



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 28 marzo 2017,

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

UDITO il relatore, Cons. Mauro Nori;

FATTO

Con nota del 6 marzo 2017, prot. 4849, inoltrata a mezzo posta certificata, il Consiglio delle Autonomie Locali inoltrava alla Sezione richiesta di parere avanzata dal comune di Arezzo, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 4, comma 1 decreto legge 6 marzo 2014, n. 16.

Ciò premesso, l'ente chiede di conoscere la portata interpretativa di cui all'art. 4, comma 1 decreto-legge 16/14, nel combinato disposto sia con le disposizioni che fissano i limiti alla costituzione dei fondi nella contrattazione collettiva di comparto, sia che siffatti limiti derivino da fonti legislativa - art. 9, comma 2-bis d.l. 78/2010, art. 76, comma 7, d.l. 112/2008, abrogato dall'art. 3, comma 5, d.l. 90/2014, art. 1, commi 557 e 562 L. 296/2000 - ed in particolare, se:

1. Sia possibile, in sede di ridefinizione dei fondi da parte del dirigente competente e, di conseguenza, nei piani di recupero, inserire, quali importi in aggiunta (in quanto non già inseriti in sede di costituzione dei fondi delle annualità di riferimento) il differenziale delle progressioni economiche orizzontali (conformemente a quanto disposto dalla dichiarazione congiunta n. 14 allegata al CCNL del 22.1.2004, Orientamento applicativo ARAN RAL_1725). In altre parole si chiede se l'inserimento delle somme derivanti dal differenziale delle progressioni economiche orizzontali conseguenti alle cessazioni, a qualunque titolo, del personale dipendente costituisca un obbligo per l'ente ovvero una mera facoltà. In quest'ultimo caso, il mancato inserimento per le annualità pregresse potrebbe essere inteso come avvenuto esercizio di tale facoltà, con conseguente impossibilità di inserimento oggi, in sede di ricostruzione dei fondi, degli importi relativi.
2. La fattispecie di cui all'art. 4 comma 1, DL 16/14, possa riguardare anche i recuperi relativi all'erronea costituzione dei fondi.
3. L'ente possa procedere al recupero delle somme erogate in eccesso attraverso l'applicazione dell'art. 4, comma 2, DL 16/14 e art. 1 comma 226 L. 208/15, che prevedono la possibilità per le regioni e gli enti locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica di compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi conseguenti al mancato utilizzo dei resti assunzionali dell'ultimo triennio, calcolati in conformità all'articolo 1, comma 228, legge 208/2015.

DIRITTO

Occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica e la generalità ed astrattezza del quesito.

Nel caso in esame, il parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto inoltrato dal legale rappresentate dell'ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere è parzialmente inammissibile, sotto i profili che si espliciteranno.

Al riguardo, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Le Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 54 del 17.11.2010, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la Deliberazione n. 5 del 17.02.2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Per consolidato orientamento di questa sezione e più in generale delle sezioni regionali di controllo, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei Conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte sotto altri profili.

Ciò premesso, è indubbio che al punto n. 1 la richiesta di parere, finalizzata a risolvere un quesito concreto porta ad escludere l'esistenza del presupposto oggettivo con riferimento all'assenza di generalità ed astrattezza della questione sottostante al quesito, al fine di evitare che la richiesta di parere abbia come scopo l'opportunità di ricevere istruzioni puntuali su ipotesi concrete che potrebbero essere oggetto di apprezzamento di altre funzioni della Corte dei Conti o di altri organi Magistratuali.

Per ciò che attiene al punto n. 2 della presente richiesta di parere, si sottolinea quanto segue.

In via preliminare si osserva che la ricostruzione del fondo per il salario accessorio per la parte afferente "*le risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità [...] vengono definite in un unico importo che resta confermato, con le stesse caratteristiche, anche per gli anni successivi*" (art. 31 CCNL 22.1.2004), pertanto, fermo restando disposizioni normative vigenti, la ricostruzione delle partite che costituiscono il fondo - ancorché di complessa articolazione e sempre basata su elementi certi, può essere effettuata limitatamente alle "*risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità*", nei limiti della prescrizione ordinaria e delle disposizioni vincolistiche poste dalla legislazione applicabile. A tal riguardo, giova qui ricordare che l'art. 9 D.L. 31 maggio 2010, n. 78, al comma 1, ha disposto che "*Per gli anni 2011, 2012, e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche*

inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...], non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010..." ed all'ultimo periodo del comma 21, della medesima disposizione ha precisato che "Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012, e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".

Con riferimento alla portata interpretativa dell'art. 4, comma 1 decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, si fa presente che, questa Sezione aveva avuto modo di esprimersi con la propria deliberazione n. 6/2016, nel merito, affermando che il medesimo articolo "contiene disposizioni tese da un lato, a permettere un percorso di recupero nel caso i fondi della contrattazione decentrata siano stati costituiti in violazione delle norme in materia di contenimento della spesa di personale o in misura eccedente a quella prevista dalla contrattazione nazionale (commi 1 e 2), dall'altro, a sanare gli atti di costituzione e utilizzo dei fondi stessi in presenza di individuate condizioni (comma 3)". Le condizioni affinché si determinino ipotesi di sanatorie, sono pertanto contenute nel comma 3 del citato articolo, che sul punto così recita "non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3 quinquies dell'art. 40 decreto legislativo n. 165/2001, agli atti di costituzione ed utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'art. 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e di assunzione del personale, nonché le disposizioni di cui all'art. 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28 del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni dalla legge n. 122/2010 e successive modificazioni".

Pertanto, entro il limite della prescrizione ordinaria potranno essere effettuate le integrazioni, correzioni ed eliminazioni necessarie per una corretta ricostruzione delle risorse, certe, stabili e continuative, anche al fine di determinare correttamente l'ammontare delle somme erogate in eccesso che hanno alimentato il fondo per il salario accessorio del personale erroneamente costituito. Tali somme che dovranno essere oggetto di recupero con le modalità previste dai commi 1 e 2 del citato art. 4, dovranno, altresì, essere quantificate nel rispetto dei vincoli normativi vigenti tempo per tempo (ad esempio non potranno essere inserite somme afferenti le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012, e 2013 del personale contrattualizzato che hanno effetto - per esplicita disposizione di legge e per i predetti anni -, ai fini esclusivamente giuridici).

La ricostruzione delle partite economico-finanziarie del fondo nel tempo - anche alla luce del quarto periodo, comma 3-quinquies dell'art. 40 del D Lgs n.165 del 2001 -, non potrà in ogni caso determinare un incremento della spesa.

Avuto riguardo, al p. n. 3 del presente parere, si sottolinea quanto segue.

Il tenore letterale dell'art. 1, comma 226 L. n. 208/15, prevede espressamente la possibilità di compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo comma 1 dell'art. 4 del DL n. 16/14, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma

221 (risparmi sugli uffici dirigenziali), certificati dall'organo di revisione, comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228 (risparmi conseguenti alla rinuncia alle capacità assunzionali).

Sulla portata interpretativa del comma 228, con riferimento ai vincoli ed alla dimensione temporale delle capacità assunzionali, è intervenuta la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 26/2015 che ha enunciato il seguente principio *“gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale del triennio 2011-2013, sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; mentre con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'art. 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale”*, vedi anche Sezione controllo Molise, con la deliberazione n. 172/2016/PAR, che sul punto così si esprime *“I Comuni sono autorizzati, dunque, ad impiegare nel 2015 l'eventuale budget residuo derivanti dalle cessazioni intervenute nel triennio 2011-2013, per assunzioni non vincolate ai sensi del comma 424 della legge di stabilità 2015. Ne consegue che la capacità assunzionale del triennio 2012-2013-2014, non integralmente utilizzata ed eventualmente rinviata nel 2015 ovvero nel 2016, non soggiace alle limitazioni introdotte dal citato comma 424, restando regolata dalla disciplina ordinaria in materia di vincoli sulle assunzioni a tempo indeterminato vigente in ciascun anno di riferimento”*.

Pertanto, dalla lettura delle disposizioni in esame, si ritiene possibile agire in compensazione per le somme da recuperare anche attraverso l'uso dei risparmi conseguenti al mancato utilizzo dei resti assunzionali dell'ultimo triennio, calcolati in conformità all'art. 1, comma 228, della legge 208/2015.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Arezzo, trasmessa dal Consiglio delle autonomie con nota del 6 marzo 2017, prot. 4849, a mezzo posta certificata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Arezzo ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 28 marzo 2017

L'estensore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 28 marzo 2017
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli