



LA CORTE DEI CONTI
Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

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

nell' adunanza del 20 dicembre 2016 ha reso la seguente

PRONUNCIA

- esaminata la relazione sul bilancio consuntivo 2014 del Comune di LOANO (SV), inviata dall'organo di revisione alla Sezione regionale di controllo per la Liguria della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

- visti i chiarimenti e le precisazioni forniti, a seguito di richiesta formulata dal magistrato istruttore, dall'Amministrazione con le note 22 luglio 2016, n. 26.201, 19 agosto 2016, n. 29.034, 5 ottobre 2016, n. 34.008, 14 ottobre 2016, n. 35.293 e 14 novembre 2016, n. 39.105;

- vista la conseguente richiesta del magistrato istruttore di deferimento della questione all'esame collegiale per l'adozione della pronuncia specifica ex articolo 148-bis TUEL;

- uditi nell'adunanza del 24 febbraio 2016 il magistrato relatore, Dott. Alessandro Benigni e, in rappresentanza dell'Amministrazione comunale, il Segretario Comunale, Dott.ssa Rosetta Barbuscia e il Dirigente responsabile del Servizio Organizzazione e Gestione delle Risorse Umane, Dott. Gianluigi Soro;

FATTO

Nella relazione inviata per il controllo finanziario sul bilancio consuntivo 2014 si attesta, al punto 7.1.3 della Sezione II, l'assenza di misure di recupero di somme precedentemente erogate in maniera indebita mediante il riassorbimento delle stesse, negli esercizi successivi, con quote annuali.

Dall'esame degli atti acquisiti nella fase istruttoria (in particolare, dalla determinazione dirigenziale 20.11.2014, n. 155) risulta, invece, l'applicazione negli esercizi 2013 e 2014 di tale misura resasi necessaria a seguito dell'accertamento, da parte della RGS, del superamento dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa nei precedenti esercizi 2011 e 2012.

Richiesto di spiegazioni, il Comune di Loano, ha precisato che la mancata indicazione di tale misura nella relazione - questionario è stata dovuta ad un errore del dirigente responsabile.

Nel merito, gli atti acquisiti hanno consentito di riscontrare l'assenza di una regolare ed efficace certificazione del Nucleo di Valutazione, richiesta dall'articolo 15, comma quattro, del CCNL 1 aprile 1999 al fine di integrare il

fondo con eventuali risorse economiche disponibili, sino all'1,2% del monte salari del 1997 (ai sensi dell'articolo 15 comma 2 del medesimo CCNL), relativamente ai soli esercizi 2010 e 2011.

In particolare, in risposta all'espressa richiesta di produzione delle certificazioni relative a quegli anni, è stato prodotto un verbale della seduta del 14 ottobre 2016 in cui l'attuale Nucleo di Valutazione, in composizione diversa da quella presente all'epoca dei fatti, si limita ad affermare che *"pur non avendo precisa evidenza dell'espresso collegamento tra le risorse afferenti all'incremento ex art. 15 c. 2. CCNL 1999 e specifici obiettivi di produttività, sussistevano tuttavia sia le disponibilità a bilancio che l'approvazione del piano degli obiettivi, ivi compresa l'individuazione degli obiettivi strategici"*.

A seguito di specifica richiesta del magistrato istruttore di indicare espressamente se il Nucleo avesse accertato o meno l'espressa destinazione degli incrementi, ex articolo 15 comma 2 CCNL citato, al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità, come richiesto dal comma 4 dello stesso articolo, il medesimo ha successivamente indicato, con dichiarazione senza data acquisita il 14 novembre 2016, che *"non sussiste formale correlazione tra le risorse oggetto di integrazione di cui all'art. 15 comma 2 ed obiettivi specifici"*.

All'odierna adunanza, il Comune rileva come, a proprio modo di vedere, la irregolarità riscontrata sia di ordine puramente formale e non sostanziale, dal momento che, comunque, gli obiettivi erano stati previsti all'inizio dell'anno ed erano stati raggiunti, pur in assenza dell'attestazione

richiesta e non concedibile oggi.

In subordine chiede che il recupero della somma sia dilazionato in un numero di anni superiore a quello formalmente previsto dalla legge.

DIRITTO

1. I fatti emersi dalla documentazione in atti consentono alla Sezione di accertare l'effettiva sussistenza delle criticità rilevate in sede istruttoria.

2. In primo luogo, non si può non evidenziare l'aspetto dell'erronea compilazione del questionario, riportante un dato non corrispondente alla realtà giuridico - contabile ed emerso solo grazie all'analisi dei documenti successivamente prodotti. Ciò è tanto più rilevante ove si consideri che la sola lettura del questionario, che sembrava indicare una situazione del tutto in regola, avrebbe potuto condurre a soprassedere su tale aspetto dell'attività dell'ente locale, non consentendo di fare emergere le irregolarità finanziarie, che successivamente si descriveranno.

A prescindere dalla volontarietà o meno della situazione creatasi nel fatto concreto, relativamente alla quale non si hanno elementi per compiere ulteriori valutazioni, si deve sottolineare come gli enti locali, soprattutto quelli strutturati come il Comune di Loano che ha 135 dipendenti in servizio¹, devono prestare la dovuta attenzione e ponderazione alla trasmissione dei dati all'Organo di revisione, che ha poi il compito di trasferirli nel documento successivamente inviato alle Sezioni regionali di controllo per le necessarie verifiche finanziarie.

¹ Pag. 47 della Relazione - questionario 2014.



3. La situazione di merito, come precedentemente esposto, riguarda l'assenza, riferita ai soli esercizi 2010 e 2011, dell'accertamento, da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività, ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità.

Tale accertamento non è stato effettuato dagli organi competenti all'epoca dei fatti, mentre il Nucleo di Valutazione oggi in carica, dopo avere valutato tutti gli atti e i provvedimenti, non è stato in grado di certificare la sussistenza dei presupposti richiesti dal contratto collettivo nazionale, sottolineando solamente la circostanza, del tutto diversa, della disponibilità a bilancio delle somme erogate negli esercizi di competenza.

4. Come già sottolineato da questa Sezione in altra sede (pronuncia specifica 18 aprile 2016, n. 39, riguardante la Provincia di Savona), la certificazione del soggetto competente, che può essere alternativamente il Nucleo di valutazione o il Servizio di controllo interno, è, al pari di tutte le funzioni di controllo preventivo - di legittimità o di merito -, *condicio iuris* di legittimità per l'inserimento delle relative somme nel fondo delle risorse decentrate.

Si tratta, in altre parole, di una fattispecie unitaria a formazione progressiva che trova la sua prima fase nell'inserimento delle risorse nel fondo e si perfeziona con l'attestazione, del Nucleo di Valutazione o del Servizio di controllo interno, della sussistenza dei requisiti di legge e contrattuali. Il mancato perfezionamento del complesso procedimento implica non una semplice irregolarità formale, come sostenuto dall'ente locale, bensì

l'impossibilità giuridica di considerare tali risorse presenti nel fondo e, quindi, la sua illegittimità, sia pure limitata al relativo ampliamento del medesimo, presupposto prodromico per la distribuzione delle risorse al personale non dirigente, che devono considerarsi come non esistenti.

Nella fattispecie in esame, è stato accertato che negli anni 2010 e 2011, in assenza delle attestazioni richieste dalle norme contrattuali, il fondo per le risorse decentrate per il personale non dirigente sia stato annualmente integrato con la somma complessiva di **euro 66.658,85**, (**euro 35.759,80** nell'esercizio 2010 e **euro 30.899,05** nell'esercizio 2011).

Peraltro, anche l'attuale Nucleo di Valutazione, pur con tutta la sua buona volontà, non ha potuto realisticamente confermare la sussistenza dei presupposti richiesti dall'articolo 15, comma 4, CCNL citato, limitandosi a indicare che il bilancio era in grado di sostenere tale erogazioni (circostanza del tutto diversa ed estranea all'ambito che qui interessa).

Tale aspetto sottolinea che non si tratta di una carenza puramente formale, in quanto non si è rinvenuta nella documentazione in possesso del Comune, la presenza di atti che collegassero i maggiori proventi all'effettivo conseguimento di maggiore produttività a parità di livello di servizio, requisito richiesto dal contratto collettivo nazionale per l'erogazione delle somme.

Pertanto, si ritiene che, limitatamente agli anni 2010 e 2011, il fondo per le risorse decentrate del personale non dirigente sia stato illegittimamente incrementato ogni anno delle somme sopra riportate, fino a giungere ad un ammontare complessivo di **euro 66.658,85** e che la relativa somma debba essere recuperata secondo le modalità successivamente esposte.

5. L'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, stabilisce che "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. 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. 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 ... 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".

L'articolo 4, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 16 del 2014 citato dispone, invece, che "fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai

M

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, 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 dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”.

Il citato articolo 4, introdotto nel decreto “Salva Roma” per affrontare il diffuso problema, reso sempre più evidente dalle varie verifiche ispettive della RGS, della non corretta applicazione dei contratti collettivi nazionali da parte degli enti locali, prevede una differente disciplina, nei commi 1 e 3, di non agevole lettura.

Il primo comma (che impone, oltre al recupero delle somme indebitamente erogate, anche l'adozione obbligatoria di misure di razionalizzazione del personale e la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri di deficitarietà strutturale) si applica nelle ipotesi in cui i fondi siano stati costituiti in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa; il terzo comma (che introduce, invece, la sanatoria delle irregolarità pregresse, purché commesse entro il 31 dicembre 2012) si riferisce alle fattispecie della destinazione delle risorse, in maniera non aderente al dettato contrattuale.

Peraltro, la non perspicua formulazione delle due norme inserite nel medesimo articolo ha comportato l'insorgenza di problemi interpretativi (quale

ad esempio la nozione di "vincoli finanziari" il cui mancato rispetto impone l'azione di recupero, non essendo operante la sanatoria prevista dal comma 3), che hanno richiesto l'emanazione di una circolare interpretativa da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri². Detta circolare chiarisce come l'articolo 15 del CCNL 1 aprile 1999 rientri nelle norme che pongono vincoli finanziari all'espletamento della contrattazione collettiva, in quanto costituiscono "*facoltà di incremento delle risorse*" medesime.

Ne consegue, secondo la condivisibile interpretazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che:

- l'ente locale deve procedere al recupero delle somme laddove il fondo sia stato incrementato in assenza di tutti i presupposti richiesti dalle norme legali e contrattuali (in questo caso la mancata attestazione da parte del Nucleo di Valutazione o del Servizio di Controllo Interno);
- sono soggette allo stesso obbligo di recupero anche le somme corrispondenti alle indennità e ai premi di produttività non dovuti;
- deve, comunque, ritenersi sempre esclusa la possibilità di procedere alla ripetizione delle somme indebite direttamente sui dipendenti e sui dirigenti.

Tale indirizzo interpretativo è già stato confermato, in giurisprudenza, dal Tribunale di Firenze, con la sentenza 4 settembre 2015, n. 888, e dalla Sezione Lavoro della Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza 9 dicembre 2015, n. 24834.

Nell'azione di recupero l'ente potrà avvalersi dell'articolo 1, comma 226, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che consente agli enti locali che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica

² Circolare 12 agosto 2014, n. 10.946 A-4.17.1.14.

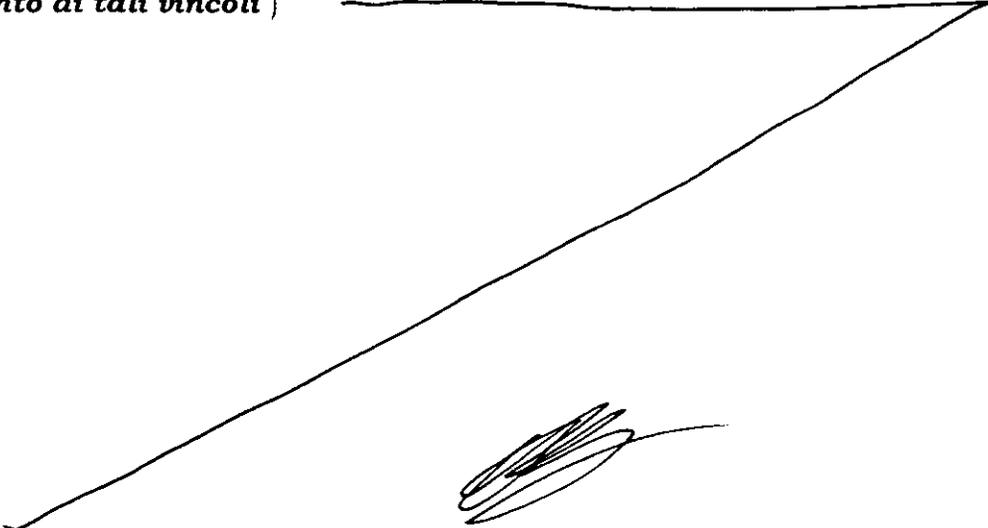
4

67

di compensare le somme da recuperare con i risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi del comma 221 (eliminazione di duplicazione di posizioni dirigenziali) comprensivi di quelli derivanti dall'applicazione del comma 228 (risparmi di spesa conseguente al pensionamento del personale dipendente).

Pertanto, il Comune di Loano sarà tenuto, negli anni 2017 e 2018, a recuperare la somma complessiva di **euro 66.658,85** sul fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, con le modalità previste dall'articolo 4, primo e secondo comma del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014.

Sul punto, infine, non può essere accolta la richiesta subordinata, proposta dal Comune di Loano di ripartire il recupero della somma in un numero di esercizi superiore rispetto agli anni in cui si sono riscontrate le violazioni, a causa del tenore letterale della legge che prevede espressamente l'inderogabilità di tale limite temporale (*"le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente 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"*)



P.Q.M.

Visti gli articoli 148-*bis* TUEL; 4, comma 1 e 2 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014; 15 del CCNL 1 aprile del 1999,

ACCERTA

- la non veridicità della relazione - questionario dell'organo di revisione contabile del Comune di Loano, laddove nella parte settima della Sezione II, non ha attestato l'avvenuto adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 4 decreto-legge n. 16 del 2014;
- l'illegittima costituzione del fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, per gli anni 2010 e 2011, limitatamente all'inserimento della somma complessiva di **euro 66.658,85**, per la mancata attestazione, da parte del Servizio di controllo interno, della verifica della sussistenza delle effettive disponibilità di bilancio, venutesi a formare a seguito di processi di riorganizzazione di varie attività amministrative, nonché dell'accertamento degli obiettivi di produttività e di qualità prodromiche all'inserimento della somma nel fondo per la successiva assegnazione, nei sensi di cui in motivazione;

INVITA

- il Comune di Loano a intraprendere, negli anni 2017 e 2018, le azioni di recupero delle somme illegittimamente corrisposte, negli esercizi 2010 e 2011, nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

- la trasmissione di copia della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Loano per la predisposizione delle misure idonee e da comunicare a questa

Sezione entro il termine di sessanta giorni, ai sensi dell'articolo 148-bis TUEL, nonché per la pubblicazione, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, sul sito internet dell'Amministrazione.

Manda alla Segreteria della Sezione per i relativi adempimenti, comprensivi di quelli relativi all'inserimento della pronuncia nel sito internet della Sezione.

Così deciso in Genova, nelle Camere di consiglio del 20 dicembre 2016

Il Magistrato estensore

(Alessandro Benigni)



Il Presidente f.f.

(Angela Prià)



P. Depositato in segreteria il 21-12-2016
IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott.ssa Antonella Sfellina)

