REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 10 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 13 maggio 2015 con la quale il Sindaco del comune di Lissone (MB) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;
Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Lissone, con nota del 13 maggio 2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto l'applicazione dell'art. 4 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, nonché, in generale, i limiti alla costituzione ed alla distribuzione dei fondi per la contrattazione integrativa posti da norme di legge o del contratto collettivo nazionale.

Premette che il Ragioniere Generale dello Stato, con nota del 27 settembre 2012, ha disposto un accertamento ispettivo presso il Comune di Lissone, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera d, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché delle norme che regolano le competenze dei servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze. Con successiva nota del 7 marzo 2013, il Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato ha trasmesso la relazione sulla verifica amministrativa-contabile eseguita presso il Comune nel mese di ottobre 2012, i cui risultati hanno evidenziato una serie di presunte irregolarità in ordine, fra l'altro, alla consistenza ed all'utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, alla consistenza ed all'utilizzo del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza e ad alcuni istituti contrattuali propri del contratto dei segretari comunali. L'amministrazione comunale di Lissone ha prodotto, in data 27 giugno 2013, una relazione adducendo le argomentazioni in difesa del proprio operato, tendenti ad annullare la maggior parte delle contestazioni. Con nota del 7 novembre 2013, il MEF, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha trasmesso le proprie valutazioni sulle controdeduzioni presentate, rimettendo eventuali determinazioni alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia.

L'istanza di parere richiama poi l'art. 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, in particolare ove si dispone quanto segue:

- al comma 1, *"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*";

- al comma 2, *"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"*;

- al comma 3, *"fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 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 assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni"*.

L'istanza ricorda, inoltre, come, in data 12 maggio 2014, è stata pubblicata una circolare, a firma congiunta di tre Ministri, relativa alle modalità attuative della norma sopra richiamata, nella quale, dopo aver dato atto che le disposizioni intervengono a seguito di alcune criticità connesse all'applicazione delle norme di legge e dei contratti collettivi nazionali, in sede di contrattazione integrativa, nelle regioni ed enti locali, si legge quanto segue: *"Residuano, tuttavia, numerose altre criticità, segnalate al Governo anche dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, che derivano principalmente dalla particolare complessità e stratificazione della disciplina legislativa di riferimento e di quella contrattuale - in questo come in altri comparti di contrattazione collettiva - caratterizzati peraltro dall'assenza di rinnovi. Per consentire il riordino e la semplificazione della complessiva disciplina in materia di costituzione e utilizzo dei fondi di amministrazione e fornire criteri per la corretta e uniforme attuazione di guanto previsto dal citato articolo 4 del decreto legge n. 16 del 2014, il Governo intende proporre l'immediata costituzione, presso la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di un comitato temporaneo composto dai rappresentanti delle competenti amministrazioni centrali, regionali e locali, con il compito di fornire indicazioni applicative, nei tempi più rapidi possibili, anche attraverso proposte di disposizioni normative o finalizzate alla redazione di direttive all'Aran, in materia di trattamento retributivo accessorio del personale delle regioni e degli enti locali. Nelle more della definizione delle suddette indicazioni da parte del comitato, è rimessa agli organi di governo degli enti una prima*

valutazione delle modalità attuative dell'articolo 4 del citato decreto legge, finalizzata ad assicurare la continuità nello svolgimento dei servizi necessari e indispensabili, anche attraverso l'applicazione, in via temporanea e salvo recupero, delle clausole dei contratti integrativi vigenti, ritenute indispensabili a tal fine".

Sempre l'istanza di parere ricorda come la Conferenza Unificata, nella seduta del 10 maggio 2014, abbia preso atto del documento concernente *"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"*, e che il documento contiene, fra l'altro, i seguenti chiarimenti:

- l'espressione *"vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa"* deve ritenersi riferita ai diversi vincoli posti dalla contrattazione collettiva nazionale e dalla normativa di fonte legislativa relativamente alla determinazione dei tetti e limiti complessivi alla costituzione dei fondi, con particolare riguardo, per quanto attiene alla cornice normativa, all'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto legge 31 maggio 2010, all'art. 76, comma 7, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 122, all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e, per quanto attiene ai vincoli contrattuali, all'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999, all'art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 5 ottobre 2011, all'art. 32, commi 1, 2 e 7, del CCNL 22 gennaio 2004, all'art. 4, commi 1 e 2, del CCNL 6 maggio 2006, all'art. 8, commi 2 e 3, del CCNL 11 aprile 2008 ed all'art. 4, comma 2, del CCNL 31 luglio 2009. Inoltre, per quanto attiene ai vincoli contrattuali dell'area della dirigenza, all'art. 26 del CCNL del 23 dicembre 1999, all'art. 23 del CCNL 22 febbraio 2006, all'art. 4 del CCNL 17 maggio 2007, agli artt. da 16 a 19 del CCNL 22 febbraio 2010, all'art. 5 del CCNL 3 agosto 2010;

- agli enti che prima del 31 dicembre 2012 abbiano fatto un uso illegittimo del fondo, in concorrenza con le condizioni stabilite nel citato art. 4, comma 3, non è applicabile ai contratti integrativi la sanzione della nullità e della conseguente etero integrazione contrattuale, previste dal quinto periodo, del comma 3-*quinques*, dell'art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per cui gli eventuali utilizzi illegittimi dei fondi risultano sanati;

- tutti gli enti destinatari della norma sono tenuti a verificare, fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero, se i propri fondi siano stati costituiti correttamente, nel rispetto dei limiti finanziari derivanti da norme di legge o pattizie. In caso contrario, sono tenuti ad attivare le procedure di cui ai commi 1 e 2 del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16;

- è in ogni caso esclusa, nell'applicazione dei primi tre commi dell'art. 4 in commento, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti;

- le misure previste dai primi tre commi dell'art. 4 del decreto legge n. 16 del 2014 sono applicabili unilateralmente dalle amministrazioni, anche in sede di autotutela, al riscontro delle condizioni previste, nel rispetto del diritto di informazione dovuto alle organizzazioni sindacali.

La richiesta di parere premette, inoltre, che il Comune di Lissone è in regola con il patto di stabilità interno, ha rispettato la disciplina vigente nel tempo in materia di spesa e assunzioni di personale, non ha subito alcun riconoscimento giudiziale di responsabilità erariale in ordine alla violazione delle disposizioni sulla costituzione e sull'utilizzo dei fondi per il trattamento accessorio. Infine, considerato che, per quanto riguarda il Comune di Lissone, qualunque azione diretta all'applicazione dell'art. 4 del decreto legge n. 16 del 2014 deve necessariamente confrontarsi con quanto rilevato dalla Ragioneria generale dello Stato, sia in ordine all'esistenza di violazioni dei limiti finanziari, che riguardo alla misura di tali violazioni, sia per quanto riguarda la determinazione degli importi da porre a recupero, pone il primo quesito, articolato in ulteriori due. Nello specifico, chiede se:

1-a) l'inciso *"fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero"*, contenuto nel documento del Comitato temporaneo, e riferito all'obbligo di verifica sulla regolare costituzione dei fondi, deve essere interpretato: a) con riferimento ai termini di prescrizione della responsabilità erariale (5 anni); b) con riferimento ai termini di prescrizione dell'azione di recupero dell'indebito corrisposto nell'ambito dei rapporti di lavoro (10 anni);

1-b) per quanto riguarda la decorrenza dei termini, quale atto debba essere considerato: a) l'atto di costituzione dei fondi; b) la liquidazione delle somme ai dipendenti.

Altri quesiti sono formulati tenendo conto delle conclusioni del Servizio ispettivo della Ragioneria generale dello Stato, nonché delle controdeduzioni formulate dal Comune.

Un primo riguarda l'irregolarità nella quantificazione del fondo accessorio del personale non dirigente con particolare riferimento all'irregolare incremento delle risorse ex art. 15, comma 5, del CCNL per attivazione nuovi servizi e incremento della dotazione organica.

In particolare, la Ragioneria generale dello Stato ha rilevato le seguenti criticità: per l'anno 2007, prelievo dal fondo di riserva con parere non favorevole di due dirigenti, al fine di incrementare la dotazione del fondo, e mancanza di proporzionalità fra l'incremento del fondo e lo sviluppo dei servizi; per l'anno 2008, solamente carenze documentali, ossia la mancanza dell'attestazione del Nucleo circa la congruità delle somme messe a disposizione rispetto all'incremento dei servizi.

Per questi specifici rilevi l'istanza di parere riferisce che il Comune di Lissone ha risposto con nota del 27 giugno 2013. Per quanto riguarda il fondo dell'anno 2007, con riferimento all'incremento delle risorse variabili conseguente all'attivazione di nuovi servizi, i rilievi si fondano, da un lato, sui pareri tecnici negativi espressi al momento dell'approvazione della costituzione del fondo e, dall'altro, sulla mancata dimostrazione del rispetto delle sette

condizioni che l'ARAN ritiene debbano essere soddisfatte per procedere all'aumento delle risorse previste dalla disposizione in questione, codificate nel parere 076. L'istanza rileva che il parere è datato 5 giugno 2011 ed evidenzia il ritardo con la quale la questione è stata affrontata. Tale questione, prosegue, ha sempre creato innumerevoli difficoltà nel confronto con le parti sindacali e, se codificata a suo tempo, con una specifico intervento interpretativo delle norme contrattuali avrebbe sicuramente fatto chiarezza sul procedimento di finanziamento delle risorse variabili e sulle condizioni che lo rendono possibile. Ma evidentemente, precisa l'istanza, l'ARAN ha avuto necessità che si sedimentassero precedenti dottrinali, giurisprudenziali e normativi tali da rendere percorribile la strada delineata.

Premesso quanto esposto, il Comune ritiene che:

- la programmazione degli obiettivi di miglioramento della qualità/quantità dei servizi e delle prestazioni erogate sia avvenuta al momento dell'approvazione della Relazione previsionale e programmatica, prevista dall'art. 170 del d.lgs. n. 267 del 2000, strumento che recepisce le priorità declinandole sull'assetto organizzativo del Comune, ed è strettamente collegata al bilancio di previsione annuale e pluriennale, in cui si delineano gli obiettivi generali articolati per programmi e per progetti;

- le relazioni dei dirigenti documentano per ognuno degli ambiti considerati l'entità dei servizi erogati. Si tratta di documenti sintetici, ma non per questo meno significativi e probanti dell'incremento delle attività ottenuto nel corso dell'anno 2007. In alcuni casi si tratta di uno sviluppo che si realizza a seguito di azioni iniziate nel corso dell'anno precedente. Quanto alla supposta carenza di indicatori, standard e parametri di riferimento, forse, prosegue l'istanza di parere, quanto circostanziato dai dirigenti non è espresso secondo formule metodologicamente evolute, ma si tratta pur sempre di dati che dimostrerebbero la dimensione dei servizi erogati e l'impegno dei dipendenti del Comune. Evidenzia, in particolare, come se un comune incrementa in 10 anni la propria popolazione di quasi il 24%, da 35.451 (2002) a 44.064 (2012) abitanti, mantenendo e incrementando, in ogni comparto, i propri servizi, significa che la produttività del personale è aumentata in modo significativo (in particolare, nell'anno 2007 la popolazione è cresciuta di 1.146 abitanti);

- la valutazione dei risultati attesi vene riferito sia stata fatta a consuntivo dal Nucleo di valutazione (con verbale del 12 febbraio 2008 quest'ultimo avrebbe espresso parere favorevole in ordine all'incremento delle risorse variabili ex art. 15, comma 5, del CCNL ritenendo soddisfacente il livello di raggiungimento degli obiettivi, con riferimento all'art. 37, comma 3, del CCNL 22 gennaio 2004);

- i rilievi espressi dai dirigenti nell'ambito del procedimento di approvazione della deliberazione di Giunta comunale n. 437/2007, di costituzione del fondo, vengono ritenuti

superati dalla citata valutazione dell'organo competente ad esprimere un giudizio di legittimità e congruità dell'incremento delle risorse variabili, ossia dal Nucleo di valutazione;

- il collegio dei revisori non ha espresso alcun rilievo di ordine contabile e finanziario sull'ipotesi di contratto decentrato, rimandando al Nucleo di valutazione ogni valutazione in merito all'incremento dei servizi.

Alla luce di quanto ora esposto, il Comune pone il secondo quesito, articolato in ulteriori tre. Chiede, nello specifico se possa costituire violazione dei limiti finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa:

2-a) per l'anno 2007, il prelievo dal fondo di riserva, quale modalità utilizzata per incrementare gli stanziamenti dei capitoli di spesa relativi al trattamento accessorio del personale dipendente. A questo proposito ritiene che l'applicazione dell'art. 4 del decreto legge n. 16 del 2014 dovrebbe riguardare solo l'eventualità della violazione dei vincoli finanziari, di origine sia legislativa che contrattuale, posti alla costituzione del fondo, non anche le modalità di gestione contabile e finanziaria degli stanziamenti occorrenti per impegnare la spesa, nel senso che l'eventuale irregolarità nella gestione del fondo di riserva non dovrebbe trovare considerazione nell'ambito della valutazione del superamento dei vincoli finanziari. Di conseguenza, dovrebbe essere irrilevante ai fini dell'eventuale recupero di somme corrisposte;

2-b) la mancanza di proporzionalità fra l'incremento del fondo e lo sviluppo dei servizi. L'istanza ricorda come la RGS parli di messa a disposizione di ingenti somme nel fondo per la produttività riconducibili ad attività riorganizzative e progettuali dell'ente. L'istanza di parere, ammesso che si tratti di violazione di limiti finanziari, chiede come si sarebbero dovute calcolare le somme da destinare alla produttività, in presenza di un incremento dei servizi e con quali criteri. E, oggi, con quale formula si potrebbero riproporzionare i termini del rapporto e recuperare la parte rimanente. Al di là di ogni formula o metodo, ad avviso del Comune si dovrebbero considerare adeguatamente i rapporti fra andamento dello sviluppo demografico, dimensione organica dell'Ente e quantità di risorse destinate a premiare la maggiore produttività, che, in anni caratterizzati da un forte incremento della popolazione residente, non ha avuto significativi riconoscimenti economici (salvo l'anno 2007, in cui l'amministrazione ha ritenuto di giudicare definitivamente consolidati i processi di incremento e sviluppo dei servizi avviati negli anni precedenti);

2-c) per l'anno 2008, la carenza, nei verbali del Nucleo di valutazione, di una esplicita valutazione di congruità dell'importo ex art. 15, comma 5, del CCNL del 31 marzo 1999. L'istanza di parere ritiene che le ragioni dell'incremento siano state documentate in modo esauriente dall'amministrazione. A tal fine richiama l'atto di indirizzo del direttore generale contenente precise scelte circa i servizi da sviluppare, l'approvazione del Piano esecutivo di gestione e del Piano dettagliato degli obiettivi, le relazioni circa la consistenza dell'incremento

dei servizi erogati, la valutazione dello stato di realizzazione degli obiettivi programmati da parte del Nucleo di valutazione.

La richiesta di parere riguarda poi il rilievo di irregolarità nella quantificazione del fondo accessorio del personale dirigente con particolare riferimento alla storicizzazione delle risorse per la razionalizzazione e la riorganizzazione delle attività o destinate a specifici obiettivi di produttività e qualità ex art. 15, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999. I rilievi della RGS hanno afferito, in questo caso, alla mancanza di un'esplicita verifica annuale, da parte del Nucleo di valutazione, delle condizioni legittimanti la messa a disposizione della somma, inserita, tra l'altro, in misura costante durante tutto il quinquennio 2007-2011.

Alla luce di quanto ora esposto, il Comune pone il terzo quesito, chiedendo se possa costituire violazione dei limiti finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa:

3) la mancanza nei verbali del Nucleo di valutazione per gli anni 2008 e seguenti (e presente, invece, nell'anno 2007) di una formula che attesti l'effettuazione preventiva della verifica annuale circa l'esistenza delle condizioni legittimanti la messa a disposizione della somma ex art. 15, comma 2, del CCNL. L'istanza ritiene che dovrebbero trovare un loro specifico credito e valore documentale, a garanzia dell'esistenza delle prescritte condizioni, i seguenti elementi, che fornirebbero la prova dell'utilizzo di tali risorse per le finalità stabilite dalla norma contrattuale: l'approvazione per tutti gli anni dal 2007 al 2011 sia del Piano esecutivo di gestione che del Piano dettagliato degli obiettivi, la certificazione da parte del Collegio dei revisori dei conti della compatibilità economico-finanziaria dell'ipotesi di accordo decentrato, la verifica annuale compiuta dal Nucleo di valutazione circa lo stato di attuazione degli obiettivi approvati dall'amministrazione, assegnati ai vari settori organizzativi.

La richiesta di parere indulge poi sull'irregolare incremento del fondo dirigenti previsto dall'art. 26, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999, e, in particolare, sulla stabilizzazione delle risorse per l'attivazione di nuovi servizi. Il rilievo ispettivo è incentrato sull'incremento che l'amministrazione avrebbe disposto in ordine alla quantificazione delle risorse dell'anno 2006, ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23 dicembre 1999, pari a € 149.294. Secondo il Comune l'orientamento della RGS si fonda su un'errata formulazione del dispositivo della determina n. 630 del 24 maggio 2007, a firma dell'allora segretario generale: da una interpretazione letterale sembrerebbe che il fondo 2006, destinato alla retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, sia stato aumentato, rispetto all'anno precedente, di € 149.294, somma consolidata negli anni successivi. Ma, precisa l'istanza di parere, l'interpretazione è errata perché rispetto al 2005 e al 2004, l'aumento è stato di soli € 14.063, giustificato dallo sviluppo dei servizi di quell'anno (il dato corretto viene indicato come noto anche alla RGS perché rilevabile dal conto annuale del personale riferito ai medesimi anni).

Alla luce di quanto sopra esposto, il Comune pone il quarto quesito, chiedendo se possa costituire violazione dei limiti finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa:

4) l'integrazione nella misura di € 14.063 del fondo, a partire dall'anno 2004, in presenza delle seguenti condizioni: l'approvazione per tutti gli anni in questione sia del Piano esecutivo di gestione che del Piano dettagliato degli obiettivi, la certificazione da parte del Collegio dei revisori dei conti della compatibilità economico-finanziaria dell'ipotesi di accordo decentrato, la verifica annuale compiuta dal Nucleo di valutazione circa lo stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi approvati dall'amministrazione comunale assegnati ai vari settori organizzativi.

Infine, posto che il comma 2 dell'articolo 4 del decreto legge n. 16 del 2014, testualmente prevede che *"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"*, il Comune pone un quinto quesito, chiedendo:

5) se le spese di personale che l'ente ha risparmiato negli anni, al netto delle somme che risultano dall'applicazione degli obblighi derivanti dalle previsioni contenute nell'art. 1, comma 557, legge n. 269 del 2006 ed in quelle contenute nell'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto legge 78 del2010, possano essere considerate per compensare le somme eventualmente da recuperare.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal sindaco del comune di Lissone (MB), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Lissone, con nota del 13 maggio 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009. Si è precisato che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o comunque a temi di carattere generale nella materia contabile. Sono escluse le richieste che comportino valutazioni nel merito di procedimenti amministrativi già adottati. Si è detto inoltre che le questioni sottoposte devono essere di carattere generale, con esclusione di quelle che comportano valutazioni su specifici casi concreti di gestione.

Inoltre, il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere comunque qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, i quesiti posti dal Comune di Lissone, fatta eccezione per il quinto, devono ritenersi inammissibili. I dubbi proposti con i primi quattro quesiti:

- non afferiscono alla materia della contabilità pubblica, come delimitata dalle Sezioni Riunite della Corte nella pronuncia nomofilattica sopra richiamata (involgendo, in alcuni casi, anche l'interpretazione di documenti e circolari ministeriali, non di norme di contabilità pubblica);

- la circostanza, paventata dallo stesso Comune che, dalla vicenda, possa scaturirne un giudizio di responsabilità presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti inibisce la possibilità di espressione di un parere (si rinvia, per tutte, alla deliberazione della Sezione n. 391/2012/PAR e, per esempio, alla Sezione Sardegna, deliberazione n. 6/2013/PAR). Infatti, in base ad un costante orientamento (cfr. *ex multis* Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti che possono formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri organi a ciò deputati dalla legge;

- i quesiti proposti attengono, per altri aspetti, all'interpretazione di norme del CCNL, e, come ribadito anche dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti (cfr. deliberazione 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011), "*in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (…) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN. Al riguardo, le Sezioni riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con Delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."*. Tali interpretazioni sono state costantemente fatte proprie dalla scrivente Sezione regionale di controllo (cfr., per tutte, le deliberazioni n. 15/2012/PAR e, di recente, n. 31/2015/PAR);

- sotto ulteriori profili i quesiti posti dal Comune di Lissone, tendono ad ottenere una pronuncia della Sezione in ordine alla ragionevolezza, intesa in termini di opportunità e di convenienza per l'Ente, di un predeterminato comportamento amministrativo o negoziale (si rimanda, per esempio, alle deliberazioni della Sezione n. 209/2014/PAR e n. 349/2013/PAR).

Solo il quinto quesito posto dal Comune di Lissone deve ritenersi ammissibile. Il dubbio proposto, infatti, afferisce esclusivamente all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, disciplinante presupposti e limiti per la legittima costituzione dei fondi per la contrattazione integrativa dei dipendenti.

Esame nel merito

Il Comune di Lissone chiede se le spese di personale che l'ente ha risparmiato negli anni, al netto delle somme che risultano dall'applicazione degli obblighi derivanti dalle previsioni contenute nell'art. 1, comma 557, legge n. 269 del 2006 ed in quelle contenute nell'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto legge 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, possano essere considerate per compensare le somme eventualmente da recuperare in caso di costituzione, in anni precedenti, dei fondi per la contrattazione integrativa in misura superiore a quanto previsto dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale.

Il dubbio interpretativo posto dal Comune, anche alla luce delle premesse esposte nell'istanza di parere e degli ulteriori quesiti formulati, giudicati non ammissibili, involge l'esatta interpretazione dei commi 1 e 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014 (rubricato "*Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi*"). Appare utile, al fine di fornire una risposta al quesito posto dal Comune, riprodurre integralmente il testo della disposizioni normativa:

"*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 adottano 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 in 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 entro il 31 maggio di ciascun anno 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 ovvero delle misure di cui al terzo periodo.

L'esposto art. 4 del citato decreto-legge n. 16 del 2014 contiene varie disposizioni, tese, da un lato, a permettere un percorso di recupero 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 (commi 1 e 2) e, dall'altro, a sanare l'eventuale attribuzione al personale di emolumenti non previsti dal CCNL o con modalità e importi in contrasto con quest'ultimo o con la stessa legge (comma 3, non rilevante ai fini della risoluzione del dubbio interpretativo in esame).

Il primo comma dispone, infatti, che le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione 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, 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). In questa ipotesi, la norma impone agli enti di 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. art. 263, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000). Al fine di conseguire l'effettiva riduzione della spesa, per le unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani di riorganizzazione, la norma estende l'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 2, commi 11 e 12, del decreto-

legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 133 del 2012 (collocamento agevolato in pensione, mobilità anche intercompartimentale, utilizzo del rapporto a tempo parziale, etc.).

Il secondo comma del riferito art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, sempre al fine di recupere le risorse per la contrattazione integrativa costituite complessivamente in eccesso rispetto a quanto previsto dal CCNL, o in violazione di norme di finanza pubblica (quali, in particolare, l'art. 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010), introduce 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 (indicate al secondo e terzo periodo del comma 1), nonché di quelli discendenti dall'attuazione dei piani di razionalizzazione delle spese previsti dall'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011 (per un esame della relativa disciplina si rinvia alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 2/2013/QMIG e della scrivente Sezione regionale per la Lombardia n. 439/2013/PAR e n. 441/2013/PAR).

Al fine di verificare l'effettiva osservanza del recupero delle risorse destinate in eccesso negli anni precedenti, la norma impone, infine, a regioni ed enti locali di trasmettere, entro il 31 maggio di ciascun anno, al Dipartimento della funzione pubblica, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ed al Dipartimento per gli affari interni e territoriali, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani di riorganizzazione e delle specifiche misure previste per il contenimento della spesa per il personale.

Come reso evidente dal tenore letterale della disposizione, la disciplina posta dai commi 1 e 2 dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, priva di limite temporale, trova giustificazione nella necessità di operare il recupero delle risorse destinate alla contrattazione integrativa complessivamente costituite in eccesso rispetto ai limiti posti dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale. La disposizione, in sostanza, richiama la regola generale posta dall'art. 40-*bis* del d.lgs. n. 165 del 2001 (obbligo di recupero nella sessione negoziale successiva), che, tuttavia, integra solo in punto di modalità di refusione. In questo senso, i commi 1 e 2 dell'art. 4 in esame, nel prevedere ulteriori possibilità di recupero, diversamente modulate a seconda che l'ente locale abbia o meno rispettato il patto di stabilità interno, 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 (e non altre, quali quelle prospettate dal Comune istante).

L'interpretazione esposta appare, altresì, conforme a quella prospettata dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 agosto 2014, emanata a seguito di un approfondimento formalizzato in seno alla Conferenza Unificata, sulla base del mandato contenuto in precedente Circolare del 12 maggio 2015, a firma congiunta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Ministro per gli Affari regionali e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Anche il ridetto documento evidenzia, infatti, come in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva decentrata (costituzione di un fondo complessivo di ammontare superiore a quanto prescritto dal CCNL o dalla legge) 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 (art. 4, comma 1). Inoltre, solo per gli enti rispettosi del patto di stabilità interno, la legge permette la possibilità di assicurare il sopra indicato recupero anche attraverso la destinazione dei risparmi determinati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione organizzativa, nonché dei piani di razionalizzazione della spesa previsti dall'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge n. 98 del 2011 (art. 4, comma 2).

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
11 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)