



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

nella Camera di consiglio del 12 giugno 2015

composta dai seguenti magistrati:

Anna Maria Carbone Prosperetti	Presidente;
Carmela Mirabella	Consigliere;
Rosalba Di Giulio	Consigliere relatore;
Donatella Scandurra	Consigliere;
Elena Papa	Referendario;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTE la L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di controllo della Corte dei conti;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTA la Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.14/2000 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché da ultimo con deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il D.Lgs. 18 agosto 2000, n.267, recante il T.U. delle leggi

sull'ordinamento degli Enti Locali;

VISTA la L. 4 marzo 2009, n. 15;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 3 luglio 2009, n. 9, recante “Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 15 aprile 2010, n. 8 recante “Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva”;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto n.2 del 2015, con il quale il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione Regionale di Controllo per il Lazio;

CONSIDERATA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Tarquinia, con nota del 17 febbraio 2015 n.4932, acquisita al protocollo della Sezione con il n.1099 del 25 febbraio 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.29 del 9 giugno 2015, con cui la Sezione Controllo per il Lazio è stata convocata in data odierna per l'esame collegiale della predetta questione consultiva;

UDITO, nella camera di consiglio del 12 giugno 2015 il relatore Cons. Rosalba Di Giulio;

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe, non inoltrata a questa Sezione tramite il C.A.L., il Sindaco del Comune di Tarquinia ha formulato richiesta di parere in

materia di recupero di emolumenti indebitamente erogati ai propri dipendenti appartenenti al Corpo di Polizia Locale, in quanto risultati non dovuti all'esito di una verifica effettuata dal MEF (Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato generale di Finanza) sul periodo 2004-2008, per chiedere se il recupero di quanto indebitamente percepito dai dipendenti vada effettuato al lordo o al netto delle trattenute previdenziali, assicurative e fiscali.

CONSIDERATO

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono investite, dall'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, del potere di rendere pareri, ma l'esercizio della funzione consultiva è subordinato alla previa verifica in concreto della coesistenza di due requisiti di ammissibilità: sotto il profilo soggettivo deve sussistere la legittimazione dell'organo richiedente, che deve essere il legale rappresentante di uno degli Enti previsti dalla L. n.131 del 2003 e, sotto il profilo oggettivo, il quesito prospettato deve riguardare la materia della contabilità pubblica.

Nella specie, in relazione al **profilo soggettivo**, la richiesta di parere è ammissibile, in quanto presentata a firma del Sindaco pro-tempore, soggetto munito di generali poteri di rappresentanza politico-istituzionale e dunque legittimato ad esprimere la volontà e ad impegnare l'Ente locale verso l'esterno (art. 50 TUEL).

Occorre evidenziare che, peraltro, la richiesta pare essere stata ritualmente inoltrata dal Comune di Tarquinia per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.), previsto dall'art.123, 4° comma, Cost. ed istituito dall'art. 66 dello Statuto della Regione Lazio, nonché disciplinato -nei suoi

profili attuativi- dalla legge regionale 1/2007, ma la Sezione ne ha invano atteso la trasmissione e non essendo intervenuta dal CAL -a tutt'oggi- dal febbraio 2015, ha proceduto ad inserirlo all'odierno ordine del giorno sulla base della mera comunicazione effettuata dal Comune.

Sotto il **profilo oggettivo**, la richiesta di parere è del pari ammissibile, poiché il quesito è direttamente attinente all'interpretazione ed all'applicazione di disposizioni relative alla spesa del personale, la cui applicazione ha un effetto diretto sul mantenimento degli equilibri di bilancio dell'Ente e, dunque, rientra nella pur ristretta e sostanziale nozione di "contabilità" che si ritiene strumentale all'esercizio della funzione consultiva *ex lege* n.131/03.

Giova in proposito ricordare che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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 (S.R. Delibera n. 54, del 17 novembre 2010).

Per cui possono essere esaminate in sede consultiva, accanto alle questioni riconducibili al concetto di contabilità pubblica - intesa come sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici "anche quelle materie che risultano connesse alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza

pubblica ed in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (S. R. Corte conti deliberazione n.14 dell'8 marzo 2011).

Il limite conformativo della funzione consultiva della Sezione di controllo è da identificarsi, da un canto, nell'escludere qualsiasi possibilità di intervento nella concreta attività gestionale ed amministrativa ricadente nella esclusiva competenza dell'Ente locale; dall'altro nell'evitare che l'esercizio della funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi, soprattutto giurisdizionali.

La funzione consultiva di cui al comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere in ogni caso ricollegata al precedente comma 7, 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, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta, pertanto, a limitare l'esame del quesito sotto un profilo giuridico generale ed astratto di pura contabilità, senza scendere in valutazioni del caso concreto, suscettibili altrimenti di determinare un'ingerenza della Corte nella discrezionale attività dell'Ente.

Quanto agli specifici termini del quesito ermeneutico, il Sindaco del Comune di Tarquinia ha preliminarmente esposto che, nell'anno 2009, il Comune è stato sottoposto ad una verifica da parte del MEF il quale, in relazione al periodo 2004-2008, ha rilevato una non corretta applicazione cumulativa dei benefici di cui agli articoli 22 e 24 del CCNL del 14 settembre 2009 al personale turnista appartenente al Corpo di Polizia Municipale.

Vi è stato, com'è noto, nella prassi amministrativa e giurisprudenziale, un acceso dibattito circa la cumulabilità -per tali turnisti- degli aumenti retributivi di cui all'art.22, comma 5, del citato CCNL che, a compensazione del disagio correlato all'articolazione dell'orario in turni, prevede una "indennità di turno" (consistente nella maggiorazione della retribuzione mensile del personale "turnista", con fissazione di specifiche percentuali per il lavoro turnario cadente nelle festività,) con i benefici di cui all'art.24 che, a compensazione della maggior penosità del lavoro festivo, riconosce comunque una "maggiorazione oraria del 50%" per il lavoro festivo anche infrasettimanale ed un "riposo compensativo".

Quest'ultimo riposo è previsto come cumulativo rispetto alla maggiorazione retributiva, per chi lavora nel giorno di riposo: 24, comma 1; oppure come alternativo ad essa, in base alla scelta espressa da chi lavora in giorno festivo infrasettimanale: 24, comma 2 del CCNL del 14/9/2009.

L'orario lavorativo dei Vigili Urbani, per legittima scelta discrezionale del Comune di Tarquinia (Consiglio di Stato n.3047/06; n.3691/06 e n.3696/06), si è sempre articolato turnariamente su sette giorni, comprese le festività anche infrasettimanali e, nel periodo in questione (2004-2008), si è sempre riconosciuta la cumulabilità dei menzionati istituti (art.22 e art.24), in adeguamento alla prevalente giurisprudenza di legittimità e di merito.

Il MEF, per converso, condividendo il contrario orientamento dell'ARAN e del Dipartimento della Funzione Pubblica-UPPA (parere n.4/08 del 15 gennaio 2008) ha ritenuto -all'esito dell'ispezione- non riconoscibili ai turnisti della Polizia Municipale di Tarquinia i benefici di cui all'art. 24, comma 2 del CCNL.

A ciò si è adeguato il Comune di Tarquinia dal 2008, con provvedimento del Segretario Generale n.19172 del 9 luglio 2008, che ha dettato conformi direttive ermeneutiche ed applicative ed è stato poi confermato da un parere del Ministero dell'Interno, che il Comune ha dovuto richiedere, stante lo stato di perdurante agitazione dei Vigili Urbani.

Ciò nonostante, le organizzazioni sindacali di categoria ed i lavoratori turnisti hanno continuato ad invocare l'applicazione delle sentenze favorevoli emanate dalle S.U. della Cassazione sull'argomento, richiedendo soluzioni in sede di contrattazione decentrata integrativa e proponendo accordi conciliativi, ma il Comune ha tenuto fermo il proprio diniego, ricordando anche la sussistenza del divieto di estensione analogica delle decisioni giurisprudenziali favorevoli passate in giudicato, emanate in materia di personale delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 132, della L. n. 311 del 30 dicembre 2004 e s.m.i., confermato e prorogato dall'art.1, comma 6, del D.L. 30 dicembre 2008, n.207.

All'esito dei tentativi obbligatori di conciliazione avviati dai lavoratori per continuare a fruire della normativa di favore, respinti dal Comune, sono stati rigettati anche i relativi ricorsi proposti dai dipendenti al Giudice del Lavoro di Civitavecchia.

Nel frattempo, tuttavia, per quanto riconosciuto ai lavoratori turnisti nel pregresso periodo 2004-2008, oggetto di ispezione da parte del MEF, il 30 maggio 2011 è intervenuta, su delega della Procura contabile operante presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio, la Guardia di Finanza, che ha richiesto al Comune i prospetti di tutte le giornate lavorative festive infrasettimanali non lavorate o recuperate in via compensativa in errata applicazione dell'art.

24 . Il Comune le ha fornite, effettuando il computo del loro valore complessivo al lordo delle ritenute previdenziali, assistenziali e fiscali. Di conseguenza il MEF ha sollecitato il Comune di Tarquinia a procedere al recupero delle somme indebitamente erogate ai propri dipendenti, i quali hanno invano invocato soluzioni conciliative alternative, almeno in parte, al recupero monetario.

Il Comune non ha potuto dunque avallare tali proposte alternative, a causa della ferma opposizione del medesimo MEF che, con nota n.78496 dell'8 ottobre 2014, ha rammentato la doverosità e l'irrinunziabilità del recupero dell'indebito da parte delle PP.AA. secondo il Consiglio di Stato ed ha espressamente invitato l'Ente ad avviare le procedure di recupero, eventualmente anche coattivo.

Il Comune di Tarquinia ha pertanto inviato le relative diffide e messe in mora, nonostante sussistessero -a parere dell'Ente- difficoltà connesse all'aggravio di spese legali ed ai rischi di soccombenza correlati alle procedure esecutive di ripetizione degli indebiti.

Ciò posto, e riferito che diversi interessati hanno proposto istanze di rateizzazione, il Sindaco di Tarquinia chiede di conoscere se il recupero da parte della Pubblica Amministrazione di somme indebitamente erogate ai dipendenti debba riguardare gli importi considerato al lordo delle ritenute previdenziali, assicurative e fiscali, oppure se le somme in questione debbano essere richieste al netto delle ritenute operate dall'Ente all'atto del pagamento dell'indebito e quindi mai entrate nella sfera patrimoniale personale degli interessati.

La Sezione, senza ovviamente fare osservazioni, peraltro non richieste,

circa il merito della questione relativa alla debenza o meno di detti benefici contrattuali, ritiene che il recupero da parte della Pubblica Amministrazione di somme indebitamente erogate in eccesso ai propri dipendenti debba riguardare gli importi computati al netto, per le ragioni che si passano ad esporre.

Le ritenute fiscali previdenziali ed assistenziali non sono ripetibili dai dipendenti, in quanto trattasi di somme che non sono mai entrate nella sfera patrimoniale di disponibilità di questi ultimi, secondo la prevalente giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. III, 4 luglio 2011 n.3984, sez. VI, 2 marzo 2009, n.1164, Tar Lombardia n.2789/2014, Tar Umbria n.559/2013, Tar Lazio, n.2661/2013) e di legittimità (Cassazione, sentenza n.1464 del 2012 e n.18584 del 2008).

La Sezione raccomanda la conseguente regolarizzazione dei rapporti con gli Enti interessati alla materia previdenziale, assicurativa e fiscale, anche ai fini della trasparenza dei relativi conti.

Vero è che, in caso di indebita erogazione di denaro al pubblico dipendente, la buona fede di quest'ultimo non preclude la ripetizione degli emolumenti erroneamente corrisposti - attesa la sussistenza in capo all'Ente di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale (Corte conti, Sezione Regionale di controllo Lombardia, deliberazione n.65/2010/PAR).

Il recupero si atteggia come comportamento doveroso, privo di valenza provvedimentale che discende direttamente dall'art. 2033 cod. civ. (Consiglio di Stato sez. IV n.2203/2004. Sez. VI n.1045/2002) non rinunciabile, in quanto correlato al perseguimento delle finalità di pubblico interesse alle quali sono istituzionalmente destinate le somme indebitamente erogate.

In conclusione, la ripetizione dell'indebitto ai sensi dell'art. 2033, c.c., è sì un diritto-dovere della Pubblica Amministrazione, ma che va esercitato ed adempiuto sulla base del netto percepito dal pubblico dipendente.

P.Q.M.

**La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Lazio rende il
parere nei termini suindicati.**

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Dirigente del Servizio di Supporto, al Comune di Tarquinia.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 12 giugno 2015.

Il Consigliere Relatore

f.to Rosalba Di Giulio

Il Presidente

f.to Anna Maria Carbone Prosperetti

Depositata in Segreteria il 15 giugno 2015

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to dott. Emanuele Landolina