

Del. n. 6/2016/PAR



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto Tabbita	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGLIO	consigliere, relatore
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 26 gennaio 2016;

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

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

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

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 n. 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. Emilia Trisciuglio;

PREMESSO

1 - Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota prot. n. 30896/1.13.9, del 2 dicembre 2015, protocollata in data 10 dicembre 2015, una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Monte San Savino che ha formulato numerosi quesiti sulle modalità di recupero delle somme in eccesso stanziato nel fondo risorse decentrate negli anni da 2000 al 2010, in particolare:

- a) se il recupero delle somme illegittimamente stanziato in conseguenza della mancata decurtazione del Fondo risorse decentrate (dal 2000 al 2010) è comunque doveroso per l'ente e debba essere effettuato obbligatoriamente secondo le modalità indicate dall'art. 4, c. 1, d.l. 16/2014, conv. in l. 68/2014;
- b) se detto recupero debba essere effettuato secondo le modalità dell'art. 4, c. 1, d.l. 64/2014 anche con riferimento ai contratti decentrati integrativi sottoscritti prima dell'entrata in vigore del d.lgs.150/2009;
- c) se, in alternativa a tale modalità di recupero, possa procedersi alla ricostruzione del Fondo, anno per anno, al fine di verificare se le somme non portate in decurtazione potessero giustificarsi alla luce delle disposizioni contrattuali al tempo vigenti;
- d) se, in alternativa a tale modalità di recupero, possa procedersi alla predisposizione di piani annuali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa ai sensi dell'art. 16, c. 4 e 5, d.l. 98/2011, conv. dalla l. 111/2011, finanziati con la quota annuale da recuperare, anche in deroga ai vincoli in materia di contenimento della spesa di personale;
- e) se debba procedersi eventualmente anche al recupero delle somme erogate da oltre dieci anni o possa ritenersi maturata la prescrizione.

CONSIDERATO

2 - La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco del Comune interessato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, va osservato che l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di cui all'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, come evidenziato dalle Sezioni riunite di questa Corte, con pronuncia resa

in sede di nomofilachia contabile (del. n. 54/2010), a conferma dell'orientamento già assunto dalla Sezione delle autonomie (del. n. 5/2006), si svolge, non già in un ambito di consulenza di portata generale, ma in relazione alla sola materia della "contabilità pubblica", che, se pure intesa in senso dinamico e riconducibile anche alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, alla sana gestione e agli equilibri di bilancio, non comprende "qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria". La nozione di contabilità pubblica deve assumere, pertanto, "un ambito limitato alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli", nel quadro degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica.

L'attività consultiva della Corte, inoltre, deve riguardare questioni di rilevanza generale, da valutare in astratto e, per non contrastare con la propria posizione di terzietà e indipendenza, non deve avere ad oggetto concreti atti di gestione dell'ente, né, tantomeno, implicare valutazioni su comportamenti o atti che possono prefigurare un'ingerenza o compartecipazione della Corte nella concreta attività amministrativa dell'ente o che possono condurre ad interferenze con le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

Con tali precisazioni e puntualizzazioni, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo oggettivo limitatamente al primo quesito, seppure appaia ovvia l'obbligatorietà dell'applicazione della norma richiamata, mentre è inammissibile per i punti di cui alle lettere b, c, d ed e, sia perché la richiesta è finalizzata ad ottenere istruzioni puntuali su attività amministrative-gestionali riguardanti una fattispecie specifica, che può dar luogo anche all'intervento di altre magistrature, sia perché la medesima fattispecie era stata già oggetto di quesito da parte dell'Ente su cui questa Sezione si è espressa con deliberazione n. 457/2012, a cui si rinvia per i punti coincidenti.

Nel merito, sul punto di cui alla lettera a, appare utile riprodurre integralmente il testo dell'art.4 commi 1, 2 e 3 del d.l. n. 16/2014, conv. dalla l. 68/2014:

“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.

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.”

Il soprarichiamato art. 4 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).

Il primo e il secondo comma della citata disposizione individuano per gli enti che non hanno rispettato i vincoli della contrattazione finanziaria un percorso obbligato e definito per il recupero delle somme illegittimamente erogate (comma 1), agli enti che hanno rispettato il patto di stabilità consente, anche, per il recupero delle somme erogate in eccesso, la possibilità di utilizzo dei risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione delle spese previsti dall'art. 16, commi 4 e 5 del d.l. n. 98/2011, ampliando, così, le forme di recupero (comma 2).

La disciplina contenuta nei commi richiamati, priva di limite temporale, rimanda, quindi, alla regola generale, prevista dall'art.40, comma 3 quinquies del d.lgs.n.150/2001, di obbligo, per la contrattazione decentrata, di rispetto dei vincoli

finanziari fissati dalla legge e dalla contrattazione nazionale e di obbligo di recupero, per gli enti, delle somme erogate in eccesso rispetto a tali vincoli, integrandone la previsione solo per la parte relativa alle modalità di recupero, peraltro, nominativamente individuate e non sostituibili con altre.

Alle modalità di recupero, diversamente modulate a seconda se l'ente abbia o meno rispettato il patto di stabilità, previste, come detto, dai commi 1 e 2 del d.l. n. 16/2014, si aggiunge, ora, la previsione contenuta nell'art. 1, comma 226, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che consente, agli enti che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica (non solo il patto di stabilità), di compensare le somme illegittimamente erogate in eccesso con i risparmi, certificati dai revisori dei conti, che deriveranno dalle misure adottate di riorganizzazione interna, previste dalla manovra (come ai commi 221 e 228).

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Monte San Savino, trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie con nota prot. n. 30896/1.13.9 del 2 dicembre 2015.

Copia della presente deliberazione verrà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e al Sindaco del Comune di monte San Savino.

Firenze, 26 gennaio 2016

L'estensore
f.to Emilia Trisciuglio

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 27 gennaio 2016

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli