



REPUBBLICA ITALIANA
la
CORTE DEI CONTI
Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**III Collegio
composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 7/10/2015.

Azienda pubblica di servizi alla persona "Daniele Moro" - Motivato avviso avente ad oggetto i compensi al personale dipendente in pianta organica aggiuntiva (POA) addetto al servizio sociale

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 13 /2015/INPR del 5 febbraio 2015

con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dall'ASP Daniele Moro di Codroipo con nota prot. N.8654/2015 del 20 luglio 2015, a firma del legale rappresentante, Arch. Andrea D'Antoni, acquisita in data 30 luglio 2015 al n.2396 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto un quesito in tema di compensi al personale dipendente, in pianta organica aggiuntiva (POA), addetto al servizio sociale dell'ambito territoriale codroipese;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.40 dell'11 agosto 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.47/2015 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 7 ottobre 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di trattamento economico dei lavoratori dipendenti, in pianta organica aggiuntiva, addetti al servizio sociale;

UDITO nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto relative alla modalità di svolgimento del servizio sociale nei Comuni dell'ambito territoriale codroipese (di cui è Ente gestore in virtù di apposita delega conferita dai medesimi Comuni che compongono il suddetto ambito territoriale), ha esposto un quesito vertente sul trattamento economico del personale dipendente che si trova nella pianta organica aggiuntiva (POA) degli addetti ai servizi sociali.

A supporto della propria richiesta, l'ASP Daniele Moro ha in particolare rappresentato che con delibera n.74 del 11.12.2007 è stata istituita presso di essa la pianta organica aggiuntiva (POA) del personale addetto ai servizi sociali, composta sia da dipendenti provenienti dai Comuni associati che da lavoratori di nuova assunzione.

Riferisce l'ente richiedente che a tale personale è stato applicato il contratto collettivo regionale di lavoro del comparto unico non dirigenti del 7.12.2006 (quadriennio normativo 2002-2005, biennio economico 2004-2005), con esclusione delle previsioni contenute nell'art.26 del CCRL 06.05.2008 (quadriennio normativo 2006-2009/biennio economico 2006-2007).

Dopo aver precisato ulteriori circostanze di fatto relativamente alla determinazione del Fondo delle risorse decentrate della pianta organica aggiuntiva del servizio sociale dei Comuni - tra cui l'effettuazione di una riunione tra l'ente gestore ed i Comuni partecipanti all'ambito territoriale codroipese, avvenuta in data 4 maggio 2009, a seguito della quale sono stati trasmessi i dati per calcolare il fondo delle risorse decentrate relativo agli anni considerati - la richiesta di motivato avviso pervenuta alla Sezione evidenzia che ci sarebbero stati degli errori di calcolo sia nella costituzione che nella destinazione (ai fini della costituzione del fondo, l'ASP afferma di aver integrato le somme non versate dai Comuni partecipanti; peraltro, ai fini della destinazione, non specifica le irregolarità riscontrate, ma fa soltanto un rinvio esemplificativo all'utilizzo delle risorse del fondo per finanziare le progressioni "orizzontali" del personale).

La richiesta inviata dall'ASP Daniele Moro provvede quindi a formulare i seguenti quesiti:

1) Se all'Ente gestore sia consentito richiedere ai Comuni che non hanno trasferito le risorse in ottemperanza all'art.26 del CCRL del 6 maggio 2008 la corretta quantificazione ed il relativo trasferimento all'ente gestore della parte residua delle stesse;

2) Se l'importo relativo alle progressioni "verticali", erroneamente imputato dall'ASP sino al 31 dicembre 2012 come utilizzo del fondo, possa essere impiegato per l'erogazione di compensi per la produttività;

3) Se sia possibile per l'Ente gestore procedere all'erogazione di compensi per la produttività e per la retribuzione di risultato, avendo svolto negli anni di riferimento un'attività posta in essere sulla base di atti programmatici e di indirizzo assunti dall'assemblea dei sindaci ed in ottemperanza a quanto disposto dalla legge regionale n.6/2006.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Pertanto, il quesito è ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto proveniente da un ente legittimato quale è l'Azienda pubblica di servizi alla persona Daniele Moro (ex IPAB) che svolge la funzione di Ente gestore del servizio sociale dei Comuni dell'ambito distrettuale codroipese.

A tal riguardo, si evidenzia che già nel precedente parere rilasciato dalla Sezione n.FVG/27/2015/PAR si è affermato che *"senza procedere in questa sede ad una disamina compiuta della natura giuridica, si deve rilevare che anche la Corte costituzionale, con la decisione del 20/06/2012, n.161, riferendosi alle ASP, ne aveva riconosciuto la sostanziale continuità con le disciolte IPAB affermando che (punto 7.2 del considerato in diritto) "...non si rinviene un'univoca classificazione di tale nuova tipologia di aziende, che mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte Istituzioni che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite. Le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico, le differenzia certamente da esse il carattere imprenditoriale dell'attività esercitata, improntata a criteri di economicità anche se non rivolta a fini di lucro. Nondimeno, le stesse ragioni sistematiche che inducono a ricomprendere la gestione delle IPAB nel complesso della finanza pubblica allargata ed a sottoporle a coordinamento riguardano anche le ASP..."*.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente e nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile in quanto proveniente dal

legale rappresentante/presidente dell'ASP Daniele Moro, architetto Andrea D'Antoni.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art.33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *“le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo”*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *“In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni*

regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica deve essere adeguatamente analizzata, anche con riferimento al profilo della non astrattezza e/o dell'interesse generale rivestito dal caso prospettato.

A tal riguardo, si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda la problematica della determinazione e gestione del fondo risorse decentrate relativo al personale addetto al servizio sociale in Pianta Organica Aggiuntiva (POA) presso l'Asp Daniele Moro, individuato quale Ente gestore del servizio sociale nell'ambito territoriale codroipese ai sensi dell'art.18, co.2, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6.

Tanto premesso, la Sezione rileva che, fatte salve le più puntuali e approfondite osservazioni che di seguito verranno articolate, (in particolare, con riguardo agli specifici quesiti formulati dall'ente in ordine alle corrette modalità di determinazione dell'ammontare delle risorse del fondo) l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata in quanto attiene alla corretta individuazione e gestione delle risorse destinate ad alimentare il fondo per le risorse decentrate del personale in pianta organica aggiuntiva, anche ai fini dell'eventuale destinazione all'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività collettiva e individuale del personale assegnato al servizio sociale, per tale via incidendo sui pertinenti segmenti di spesa e vertendo quindi sull'interpretazione di norme attinenti alla tematica della spesa per il personale degli enti e al contenimento della stessa.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la delegazione del servizio sociale comunale ad un ente capofila (nel caso di specie, una ASP) e la costituzione della pianta organica aggiuntiva del personale adibito al servizio sociale presso di esso, nonché le specifiche regole relative alla gestione delle risorse del fondo, anche con riferimento ai casi di sopravvenienze ed economie delle gestioni precedenti.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della "*non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico*", non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali

funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. La materia oggetto del quesito riguarda il trattamento economico del personale, e più precisamente il caso della costituzione e dell'utilizzo ai fini della produttività del fondo risorse decentrate per i dipendenti addetti al servizio sociale, in pianta organica aggiuntiva (POA) di una ASP - Azienda pubblica di servizi alla persona.

Per ben comprendere i termini dei quesiti posti all'attenzione della Sezione, ancorché non del tutto esaustivamente posti, come meglio per taluni profili si vedrà *infra*, appare opportuno procedere, in sintesi, ad un preliminare inquadramento della disciplina applicabile al personale impiegato nel servizio sociale svolto in forma delegata, per un determinato ambito territoriale, dalle ASP del Friuli-Venezia Giulia, dopodiché si proseguirà ad analizzare specificamente i quesiti contenuti nella richiesta di motivato avviso pervenuta alla Sezione.

II. In tale preliminare inquadramento della disciplina di riferimento per il personale delle ASP adibito ai servizi sociali di un determinato ambito territoriale, deve farsi prima di tutto un doveroso riferimento all'art.18 della legge regionale FVG 31 marzo 2006, n.6 che, con riferimento alla convenzione istitutiva del servizio sociale dei Comuni, dispone che *"il servizio sociale dei Comuni è disciplinato da una convenzione promossa dall'assemblea dei sindaci di ambito distrettuale e approvata con deliberazioni conformi dei consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta dei componenti. La convenzione ... individua la forma di collaborazione tra gli enti locali per la realizzazione del Servizio sociale dei Comuni, scegliendola tra la delega a un Comune capofila individuato nella medesima convenzione, la delega all'Azienda per i servizi sanitari, la delega a un'Azienda pubblica di servizi alla persona con sede legale e strutture sul territorio di ambito distrettuale o altra tra le forme associative di cui alla normativa vigente, di seguito denominati enti gestori..."*.

Alla luce della normativa specificamente vigente in regione, pertanto, è ben possibile che i Comuni di un determinato ambito territoriale svolgano in forma associata le funzioni relative ai servizi sociali. In tal caso, viene stipulata un'apposita convenzione tra i Comuni dove viene svolto il servizio sociale ed un ente gestore, che può essere anche un'azienda pubblica di servizi alla persona.

La predetta convenzione provvede altresì a disciplinare gli aspetti fondamentali per lo svolgimento del servizio quali: la durata della gestione associata; le funzioni e i servizi da svolgere in forma associata, nonché i criteri generali relativi alle modalità di esercizio; i criteri e le procedure di nomina del Responsabile del servizio sociale dei Comuni, nonché la costituzione, le competenze e le modalità di funzionamento dell'ufficio di direzione e programmazione di ambito distrettuale; i rapporti finanziari; le modalità di informazione ai consigli comunali sull'andamento annuale della gestione del servizio sociale dei Comuni.

Per quel che riguarda le modalità attuative della convenzione di cui sopra, l'articolo 19 della legge regionale 31 marzo 2006, n.6, prevede che esse vengano individuate nell'atto di delega all'ente gestore.

In particolare, per quel che riguarda l'individuazione e la gestione del personale addetto ai

servizi sociali di un determinato ambito distrettuale, va segnalato che, in caso di delega, presso l'ente delegato è costituita una pianta organica aggiuntiva nella quale è inserito il personale che nei Comuni associati svolge compiti relativi alle funzioni e ai servizi esercitati in forma associata, nonché quello di eventuale nuova assunzione (in tal senso, art.19, co.2, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6).

Il numero e il profilo professionale del personale da inserire nella pianta organica aggiuntiva sono definiti dall'ente gestore d'intesa con l'Assemblea dei sindaci di ambito distrettuale, unitamente alle modalità organizzative del servizio sociale dei Comuni. Il tutto in coerenza con la programmazione annuale e pluriennale.

Il personale messo a disposizione dai Comuni associati conserva a ogni effetto lo stato giuridico e il trattamento economico propri del profilo e della categoria di inquadramento contrattuale rivestiti presso l'ente di appartenenza mentre, dal punto di vista finanziario, gli oneri delle attività delegate alle ASP in qualità di enti gestori sono a carico dei Comuni deleganti e vanno fatti oggetto di specifica contabilizzazione (in tal senso dispone espressamente l'art.19, co.6, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6).

Inoltre, sempre in materia di personale delle ASP addetto al servizio sociale, va segnalato che, in caso di revoca della delega, a mente del comma 7 dell'art.19 in commento, il personale inserito nella pianta organica aggiuntiva, compreso quello di nuova assunzione, è trasferito al nuovo ente gestore, ovvero, qualora necessario e d'intesa fra le amministrazioni interessate, anche ai Comuni deleganti previa integrazione delle relative piante organiche.

Di rilievo è altresì il rinvio alle norme in vigore nel settore degli Enti locali che il comma 5 dell'art.19 espressamente opera con riferimento alla gestione del personale (inclusa la materia delle assunzioni) in servizio presso le aziende per i servizi sanitari e le aziende pubbliche di servizi alla persona.

Senza entrare negli specifici aspetti - oggetto di apposito parere (cfr. deliberazione n.FVG/51/2015/PAR, assunta in data 22 aprile 2015, sul rapporto tra la legislazione regionale in materia di spese e di vincoli assunzionali per il personale pubblico del Friuli-Venezia Giulia ed il patto di stabilità interno) - merita di essere segnalato anche l'ultimo e più significativo intervento organico in materia di gestione delle spese per il comparto unico non dirigenziale, rappresentato dalla legge regionale 26 giugno 2014, n. 12 (in particolare, l'art.6 ha provveduto a fornire disposizioni urgenti per i servizi educativi e socio assistenziali delle amministrazioni del comparto unico).

A margine di questa disamina della normativa regionale, va evidenziato che anche i contratti collettivi regionali di lavoro, nell'ambito del comparto unico del personale non dirigente, hanno affrontato la materia, fornendo per questa via ulteriori disposizioni di rango contrattuale per il personale del servizio sociale incluso nella pianta organica aggiuntiva.

Ci si riferisce in particolare alla disciplina contrattuale contemplata principalmente nel CCRL 7 dicembre 2006 del personale del comparto unico non dirigenti - quadriennio normativo 2002-2005/biennio economico 2004-2005, richiamato anche dall'ente richiedente, e nel CCRL 6 maggio 2008 - quadriennio normativo 2006-2009/biennio economico 2006-2007 (il cui art.26, dalla richiesta di motivato avviso pervenuta alla Sezione, risulta peraltro essere stato escluso in sede di quantificazione del fondo risorse decentrate del personale in pianta organica aggiuntiva addetto ai servizi sociali per gli anni considerati).

Così sinteticamente delineato l'inquadramento normativo e contrattuale che regola il personale delle ASP, in pianta organica aggiuntiva, addetto al servizio sociale, appare ora necessario procedere all'esame dei distinti quesiti contenuti nell'istanza di motivato avviso

formulata dall'ente richiedente.

III.1 Relativamente al primo quesito (se all'Ente gestore sia consentito richiedere ai Comuni che non hanno trasferito le risorse in ottemperanza all'art.26 del CCRL del 6 maggio 2008 la corretta quantificazione ed il relativo trasferimento all'ente gestore della parte residua delle stesse) si ritiene che le ASP, in quanto enti con personalità giuridica di diritto pubblico, provvisti di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, che operano con criteri imprenditoriali ed informano la propria attività di gestione a criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto del vincolo del pareggio di bilancio, possono porre in essere gli atti e i negozi, funzionali al perseguimento dei propri scopi istituzionali e all'assolvimento degli impegni assunti in sede di programmazione regionale (in tal senso, cfr. deliberazione n.FVG/27/2015/PAR), inclusa la richiesta dei contributi dovuti dai Comuni partecipanti all'ambito dei servizi sociali per il pagamento dei salari dei dipendenti che compongono la pianta organica aggiuntiva.

Ciò in quanto, pur non essendo del tutto chiaramente rappresentati gli elementi, anche fattuali, sottesi alla richiesta pervenuta, l'ASP ha provveduto ad integrare *"con fondi propri il differenziale venutosi a creare tra i trasferimenti delle amministrazioni comunali e l'ammontare del fondo così come costituito"*.

Infatti, in base alle previsioni dell'art.19, co.6, della legge regionale 31 marzo 2006, n.6, *"gli oneri delle attività delegate sono a carico dei Comuni deleganti e sono oggetto di specifica contabilizzazione"*.

In tal senso vanno inquadrati gli elementi di esatta quantificazione, che devono essere definiti con i Comuni partecipati all'ambito dei servizi sociali gestiti dall'ASP richiedente (al riguardo, la richiesta di motivato avviso fa espressa menzione di una riunione tenutasi in data 4 maggio 2009).

Senza entrare in questa sede nell'interpretazione della specifica materia della contrattazione collettiva regionale (di competenza di altri Organi), e limitandosi piuttosto a una panoramica della sola disciplina contrattuale indicata dall'ente richiedente nella sua istanza di motivato avviso, in questa sede va dunque ribadito quanto previsto nel capo V del contratto collettivo regionale di lavoro del personale del comparto unico non dirigenti - quadriennio normativo 2002-2005/biennio economico 2004-2005, richiamato anche dall'ente richiedente, che all'art.56 reca la disciplina di dettaglio del *"Fondo delle risorse decentrate della pianta organica aggiuntiva del servizio sociale dei Comuni"*.

In base a tale previsione, a decorrere dalla data di trasferimento del personale dei Comuni associati è costituito, presso l'ente gestore della pianta organica aggiuntiva, un fondo delle risorse decentrate destinato al pagamento del trattamento accessorio del personale trasferito e di quello di nuova assunzione. Tale fondo è finanziato dagli enti partecipanti all'ambito territoriale, operando un trasferimento dall'analogo fondo istituito presso di essi (che pertanto viene proporzionalmente ridotto delle somme trasferite che vanno ad integrare il fondo costituito presso l'ente che gestisce la pianta organica aggiuntiva).

Lo stesso articolo 56 del CCRL comparto unico non dirigenti prevede, al comma 3, a dettare i criteri per la quantificazione delle risorse che vengono trasferite al fondo delle risorse decentrate costituito presso l'ente gestore. In base a tale previsione, le risorse decentrate per l'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività vengono calcolate in proporzione al personale trasferito alla pianta organica aggiuntiva (e le risorse di cui alla lettera c), comma 2 dell'art. 73 vengono trasferite al fondo delle risorse decentrate della pianta organica aggiuntiva solo qualora il personale fosse beneficiario di tale indennità).

Dopo la costituzione del fondo delle risorse decentrate per la pianta organica aggiuntiva,

l'ente gestore provvederà a calcolare le risorse decentrate secondo le modalità indicate nel CCRL.

Al riguardo, quindi, in linea astratta va rilevata la necessaria definizione dei profili economico/quantitativi da effettuarsi tra i Comuni partecipanti all'ambito territoriale codroipese, ed è a tali profili che l'ente gestore deve far riferimento per la composizione del fondo delle risorse decentrate della pianta organica aggiuntiva e per l'eventuale richiesta di versamento ai Comuni che siano eventualmente rimasti inadempienti.

III.2 Relativamente al secondo quesito (se l'importo relativo alle progressioni orizzontali/verticali, erroneamente imputato dall'ASP sino al 31 dicembre 2012 come utilizzo del fondo, possa essere impiegato per l'erogazione di compensi per la produttività), si ritiene opportuno procedere ad una trattazione in termini generali della tematica del formarsi di sopravvenienze e/o economie nel fondo di risorse decentrate e sul loro utilizzo, ciò anche alla luce della non chiara né esaustiva esposizione di fatti, come ad esempio con riferimento alla natura delle progressioni (talora definite orizzontali e altre volte verticali).

Si tratta, come sopra detto, di un'analisi, generale che prescinde dagli aspetti fattuali, invero non del tutto esaustivamente rappresentati e comunque estranei al perimetro di questa sede consultiva.

A tal riguardo, va evidenziato che la tematica in questione è già stata affrontata più volte, anche recentemente, dalla Sezione (cfr. pareri n.FVG/14/2014/PAR, n.FVG/53/2014/PAR, n.FVG/97/2014/PAR, n.FVG/28/2015/PAR), la quale ha sempre fatto propria la posizione espressa in proposito dalla Ragioneria generale dello Stato con le note applicative alla circolare RGS n.25 del 19 luglio 2012, oltreché dall'ARAN con il parere n. 23668 del 30 ottobre 2012.

Pare infatti utile evidenziare che la circolare della Ragioneria generale dello Stato n.25 del 19 luglio 2012, risulta estendibile anche alle Aziende pubbliche di servizi alla persona, alle quali è demandata la gestione del personale, in quanto per espressa previsione dell'art.19, co.5, della legge regionale 31 marzo 2006 (già citata), esse sono tenute ad osservare, anche in materia di assunzioni, le norme in vigore nel settore degli enti locali.

In base alle note applicative della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 25 del 19 luglio 2012, contenenti lo schema di relazione tecnico-finanziaria (utile per gli organi amministrativi e di revisione economico-contabile), con riferimento alle risorse variabili è stato chiarito che *“le Risorse non utilizzate Fondo anno precedente non coincidono in modo automatico con i cosiddetti residui di bilancio accertati a fine esercizio sui capitoli delle spese accessorie del personale. L'istituto delle Risorse non utilizzate Fondo anno precedente deriva, ove presente, dalla esplicita previsione di integrale utilizzo delle risorse per la contrattazione integrativa (...). Nel caso, peraltro diffuso e frequente, di economie realizzate sulle disponibilità del relativo Fondo è necessaria una formale ricognizione amministrativa così caratterizzata:*

1. le erogazioni previste a valere sul Fondo in esame debbono essere definite e concluse (es. deve essere accertata la retribuzione di risultato/produttività/performance effettivamente ascritta ai diversi dipendenti una volta conclusi i relativi iter di valutazione, che non possono che essere effettuati a consuntivo e quindi oltre il termine dell'esercizio);

2. debbono essere raffrontate le risorse del Fondo dell'anno considerato, come certificate, con le spese effettivamente sostenute con riferimento a tale Fondo, al fine di quantificare in modo amministrativamente corretto, certo e verificabile le quote del Fondo definitivamente non spese/attribuite;

3. le somme così calcolate vanno depurate dalle poste che per previsione contrattuale o normativa non possono essere riportate al nuovo Fondo, come ad esempio le economie su nuovi servizi non realizzati, i risparmi determinati da assenze per malattia (...) e i risparmi determinati dall'applicazione delle diverse fattispecie previste dall'articolo 9 della Legge n. 122/2010;

4. le somme formalmente asseverate dalla ricognizione amministrativa vanno sottoposte all'Organo di controllo in sede di certificazione della costituzione del Fondo in cui tali economie vanno a confluire quali <Risorse non utilizzate Fondo precedente>".

Circa la natura delle risorse non utilizzate Fondo anno precedente, le stesse note applicative hanno inoltre avuto modo di chiarire che, risolvendosi in un mero trasferimento temporale di spesa, le economie riportate al Fondo dell'anno successivo non possono che essere ascritte fra le voci di natura variabile ed *una tantum*, a prescindere dalla eventuale certezza e stabilità della voce su cui le economie sono state realizzate.

Inoltre, in relazione alla valenza delle economie Fondo anno precedente in sede di valutazione degli eventuali limiti alla crescita del Fondo anno corrente la stessa Ragioneria generale dello Stato ha chiarito che, trattandosi di somme debitamente autorizzate e certificate, ancorché in un Fondo precedente, ma non spese in quella sede e quindi rinviate all'anno successivo, "non si è in presenza di spesa aggiuntiva e non partecipano agli aggregati utilizzati per la verifica di eventuali tetti previsti da specifiche normative (compresi quelli imposti dal Decreto Legge n. 78/2010 convertito con Legge n. 122/2010 o vincoli contrattuali)".

Peraltro, va ulteriormente ricordato quanto riportato nelle citate note applicative della circolare del 19 luglio 2012 per il caso in cui "la fattispecie della nullità o violazione dei vincoli emerga, per formale ricognizione di errore materiale connesso a non corretta interpretazione di talune norme contrattuali, risulta opportuno da parte della medesima Amministrazione coinvolta, anche in assenza dei controlli previsti..., il seguente iter, anch'esso da sottoporre a certificazione:

a. presa d'atto formale di errore materiale di interpretazione di norme, con ricognizione amministrativa e relativa quantificazione delle eventuali risorse erogate in eccesso;

b. disposizione formale del recupero delle somme erogate in eccesso "nella sessione negoziale immediatamente successiva", come indicato dall'articolo 54 del Decreto Legislativo n. 150/2009;

c. inserimento delle risorse come quantificate nel punto "a." precedente fra le voci di decurtazione del Fondo per la contrattazione collettiva "della tornata contrattuale immediatamente successiva" (es. dell'anno successivo) in sede di costituzione dello stesso;

d. presa d'atto formale della decurtazione al Fondo apportata da parte del tavolo negoziale integrativo".

Anche le altre Sezioni regionali di controllo hanno confermato l'orientamento espresso dalla Ragioneria generale dello Stato.

In senso conforme, vale la pena di menzionare il parere Emilia Romagna n.280/2013/PAR nel quale si è chiaramente affermato, con riferimento all'*an* e al *quomodo* dell'utilizzabilità delle risorse decentrate destinate ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, che "le risorse residue dell'anno possono essere sì riutilizzate nell'esercizio successivo ma unicamente per incentivare la produttività; e dunque non è consentita la loro destinazione "al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità (progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ecc...)".

Tale parere ha altresì avuto modo di precisare che, anche se le somme residue devono essere portate sul nuovo anno, esse devono rispettare il totale del fondo dell'anno precedente, che comunque non può aumentare (senza quindi che ci siano effetti di accumulo di anno in anno) e che "per effetto del trascinarsi all'anno successivo una *tantum* esse divengono parte delle risorse variabili. Dunque, non possono essere "destinate al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità (progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ecc...)".

Di significativa portata è quindi la conclusione cui è giunta la Sezione di controllo per l'Emilia Romagna che, con riferimento alle somme non spese delle risorse decentrate destinate ad

incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, ne ha consentito la riattribuzione solo nell'anno successivo *“esclusivamente per fini di produttività, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata”*.

Tale posizione coincide con quella espressa dalla Sezione nei pareri n.FVG/18/2014/PAR (Comune di Tricesimo - motivato avviso in tema di gestione delle economie del fondo risorse decentrate); n.FVG/53/2014/PAR (Comune di Fontanafredda - motivato avviso in tema di gestione delle economie del Fondo della contrattazione decentrata derivanti dal blocco delle progressioni orizzontali ex art. 9, comma 21, del D.L. 78/2010, come convertito in L. n. 122/2010); n.FVG/97/2014/PAR (Casarsa della Delizia - motivato avviso in tema di gestione delle economie del fondo risorse decentrate); n.FVG/28/2015/PAR (Comune di Cormons - motivato avviso in tema di piani di relativa razionalizzazione adottati ai sensi... da destinare alla contrattazione decentrata).

Da questo rapido *excursus* anche giurisprudenziale appare dunque delinearsi un quadro definito delle disposizioni in esame, caratterizzate da una rigorosa e puntuale modalità di appostazione *una tantum*.

In tal senso, un orientamento restrittivo, sia pure con riguardo ad altre analoghe vicende, è stato espresso anche dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte che, in funzione nomofilattica, nell'esaminare il rapporto tra le norme considerate e l'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, ponendo attenzione alla natura giuridica del vincolo ivi previsto, ha avuto modo di osservare che *“Il vincolo (dell'art. 9, comma 2 bis) avrebbe (...) funzione di chiusura del sistema di alimentazione dei fondi integrativi, in quanto diretto a stabilire il limite massimo delle risorse che possano affluire ai fondi unici per un uso indistinto e generalizzato. Il carattere strutturale del limite escluderebbe, inoltre, ogni possibilità di deroga alle risorse che dovessero conseguire per effetto di un mero contenimento dei consumi o di un ridimensionamento dei servizi programmati o esistenti. La sola deroga compatibile con la natura del divieto sarebbe, invece, quella fondata su economie di bilancio che scaturissero direttamente da una ottimizzazione di fattori produttivi implicante un più efficiente utilizzo del personale. Trattandosi di ipotesi di ristrutturazione dei servizi o di razionalizzazione dei processi capaci di offrire, da un lato, i medesimi servizi con minor rimpiego di personale, dall'altro, un più elevato livello di servizi a parità di personale, le eventuali economie sarebbero pur sempre originate (per effetto dell'incremento di produttività) all'interno del costo del lavoro, il che ne giustificherebbe il parziale reimpiego, a scopo compensativo, nell'ambito del trattamento accessorio. La restante quota costituirebbe economia da destinare, in mancanza di espresso riferimento normativo, al miglioramento dei saldi di bilancio”* (cfr. Cdc sez. delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG).

In definitiva, quindi, per quanto riguarda l'ipotesi prospettata, si verte sull'insorgere di economie che non possono essere utilizzate, trattandosi, per come rappresentato, di ipotesi diversa e ulteriore rispetto all'unica eccezione contemplata (riporto per una sola volta e senza possibilità di ulteriore trascinarsi, nei tempi e con le modalità prescritte, nel fondo dell'anno seguente a quello in cui si sono verificate).

Ne consegue che con riferimento al quesito n.2 (*“se l'importo relativo alle progressioni verticali, erroneamente imputato dall'ASP sino al 31 dicembre 2012 come utilizzo del fondo, possa essere impiegato per l'erogazione di compensi per la produttività”*) non si potrà far luogo ad utilizzazione.

III.3 Relativamente all'ultima problematica posta dall'ASP, (se sia possibile per l'Ente gestore procedere all'erogazione di compensi per la produttività e per la retribuzione di risultato, avendo svolto negli anni di riferimento un'attività posta in essere sulla base di atti programmatici e di indirizzo assunti dall'assemblea dei sindaci ed in ottemperanza a quanto disposto dalla legge regionale n.6/2006), oltre alle precisazioni già espresse in termini generali *supra* con riferimento

all'utilizzo delle economie risultanti dall'utilizzo del fondo risorse decentrate, bisogna effettuare ulteriori valutazioni.

Al riguardo, è opportuno precisare che la tematica dell'erogazione dei compensi per la produttività e della retribuzione di risultato sulla base dell'adozione di generici atti e strumenti programmatori e di indirizzo da parte dell'Amministrazione è già stata oggetto di puntuale esame in occasione di precedenti pareri di questa e di altre Sezioni della Corte dei conti.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con il parere n.161/2013/PAR, riferendosi all'indennità di risultato, ha affermato che *“sulla base della disciplina contrattuale, tale particolare compenso non può essere corrisposto nel caso in cui al dipendente non siano stati assegnati, per l'anno di riferimento, specifici obiettivi e risultati da conseguire in relazione all'incarico di posizione organizzativa di cui si tratta. Di conseguenza, l'assegnazione, in via preventiva, di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi, rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato. Infatti, il conferimento delle posizioni organizzative o l'erogazione del relativo compenso, avvenuta senza la previa individuazione e attribuzione degli obiettivi, rappresenta una evidente elusione della finalità di incentivazione della produttività (che richiede, invece, la preventiva e adeguata programmazione per obiettivi) e costituisce una chiara ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile”*.

Relativamente alla preventiva assegnazione degli obiettivi, lo stesso parere conclude con la ferma esclusione *“di interventi in sanatoria, nel senso cioè dell'adozione dei presupposti necessari previsti dalla disciplina contrattuale solo in via successiva rispetto al momento del riconoscimento e della erogazione della stessa. Non esistono, infatti, norme contrattuali che prevedano una valutazione ed una erogazione retroattiva della retribuzione di risultato, data la specifica funzione attribuita a tale voce retributiva”*.

In senso conforme, si sono pronunciati anche le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti (tra le sentenze più significative, si veda: Sezione giurisdizionale Sicilia n. 3438/2004; Sezione giurisdizionale Veneto n.1158/06; Sezione III Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 853/2010).

Anche questa Sezione ha avuto più volte modo di intervenire sul tema.

In particolare, merita di essere richiamato il parere n.FVG/18/2014/PAR (già citato al par. III.2) nel quale si è evidenziato che *“l'utilizzo di sistemi premianti secondo criteri di valorizzazione del merito costituisce una delle fasi del ciclo di gestione della performance da parte delle Amministrazioni, mentre, dal canto suo, anche la contrattazione integrativa deve risultare funzionale all'obiettivo del raggiungimento di adeguati standard qualitativi dei servizi resi all'utenza e alla collettività attraverso il lavoro pubblico. Inoltre, il rispetto del canone della trasparenza nella gestione di ogni fase del ciclo della performance (per cui vd. art. 11 D.Lgs. n. 150/2009), impone all'Amministrazione l'adozione di specifici e tipici strumenti programmatori, secondo un preciso iter procedurale i cui atti sono scanditi secondo precise cadenze temporali, nonché secondo uno stretto rapporto di propedeuticità e di successione rispetto alla fase della contrattazione vera e propria. Da ultimo, il medesimo canone della trasparenza nella gestione della performance impone poi all'Amministrazione di attendere a una fase di misurazione e valutazione della performance, che passa anch'essa per l'adozione di atti formali e relazioni, nonché per la successiva attestazione circa il compiuto assolvimento di tali adempimenti, con la conseguenza che tali fasi di necessaria adozione e conseguente attestazione si attingeranno quali condizioni necessarie per poter procedere a una regolare erogazione delle retribuzioni accessorie al personale che ne sarà risultato averne diritto ... Deve pertanto concludersi che è consentito all'Ente procedere all'erogazione di compensi per la produttività solo allorché lo stesso abbia provveduto ad adottare gli specifici strumenti di programmazione gestionale in coerenza con le previsioni del Titolo II del D.Lgs. n. 150/2009 in materia di misurazione, valutazione e rendicontazione della performance, non essendo sufficiente il mero rinvio ad atti che debbono funzionalmente ispirarsi a criteri di programmazione specifica, in coerenza con la finalità propria degli istituti premiali previsti nella contrattazione e ora attratti al rango di principi di fonte normativa (in particolare, nel*

complesso recato dalla "riforma Brunetta"); principi, in ultimo, che, sul piano sistematico, appaiono richiamati anche nel complesso impianto riformatore dell'intera materia della contabilità pubblica".

In definitiva, quindi, i presupposti per l'erogazione della indennità di produttività al personale dipendente e della indennità di risultato ai dirigenti ed ai titolari di posizione organizzativa sono due:

- la preventiva assegnazione di specifici obiettivi da conseguire;
- la valutazione effettuata dal soggetto competente.

La mancata idonea realizzazione di ambedue tali presupposti, o anche di uno solo di essi nei termini di cui sopra, rende illegittima la erogazione dei compensi per la produttività.

In particolare, l'assegnazione preventiva degli obiettivi deve essere specifica, non potendo fare riferimento a generici indirizzi programmatori, ma dovendo invece concretarsi in precise ed univoche indicazioni da rivolgere al personale interessato.

Tali condizioni, unitamente a quelle già espresse a proposito del secondo quesito, meritano dunque di essere ribadite, unitamente all'esigenza che negli anni di riferimento il fondo rispetti il limite del trattamento economico del 2010, ex art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

Pertanto, con riferimento al quesito con cui si chiede *"se sia possibile per l'Ente gestore procedere all'erogazione di compensi per la produttività e per la retribuzione di risultato, avendo svolto negli anni di riferimento un'attività posta in essere sulla base di atti programmatici e di indirizzo assunti dall'assemblea dei sindaci ed in ottemperanza a quanto disposto dalla L.r. 6/2006"*, si deve concludere negativamente, atteso che l'Ente non potrà procedere alla distribuzione di premi di produttività e di indennità di risultato se non nella misura in cui siano stati predeterminati, ed effettivamente verificati, specifici e concreti obiettivi da raggiungere (e non già semplici e generici atti programmatori).

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al legale rappresentante e presidente dell'ASP "Daniele Moro" di Codroipo (Ud); di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2015.

Il Relatore
f.to Marco Randolfi

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 13 novembre 2015.

Il preposto al Servizio di supporto
f.to dott. Andrea Gabrielli