

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**la**  
**Corte dei conti**  
**in**  
**Sezione regionale di controllo per la Puglia**

Nella camera di consiglio del 25 settembre 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Severo (FG) trasmessa con prot. n. 0012701 del 1 agosto 2014 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 5 agosto 2014 prot. 0002652-05/08/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.51 del 10 settembre 2014 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 25 settembre 2014;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Severo chiede a questa Sezione un parere circa la possibilità di compensare le somme indebitamente erogate in conseguenza del mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa – da recuperare, a norma dell'art 4 comma 1 d.l. 16/2014 conv. in l. 68/2014, sulle risorse destinate alla contrattazione medesima, 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 del vincolo-con gli importi relativi alle assunzioni contenute nella programmazione per il fabbisogno del personale per il triennio 2013-2015, che saranno detratti dalla programmazione per l'anno 2014.

A tal fine, il Sindaco precisa che:

-il comma 2 dell'art 4 d.l. 16/2014 conv. l. 68/2014 prevede che *"gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità 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 quelli derivanti dall'art 16 commi 4 e 5 della legge 111 del 15.07.2011";*

-il Comune di San Severo ha rispettato il patto di stabilità, come rilevato in sede di approvazione del rendiconto per la gestione 2013;

- l'Ente, nell'adozione della programmazione relativa al personale per l'anno 2014, non intende procedere ad alcune assunzioni oggetto della programmazione del fabbisogno per il personale per l'anno 2013 (un dirigente, un funzionario cat. D3 e n. 2 istruttori cat. C1: nel primo caso si tratta un concorso già bandito ed oggetto di programmazione del fabbisogno per il personale per l'anno 2013, negli altri casi di procedure non avviate).

Alla luce di quanto sopra, il Sindaco chiede se sia possibile la compensazione tra le somme da recuperare a norma del comma 1 dell'art. 4 d.l. 16/2014 e *"gli importi tutti ovvero parzialmente (procedure concorsuali in atto e programmazione per il 2014) riferibili alle assunzioni di cui sopra contenute nella programmazione per il fabbisogno del personale per il triennio 2013-2015, che saranno detratti nella predisponenda programmazione per l'anno 2014. Si precisa che con tale riduzione della programmazione l'Ente adotterà idoneo atto di razionalizzazione organizzativa"*

## DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Severo, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, 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*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, 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.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, 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.

Stante quanto sopra, il quesito proposto dal Comune di San Severo rientra nel perimetro della contabilità pubblica, come sopra delineato, involgendo problematiche relative alla gestione delle spese.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, fermo restando che ogni scelta di gestione è rimessa alla discrezionalità dell'ente.

Passando al merito della richiesta, si chiede se i risparmi derivanti dalle mancate assunzioni contenute nella programmazione per il fabbisogno del personale per il triennio 2013-2015 possano essere portati a compensazione con le somme indebitamente erogate per violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, somme da recuperare integralmente secondo le modalità indicate dall'art 4 comma 1 d.l. 16/2014 conv. in l. 68/2014.

In via preliminare, appare opportuno delineare il perimetro applicativo del comma 1 citato, tracciandone i confini rispetto alla contigua disposizione di cui al comma 3, atteso che solo nel primo caso le somme indebitamente corrisposte sono suscettibili di compensazione con i risparmi effettivamente derivanti dalle misure di riorganizzazione e di razionalizzazione della spesa (mentre per la fattispecie del terzo comma è disposta, alle condizioni e nei limiti ivi previsti, la non applicazione, agli atti di costituzione ed utilizzo dei fondi, del meccanismo di

sostituzione automatica delle clausole nulle previsto dall'art 40 comma 3 quinquies d lgs 165/01)

L'art. 4 del d.l. 16/2014, rubricato *"Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi"* stabilisce le modalità di recupero delle somme indebitamente erogate per mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, prevedendo che il recupero avvenga sulle risorse finanziarie destinate alla suddetta contrattazione *"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"*.

La stessa disposizione, inoltre, prevede, per le regioni e gli enti che non abbiano rispettato i vincoli finanziari di cui sopra, l'obbligo, unitamente al recupero delle somme a valere sul fondo per il trattamento accessorio, di adottare misure di razionalizzazione organizzativa il cui contenuto viene indicato dal legislatore. Infatti, per le regioni le misure di cui sopra si traducono nel contenimento della spesa personale (con una contrazione ulteriore rispetto a quella prevista 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 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"*.

Quanto agli enti locali, le misure di riorganizzazione consistono nella riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto per Ministro dell'interno previsto dall'art 263 Tuel e validi per gli enti in condizioni di dissesto, con applicazione, al personale in soprannumero, delle disposizioni di cui all'art 2 comma 11 e 12 d.l. 95/2012 conv. l. 135/2012 (mobilità, collocamento a riposo per i lavoratori che possiedono i requisiti pensionistici antecedenti alla disciplina introdotta con d.l. 211/2011, procedure di esubero, ecc.)

Ciò posto in relazione all'obbligo di recupero delle somme indebitamente erogate ed all'obbligo di adozione di misure di razionalizzazione organizzativa, il successivo comma 2 introduce la possibilità, per gli enti che hanno rispettato il patto di stabilità, di *"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 dalle misure di razionalizzazione della spesa di cui all'art 16 comma 4 e 5 d.l. 98/2011 conv. l. 111/2011.

Una prima linea interpretativa delle previsioni sopra richiamate è stata tracciata dal Comitato temporaneo composto in seno alla Conferenza Unificata e costituito sulla base della circolare governativa n. 60/GAB del 12 maggio 2014. Nel documento, intitolato *"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"*, il Comitato chiarisce l'ambito applicativo del comma 1 dell'art 4, precisando che la disposizione si applica

alle ipotesi di costituzione dei fondi in violazione dei vincoli finanziari, indirizzandosi agli enti che abbiano superato i limiti posti alla contrattazione decentrata, sia che siffatti limiti derivino da fonti legislative (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. 296/2006) sia che promanino da fonte contrattuale (art 15 CCNL 1 aprile 1999, art 26 CCNL 23 dicembre 1999). Pertanto, il comma 1 dell'articolo in questione pone un obbligo di recupero-con le modalità già sopra chiarite- delle somme indebitamente erogate a seguito della costituzione illegittima del fondo; si tratta di una fattispecie nettamente distinta da quella di cui al successivo comma 3 che, come sottolineato dal Comitato, non sanziona l'illegittima costituzione del fondo, ma la fase successiva dell'utilizzo dello stesso in violazione della disciplina vigente (con particolare riferimento ad indennità non previste dal CCNL o in misura differente da quella stabilita dal CCNL, nonché al mancato rispetto dei principi di selettività con riferimento all'attribuzione della premialità e della carriera).

Mentre all'utilizzo illegittimo del fondo si applica la disciplina del comma 3 (che, nei casi ivi previsti, esclude la nullità e la sostituzione automatica delle clausole in contrasto con i vincoli e i limiti imposti dalle norme di legge e dalla contrattazione collettiva nazionale), la compensazione di cui al comma 2 rimane circoscritta ai casi di determinazione del fondo in contrasto con i vincoli finanziari prevista dal comma 1 ed opera con riferimento ai soli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità.

Rileva, inoltre, il Comitato che *"il secondo comma dell'art 4 del decreto legge 6 marzo 2014 n. 16 offre agli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità interno la possibilità di assicurare il recupero di cui al comma 1 attraverso la prioritaria destinazione dei risparmi di spesa effettivamente determinati a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione organizzativa descritte dal comma 1- per la quota eccedente il legittimo limite di spesa-nonché derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 (piani triennali di riduzione e riduzione e riqualificazione della spesa)".* Il richiamo ai commi 4 e 5 dell'art 16 vale a precisare che *"il risparmio destinabile allo scopo compensativo può essere anche il cento per cento di quello conseguente all'adozione di piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa (comma 4), peraltro al netto delle economie 'già previste dalla normativa vigente' (comma 5) poiché non si tratta di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione collettiva decentrata (in questo caso limitate alla quota massima del 50% del risparmio stesso), bensì-e viceversa-alla copertura delle quote di fondo decentrato da recuperare per superamento dei vincoli finanziari".*

Ciò posto e venendo all'oggetto della richiesta di parere, ritiene questa Sezione che la disposizione in esame abbia carattere chiaramente eccezionale, in quanto introduce una sorta di "sanatoria" per le fattispecie di illegittima costituzione dei fondi della contrattazione integrativa. Stante la natura eccezionale della disposizione, la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione anche di un eventuale ampliamento in via analogica del campo di applicazione.

Da quanto appena osservato discende che la compensazione di cui al comma 2 della disposizione in esame non può operare al di fuori delle ipotesi ivi espressamente contemplate.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Severo (FG)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 25 settembre 2014.

Il Relatore

Il Presidente f.f.

F.to Carmelina Adesso

F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 09/10/2014

Il Direttore della Segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo