



REGIONE
PUGLIA

VICE PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE
CON DELEGA ALLO SVILUPPO ECONOMICO, PROTEZIONE CIVILE,
PERSONALE E ORGANIZZAZIONE

Il Vice Presidente

Trasmissione a mezzo mail o p.e.c. ai sensi dell'art. 47 D. Lgs. n. 82/2005

Bari, 11/06/2018

AOO_SPOV/ 773

Prot. Uscta - Segr. Particolare

Al Presidente del Consiglio Regionale
presidente@pec.consiglio.puglia.it



Consiglio Regionale
della Puglia
N. 20180049967
11/06/2018 11.28
4SDXWD
Sezione Informatica e Tecnica

ENTRATA

e, p.c.

Al Presidente della Regione
presidente.regione@pec.rupar.puglia.it

Al Consigliere Nicola MARMO
marmo.nicola@pec.consiglio.puglia.it

OGGETTO: Interrogazione a risposta scritta del consigliere Nicola MARMO n. 754 ad oggetto "Recupero somme salario accessorio dei dipendenti della Regione". Risposta.

In riferimento alla interrogazione in oggetto, si riportano di seguito, le informazioni fornite dalla competente sezione regionale.

Cordiali saluti,

Antonio NUNZIANTE



NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Con decreto legge n. 16 del 2014, convertito con modificazioni in legge n. 68 del 2014, sono state introdotte misure conseguenti al mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi.

Al riguardo, per esigenze di finanza pubblica, i fondi per la contrattazione integrativa erano già stati oggetto del decreto legge 78 del 2010 convertito con modificazioni con la legge che aveva stabilito che l'ammontare dei fondi nel triennio 2011-2013 non potesse superare l'ammontare del fondo del 2010 (primo limite) e che dovesse essere ulteriormente decurtato in caso di cessazione del personale (secondo limite). Ciò ha comportato una costante diminuzione dei fondi per il salario accessorio del personale dipendente a decorrere dal 2010.

L'art 4 stabilisce espressamente che *"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"*.

Qualora si fosse verificato detto sfioramento, le regioni, erano obbligate ad adottare 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 e della spesa complessiva del personale non dirigenziale"*.

La norma prevedeva anche la possibilità per le regioni, che avessero rispettato il patto di stabilità interno, di compensare le somme da recuperare in caso di superamento dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa previste dall'articolo 16, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Il successivo comma 3 pone una sanatoria per l'utilizzo illegittimo del contratto che comunque trovasse capienza nei fondi prima del 31 dicembre 2012, pertanto tale sanatoria non opera in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari alla contrattazione integrativa .

Deroga all'art. 2033 c.c.

Al riguardo va considerato innanzitutto che l'art. 4, che esclude espressamente la possibilità di recupero diretto dai dipendenti, introduce una deroga al regime ordinario in caso di pagamento dell'indebito che prevede l'applicazione, obbligatoria per le pubbliche amministrazioni dell'art. 2033 del Codice civile *"Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda"*. L'azione di ripetizione dell'indebito di cui all'art. 2033 c.c. è un'azione personale, soggetta al



termine di prescrizione decennale. Si tratta di un atto dovuto che non lascia all'Amministrazione alcuna discrezionalità e, anzi, il mancato recupero delle somme illegittimamente erogate si configura quale danno erariale nei confronti di colui che tale recupero non abbia disposto. Il solo temperamento ammesso è costituito dalla regola per cui le modalità di recupero non devono essere eccessivamente onerose, in relazione alle condizioni di vita del debitore (cfr. Cons. di Stato, Sez. III, 9 giugno 2014, n. 2902; Cons. di Stato, Sez. III, 28 ottobre 2013, n. 5173).

Lo stesso Consiglio di Stato (Cons. di Stato, Sez. VI, 20 settembre 2012, n. 4989) ha ribadito che "l'azione di recupero di somme indebitamente corrisposte al pubblico dipendente da parte della pubblica amministrazione è soggetta all'ordinaria prescrizione decennale di cui all'art. 2946, c.c., e non a quella quinquennale prevista dall'art. 2948, c.c., non potendosi far rientrare tale fattispecie fra le ipotesi espressamente contemplate in quest'ultima norma". Il diritto alla ripetizione dell'indebito da parte della p.a., a norma dell'art. 2946 c.c., quindi, è soggetto a prescrizione ordinaria decennale il cui termine decorre dal giorno in cui le somme sono state materialmente erogate.

Recupero sul fondo a favore dei dipendenti

Trattandosi di attività obbligatoria e doverosa per la Pubblica amministrazione, non è possibile non procedere potendo solo verificare che ricorrano i presupposti per l'applicazione di una delle due ipotesi derogatorie previste dalla legge e cioè l'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 e l'art. 40, comma 3 quinquies del d.lgs. 165 del 2001. Norme che, come chiarito successivamente, si traducono oltre che in misure di salvaguardia dei vincoli di finanza pubblica anche in misure di maggior favore nei confronti del personale dipendente.

Come chiarito dalle sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza del 22 dicembre 2009, atteso che tale disposizione normativa, al pari di quanto previsto dall'art. 40, comma 3 quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001, è contraddistinto da una chiara natura derogatoria ai principi generali in materia di recupero di somme a titolo di indebito oggettivo ai sensi dell'articolo 2033 c.c., costituendo, pertanto, prescrizioni di favore a beneficio del personale dipendente dell'amministrazione pubblica, pur nell'ambito dei presupposti e delle particolari fattispecie indicati dalle norme, nel senso che, in tali ipotesi, il datore di lavoro pubblico non procede al recupero di somme erroneamente corrisposte direttamente nei confronti e in danno del percettore, come legittimato dal principio generale rinvenibile nel citato articolo 2033 c.c., bensì opera il recupero di tali somme a valere sui futuri fondi di finanziamento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, non ancora entrate, dunque, per tale via, nella disponibilità del personale stesso, in quanto non acquisite al relativo patrimonio.



RISCONTRO PUNTALE RISPETTO AI QUESITI POSTI

QUESITO: A che titolo sono state corrisposte le somme oggi considerate indebite?

RISPOSTA: L'art. 4 non prevede la verifica delle modalità di utilizzo del fondo ma solo che il suo ammontare rispetti i vincoli di natura finanziaria su indicati. Pertanto, non sono state oggetto di verifica le indennità erogate ma il rispetto della capienza del fondo del salario accessorio.

QUESITO: Le ragioni per cui l'Ente abbia applicato retroattivamente l'art. 4 del d.l. 16/2014 anziché procedere alle opportune verifiche per le annualità successive all'entrata in vigore del presente decreto ossia 2014/2015 e 2016;

RISPOSTA: Come già detto, l'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 introduce una disciplina relativa alle modalità di recupero in caso di mancato rispetto dei vincoli di natura finanziaria posto alla contrattazione integrativa, vincoli posti da precise norme legislative, pertanto la verifica del rispetto di tali vincoli, già legislativamente previsti, non può che essere diretta agli anni precedenti, tenuto conto dei termini di prescrizione applicabili.

Infatti, l'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001 rubricato "*Contratti collettivi nazionali e integrativi*" oltre a definire le materie che dovranno essere disciplinate dai contratti collettivi nazionali, stabilisce che *"le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, (Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese) e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione"*. A quanto previsto dall'art. 40 su citato, si aggiunge la disciplina prevista dai vari CCNL che hanno disciplinato e tassativamente indicato le fonti di alimentazione del fondo per il salario accessorio, nonché le modalità di utilizzo.

Inoltre, lo stesso decreto legislativo 165 del 2001 all'art. 40 bis rubricato "*Compatibilità in materia di contrattazione integrativa*" disciplina non solo i sistemi di verifica dei costi della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio ma stabilisce che in caso di superamento di detti vincoli è necessario procedere al recupero di quanto erogato oltre la disponibilità dei fondi.

Particolarmente chiarificatrice in materia il parere della Conferenza Unificata n. 87 del 10 luglio 2014 che, dopo aver illustrato tutti i vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa, ha espressamente ribadito che *"Tutti gli enti destinatari della norma sono tenuti a verificare, fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero, se i propri fondi siano stati costituiti correttamente nel rispetto dei limiti finanziari derivanti da norme di legge o pattizie"* stabilendo, che nel caso in cui non si siano rispettati detti vincoli, l'obbligo di procedere al recupero sugli stessi fondi, escludendo la possibilità di recupero diretto.



La stessa conferenza ha rappresentato che le modalità di recupero poste dall'art. 4 del d.l. n. 16 del 2014 possono anche essere applicate unilateralmente dalla Pubblica amministrazione, anche in sede di autotutela.

QUESITO: Se il Governo ritenga economico ed opportuno procedere al recupero di danaro, erogato a fronte di prestazioni lavorative svolte sotto l'egida di un Contratto collettivo integrativo ed autorizzato dagli stessi dirigenti competenti.

RISPOSTA: Tutti gli emolumenti di salario accessorio corrisposti al personale dipendente debbono trovare giustificazione e capienza nel fondo per il salario accessorio, correttamente costituito secondo le modalità su indicate. *((Pertanto anche prestazioni regolarmente svolte possono dare origine a danno erariale qualora il loro pagamento comporti il superamento dei vincoli finanziari. (da riconsiderare in base al punto 7)))*

Inoltre, come già rappresentato in precedenza la norma che prevede il recupero sul fondo, in deroga alla norma generale che prevede il recupero dal percettore, risponde ad esigenze di finanza pubblica e si inserisce in una serie di norme volte al contenimento della spesa del personale. Inoltre, come già detto il recupero sui fondi per il salario accessorio costituisce una norma di maggior favore per il personale dipendente in quanto trattasi di somme non ancora entrate nella disponibilità del personale stesso, in quanto non acquisite al relativo patrimonio.

QUESITO: Se la Giunta ritenga giusto chiedere la restituzione di somme che l'Ente ha erogato e già state utilizzate dai dipendenti per la le loro legittime esigenze quotidiane?

RISPOSTA: Espressamente l'art. 4 del d.l. 16/2014 esclude il recupero diretto dai dipendenti in caso di mancato rispetto dei vincoli finanziari alla contrattazione integrativa.

QUESITO: Se le azioni di recupero riguardino anche dipendenti della Regione ora in pensione.

RISPOSTA: Trattandosi di recupero sui fondi degli anni successivi non potrà riguardare dipendenti collocati a riposo.

QUESITO: Se il Governo abbia considerato la probabile insorgenza di ricorsi giudiziari avverso tali provvedimenti di della dirigenza e Giunta.

RISPOSTA: Come già rappresentato il recupero dell'indebitato è un attività doverosa della Pubblica amministrazione che incorrerebbe, in caso di inerzia, in danno erariale.

QUESITO: Se la Giunta ritenga che ci siano state condotte omissive da parte dei dirigenti tali da poter avviare la procedure previste dalla legge in materia di responsabilità dirigenziale a causa della



tardiva applicazione dell'articolo 4 del d.l. 16/2014 avvenuta ad un anno di distanza dalla sua conversione in legge.

RISPOSTA: Il d.l. 16/2014, meglio noto come salvaroma ter, è stato emanato il 6.03.2014 e convertito in legge con modificazioni in data 02.05.2014. Come già detto tale norma introduce una deroga alla disciplina generale posta dall'art. 2033 del codice civile e ha posto seri problemi interpretativi, tanto che con circolare Interministeriale n. 60 del 12 maggio 2014, si rimise alla Conferenza Unificata il compito di chiarire le modalità attuative dell'art. 4 del d.l. 16/2014. La Conferenza unificata ha emanato in data 10 luglio 2014 una circolare operativa che tuttavia non ha chiarito in modo inequivoco le modalità applicative di tale articolo tanto che, in sede di prima applicazione ci sono state diverse sentenze fra loro contrastanti fra chi escludeva la possibilità di un recupero sul fondo (Tribunale di Taranto) e chi invece accoglieva la funzionalità giuridica della sanatoria introdotta dall'articolo 4 del Dl 16/2014, bloccando quindi il recupero di somme indebitamente riconosciute al personale dipendente (Corte d'Appello di Firenze). Anche le varie sezioni della Corte dei Conti hanno dato pronunce diverse sulle corrette modalità applicative dell'art. 4 su citato. Naturale che in tale contesto, si siano ponderati bene, con i tempi dovuti e necessari, tutti gli atti e le attività da intraprendere.

QUESITO: Se in questa vicenda vi siano responsabilità di natura contabile da parte degli organi competenti?

RISPOSTA: Eventuali responsabilità di natura contabile saranno valutate dalla Corte dei Conti, sezione di controllo della Regione Puglia, che sta seguendo la Regione nell'applicazione di tale norma.

QUESITO: Se l'attività ricognitiva si fosse potuta eseguire prima per mezzo dell'art. 16 del d.l. 98/2011 entrato in vigore prima del d.l. 16/2014 e che prevede la possibilità per gli enti pubblici di razionalizzare e contenere i costi verificandone l'opportunità.

RISPOSTA: Il dl 98 del 2011 non prevedeva alcuna attività di ricognizione dei fondi, ma solo una nuova fonte di alimentazione degli stessi in caso di effettiva realizzazione di risparmi derivanti dall'attuazione di piani di razionalizzazione.

QUESITO: Come la Giunta intenda instaurare o ricostruire un rapporto sinergico e collaborativo con i propri dipendenti se le questioni relative al personale restano irrisolte e sempre più numerosi sono i contenziosi giudiziari esistenti tra l'ente ed i propri lavoratori.

RISPOSTA: la Giunta regionale assolve ai propri compiti nel rispetto degli adempimenti normativi, e nel contempo ritiene strategicamente fondamentale il rapporto professionale con i propri dipendenti.



**REGIONE
PUGLIA**

VICE PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE
CON DELEGA ALLO SVILUPPO ECONOMICO, PROTEZIONE CIVILE,
PERSONALE E ORGANIZZAZIONE

Il Vice Presidente

QUESITO: Se il piano di riduzione delle spese del personale e della dotazione organica dirigenziale sia funzionale alle sopraggiunte esigenze dell'elefantico modello organizzativo MAIA.

RISPOSTA: Lo stesso articolo 4 prevedeva per le amministrazione che non avessero rispettato i vincoli di natura finanziaria di ridurre le dotazioni organiche del personale sia del comparto nella misura del 10% che per l'area della dirigenza nella misura del 20%. Si tratta pertanto di un obbligo di legge, cui eventualmente potrà seguire la revisione del modello organizzativo, se necessario.

QUESITO: Se lo stesso piano non penalizzi, ulteriormente, le già esigue risorse umane della Regione Puglia.

RISPOSTA: Come più volte ribadito si tratta di obblighi di legge.