera in aumento, l'importo del fondo gravante sulla singola opera o lavoro viene ricalcolato sulla base del nuovo importo a base di gara. Nel caso di progettazione effettuata da tecnici interni, le varianti in corso d'opera derivanti da errori di progettazione non comportano aumento della quota di fondo.

#### Art. 4 – Destinazione del fondo

1. Il fondo viene destinato nel seguente modo:

a) l'80% è ripartito tra il RdP e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione; sono esclusi dal riparto i soggetti appena indicati se hanno qualifica dirigenziale;

b) il 20% è destinato all'acquisto, da parte dell'ente, di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini.

2. Gli oneri fiscali (IRAP), gravanti sulla quota da ripartire tra i dipendenti, sono dedotti in via preventiva dall'80%, di cui al comma 1, lettera a)<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Gli importi, la descrizione della complessità ed il numero dei casi è puramente indicativo; ogni ente potrà adattarlo, secondo le proprie esigenze.

<sup>77</sup> Questa norma vuole evitare che il superamento di pochi Euro dello scaglione di valore, comporti uno stanziamento minore per il fondo. Ad esempio, per un'opera da 1.000.000 di Euro, contenente espropri, avremmo  $1.000.000 * 2\% * 0,95 * 1 = 19.000$  Euro di fondo; per un'opera da 1.010.000 Euro avremmo:  $1.010.000 * 2\% * 0,90 * 1 = 18.180$  Euro.

<sup>78</sup> Come previsto dalla deliberazione della Corte dei Conti, a sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 33/CONTR/2010 del 30 giugno 2010.

## Art. 5 – Riparto delle somme destinate all'incentivazione dei dipendenti

1. Le somme destinate all'incentivazione dei dipendenti sono, così, ripartite:

a) fase progettuale (compreso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione), a partire dalla redazione del progetto preliminare, con esclusione, quindi, della redazione di studi di fattibilità e del documento preliminare alla progettazione: \_\_\_\_\_% dell'incentivo;

b) fase esecutiva (compreso il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione), a partire dalla consegna dei lavori e fino al compimento del collaudo: \_\_\_\_\_% dell'incentivo.

2. L'incentivo per la fase progettuale è, così, ripartito:

Soggetto	Min.	Max.
Responsabile del procedimento	_____%	_____%
Progettista/i del progetto preliminare	_____%	_____%
Progettista/i del progetto definitivo	_____%	_____%
Progettista/i del progetto esecutivo	_____%	_____%
Coordinatore della sicurezza in fase di progettazione	_____%	_____%
Collaboratori dei soggetti di cui sopra	_____%	_____%

3. L'incentivo per la fase esecutiva è, così, ripartito:

Soggetto	Min.	Max.
Responsabile del procedimento	_____%	_____%
Direttore dei lavori	_____%	_____%
Assistente/i del direttore dei lavori	_____%	_____%
Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione	_____%	_____%
Collaudatore	_____%	_____%
Collaboratori dei soggetti di cui sopra	_____%	_____%

4. Le percentuali, entro il minimo ed il massimo di cui al comma precedente, sono definite dal Dirigente/Responsabile, sulla base dei contenuti del DPP, redatto dal RdP, tenendo conto:

a) delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta;

b) della complessità delle opere, derivante anche, ad esempio, dalla necessità di integrare diverse parti di progettazione specialistica (impianti elettrici, termici, strutture in cemento armato, ecc.).

5. Nel caso in cui, per qualsiasi motivo, non siano necessarie tutte le figure previste ai commi 2 e 3, il Dirigente/Responsabile bilancia le percentuali, di conseguenza.

6. Nel caso in cui la totalità delle attività tecniche sia affidata all'esterno, con la sola eccezione di quella di RdP, a tale soggetto l'incentivo è riconosciuto nella misura minima<sup>79</sup>.

7. Le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni affidate a soggetti esterni all'Ente costituiscono economie. Nello specifico caso in cui siano affidate all'esterno parti di progettazione o di direzione lavori, le somme, proporzionalmente corrispondenti alla parte di progettazione o direzione affidata all'esterno, costituiscono anch'esse economie.

## Art. 6 – Particolari modalità di realizzazione delle opere

<sup>79</sup> Si veda il paragrafo 2.2.3. del Focus.

1. Nel caso di *project financing*, di concessioni di costruzione e gestione e di dialogo competitivo, vengono riconosciute le quote di incentivo di cui all'articolo 5, in relazione alle sole attività svolte effettivamente dalla struttura interna. Le quote di incentivo relative alle attività esternalizzate costituiscono economia.

#### **Art. 7 – Conferimento incarichi e individuazione gruppi di lavoro**

1. Il Dirigente/Responsabile, prima dell'avvio della fase progettuale e della fase esecutiva, con il medesimo atto di cui all'articolo 5, comma 4:

a) conferisce gli incarichi ed individua nominativamente i collaboratori, non firmatari degli elaborati, che partecipano alla suddivisione dell'incentivo;

b) suddivide, tra i soggetti coinvolti nella medesima attività, le percentuali di partecipazione.

2. Il Dirigente/Responsabile può, con proprio provvedimento motivato, modificare o revocare l'incarico in ogni momento, sentito il RdP. Con il medesimo provvedimento, il Dirigente/Responsabile accerta l'attività svolta fino a quel momento dal soggetto incaricato e stabilisce l'attribuzione della quota di incentivo spettante, in correlazione al lavoro eseguito ed alla causa della modifica o della revoca.

#### **Art. 8 – Erogazione delle somme**

1. Ai fini della erogazione delle somme ai dipendenti, è necessario l'accertamento positivo da parte del Dirigente/Responsabile dell'effettuazione delle singole attività da parte dei dipendenti incaricati. L'accertamento, per la fase di progettazione, viene effettuato in corrispondenza dell'attività di verifica e validazione di cui agli articoli da 44 a 59 del d.p.r. 207/2010. L'accertamento, per la fase di esecuzione, viene effettuato in corrispondenza degli stati di avanzamento dei lavori e del collaudo finale.

2. L'accertamento è positivo nel caso in cui tutte le attività siano state svolte nei tempi previsti, senza errori o ritardi, imputabili ai dipendenti incaricati.

3. L'accertamento è parzialmente positivo nel caso in cui tutte le attività siano state svolte, ma con ritardi, imputabili ai dipendenti incaricati, non superiori al **30%** dei tempi assegnati o con errori che non comportano aumenti di spesa o la necessità di varianti progettuali.

4. L'accertamento è negativo quando le attività non siano state portate a compimento oppure lo siano state con ritardi superiori a quelli indicati al comma 3 o con gravi errori, imputabili ai dipendenti incaricati. Sono considerati, comunque, gravi gli errori di progettazione che comportano la necessità di varianti in corso d'opera.

5. Nei casi di cui ai commi 3 e 4, fatta salva la valutazione di responsabilità di tipo disciplinare, amministrativa e contabile, il Dirigente/Responsabile contesta, per iscritto, gli errori e ritardi e valuta le giustificazioni addotte dai dipendenti, prima di adottare l'atto definitivo di accertamento.

6. Nel caso di accertamento parzialmente positivo, l'incentivo da erogare sulla singola opera o lavoro per l'attività nella quale si è verificato l'errore è decurtato di una percentuale tra il **10%** ed il **50%**, in ragione della durata del ritardo e dell'impatto che l'errore ha avuto sull'andamento dei lavori.

7. Nel caso di accertamento negativo, i soggetti responsabili del grave errore o del grave ritardo non percepiscono le somme relative all'attività nella quale esso si è verificato; le somme costituiscono economia.

#### **Art. 9 – Tempistica**

1. La liquidazione degli incentivi avverrà mediante apposito atto redatto dal Dirigente/Responsabile, nel seguente modo:

a) per la fase progettuale, solo ad avvenuto avvio della procedura di appalto (pubblicazione del bando, invio delle lettere di invito, ecc.); è esclusa l'erogazione di incentivi per opere per le quali non si proceda all'appalto, per qualsiasi motivo<sup>80</sup>;

b) per la fase esecutiva, solo ad avvenuta approvazione degli elaborati finali (certificato di collaudo o di regolare esecuzione).

2. Nel caso di opere o lavori la cui fase esecutiva sia superiore all'anno è possibile erogare gli acconti corrispondenti alle attività già effettuate e formalmente approvate.

3. È, altresì, possibile riconoscere acconti corrispondenti alle attività già effettuate e formalmente approvate, quando si prevedono sospensioni delle fasi esecutive per un periodo superiore a sei mesi, se le sospensioni non sono dovute a colpa dei dipendenti incaricati.

4. Nel caso di opere e lavori pubblici non finanziati con risorse proprie dell'Ente, l'emissione dei mandati di pagamento è, comunque, subordinata all'acquisizione, nelle disponibilità di cassa dell'Ente, delle somme occorrenti.

5. Il controllo del rispetto del limite del 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo è effettuato dall'ufficio personale, in sede di erogazione e sulla base dell'ordinario trattamento spettante al dipendente. L'eventuale quota spettante oltre il limite non viene erogata e costituisce economia. Non è possibile effettuare compensazioni, né ritardare artificialmente una liquidazione per eludere il limite.

6. Nel caso in cui, per qualsiasi motivazione, siano erogate somme in eccesso, queste vengono recuperate a valere sulle successive mensilità di retribuzione.

### **Art. 10 – Casi particolari e rinvio**

1. Nel caso di opere e lavori che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 93, commi 7-bis e 7-ter, del Codice, per cui si verificano eventualità non contemplate dal presente regolamento, si applicano comunque gli istituti qui previsti, secondo criteri di analogia, tenendo conto della corrispondenza tra l'attività espletata e quella richiesta dall'amministrazione e del criterio di proporzionalità.

2. Nell'impossibilità di applicare il presente regolamento, anche ai sensi del comma 1, per determinare la suddivisione proporzionale dell'incentivo tra i vari soggetti o le quote corrispondenti alle attività svolte da soggetti esterni che costituiscono economia, si potrà fare riferimento ai rapporti tra le diverse attività come remunerate dalle tariffe professionali, ove previste.

3. Le disposizioni di cui al presente regolamento si applicano anche se le attività in esso contemplate vengano svolte, per conto dell'amministrazione, nell'ambito di accordi di programma, convenzioni, consorzi, unioni o in favore di altri soggetti partecipati o controllati.

### **Art. 11 – Disposizioni transitorie**

1. In sede di prima applicazione, le norme contenute nel presente regolamento hanno validità per le attività non ancora concluse, comprese in progetti attivi alla data del 19 agosto 2014<sup>81</sup>.

2. Ai fini del comma 1, l'amministrazione adotterà i necessari atti per la variazione dei quadri economici dei lavori e delle opere.

3. Per tutte le attività concluse entro il 18 agosto 2014, si continua ad applicare la disciplina previgente, fermo restando che le quote di incentivo maturate dal personale di qualifica dirigenziale dal 25 giugno non possono essere erogate e costituiscono economia di spesa<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Si veda il paragrafo 2.2.2. del Focus.

<sup>81</sup> Si vedano i paragrafi 3.3. e 3.4. del Focus.

<sup>82</sup> Solo per gli enti che hanno personale con qualifica dirigenziale.



**(per gli enti senza dirigenza) Art. 12 – Obbligo di astensione**

1. Nel caso in cui il Responsabile coincida con una o più delle figure indicate all'articolo 5, commi 2 e 3, il medesimo dovrà astenersi dalle decisioni che lo vedono in conflitto di interessi, ai sensi dell'articolo 7 del d.p.r. 62/2013 e dell'articolo [ ] del Codice di comportamento dell'ente<sup>83</sup>. A tale adempimento provvederà il soggetto individuato secondo le disposizioni del **Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi**<sup>84</sup>.

**Art. 12/13 – Entrata in vigore ed abrogazioni**

1. Il presente regolamento entra in vigore con le modalità e nei termini stabiliti dallo Statuto.
2. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11, comma 3, dall'entrata in vigore del presente regolamento, è abrogato il precedente regolamento, approvato con deliberazione della Giunta n. [ ] del [ ] e tutte le norme regolamentari incompatibili.

<sup>83</sup> Indicare il riferimento all'articolo specifico del Codice di comportamento dell'Ente.

<sup>84</sup> Oppure indicare l'altro strumento organizzativo che stabilisce le modalità di sostituzione del soggetto che si astiene.



## Personale News

Quindicinale di aggiornamento e approfondimento professionale in materia di pubblico impiego

Periodico registrato in data 16/12/2011 al numero 11/2011 del Registro Stampe e Periodici presso il Tribunale di Mantova

Direttore responsabile: Marco Paini

Coordinamento Editoriale: Gianluca Bertagna, Responsabile di settore di ente locale. Autore di pubblicazioni. Membro di nuclei di valutazione ed esperto in gestione delle risorse umane. Docente in corsi di formazione.

Comitato di redazione:

Daniela Baggi, dipendente di ente locale

Cristina Bortoletto, Posizione organizzativa del settore personale di un ente locale.

Sara Bozzoli, dipendente di Publika Srl. Esperta in elaborazione di buste paga.

Monica Catellani, Vice Segretario e Responsabile di settore di ente locale.

Barbara Parfazi, Funzionaria di ente locale. Esperta nella gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti.

Gianluca Bertagna, Responsabile di settore di ente locale. Autore di pubblicazioni. Componente di nuclei di valutazione ed esperto in gestione delle risorse umane. Docente in corsi di formazione.

Mario Ferrari, Vice Segretario e Responsabile di settore di comune. Responsabile dei procedimenti dell'Ufficio personale di unione di comuni. Componente di Ufficio per i procedimenti disciplinari di comune e unione.

Augusto Sacchi, Responsabile di settore del Comune Sant'Angelo in Vado (PU). Esperto di gestioni associate.

Andrea Bonato, dipendente di ente locale

Roberto Maria Carbonara, Segretario comunale

Hanno inoltre collaborato a questo numero:

Paola Aldigeri, Responsabile di posizione organizzativa di ente locale.

Segreteria di redazione: Dott. Marco Paini, Rag. Sara Bozzoli e Rag. Sara Facincani

*Editore e proprietario:* Publika S.r.l.

Via Aldo Moro 23 A/1, 46049 Volta Mantovana MN

Tel. 0376/408077 - Fax 0376/1760102

Sito internet: [www.personaleneews.it](http://www.personaleneews.it) – [www.publika.it](http://www.publika.it)

E-mail: [info@personaleneews.it](mailto:info@personaleneews.it) – [info@publika.it](mailto:info@publika.it)

*Distribuzione:* vendita esclusivamente per abbonamento

Abbonamento annuale: Euro 200,00 iva inclusa

Nella predisposizione e preliminarmente all'invio della presente Rivista sono stati effettuati tutti i possibili controlli tecnici per verificare che i files siano indenni da virus. Ricordato che l'installazione di un'aggiornata protezione antivirus rientra comunque tra le regole fondamentali di corretta gestione di un qualsiasi sistema informatico, si declina da ogni responsabilità in ordine alla trasmissione di eventuali virus.



Il pacchetto di Publika in materia di servizi in ambito di pubblico impiego diventa ancora più completo.

Con l'obiettivo di dare soluzioni sempre più attuali e specifiche vengono proposti questi strumenti:

- Aggiornamento quotidiano con le News (una notizia singola selezionata oppure servizio completo)
- Aggiornamento mensile con gli Approfondimenti
- Servizio di risposta a quesiti
- Supporto e servizio operativo con la Rivista Personale News.

### La news Servizio Gratuito

Sul sito di Publika verranno pubblicate ogni giorno lavorativo le novità sulla gestione del personale degli enti locali. Il motto è: una news al giorno.

I nostri esperti sceglieranno le notizie più utili, quelle inevitabili, con i risvolti applicativi più diretti, tralasciando quelle di secondo piano o che ribadiscono concetti già espressi che fanno perdere solo ulteriore tempo.

### Tutte le news Servizio a pagamento

Per chi desidera è possibile ricevere quotidianamente una mail che contiene tutte le News che poi verranno riportate nella rivista ogni quindici giorni. È il servizio per chi vuole essere ogni giorno al passo in tempo reale con le novità interpretative, di prassi e giurisprudenza e con gli orientamenti applicativi. Il costo è di Euro 60,00 annui.

Possibilità di acquisto scontato insieme al servizio "I quesiti" e alla rivista a 300€ invece di 320€

### Gli approfondimenti Servizio Gratuito

Continua l'esperienza degli approfondimenti gratuiti. Circa una volta al mese invieremo agli iscritti alla mailing list e renderemo disponibili sul sito, alcuni approfondimenti sulle diverse tematiche. I nostri esperti cercheranno di puntare l'attenzione su alcuni argomenti forti anche se meno tempestivamente rispetto alla rivista Personale News.

### I quesiti Servizio a pagamento

Il servizio permette di porre due quesiti all'anno allo staff di Personale News. Il costo è di Euro 60,00 annui.

Possibilità di acquisto scontato insieme al servizio "Tutte le News" e alla rivista a 300€ invece di 320€

### La Rivista Servizio a pagamento

Accanto ai precedenti strumenti, vogliamo offrire un prodotto completo. Sotto il coordinamento editoriale del Dott. Gianluca Bertagna, ogni quindici giorni, verrà inviata tramite posta elettronica una vera e propria rivista sulla gestione delle risorse umane degli enti locali e della pubblica amministrazione.

Con taglio pratico, diretto e di sostanza verranno illustrate le novità intervenute a livello legislativo ed interpretativo. **La rivista vuole però essere soprattutto il luogo delle soluzioni.** I nostri collaboratori infatti, dopo aver approfondito le norme e le analisi della dottrina, proporranno gli atti, la documentazione, le determinazioni per procedere con l'adeguamento alle novità. Bozze, ovviamente, che potranno essere integrate/modificate da parte di ciascuna amministrazione.

Non solo informazioni quindi, ma azioni concrete, dirette... soluzioni!  
La rivista sarà tempestiva rispetto alle novità che intervengono nei quindici giorni precedenti. I nostri esperti sanno che il tempo a disposizione degli operatori è sempre meno. Per questo motivo si punterà sulle soluzioni operative.