CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA

LA SEZIONE, SULLA BASE DELLE RELAZIONI INVIATE DALLA PROVINCIA DI SAVONA, IN OTTEMPERANZA ALLE PRESCRIZIONI DISPOSTE NELLE DELIBERAZIONI DELLA SCRIVENTE SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO N. 39/2016 E N. 76/2016 PRENDE ATTO DELLE MISURE DI RECUPERO FINANZIARIO, ATTUATE DALLA PROVINCIA DI SAVONA, NEL CORSO DEGLI ESERCIZI 2017, 2018 E 2019, DELLE RISORSE AFFLUITE IN ECCESSO, IN ANNI PRECEDENTI, AI FONDI PER LA CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA DEL PERSONALE DIRIGENTE E NON DIRIGENTE, SI RISERVA LA VERIFICA DELLA SUCCESSIVA ATTUAZIONE DEL PROGRAMMATO PIANO DI RECUPERO FINANZIARIO ALL'ATTO DEL RICEVIMENTO, DA PARTE DEL SEGRETARIO GENERALE PRO TEMPORE, DELLE PROSSIME RELAZIONI ANNUALI, VISTATE DAL DIRIGENTE COMPETENTE, NONCHÉ CERTIFICATE DAL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI, LA PRIMA DELLE QUALI DA INVIARE ENTRO IL 15 GENNAIO 2021

Deliberazione 21 gennaio, n. 9/2020/SRCLIG



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere (relatore)
Claudio GUERRINI	Primo Referendario
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario

nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214;
viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1;
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
visto l'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

Facendo seguito alla verifica amministrativo–contabile eseguita presso la Provincia di Savona dai Servizi Ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF-RGS-SIFIP) dal 2 maggio al 25 giugno 2012, trasmessa alla scrivente Sezione regionale di controllo il 16 novembre 2012, avente ad oggetto gli esercizi finanziari 2006-2011 (e delle successive note n. 2234 del 13 gennaio 2015 e n.

68039 del 4 settembre 2015), con cui il predetto Ministero ha ritenuto conclusa la fase di propria competenza, rinviando, per ulteriori valutazioni, ai competenti Uffici della Corte dei conti, questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 39/2016, depositata il 18 aprile 2016, ha accertato:

- l'illegittima costituzione del fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, per gli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, limitatamente all'inserimento, in ogni esercizio, della somma di euro 89.701, stante 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 amministrativa, nonché dell'accertamento degli obiettivi di produttività e di qualità, prodromiche alla successiva assegnazione;

- l'illegittima costituzione del fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, per gli anni 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011, limitatamente all'inserimento, in ogni esercizio, della somma di euro 48.000 per "*nuove competenze attribuite alla Provincia dall'anno 2000*" e di euro 42.000 per "*la riorganizzazione in corso e la creazione del nuovo settore denominato Sviluppo Economico*", in assenza dell'attestazione, nel contratto integrativo decentrato, della sussistenza dei presupposti prescritti dal CCNL.

Sulla base dei ridetti accertamenti, la Sezione ha invitato la Provincia di Savona a intraprendere le azioni di ripiano delle somme illegittimamente corrisposte, osservando le modalità previste dall'art. 4, primo e secondo comma, del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014 (recupero sui fondi per la contrattazione decentrata degli anni successivi ovvero eventuale utilizzazione dei risparmi da piani triennali di razionalizzazione della spesa), ricordando, a tal fine, le ulteriori facoltà concesse dall'art. 1, comma 226, della legge n. 208 del 2015, che consente agli enti locali di utilizzare, altresì, i risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa adottate ai sensi dei precedenti commi 221 (rideterminazione delle posizioni dirigenziali) e 228 (rinuncia o differimento delle capacità assunzionali conseguenti al pensionamento di personale).

Nello specifico, la Provincia di Savona è stata chiamata, nell'arco temporale 2017-2022, a recuperare, sul fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, la somma complessiva di euro 538.206 e, sul fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, la somma complessiva di euro 540.000.

Con la successiva deliberazione n. 79/2016, la Sezione, nel prendere atto delle misure di recupero pianificate dalla Provincia di Savona (deliberazione di Consiglio n. 50 del 14 giugno 2016), ha invitato a relazionare, nel mese di dicembre di ogni anno (a partire dal 2017 e fino al 2022), sugli effettivi recuperi intervenuti e sull'andamento di eventuali contenziosi, rammentando

che il mancato rispetto di tali adempimenti potrebbe configurare ipotesi di responsabilità erariale in caso di mancato recupero delle somme illegittimamente affluite ai fondi in passato.

Il dirigente del Settore Affari generali e personale, con nota n. 65793 del 18 dicembre 2019, ha inviato la suddetta relazione per il 2019, facendo seguito a quella già trasmessa, per il 2018, in data 18 dicembre 2018 prot. n. 63900 e, per il 2017, in data 28 dicembre 2017 prot. 60363 (per le quali la Sezione ha già adottato apposita pronuncia, da ultimo con deliberazione n. 22/2019/PRSP). Il magistrato istruttorie ha chiesto al Presidente della Sezione di fissare adunanza in camera di consiglio al fine di valutare, collegialmente, l'avvenuto recupero, per le quote annue 2019, delle somme di cui è stato accertato l'afflusso illegittimo ai fondi per la contrattazione integrativa dalla citata deliberazione n. 39/2016. Il Presidente, con ordinanza n. 1/2020, ha convocato il collegio per la camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati.

L'art. 3, comma 1, lett. *e),* del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-*bis*, il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali. In base all'art. 148-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno*", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di

accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*". Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *e),* del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano distinto rispetto a quelli sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria e tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.).

Appare opportuno, nel caso specifico, ricordare, altresì, come l'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014, abbia introdotto varie disposizioni, limitate inizialmente a regioni ed enti locali, tese, da un lato, ad ampliare l'arco temporale e le risorse utilizzabili ai fini del recupero dei fondi per la contrattazione integrativa costituiti in misura eccedente a quella prevista dal CCNL di comparto o in violazione dei limiti di finanza pubblica (commi 1 e 2, oggetto dell'accertamento contenuto nelle citate deliberazioni della Sezione n. 39/2016 e n. 76/2016) e, dall'altro, a "*sanare*", entro un arco temporale predeterminato, l'eventuale attribuzione al personale di emolumenti non previsti dal CCNL ovvero con modalità o importi in contrasto con quest'ultimo o con la stessa legge (comma 3).

Una disciplina similare è stata poi estesa a tutte le pubbliche amministrazioni dall'art. 40, comma 3-*quiquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, come novellato dagli artt. 11, comma 1, lett. f), e 22, comma 7, del d.lgs. n. 75 del 2017 (sistema normativo che, nella formulazione previgente, imponeva il recupero integrale delle risorse affluite in eccesso ai fondi per la contrattazione integrativa nella "*sessione negoziale successiva*").

Per approfondimenti sulla normativa sopra indicata può farsi rinvio alle deliberazioni della scrivente Sezione regionale di controllo n. 39/2017/PAR, n. 64/2017/PAR e n. 82/2017/PRSP, nonché a quelle adottate dalle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia (deliberazioni n. 224/2015/PRSP, n. 307/2015/PRSP, n. 271/2015/PAR e n. 249/2017/PAR), per il Veneto (deliberazioni n. 289/2015/PAR e n. 256/2016/PAR) per la Puglia (deliberazione n. 59/2016/PAR) per la Toscana (deliberazioni n. 98/2017/PAR e n. 165/2017/PAR).

La valutazione delle azioni di recupero attuate dalla Provincia di Savona

La relazione inviata dal dirigente del Settore Affari generali e personale della Provincia di Savona, in ordine alle misure di recupero adottate nel corso dell'esercizio 2018, ricordava che queste ultime erano state formalmente programmate con la citata delibera di Consiglio n. 50 del 14 giugno 2016. Avverso il ridetto provvedimento sono stati notificati tre ricorsi, promossi da dipendenti della Provincia (sia cessati che in servizio) innanzi al Tribunale amministrativo regionale della Liguria, tesi al suo annullamento (inoltre, erano stati preannunciati altri contenziosi davanti al Giudice ordinario, nel caso di recupero delle somme a suo tempo corrisposte).

Il TAR Liguria, con sentenze n. 614/2017 e n. 615/2017, ha dichiarato inammissibili, per difetto di giurisdizione, due dei tre predetti ricorsi (mentre il terzo risulta tuttora pendente, in attesa della fissazione dell'udienza di discussione nel merito).

Nello specifico, nel 2017 la somma recuperata, direttamente sul fondo per le risorse decentrate del personale non dirigente è stata pari a euro 132.769, di cui euro 92.225 utilizzando le economie dell'anno precedente ed euro 40.544 sul fondo di competenza 2017, pari a 1/11 del debito residuo complessivo (pari a euro 445.984, frutto della sottrazione, dall'importo iniziale di euro 538.206, della somma di euro 92.225, recuperata dalle economie degli esercizi precedenti).

Con riferimento alla rateizzazione esposta, la relazione ricorda che il ripiano è stato programmato in undici annualità, facendo uso delle facoltà concesse, a tutte le pubbliche amministrazioni, dall'art. 11, comma 1, lett. f), del d.lgs. n. 75 del 2017 (già attribuite, ai soli enti locali, dall'art. 1, comma 15-*quater* del decreto-legge n. 244 del 2016, convertito dalla legge n. 19 del 2017). Queste ultime due norme, non ancora emanate al momento del deposito delle deliberazioni della Sezione n. 39/2016 e n. 76/2016, hanno ampliato le facoltà di recupero delle risorse affluite illegittimamente in eccesso ai fondi per la contrattazione integrativa del personale, sia degli enti locali che delle altre pubbliche amministrazioni.

In particolare, l'art. art. 11, comma 1, lett. *f)*, del d.lgs. n. 75 del 2017, novellando il testo dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, ha sostituito il sesto periodo della predetta disposizione con i seguenti: "*In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non*

superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero".

A conferma dell'integrazione dei presupposti per l'applicabilità di quanto previsto dalla norma sopra esposta (già oggetto di analisi generale, da parte della scrivente Sezione nella deliberazione n. 64/2017/PAR, ai cui contenuti può farsi rinvio), in particolare a dimostrazione delle misure di contenimento della spesa attuate dalla Provincia di Savona, la relazione 2017 ricordava la stipula di convenzioni con altri enti per il servizio di segreteria e per la condivisione dei sistemi informativi. Inoltre, per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie, rimandava al piano approvato nel 2015 (in base all'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190 del 2014), le cui azioni programmate sono state fatte proprie anche dalla successiva revisione straordinaria formalizzata nel 2017 (in aderenza all'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016), dalla cui attuazione sono stati incassati euro 1.935.862 a titolo di cessione delle partecipazioni nelle società "*Aeroporto di Villanova d'Albenga spa*", "*Autostrada Albenga-Garessio-Ceva spa*" e "*Banca Etica scpa*", nonché per la liquidazione di "*Cengio Sviluppo scpa*" (oltre ad aver eliminato la spesa relativa ai contributi che la Provincia versava per il piano industriale della società "*Aeroporto di Villanova d'Albenga spa*", pari a euro 117.000 annui). La relazione ricorda, inoltre, la fusione per incorporazione della società ACTS spa in TPL Linea srl, con i conseguenti risparmi gestionali, a cui si aggiunge quello delle somme che erano versate dalla Provincia per il piano industriale di ACTS spa (euro 254.000 annui).

Per quanto concerne le azioni attuate nel successivo esercizio 2018, la relazione inviata a suo tempo dalla Provincia confermava il recupero, direttamente a valere sul fondo annuo per la contrattazione, di euro 40.544 (pari a 1/11 del residuo debito), oltre ad euro 1.501, aventi titolo nelle risorse derivanti dalla riduzione, limitatamente al secondo semestre 2018, degli incarichi di posizione organizzativa (che, in sede di contrattazione decentrata, erano stati destinati al recupero del debito in esame), per un totale di euro 42.045.

Anche per il 2019 la somma recuperata, direttamente sul fondo delle risorse decentrate per il personale non dirigente, è stata di euro 40.544 (pari a 1/11 del debito).

A dimostrazione delle ulteriori misure di contenimento della spesa adottate, la relazione rimanda alla precedente inviata in 28 dicembre 2017, con particolare riferimento ai risparmi di spesa derivanti dalle numerose convenzioni stipulate con altri enti.

Per il fondo per le risorse decentrate del personale dirigente, le somma da recuperare, a partire dal 2017, indicata nella deliberazione n. 39/2016, ammontavano a euro 540.000.

Anche in questo caso il recupero è stato programmato in misura annua pari al 25% del fondo, in applicazione del citato art. 11, comma 1, lett. f), e dell'articolo 22, comma 7, del d.lgs. n. 75 del 2017, anche alla luce dell'esiguo numero di dirigenti in servizio, ridotto a sole 2 unità (mentre le mensilità lavorate dai dirigenti, i cui oneri hanno gravato sul fondo nelle annualità dal 2006 al 2011, erano state pari a 76,81, corrispondenti a 6,40 unità medie per anno).

Nello specifico, per il 2017 la somma recuperata è stata pari a euro 41.967, mentre nel 2018 si è ridotta a euro 37.985 (pari al 25 per cento del fondo) e come tale mantenuta anche nel 2019. Il percorso di recupero palesato dall'Amministrazione, conforme alla lettera della norma (sopra riportata), comporta, in prospettiva, il ripiano in un arco temporale superiore agli undici anni, adottato per i fondi del personale non dirigente. Appare, pertanto, opportuna la valutazione di eventuali ulteriori, differenti, azioni di recupero, nell'ambito delle possibilità offerte dalla legge, anche non riguardanti le risorse che affluiscono ai fondi per la contrattazione integrativa, al fine di rendere possibilmente omogenei i due percorsi temporali.

Si riporta prospetto complessivo di sintesi a tutto l'esercizio 2019.

	Personale dirigente	Personale non dirigente
Totale da recuperare	**538.206**	**540.000**
2017	41.967	132.769
2018	37.985	42.045
2019	37.985	40.544
Totale recuperato	**117.937**	**215.358**
Da recuperare	**420.269**	**324.642**

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Liguria, sulla base delle relazioni inviate dalla Provincia di Savona, in ottemperanza alle prescrizioni disposte nelle deliberazioni della scrivente Sezione regionale di controllo n. 39/2016 e n. 76/2016

prende atto

delle misure di recupero finanziario, attuate dalla Provincia di Savona, nel corso degli esercizi 2017, 2018 e 2019, delle risorse affluite in eccesso, in anni precedenti, ai fondi per la contrattazione integrativa del personale dirigente e non dirigente

riserva

la verifica della successiva attuazione del programmato piano di recupero finanziario all'atto del ricevimento, da parte del Segretario generale *pro tempore*, delle prossime relazioni annuali, vistate dal Dirigente competente, nonché certificate dal Collegio dei revisori dei conti, la prima delle quali da inviare entro il 15 gennaio 2021.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione al Presidente della Provincia di Savona e al Collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet della Provincia.

Il magistrato relatore	Il Presidente
Donato Centrone	Fabio Viola

Depositato in segreteria il 21 gennaio 2020

Il funzionario preposto

(Antonella Sfettina)