



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Angela PRIA	Presidente f.f.
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario (relatore)
Donato CENTRONE	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario

nell'adunanza del 29 marzo 2017 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

- vista la lettera prot. n. 35 del 14 marzo 2017, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata dal Commissario straordinario del Comune di Lavagna (GE), ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;
- vista l'ordinanza presidenziale n. 10/2017 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- udito il magistrato relatore dott. Francesco Belsanti;

FATTO

Con istanza n. 32132 del 10 ottobre 2016, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 34 del 14 marzo 2017 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il marzo 2017 con il n. 1952-14/03/2017-SC_LIG-T85-A, il Commissario straordinario del Comune di Lavagna (GE) ha chiesto alla Sezione di controllo un parere articolato in tre differenti quesiti.

1) Il primo concerne la corretta applicazione dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014, riferito ai casi in cui sia stato erroneamente costituito il fondo per il trattamento economico accessorio del personale (non dirigente del comparto), con l'effetto di determinare uno stanziamento ed una distribuzione di somme in eccesso.

In particolare viene richiesto se, in caso di erronea costituzione del predetto fondo fermo restando l'obbligo di recupero, "il graduale riassorbimento" a valere sulle risorse finanziarie degli anni successivi, previsto dal 1° comma, sia l'unica forma di recupero possibile (a parte i piani di razionalizzazione di cui al 2° comma) o se esistano altre forme legittime quali ad esempio:

- *l'annullamento, o meglio sospensione per i prossimi esercizi, dell'erogazione dei benefici stabili (progressioni economiche) conseguiti negli anni precedenti a valere su risorse stabili che si sono rilevate in tutto o in parte sovradimensionate;*

- *il recupero sulle annualità successive a carico dei dipendenti che hanno conseguito benefici economici (progressioni economiche produttività collettiva etc.) a valere su risorse stabili che si sono rilevate in tutto od in parte sovradimensionate".*

2) Con il secondo quesito il Commissario ha chiesto di sapere se il recupero sul fondo degli anni successivi possa esimere da responsabilità erariale coloro che, con colpa grave, hanno contribuito a costituire e distribuire i fondi stanziati in eccesso o se, al contrario, il risarcimento del danno erariale possa quantificarsi in misura pari all'eccesso di stanziamento.

3) Infine, con il terzo quesito viene chiesto se l'obbligo di recupero sia soggetto a prescrizione ed in quanti anni.

DIRITTO

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Allo stesso modo è da considerarsi ammissibile sotto il profilo oggettivo il primo quesito in quanto la questione rientra nella materia della spesa del personale e delle norme finalizzate al contenimento della finanza pubblica.

Di contro sono da ritenere inammissibili il secondo ed il terzo quesito i quali involgono questioni che non solo non hanno attinenza con la materia della contabilità pubblica ma riguardano tematiche che afferiscono ad un possibile giudizio di responsabilità presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti e che escludono, pertanto, qualsiasi possibilità di esprimere un parere da parte della Sezione di controllo.

Passando al merito del primo quesito, l'articolo 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, individua, ai commi 1 e 2, la procedura tesa a recuperare risorse pubbliche nel caso in cui i fondi per la contrattazione integrativa siano stati costituiti in misura eccedente a quella prevista dal CCNL o in violazione dei limiti posti da norme di finanza pubblica; mentre al comma 3 prevede una sanatoria in caso di attribuzione al personale di emolumenti non previsti dal CCNL o con modalità e importi in contrasto con quest'ultimo o con la stessa legge.

I primi due commi si riferiscono, pertanto, alla illegittima costituzione del fondo e sono oggetto del presente parere; il terzo comma si riferisce alla illegittima distribuzione del fondo in violazione della disciplina vigente ed esula dall'esame di questa Sezione.

I commi 1 e 2 dell'articolo 4 citato, dispongono quanto segue: *"1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Nei predetti*

casi, le regioni devono obbligatoriamente adottare misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l'attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale nella misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le regioni e gli enti locali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale.

2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli 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”.

La normativa sopra richiamata, pertanto, impone alle Regioni ed agli Enti locali, che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, di recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate (rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale) le somme indebitamente erogate, con graduale riassorbimento delle stesse, mediante quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli (periodo temporale che può essere esteso di ulteriori cinque anni sulla base di quanto disposto dall'articolo 1, comma 15-*quater* del decreto-legge n. 244 del 2014).

A tal fine gli Enti dovranno adottare misure di razionalizzazione organizzativa tese a ristabilire, a regime, la congruità della propria spesa per il personale, garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri di deficitarietà strutturale (cfr. articolo 263, comma 2, del D.lgs. n. 267 del 2000). Il secondo comma introduce, poi, una disciplina di maggior favore per le Regioni e gli Enti locali che

hanno rispettato il patto di stabilità interno, permettendo di compensare le somme da recuperare anche attraverso l'utilizzo dei risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa nonché di quelli discendenti dall'attuazione dei piani di razionalizzazione delle spese previsti dall'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011.

Il quadro normativo richiamato riproduce la regola generale posta dall'art. 40- bis del D.lgs. n. 165 del 2001 (obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva), individuando, però, ulteriori forme di recupero modulate a seconda che l'Ente locale abbia o meno rispettato il patto di stabilità interno. Modalità che, come giustamente osservato dalla Sezione di controllo Lombardia, *"fanno eccezione sul punto alla regola generale (la disciplina posta dall'art. 40-bis del d.lgs. n. 165 del 2001 che impone, invece, il necessario recupero nell'ambito delle risorse destinate alla sessione negoziale successiva). Pertanto, anche in aderenza ai canoni interpretativi stabiliti dalle disposizioni preliminari al codice civile (art. 14 sul divieto di estensione analogica delle disposizioni che fanno eccezione a regole generali), si deve ritenere che le modalità di recupero che un ente locale deve adottare in caso di costituzione, in anni precedenti, di fondi per la contrattazione integrativa in misura complessivamente superiore a quella prevista dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale siano esclusivamente quelle nominativamente previste dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del decreto legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014"* (deliberazione n. 271 del 2015).

Conseguentemente, è da escludere che l'Ente possa procedere ad ulteriori forme di recupero quali quelle prospettate anche perché ciò si porrebbe in contrasto con quanto osservato dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 agosto 2014 (emanata a seguito di un approfondimento formalizzato in seno alla Conferenza Unificata) che esclude, nell'applicazione dei primi tre commi dell'articolo 4, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebitto direttamente sui dipendenti. E conferma che, in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata occorre procedere all'integrale recupero delle somme indebitamente erogate a valere sulle risorse a questa destinate, mediante graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli.

Infine, occorre ricordare che l'articolo 1, comma 226 della legge n. 208 del 2015, prevede espressamente la possibilità di compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo comma 1, dell'articolo 4 del decreto-legge n. 16/2014, 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).

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Commissario straordinario del Comune di Lavagna.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Commissario straordinario del Comune di Lavagna (GE).

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 29 marzo 2017.

Il Magistrato estensore
Francesco Belsanti

Il Presidente f.f.
Angela Pria

Depositato in segreteria il 13.4.2017

Il funzionario preposto
Antonella Sfettina