



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 10 giugno 2015 composta da

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco di Mirano del 21 aprile 2015, acquisita al prot. CdC n. 2829 del 30 aprile 2015;

VISTA l'ordinanza n. 24 del 2015 con la quale il Presidente f.f. di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Dott. Francesco Maffei;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Mirano (VE), con la nota indicata in epigrafe, ha posto un quesito inerente alla utilizzazione dei risparmi di spesa conseguiti dall'Ente - a seguito dell'attuazione di progetti di razionalizzazione delle spese correnti di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111- per ripianare il recupero, a carico dei fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente, di somme per trattamento accessorio erroneamente

riconosciute ai dipendenti comunali negli anni 2005-2009, come previsto dall'art. 4 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68.

Nello specifico, il Sindaco fa presente che il Comune di Mirano è stato oggetto di un'ispezione da parte della Ragioneria Generale dello Stato nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2010.

A seguito di tale ispezione, sono state rilevate alcune irregolarità nella costituzione dei fondi produttività, parte variabile, degli anni 2005-2009 con conseguente erroneo riconoscimento di retribuzioni accessorie (progetti finalizzati ex art. 15, commi 2 e 4, CCNL 1.04.1999, svolti dai dipendenti ma mai formalizzati da parte dell'Amministrazione)- per complessivi € 271.210,24.

Del suddetto importo è stata disposta la trattenuta in otto rate annuali di € 33.901,28, decorrenti dall'anno 2013 fino al 2020, direttamente in fase di distribuzione della produttività individuale.

Il richiedente precisa, inoltre, che l'ispezione ministeriale non ha comportato il riconoscimento di ipotesi responsabilità erariale in capo ai coloro che hanno rivestito la carica di responsabili del personale.

Sulla base di quanto sopra evidenziato e di quanto previsto dal sopra citato art. 4 del d.l. n. 16/2014 - che prevede espressamente la possibilità di compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi di spesa derivanti dall'attuazione dei piani di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011 - il Sindaco chiede se sia possibile giuridicamente utilizzare una prima quota del 50% dei risparmi di spesa conseguiti ai sensi dei commi 4 e 5 del citato art. 16, da distribuire ai lavoratori come trattamento accessorio, e il rimanente 50% dei risparmi debitamente certificati, al riassorbimento parziale delle somme indebitamente erogate ai dipendenti comunali nel quinquennio 2005-2009, tenuto conto anche della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri prot. n. 10946 del 12.08.2014.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Mirano è stata formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In via preliminare, va affermata la sussistenza dei requisiti di ammissibilità, soggettivi ed oggettivi, per la formulazione dei pareri, secondo i criteri fissati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Alla luce dei sopra richiamati criteri, la richiesta di parere in esame deve ritenersi soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'ente interessato a ricever il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

In ordine poi alla sussistenza dei requisiti oggettivi, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia della contabilità pubblica, nonché se sussistano o meno i requisiti di generalità ed astrattezza, unitamente alla considerazione che il quesito non può implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre in essere, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati.

Con riferimento alla tematica in questione, la Sezione ritiene sia riconducibile al concetto unitario di contabilità pubblica, come delineato dalla richiamata delibera n. 54/2010 della Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, e successivamente ribadito con delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, comprensivo anche delle questioni che risultino connesse *“alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”* (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione di *“contabilità pubblica”* vanno certamente ricondotte le questioni attinenti l’interpretazione ed applicazione di norme che impongono il contenimento e la riduzione della spesa pubblica, anche sotto il profilo delle spese in materia di personale.

Per quanto riguarda la sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione fa presente che, come precisato nel documento d’indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *“questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale”*, al fine di evitare che, di fatto, l’ausilio consultivo possa tradursi in un’intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali (delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, cit.). In questo senso, la richiesta di parere avanzata dal Comune di Mirano, pur facendo riferimento ad una specifica fattispecie concreta, può essere considerata ammissibile, nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa in ordine al rapporto tra l’art. 4, comma 2, del d.l. 16/2014 e l’art. 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2001, nell’ambito di valutazioni che restano comunque rimesse alla esclusiva discrezionalità e competenza degli organi comunali preposti.

Quanto al merito, la Sezione ritiene opportuno, ai fini di un corretto inquadramento della questione, procedere ad una preliminare disamina della normativa richiamata. L’art. 4, comma 1, del d.l. 6 marzo 2014, n. 16, conv. dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, introduce una peculiare disciplina in materia di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa ed all’utilizzo dei relativi fondi, obbligando gli enti territoriali che non hanno rispettato tali vincoli al recupero integrale delle somme indebitamente erogate.

La disposizione stabilisce, altresì, che il suddetto recupero debba avvenire attraverso il graduale riassorbimento di quanto indebitamente erogato, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli; a tale fine, è previsto che gli enti locali adottino opportune misure di razionalizzazione organizzativa. Il comma 2 del medesimo articolo prevede poi la possibilità, per gli enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno, di compensare le somme da recuperare anche attraverso l’utilizzo non solo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui comma 1 ma anche attraverso l’utilizzo dei risparmi derivanti dall’attuazione dell’articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il

riferimento è ai *“piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche”* previsti dal comma 4 del citato art. 16. In relazione ai suddetti piani, il comma 5 del medesimo articolo, stabilisce che *“le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall' art. 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall' articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”*. Nella disposizione normativa viene altresì precisato che le risorse in questione *“sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi. I risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo.”*

In questo contesto normativo si colloca il quesito posto dal Sindaco del Comune di Mirano che chiede se, rispetto ai risparmi di spesa conseguiti ai sensi dei citati commi 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. 98/2011, sia possibile utilizzare una prima quota del 50% dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti per il trattamento accessorio dei dipendenti ed il rimanente 50% dei risparmi debitamente certificati, al riassorbimento parziale delle somme indebitamente erogate ai dipendenti comunali nel quinquennio 2005-2009, ai sensi del citato comma 2 del d.l.16/2014, come rilevato in occasione dell'ispezione della Ragioneria Generale dello Stato.

A questo riguardo, la Sezione fa presente che una prima linea interpretativa delle disposizioni sopra richiamate è stata tracciata dal Comitato temporaneo, composto da rappresentanti delle competenti amministrazioni centrali, regionali e locali in seno alla Conferenza Unificata e costituito, sulla base della circolare interministeriale n. 60/GAB del 12 maggio 2014, proprio al fine di *“fornire criteri per la corretta ed uniforme attuazione di quanto previsto dall'art. 4 del d.l. 16/2014”*. Tali orientamenti sono stati successivamente recepiti nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 10946 del 12/08/2014 (richiamata dal Sindaco nella richiesta di parere) contenente *“Indicazioni applicative in materia di trattamento retributivo accessorio del personale di regioni ed enti locali. Articolo 4, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16 recante “Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi”*. Con riferimento alla specifica disciplina di cui al comma 2 dell'art. 4, nel documento richiamato viene espressamente evidenziato che il recupero delle quote eccedenti i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa debba essere effettuato con la *“prioritaria”* destinazione a tal fine dei risparmi di spesa effettivamente determinatisi a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al comma 1, del medesimo articolo nonché derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del d.l. 98/2011.

Con riferimento a questi ultimi viene inoltre precisato che il risparmio destinabile allo scopo compensativo può essere anche il cento per cento di quello conseguente

all'adozione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, peraltro al netto delle economie già previste dalla normativa vigente, poiché *“non si tratta di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione collettiva decentrata (in questo caso limitate a una quota massima del 50% del risparmio stesso) bensì – e viceversa – alla copertura delle quote di fondo decentrato da recuperare per superamento dei vincoli finanziari”*.

Infine, viene evidenziato che qualora non sussistano i presupposti per l'applicazione di queste misure (come ad esempio, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità o per insufficienza delle risorse garantite da questi interventi) gli enti dovranno provvedere al recupero attraverso le misure di razionalizzazione organizzativa previste dal primo comma dell'art. 4.

La Sezione condivide il suddetto orientamento interpretativo ritenendo che sia conforme alla *ratio* della disciplina introdotta dalle disposizioni in argomento che è quella di individuare un percorso guidato per recuperare, sebbene in via graduale, le somme attribuite al di fuori dei vincoli economici e normativi prescritti per la contrattazione integrativa che una lettura, come quella proposta dal Comune di Mirano, non consentirebbe.

Pertanto, il recupero delle quote eccedenti il legittimo limite di spesa in materia di contrattazione integrativa, nel caso in cui l'ente volesse avvalersi della possibilità di compensazione, deve essere inteso come prioritario rispetto all'utilizzo delle economie in argomento. In questo caso, quindi, l'ente dovrà destinare i risparmi conseguiti ai sensi dell'art. 16, comma 4, d.l. 98/2011 innanzitutto al graduale recupero delle somme indebitamente erogate, suddivise in quote annuali e, solo in un secondo momento, procedere alla distribuzione quanto eventualmente avanzato, a titolo di trattamento accessorio, nelle percentuali stabilite dal legislatore nel comma 5 del citato art. 16.

Con riferimento alla individuazione delle economie in argomento, questa Sezione ne ribadisce il carattere peculiare (il legislatore le presenta come *“economie aggiuntive”*, conseguite cioè attraverso una ulteriore razionalizzazione della spesa di personale, ossia risparmi di spesa *“ulteriori”* rispetto a quelli imposti dal patto di stabilità e dalla normativa vigente in materia) e specifico, nel senso che la norma prevede espressamente che devono essere debitamente certificate dai competenti organi di controllo, per ciascuna delle singole voci di spesa previste dai Piani di razionalizzazione, previa verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai dipendenti coinvolti e al netto di eventuali oneri indiretti a carico dell'ente.

La Sezione fa inoltre presente che, sulla questione dell'utilizzo dei risparmi di cui all'art. 16 del d.l. 98/2011, in relazione alla loro destinazione ai fini del trattamento accessorio dei dipendenti e del rispetto dei relativi limiti stabiliti dal legislatore, si è già espressa in funzione nomofilattica, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG.

In quella sede, la Sezione delle Autonomie ha ribadito il carattere strutturale del limite stabilito dal legislatore in ordine alle risorse da destinare al trattamento economico accessorio del personale degli enti locali di cui all'art. 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010. Si tratterebbe di un vincolo *“diretto a stabilire il limite massimo delle*

risorse che possono affluire ai fondi unici per un uso indistinto e generalizzato”, trattandosi di una norma di stretta interpretazione - come riconosciuto anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 51/CONTR/2011 - posto che la ratio di questa regola generale sarebbe proprio quella di “porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico”.

Pertanto, sulla base dei principi compendiati dalla Sezione delle Autonomie nella sopra citata deliberazione, l’unica deroga compatibile con la *ratio* del divieto in argomento, in merito alla possibilità di esercitare il potere discrezionale di destinazione delle economie risultanti dai processi di attuazione dei piani triennali di razionalizzazione della spesa, atterrebbe alla quota di risorse (corrispondente all’importo massimo del 25 per cento delle economie effettivamente realizzate) che è stata resa disponibile *“per la remunerazione delle prestazioni suppletive del personale in servizio, direttamente e proficuamente coinvolto nelle specifiche iniziative individuate dai suddetti piani di ristrutturazione dei servizi e di razionalizzazione dei processi decisionali ed operativi finalizzati ad un accrescimento della produttività e dell’efficienza”.*

Di conseguenza, anche nell’ipotesi di destinazione di una eventuale quota delle suddette economie aggiuntive (residua rispetto alla destinazione prioritaria sopra evidenziata) a favore del trattamento accessorio dei dipendenti, si dovrà tener comunque conto del carattere cogente del principio di generale riduzione della spesa del personale, anche in relazione ai limiti posti dal legislatore in materia di trattamento accessorio dall’art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010, ribadito dalla Sezione delle Autonomie e dell’orientamento interpretativo, espresso nella medesima sede, in base al quale *“la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa, in deroga al tetto di spesa previsto dal comma 2 bis, è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell’art. 16 ... quale effetto di specifiche iniziative volte al perseguimento di puntuali obiettivi incremento della produttività individuale del personale interno all’Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro”.*

Resta chiaro che nella distribuzione dei risparmi conseguiti in questo modo, ai fini della compensazione di cui al comma 2 dell’art. 4 del d.l. 16/2014, oltre alla priorità della loro destinazione si dovranno comunque rispettare tutte le ulteriori condizioni e presupposti previsti dalle disposizioni in argomento; ci si riferisce al rispetto del patto di stabilità interno, alla copertura della quota annua stabilita ed all’esplicito requisito del numero massimo di annualità previste (ai fini del recupero) che non deve essere superiore a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vicoli.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra indicati.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Mirano.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 10 giugno 2015.

F.to Il Magistrato relatore
Dott. Francesco Maffei

F.to Il Presidente f.f.
Dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 12 giugno 2015.

F.to Il Direttore di Segreteria
Dott.ssa Raffaella Brandolese