

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2019/PAR, 5 aprile 2019 e Deliberazione n. 446/2019/PAR, 18 dicembre 2019, ha ritenuto “l’Unione, ente non soggetto al patto di stabilità, ha come limite di spesa per il personale quello indicato dall’art 1, comma 562 della legge n. 296/2006, ossia la spesa sostenuta nel 2008<sup>225</sup> [e] in assenza del parametro previsto dal comma 562, può soltanto replicare la spesa del personale dei comuni partecipanti e che ha come limite quello rappresentato della somma della media sostenuta dagli enti nel triennio 2011/2013”<sup>226</sup>.

Sulla corretta interpretazione del vincolo posto dall’art. 2, comma 3, del DL n. 101 del 2013<sup>227</sup>, la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, Deliberazione n. 37/2020/PAR, 3 aprile 2020 è conforme all’orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui “la disposizione in esame, inserita in un contesto di razionalizzazione organizzativa (ovviamente rispettosa delle funzioni essenziali) a fini di spending review, subordina il ricorso al prepensionamento per posizioni eccedentarie all’obiettivo sostanziale del perseguimento di una riduzione strutturale e duratura della spesa del personale. Pertanto, tra le diverse soluzioni astrattamente possibili in termini di assetto organizzativo, vanno prescelte quelle che maggiormente siano coerenti con tale risultato di contenimento della spesa. Ciò tanto più ove la dichiarazione di esubero sia determinata da ragioni finanziarie piuttosto che funzionali. [...] Pertanto, la programmazione del fabbisogno del personale, sulla base, anche, di nuove esigenze organizzative e funzionali [...]”<sup>228</sup> è subordinata ai limiti finanziari e alla riduzione strutturale della spesa del personale”<sup>229</sup>. Nel rispetto di tali limiti di spesa potenziale, l’Ente potrà procedere alla riqualificazione e alla quantificazione della consistenza della propria dotazione organica garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione programmata, come previsto dall’art. 6, comma 3, d.lgs. n. 165 del 2001 che sancisce altresì che: «Resta fermo che la copertura dei posti vacanti avviene nei limiti delle assunzioni consentite a legislazione vigente»”.

### 1.1. Esternalizzazione di funzioni o servizi

Si evidenziano qui di seguito alcune pronunce principalmente riferite alla corretta interpretazione dell’art. 31 del Testo Unico sul pubblico impiego relativo al passaggio di dipendenti per effetto di trasferimento o conferimento di funzioni o servizi pubblici ad altri soggetti pubblici o privati alla luce dei limiti tesi al contenimento della spesa di personale<sup>230</sup>.

In materia di assunzione nell’organico di enti strumentali della Regione di dipendenti di società partecipate da enti locali, la Sezione di controllo per la regione Valle D’aosta/Vallée D’aoste,

<sup>225</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2018/QMIG.

<sup>226</sup> Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 1/2018/SRCPIE/PAR.

<sup>227</sup> DL 31 agosto 2013, n. 101, “Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni”, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, legge 30 ottobre 2013, n. 125. L’art. 2, concernente “Disposizioni in tema di accesso nelle pubbliche amministrazioni, di assorbimento delle eccedenze e potenziamento della revisione della spesa anche in materia di personale”, al comma 3 dispone: “Nei casi di dichiarazione di eccedenza di personale previsti dall’articolo 2, comma 14, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, le disposizioni previste dall’articolo 2, comma 11, lettera a), del medesimo decreto-legge, si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Le posizioni dichiarate eccedentarie non possono essere ripristinate nella dotazione organica di ciascuna amministrazione. Si applicano le disposizioni dell’articolo 14, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, come modificato dal presente articolo”.

<sup>228</sup> In particolare, nella richiesta formulata dall’Ente locale alla Sezione di controllo per l’Abruzzo cit., le nuove esigenze organizzative e funzionali richiedevano l’istituzione di un posto di Dirigente tecnico.

<sup>229</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 43//2015/PAR, 10 aprile 2015.

<sup>230</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, 29 luglio 2011 “la disciplina vincolistica in tale materia non può incidere solo per il personale alle dirette dipendenze dell’ente, ma anche per quello che svolge la propria attività al di fuori dello stesso e, comunque, per tutte le forme di esternalizzazione”.

**Deliberazione n. 10/2017/PAR, 13 luglio 2017**, ha ritenuto che *“l’art. 31, d.lgs. n. 165/2001<sup>231</sup> – espressamente riferito al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti, pubblici o privati, e non anche alla cessione di funzioni da parte di soggetti privati in favore di enti pubblici – non sembra poter essere applicato dal settore privato al settore pubblico (in senso stretto), in quanto ciò avverrebbe in violazione dell’art. 97 della Cost., che prevede l’accesso ai pubblici uffici attraverso il concorso pubblico, aggiungendo che il testo unico sulle partecipate, mediante il quale il legislatore si è occupato per la prima volta, riguardo alle questioni afferenti al personale, del tema della reinternalizzazione di funzioni o servizi già esternalizzati, consente esclusivamente il riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione”*. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 310/2017/PAR, 8 novembre 2017**.

Sul punto, inoltre, **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 19/2020/PAR, 14 febbraio 2020**, che con riguardo all’ipotesi di transito di personale al ramo d’azienda ceduto dall’ente pubblico (esternalizzazione) ha ritenuto: *“premesso che l’art. 31 d.lgs. 165/2001 si applica alla esternalizzazione nei termini sopra indicati, il passaggio del personale non è automatico ma consegue alla preventiva ponderazione dell’ente pubblico che individui, di volta in volta, le misure da attivare tra le diverse opzioni disponibili e le unità di personale interessate alla cessione. Tale ponderazione deve essere effettuata tenendo conto, nell’ambito della primaria necessità di assicurare un efficace ed efficiente svolgimento della funzione trasferita, delle esigenze di conseguire economie di gestione e, comunque sia, di non incrementare la spesa, nonché di tutela delle unità coinvolte”<sup>232</sup>*. La medesima Sezione ha inoltre specificato che *“il medesimo art. 31 d.lgs. 165/2001 non si applica all’inverso caso della reinternalizzazione, ossia alla cessione di funzioni di soggetti privati in favore di soggetti pubblici, in considerazione dei vincoli e dei principi imposti dall’ordinamento per l’accesso ai ruoli della Pubblica Amministrazione ex art. 97, comma 3, Cost.”*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016** *“Solo nel caso in cui un ente, al momento del passaggio di propri dipendenti ad altro organismo per la gestione esternalizzata di servizi avesse correttamente provveduto a ridurre in misura proporzionale l’ammontare del fondo per la contrattazione decentrata, si è reputato coerente con l’obbligo di invarianza della spesa ammettere il ripristino della consistenza del fondo stesso in seguito all’eventuale successivo rientro del suddetto personale nell’organico dell’ente di provenienza [...]”<sup>233</sup>*.

**La Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 4/2017/PAR, 9 marzo 2017** ha ritenuto di dover *“categoricamente escludere la possibilità di esternalizzare l’Area economico-finanziaria preposta alla redazione del bilancio in quanto, alla luce*

<sup>231</sup> L’art. 31 del d.lgs. n. 165 del 2001 concernente il dispone: *“Fatte salve le disposizioni speciali, nel caso di trasferimento o conferimento di attività, svolte da pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture, ad altri soggetti, pubblici o privati, al personale che passa alle dipendenze di tali soggetti si applicano l’articolo 2112 del codice civile e si osservano le procedure di informazione e di consultazione di cui all’articolo 47, commi da 1 a 4, della legge 29 dicembre 1990, n. 428”*.

<sup>232</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Valle d’Aosta, Deliberazione n. 10/2017/PAR, cit. ha specificato che *“l’art. 31 d.lgs. n. 165/2001 – espressamente riferito al transito di funzioni e dipendenti da enti pubblici ad altri soggetti, pubblici o privati, e non anche alla cessione di funzioni di soggetti privati in favore di enti pubblici – non sembra poter essere applicato dal settore privato al settore pubblico (in senso stretto) in quanto ciò avverrebbe in violazione dell’art. 97 della Cost., che prevede l’accesso ai pubblici uffici attraverso il concorso pubblico, aggiungendo che il testo sulle partecipate, mediante il quale il legislatore si è occupato per la prima volta, riguardo alle questioni afferenti al personale, del tema delle reinternalizzazioni, consente esclusivamente il riassorbimento delle unità di personale già dipendenti a tempo indeterminato da amministrazioni pubbliche e transitate alle dipendenze della società interessata dal processo di reinternalizzazione”*.

<sup>233</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Deliberazione n. 231/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazioni n. 157/2012/PAR, n. 264/2012/PAR, n. 376/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 48/2013/PAR.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

dell'attuale quadro ordinamentale, i Comuni possono esternalizzare soltanto servizi pubblici di rilevanza economica suscettibili di produrre economie di gestione e non anche funzioni pubbliche strettamente connaturate all'esistenza dell'Ente”.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 86/2018/PAR, 10 aprile 2018**: “l'esternalizzazione di un servizio è soggetta a vincoli stringenti in quanto è consentita con una riduzione della spesa del personale in ragione del cessato impiego di forza lavoro nel servizio in precedenza gestito in economia, alla condizione di ottenere con l'affidamento dell'appalto all'esterno conseguenti economie di gestione per l'Ente”<sup>234</sup>.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 143/2017/PAR, 10 maggio 2017**, ha evidenziato che “Nel caso di esternalizzazione del servizio non sarebbe coerente con la lettura dell'art. 6-bis, comma 2 del d.lgs.165/2001, che sancisce il congelamento dei posti e la rideterminazione in riduzione della pianta organica [...] computare per la determinazione del budget assunzionale, anche il costo dei dipendenti cessati (rectius trasferiti) per l'esternalizzazione del servizio”; ciò anche alla luce della ratio della norma in questione “che intende, tra l'altro, conseguire una riduzione degli organici con conseguente risparmio di spesa”. Nello stesso senso, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 101/2019/PAR, 27 marzo 2019**, “A conferma del fatto che l'esternalizzazione di un servizio da parte di un ente locale non può causare duplicazioni di spese di personale, ma deve dare luogo ad economie di gestione” [è che] “l'esternalizzazione sia vista, dal legislatore, alla stregua di «una scelta organizzativa e gestionale che può essere razionalmente perseguita solo ove non sia foriera di una duplicazione di spese: pertanto, al trasporto all'esterno dei costi di produzione del servizio prima prodotto in house, deve corrispondere un risparmio superiore al corrispettivo per l'outsourcing»”<sup>235</sup>.

Con riguardo all'art. 1, comma 557-quater della legge 296 del 2006 in cui è specificato che “il contenimento delle spese di personale” vada realizzato “con riferimento al valore medio del triennio”, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Parere n. 90/2019/PAR, 12 marzo 2019**, ha ribadito che: “Nel calcolo deve essere considerata la spesa sostanziale, che include tutte le forme di esternalizzazione, che non deve superare il tetto complessivo stabilito dalla media del triennio 2011 – 2013, da intendere in senso statico (in tal senso la sezione autonomie, 16/SEZAUT/2016/QMIG del 4 maggio 2016, che ha stabilito che «secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permane, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'articolo 1, comma 557, legge n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, [sia] da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011 – 2013»)”.

<sup>234</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, in merito all'art. 6-bis al d.lgs. del 30 marzo 2001, n. 165, ha ritenuto che “Tale disposizione impone alle amministrazioni, al momento di assumere la decisione di esternalizzare un servizio, di adottare le conseguenti misure di riduzione e rideterminazione della dotazione organica. Ne deriva che l'esternalizzazione di un servizio deve essere attuata dall'ente nel quadro di misure di programmazione ed organizzazione in grado di assicurare, nell'ambito della generale riduzione della spesa corrente, anche la riduzione delle spese di personale [...] Infatti, tale modalità organizzativa, fisiologicamente, deve generare una contrazione della spesa di personale, in relazione ad attività non più svolte all'interno dell'ente”. A conferma del fatto che l'esternalizzazione del servizio comporti, necessariamente, una riduzione della spesa di personale, è stato precisato che: “Nel caso di esternalizzazione del servizio, non sarebbe coerente con la lettura dell'art. 6-bis comma 2 del d.lgs.165/2001, che sancisce il congelamento dei posti e la rideterminazione in riduzione della pianta organica [...] computare per la determinazione del budget assunzionale, anche il costo dei dipendenti cessati (rectius trasferiti) per l'esternalizzazione del servizio”, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 143/2017/PAR.

<sup>235</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 355/2012/PAR.

## 2. Limiti alla crescita dei Fondi unici

In materia di limiti alla crescita dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori spettanti al personale, anche a livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione, sono stati individuati molteplici pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Nella specie, hanno avuto ad oggetto le modalità di costituzione dei fondi unici di amministrazione e dei trattamenti accessori e la disciplina vincolistica che, attraverso il comma 236 dell'art. 1 della legge di stabilità per il 2016, il legislatore aveva introdotto per limitare l'eccessiva crescita della spesa di personale<sup>236</sup>. Il nuovo limite a tal fine previsto, anche se in parte apparso sostanzialmente speculare al contenuto della disposizione normativa di cui all'art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78 del 2010<sup>237</sup>, è stato abrogato dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Sono stati considerati altresì alcuni pareri sulla corretta applicazione di altre discipline limitative delle modalità di finanziamento delle risorse da destinare all'alimentazione dei fondi unici di amministrazione come, a titolo esemplificativo, quelle in merito all'art. 208, comma 5-bis del d.lgs. n. 285 del 1992, Codice della strada.

**La Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 30/PAR/2016, 11 febbraio 2016**, in ossequio al principio della onnicomprensività della retribuzione che *“sostanzialmente vieta la corresponsione ai dipendenti pubblici di indennità, proventi o compensi di qualsiasi tipo, aggiuntivi rispetto all'ordinario trattamento economico, per lo svolgimento di attività riconducibili ai compiti istituzionali attribuiti”*, ha concluso che *“in relazione ad attività lavorative comunque connesse ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende, anche in presenza di attività svolte oltre o fuori dall'ordinario orario di lavoro, il trattamento economico fissato in via esclusiva dalla contrattazione collettiva nazionale, in assenza di una specifica ed espressa deroga normativa, non può essere incrementato. In presenza di una maggiore prestazione lavorativa è consentita la corresponsione di un trattamento accessorio, finanziato dall'apposito fondo previsto e disciplinato dalla contrattazione collettiva nazionale e decentrata, secondo le modalità stabilite dalla medesima contrattazione”*<sup>238</sup>.

<sup>236</sup> L'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)” disponeva che *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”*.

<sup>237</sup> DL 31 maggio 2010, n. 78, *“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 30 luglio 2010, n. 122. Al fine dell'attuazione delle misure di contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, all'art. 9, comma 2-bis ha disposto: *“A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio. A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”*.

<sup>238</sup> La Sezione di controllo per la Puglia cit., ha richiamato quanto affermato dalla giurisprudenza con riguardo alla regola dell'onnicomprendività della retribuzione dei pubblici dipendenti e che *“non va ricollegata soltanto a compiti direttamente riconducibili alla qualifica ed all'ufficio ricoperto, bensì anche a quelli comunque connessi ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione pubblica da cui l'impiegato dipende (Sez. II centrale n. 447/2008, Sez. Puglia n. 1547/2013). Al dipendente o dirigente pubblico, in mancanza di una norma legittimante e di svolgimento autorizzato di incarichi esulanti i doveri d'ufficio e comunque da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro, nulla è dovuto al di fuori di quanto oggetto di contratto (Sez. II giur. centrale n. 227/2013, Sez. giur. Puglia n. 1547/2013). Si evidenzia, altresì, che il principio della onnicomprensività della retribuzione non può essere derogato*

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Con riguardo ai limiti imposti dall'art. 1, comma 236 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)<sup>239</sup>, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016/PAR, 30 aprile 2016**, ha affermato che *“nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali «l'ammontare complessivo delle risorse» destinate al «trattamento accessorio del personale» è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate”*<sup>240</sup>. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016**.

Sul punto anche, **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 54/2018/PAR, 21 febbraio 2018**, che ha ribadito che *«nel computo del tetto di spesa (ora) previsto dal comma 2 dell'art. 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017 – conformemente all'orientamento interpretativo formatosi con riferimento all'analoga formulazione impiegata dall'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 [...] – rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio destinate al trattamento accessorio del personale, anche derivanti da risorse proprie dell'ente»*<sup>241</sup>. Inoltre, **Sezione regionale di controllo per la Puglia, 112/2016/PAR, 12 maggio 2016** la quale ha ribadito che *“l'applicazione delle disposizioni di contenimento del trattamento accessorio prescinde dalla circostanza che la voce di detto trattamento sia finanziato dal fondo per la contrattazione decentrata”*<sup>242</sup>.

---

*neanche nelle ipotesi in cui i compensi al personale interessato sono finanziati da fonti esterne o se l'attività viene svolta oltre l'ordinario orario di lavoro (Sez. giur Puglia, n. 615/2010)”*.

<sup>239</sup> Il comma 236 dell'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 è stato abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

<sup>240</sup> Sezioni Riunite in sede di controllo n. 51/2011/QM, e Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG. Cfr. anche Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, n. 12 del 15 aprile 2011. La medesima Sezione di controllo per la Lombardia cit., si è infatti uniformata all'orientamento secondo cui *“l'impiego dell'espressione «ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» – espressione contenuta nel vigente comma 236, il quale ripropone il vincolo già contenuto nel primo periodo del comma 2 bis, art. 9, DL 78/2010, seppur con le differenze sopra indicate - mostri la volontà di comprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse. In questo senso rilevano tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, presentando le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l'idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo”*.

<sup>241</sup> La Sezione di controllo lombarda ha precisato che *“Se, infatti, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali «l'ammontare complessivo delle risorse» destinate al «trattamento accessorio del personale», come s'è già avuto modo di rilevare e come si deve in questa sede ribadire, è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito, al di fuori di fattispecie tipiche ed eccezionali, anche le eventuali entrate, proprie dell'ente, ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate [...]. Peraltro, “fermo restando” tale limite, giova ricordare che il terzo comma della medesima disposizione stabilisce espressamente che «le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto [tuttavia] dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile”*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 123/2016/PAR; cfr. altresì, della Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG.

<sup>242</sup> La Sezione di controllo per la Puglia cit., in conformità all'orientamento seguito da Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016/PAR, 10 marzo 2016, la quale, in tema di contenimento del trattamento accessorio del pubblico impiego in relazione alla normativa di blocco previgente (art. 9 comma 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, integrato medio tempore dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l'anno 2015), ha richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile Sezione delle Autonomie, Deliberazione 21 ottobre 2014, n. 26, secondo cui *“la soggiacenza alle disposizioni di contenimento del trattamento accessorio prescinde dalla circostanza che la voce di detto trattamento sia finanziato dal fondo per la contrattazione decentrata”* e ha, appunto, rilevato come *“ai fini del tetto per il trattamento accessorio, la quantificazione del medesimo debba essere operata indipendentemente dall'effettiva destinazione delle relative risorse”*. Con riguardo alla disciplina “intermedia”, cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379, in cui è precisato che, *“mentre restava esclusa la possibilità di una «restituzione» in sede di nuova costituzione del fondo delle risorse erroneamente ridotte, in tale occasione il comune interessato potesse procedere*

In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 99/PAR/2018, 5 luglio 2018** la quale ha ribadito che *“Nel trattamento accessorio del personale rientrano, quindi, tutti gli oneri accessori del personale, ivi comprese le risorse destinate a finanziare le posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali”*. La medesima Sezione ha inoltre concluso che *“l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 è tuttora vigente e si applica anche in rapporto agli aumenti previsti dall’art. 67, comma 2, del C.C.N.L. del personale non dirigente degli enti locali del 21 maggio 2018. Nessuna rilevanza, in senso contrario, può essere attribuita alla dichiarazione congiunta n. 5, allegata al C.C.N.L. in parola, non avendo la stessa alcun valore normativo e non risultando, quindi, né vincolante, né, tantomeno, idonea a derogare a norme di contenimento della spesa pubblica. La richiesta di deliberazione risulta, invece, oggettivamente non ammissibile per gli aspetti relativi all’applicazione di istituti contrattuali di carattere economico”*.

Conformemente all’assunto in base al quale *“rientrano nel tetto di spesa all’esame tutte le risorse stanziate in bilancio che abbiano comunque un vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale”*<sup>243</sup>, inoltre, la **Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 172/2018/PAR, 3 ottobre 2018** ha concluso che *“a partire dal 1° gennaio 2017, nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziate nel bilancio 2016 con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Il limite massimo di spesa di riferimento, pertanto, non può essere quello quantificato tenendo conto della ipotetica struttura organizzativa né quello relativo alle somme effettivamente erogate e riferite all’esercizio 2016, piuttosto deve essere quello rappresentato dall’ammontare delle risorse stanziate in bilancio nel medesimo esercizio finanziario, nel rispetto del contratto di lavoro e dei vincoli di finanza pubblica”*. In senso conforme anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 20/2019/PAR, 30 gennaio 2019**: *“Il valore della spesa da considerare ai fini del rispetto del tetto per il trattamento accessorio delle posizioni organizzative è, nei comuni privi di dirigenza, quello stanziato direttamente in bilancio sempre che il valore della stessa sia corrispondente al valore complessivo contrattualmente previsto da attribuire ai dipendenti titolari delle posizioni organizzative”*<sup>244</sup>.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016**, ha ribadito che *“il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, come emerge dal richiamato principio contabile, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento della relativa posta contabile, in rapporto all’esercizio cui la costituzione del “Fondo” si riferisce (cfr. sul punto, Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR)<sup>245</sup>. Conseguente a tale impostazione che la spesa riguardante il “Fondo” è interamente stanziata nell’esercizio cui la costituzione del “Fondo” stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell’esercizio successivo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati proprio all’esercizio successivo”*.

---

*alla corretta determinazione del parametro cui ancorare il tetto retributivo”*.

<sup>243</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016, Sezione regionale di controllo dell’Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016 e la Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016.

<sup>244</sup> Il riferimento è all’art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75 del 2017 che, come rilevato dalla medesima Sezione regionale di controllo per la Lombardia cit., *“è ispirato dal principio di invarianza della spesa quando dispone che a decorrere dal 1 gennaio 2017, l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016”*. Conforme a Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016.

<sup>245</sup> Cfr. paragrafo 5.2 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

La medesima **Sezione regionale di controllo** ha inoltre sottolineato che “è la formale deliberazione di costituzione del Fondo che assume rilievo quale atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle relative risorse, atteso che la disposizione prevede come: “nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del Fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risultano definitivamente vincolate”<sup>246</sup>. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 386/2016/PAR, 22 dicembre 2016.**

Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 55/2018/SRCPIE/PAR, 23 maggio 2018**, la quale ha concluso come “la costituzione del fondo sia condizione di attribuzione del vincolo alle risorse che si riversano nel risultato di amministrazione e volto ad evitare che esse siano considerate economie di bilancio. Tale vincolo potrà permanere in assenza di sottoscrizione della contrattazione decentrata integrativa, fatti salvi gli esiti del procedimento di regolarizzazione delle risorse destinate al salario accessorio del personale del comparto, previsto dall’art. 4 del DL 6 marzo 2014 n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014 n. 68 e tenuti fermi i presupposti richiesti per l’applicazione della medesima procedura. [...] Quindi, se la costituzione del fondo è presupposto per la costituzione del vincolo nel risultato di amministrazione, la stipula del contratto decentrato costituisce il presupposto indefettibile per l’erogazione delle risorse, rappresentando tale contratto il titolo giuridico legittimante”<sup>247</sup>.

Ancora sulla modalità di costituzione del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 118 del 2011, la **Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 15/2018/PAR, 28 febbraio 2018**, ha ribadito che “la costituzione del «Fondo» sia atto da ricondurre alla competenza della dirigenza atteso che lo stesso deve essere non solo ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio ma ben si colloca nell’ambito delle attribuzioni della stessa dirigenza in ordine alla verifica: della correttezza della quantificazione delle risorse iscritte in bilancio destinate alla contrattazione decentrata e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica che ne influenzano la modalità di determinazione.”<sup>248</sup> Inoltre, ad avviso della medesima Sezione “in relazione alle risorse decentrate, il principio contabile stabilisce che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell’esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al “Fondo” potranno essere impegnate e liquidate [...] solamente nel momento in cui si completa l’iter appena descritto l’ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità)<sup>249</sup>”. Infine, la medesima Sezione ha ribadito che “nel caso di mancata costituzione del fondo nell’anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale [...]. Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del “Fondo”, in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell’avanzo vincolato e potrà essere spesa nell’anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa. Giova da ultimo evidenziare come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con

<sup>246</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218 del 2015, che in caso di costituzione del fondo, ma mancando la sottoscrizione dell’accordo alla fine dell’esercizio, osservava che: “nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l’impegno, le correlate economie di spese confluiscono, per l’intero importo del fondo, nella quota del risultato di amministrazione”.

<sup>247</sup> In merito all’erogazione delle somme vincolate in mancanza della contrattazione decentrata integrativa, cfr. ARAN, Deliberazione 09/02/2017, n. 1901 - RAL\_1901\_Orientamenti Applicativi.

<sup>248</sup> Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR.

<sup>249</sup> La Sezione regionale di controllo per il Molise *cit.*, ha rilevato che “Pertanto gli impegni sono imputati all’anno in corso per le obbligazioni da liquidare nell’esercizio e, all’anno successivo, per le obbligazioni che diverranno esigibili in tale momento (es. produttività). La quota rinviata viene garantita dallo stanziamento di pari importo tramite il FPV”.

espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. deliberazione MEF del 24 gennaio 2013)”.<sup>250</sup>

Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 201/2019/PAR, 29 luglio 2019** che, in senso conforme, ha evidenziato “*le risorse del Fondo “trasportate”, ancorché di parte stabile, debbano essere qualificate, nel Fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi (cfr. parere MEF del 24 gennaio 2013), [...] e che, in ogni caso, le risorse variabili non utilizzate nell’anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti ARAN, non possono stabilizzarsi e pertanto andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell’ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo. Solo nel caso in cui l’assegnazione degli obiettivi sia avvenuta entro l’anno, sarebbe tutt’al più possibile prevedere la corresponsione del trattamento accessorio in assenza di CCID, sempre che non sia stato demandato ad esso la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse, dei criteri generali relativi al sistema di incentivazione e degli altri criteri di sistema relativi alle prestazioni lavorative*”<sup>251</sup>.

Sempre con riguardo alla corretta qualificazione delle risorse che compongono il Fondo per la contrattazione decentrata, anche **Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 7/2019/PAR, 19 dicembre 2018**<sup>251</sup>, la quale ha evidenziato che “*in virtù della specifica finalizzazione annuale e della loro natura variabile (sia il loro stanziamento che l’entità delle stesse possono variare da un anno all’altro), le risorse di cui si tratta non possono né essere utilizzate per altri scopi, diversi da quelli prefissati, né, a maggior ragione, essere trasportate sull’esercizio successivo in caso di non utilizzo nell’anno di riferimento. Diversamente ritenendo, esse finirebbero sostanzialmente per «stabilizzarsi» nel tempo, in contrasto con la ratio della previsione del CCNL e con la specifica finalizzazione delle risorse stesse, che è alla base del loro stanziamento annuale. Pertanto, si ritiene che le risorse di cui si tratta, ove non utilizzate per le specifiche finalità cui sono destinate nell’anno nel quale sono stanziare (per il mancato o solo parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali si è proceduto all’incremento delle risorse variabili), nello stesso anno diventano economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell’ente*”<sup>252</sup>. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 369/2019/PAR, 26 settembre 2019**<sup>253</sup>.

Sulla corretta interpretazione dell’art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015<sup>254</sup>, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016/PAR, 12 maggio 2016** ha

<sup>250</sup> Cfr. Sezione Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 29/2018/PAR. In senso conforme anche a Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016 e a Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, Deliberazione n. 29/2018/PAR, 24 maggio 2018.

<sup>251</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Molise, Deliberazione n. 218/2015/PAR, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 263/2016/PAR, 4 maggio 2016 e ivi ARAN, Orientamenti applicativi delle Regioni-Autonomie locali n. 482-attualità - 2 novembre 2012.

<sup>252</sup> La medesima Sezione regionale di controllo per il Lazio, con riguardo al perimetro applicativo del Punto 5.2 dell’Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, in base al quale “*in caso di mancata costituzione del Fondo nell’anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale*”, ha esplicitato i seguenti principi orientativi: “*la mancata costituzione del fondo nell’anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi; in coerenza con le indicazioni dell’Aran, le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l’Ente -in via definitiva- la loro possibile utilizzazione; non miglior sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate (sul punto già Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, nella Deliberazione n. 161/2017)*”.

<sup>253</sup> La Sezione di controllo per la Lombardia *cit.* ha riaffermato che “*le risorse variabili non utilizzate nell’anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti dell’ARAN, non possono stabilizzarsi e, pertanto, andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell’ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo*”. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 5/2019.

<sup>254</sup> Comma abrogato dall’art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

osservato, in conformità all'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile,<sup>255</sup> che *“l'impiego di termini dal valore semantico generale ed omnicomprensivo contenuti nell'espressione «[...] l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale», ora trasfusa anche nell'art. 1, comma 236, della legge di stabilità 2016, denota una evidente volontà di ricomprendere nella fattispecie normativa ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante”*.

In merito anche la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 145/2016/PAR, 13 maggio 2016**, ha ribadito che *“il comma riportato introduce in primis una previsione d'indole generale – quella secondo cui «a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale», pure nel comparto enti locali, non può comunque «superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015» – che costituisce in ogni caso limite massimo per lo stanziamento di risorse destinate al trattamento accessorio del personale [...]»<sup>256</sup>. Dato che le posizioni organizzative si giovano di un peculiare trattamento accessorio stabilito dalla contrattazione collettiva (art. 10, commi 1 e 2, del C.C.N.L. del 31 marzo 1999), tale trattamento finirà conseguentemente con l'essere sottoposto al predetto «limite generale», in una prospettiva necessariamente «aggregata», in virtù della disposizione richiamata”. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 138/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016**.*

Sulla simmetria sussistente tra l'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015 e l'art. 9, comma 2-bis, DL n. 78/2010 anche **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016/PAR, 20 luglio 2016**: *“la lettera della norma richiamata – nel riprodurre sostanzialmente la struttura normativa del precedente art. 9, comma 2-bis, DL n. 78/2010 – stabilisce, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica per il personale, un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale: detto ammontare infatti a) non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015; b) deve essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (tenendo conto in tal caso anche del personale assumibile ai sensi della normativa vigente)»<sup>257</sup>. [...] La norma in discorso, dunque, stabilisce che la regola per cui «l'entità massima della spesa per trattamento accessorio del personale non può mai superare l'importo fissato per il 2015». Detta «regola deve ovviamente ritenersi di portata generale nel senso che essa include tanto le risorse del bilancio imputate al fondo dai comuni con personale dirigenziale, quanto le risorse stanziare direttamente in bilancio per pagare le indennità dovute ai titolari di posizioni organizzative dai comuni privi di personale dirigenziale, essendo entrambe risorse aventi le medesime caratteristiche e destinazione essendo volte a far fronte alla spesa per il trattamento accessorio del personale» (Piemonte/62/2016/SRCPIE/PAR del 12 maggio 2016)”. Pertanto *“alla nuova disposizione si possono estendere i principi già affermati in relazione all'art. 9 comma 2-bis del DL n. 78/2010, vista la simmetria dei due disposti normativi. In questo senso, con l'espressione «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale» deve**

<sup>255</sup> Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/SEZAUT/2014/QMIG, 6 ottobre 2014.

<sup>256</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016/PAR, nonché, in riferimento all'analogia previsione contenuta nell'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, cfr. Sezioni Riunite, Deliberazione n. 51/CONTR/11 e Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/QMIG.

<sup>257</sup> Cfr. *ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 145/2016/PAR del 13 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 52/2016/PAR del 5 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 62/2016/SRCPIE/PAR del 12 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016/PAR del 12 maggio 2016; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 151/2016/PAR del 6 luglio 2016.

*intendersi – come era stato detto per l’art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010- «ogni genere di risorse funzionalmente destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l’origine o la provenienza delle risorse se non sotto il profilo della presenza di un vincolo di destinazione giuridicamente rilevante» (Corte dei conti, sez. delle Autonomie, Deliberazione n. 26 del 21.10.2014)”. Sempre in tale ambito, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 294/2016/PAR, 2 novembre 2016**, ha rilevato che “nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziare in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate. Se, dunque, il legislatore ha inteso adoperare locuzioni quali «l’ammontare complessivo delle risorse» destinate al «trattamento accessorio del personale» è perché ha voluto comprendere nel limite stabilito anche le eventuali entrate ulteriori rispetto a quelle presenti nei fondi delle risorse decentrate”<sup>258</sup>. Sul punto anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 111/2018/PAR, 13 luglio 2018**.*

In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016/SRCPIE/PAR, 29 novembre 2016**, **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 63/2017/PAR, 27 luglio 2017**, la quale dopo aver rilevato che “Non sono ammesse deroghe al limite di spesa complessivo come si evince anche dall’art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 75/2017 che pur ammettendo la possibilità che siano destinate apposite risorse alla componente variabile dei Fondi per il salario accessorio, lascia fermo il limite delle risorse complessive stabilito nel precedente comma 2”<sup>259</sup>, ha conseguentemente ritenuto che un ente “non possa nel 2017 incrementare, superando il corrispondente importo determinato per il 2016, l’ammontare da destinare complessivamente al trattamento accessorio al fine di finanziare nuove posizioni organizzative”.

Sulla corretta interpretazione dell’art. 9, DL n. 78/2010<sup>260</sup>, concernente la modalità di costituzione del fondo 2015, la **Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, Deliberazione n. 120/2016/PAR, 17 maggio 2016**<sup>261</sup>, ha ribadito come questa sia “correlata alle riduzioni del fondo operate nel periodo 2011-2014, per effetto del divieto di superamento dell’importo delle risorse destinate al trattamento economico determinato per l’anno 2010”. Preliminarmente, la Sezione, con riguardo al meccanismo di calcolo già rilevato<sup>262</sup>, ha ulteriormente chiarito che “avutosi un calcolo, anno per anno, della esatta quantificazione del fondo (inclusa la RIA dei cessati), decurtato per raggiungere il tetto massimo del fondo costituito per l’anno 2010 – quindi con una modalità di tipo incrementale, che vede conteggiate le poste, anno per anno, compresa la RIA dei cessati e solo successivamente operata la dovuta diminuzione – l’importo del 2014 diventa assorbente anche delle quote di riduzione applicate negli anni precedenti<sup>263</sup>. [...] Il calcolo del fondo 2015 costituisce, infine, la base su cui operare nel 2016, per via dell’articolo 1, comma 236, della legge di stabilità 2016, il nuovo conteggio che reintroduce, nel 2016, di nuovo un vincolo sull’ammontare delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale

<sup>258</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014/QMIG. Come rilevato dalla Sezione di controllo per la Lombardia cit.: “In particolare, con deliberazione n. 26/2014 la Sezione Autonomie ha enunciato il principio per cui le risorse del bilancio che i Comuni di minore dimensione demografica destinano, ai sensi dell’art. 11 del CCNL 31 marzo 1999, al finanziamento del trattamento accessorio degli incaricati di posizioni organizzative in strutture prive di qualifiche dirigenziali, rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78”.

<sup>259</sup> Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016.

<sup>260</sup> Disposizione novellata dall’art. 1, comma 456, L. n. 147 del 2013.

<sup>261</sup> In particolare, il quesito sottoposto alla Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo cit., ha riguardato la “determinazione dei fondi della contrattazione integrativa del personale dipendente del S.S.N. e dei parametri da prendere a riferimento per la costituzione di fondi contrattuali 2015”.

<sup>262</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, Deliberazione n. 179/2015/PAR, 19 giugno 2015

<sup>263</sup> Ad avviso della Sezione di controllo per l’Abruzzo cit.: “In tal modo, restano consolidate le decurtazioni, apportate nell’intero periodo (1° gennaio 2011–31 dicembre 2014), disciplinate dall’articolo 9, comma 2-bis, sia con riferimento alla parte fissa che alla parte variabile del fondo”.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*amministrativo, anche di livello dirigenziale, che non potrà superare l'importo corrispondente del 2015 e dovrà essere ridotto in proporzione alla riduzione del personale in servizio”.*

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, **Deliberazione n. 151/2016/par, 6 luglio 2016**<sup>264</sup>, ha ritenuto che “[...] *I comuni non sono legittimati ad alimentare i fondi per il trattamento accessorio del personale investito di specifiche responsabilità, connesse alla circolazione stradale, con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie del codice della strada, se non ai sensi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 [...]*”<sup>265</sup>. *Indipendentemente dalle modalità di finanziamento, le risorse destinate al trattamento accessorio del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni devono rispettare il tetto disciplinato dalla legge di stabilità 2016 all'art. 1, comma 236*”<sup>266</sup>. *In ogni caso [...] l'utilizzazione di tutte le risorse destinate a tale scopo deve avvenire nel pieno rispetto degli eventuali ulteriori vincoli posti da norme di coordinamento della finanza pubblica*<sup>267</sup>. *In conclusione, quindi, la perentorietà del tetto e la sua applicabilità di portata generale non consente di escludere dal rispetto di tale limite quote di trattamento accessorio, a prescindere dalle modalità con cui esse siano in concreto alimentate*”. Del medesimo avviso anche **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 98/2017/PAR, 25 maggio 2017, Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 30/2018/PAR, 7 febbraio 2018 e Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 2/2019/PAR, 21 gennaio 2019**, ribadendo che “*i proventi da sanzioni per violazione del codice della strada destinati al finanziamento del trattamento accessorio del personale non possano essere esclusi dal computo rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa fissato in materia dal legislatore nazionale*”<sup>268</sup>. La medesima Sezione ha inoltre precisato come “*le disposizioni che pongono limiti puntuali alla crescita della spesa diretta a finanziare la contrattazione, ancorché riferita alla totalità dei dipendenti, siano da considerare di stretta interpretazione e quindi non ammettano, in via di principio, deroghe o eccezioni, al di là di qualsiasi argomento riguardante la provenienza delle risorse*”<sup>269</sup>.

Con riguardo alla disciplina introdotta dall'art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015<sup>270</sup>, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 73/2016/PAR, 19 luglio 2016**,

<sup>264</sup> La questione aveva riguardato la corretta applicazione dell'art. 208, comma 5-bis del d.lgs. n. 285 del 1992, Codice della strada.

<sup>265</sup> All'art. 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999, è previsto che “*In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del d.lgs. 29/93, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio*”.

<sup>266</sup> La medesima Sezione, infatti, ha ribadito che “*con la normativa riferita, il legislatore ha sostanzialmente abbandonato il meccanismo introdotto per l'anno 2015 (che non faceva riferimento a un tetto “fisso”, decurtato in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio, ma prevedeva che il fondo per le risorse decentrate, una volta costituito, fosse decurtato delle riduzioni operate su tale fondo per gli anni 2001-2014) ed è tornato a una determinazione di un tetto rigido, adeguato all'eventuale diminuzione del personale*”, cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione del 10 marzo 2016, n. 58. Con riguardo alla tematica del contenimento del trattamento accessorio del pubblico impiego in relazione alla normativa di blocco previgente (art. 9, comma 2-bis del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, integrato *medio tempore* dall'art. 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l'anno 2015), si veda anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione 18 marzo 2015, n. 97 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379.

<sup>267</sup> Cfr. da ultimo anche Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione 13 febbraio 2014, n. 34.

<sup>268</sup> Cfr. *ex multis*: Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 222/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazioni n. 257/2012/SRCPIE/PAR e n. 34/2014/SRCPIE/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 83/PAR/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 346/2011/PAR e n. 44/2012/PAR; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazioni n. 151/2016/PAR e n. 173/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 30 del 7 febbraio 2018.

<sup>269</sup> Cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, Deliberazione n. 51/CONTR/11.

<sup>270</sup> La disposizione ha nuovamente stabilito, con decorrenza 1° gennaio 2016, i limiti alle risorse che ogni anno sono destinabili dalle pubbliche amministrazioni al trattamento accessorio del personale.

ha ribadito quanto già affermato dalla giurisprudenza contabile in merito alla “*possibilità di incrementare i fondi per la contrattazione integrativa nei casi di aumento dell’organico dell’Ente, solitamente collegato alla reinternalizzazione di servizi o funzioni in precedenza trasferite (per esempio, a Unioni di Comuni o Consorzi), con conseguente rientro delle unità lavorative a suo tempo cedute*” ovvero “*di non consentire comunque in simili fattispecie alcuna deroga all’obbligo imperativo di rispettare il limite delle risorse destinate al trattamento accessorio [...]*”<sup>271</sup>. Ad avviso della medesima **Sezione**: “*Non appare, peraltro, possibile pervenire a conclusione diversa nemmeno sulla base dell’inciso finale dell’art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015, secondo il quale l’automatica riduzione delle risorse per il trattamento accessorio del personale in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio avviene [...] tenendo conto del personale assumibile ai sensi della norma vigente [...]. Con tale indicazione (in effetti non presente nella formulazione dell’art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010), il legislatore, lungi dall’introdurre un meccanismo di adeguamento automatico e proporzionale - corrispondente ma di senso opposto - delle risorse in argomento in caso di incremento del personale in servizio, ha invece inteso prevedere un correttivo alla proporzionalità della riduzione dei fondi per la contrattazione decentrata per il caso in cui, a fronte di una riduzione di personale, si registri anche l’assunzione di altro personale nei limiti del turn over consentito dalla normativa vigente*”.

Sempre sulla corretta interpretazione del disposto di cui al comma 236 dell’art. 1 della legge n. 208 del 2015, la **Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 367/2016/PAR, 15 dicembre 2016**, richiamando l’orientamento della giurisprudenza contabile in merito<sup>272</sup>, ha ribadito che “*l’inserzione dell’inciso in esame - «tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente» - costituisce un elemento di novità rispetto al previgente quadro disciplinatorio, per il resto sostanzialmente confermato. L’applicazione dei generali canoni che reggono l’interpretazione normativa impone, come noto, di non attribuire alla disposizione «altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse». Ne deriva che, a seguito della novella in esame, non appare trovare alcun addentellato normativo la necessità di compiere una rettifica alla fine dell’esercizio per adeguare il fondo alle assunzioni effettivamente intervenute. A prescindere, dunque, dal ricorso a criteri interpretativi teleologici [...] la lettera della disposizione in esame appare militare per il riferimento al personale astrattamente assumibile, indipendentemente, dunque, dalla sua effettiva assunzione entro fine anno. Ai fini dell’individuazione di tale parametro appare corretto il riferimento all’individuazione posta in essere nel Programma triennale dei fabbisogni del personale 2016-18 (Piano occupazionale 2016), che deve essere adottato [...] non solo nel rispetto della disciplina vincolistica in tema di assunzioni del personale, ma anche del budget assunzionale normativamente consentito per ogni Ente e delle effettive compatibilità di bilancio*”. Ha concluso in tal senso anche la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 27/2017/PAR, 17 marzo 2017**, ritenendo che “*alla luce della sopra indicata interpretazione dell’art. 1, comma 236, della legge 208 del 2015, gli enti locali devono contenere il fondo destinato al trattamento accessorio del personale, anche di qualifica dirigenziale, entro il limite massimo di quanto destinato, allo stesso fine, nel 2015, nonché eventualmente decurtarlo in proporzione alle riduzioni del personale in servizio medio tempore intervenute, tenendo conto, tuttavia, in tale calcolo, anche del personale assumibile in base alla programmazione triennale*”. Cfr. anche **Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 6/2017/PAR, 24 gennaio 2017**, ad avviso della quale: “*Risulta, quindi, evidente [...] la ratio perseguita dal legislatore con l’introduzione di tali norme caratterizzate dall’esigenza di governare una voce rilevante della spesa pubblica, esigenza che, attualmente, non sembra venuta meno. L’introduzione del comma 236 nella legge di stabilità 2016 conferma e rafforza, pertanto, tale*

<sup>271</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 324/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n. 378/2014/PAR.

<sup>272</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*orientamento volto al contenimento della spesa, riproponendo una misura originariamente introdotta con decreto-legge ed attualizzandola con il riferimento al limite massimo ricavabile dall'esercizio 2015 (Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 269/2016/PAR)<sup>273</sup>. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 112/PAR/2016 e n. 200/PAR/2016.*

Con riguardo alla modalità con cui determinare la decurtazione permanente dei fondi della contrattazione integrativa in conseguenza delle riduzioni del personale in servizio, la **Sezione regionale di controllo per l'Umbria, Deliberazione n. 2/2017/PAR, 20 gennaio 2017** ha ribadito quanto già espresso dalla giurisprudenza contabile, ovvero che *“la consistenza dei fondi per la contrattazione integrativa deve essere «conteggiata a saldo comparando l'entità del personale al 31 dicembre rispetto alla consistenza al 1 gennaio del medesimo anno, tenendo conto della data di cessazione delle singole unità e in considerazione del diritto dei cessati all'attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio nell'anno solare di cessazione. Si opererà, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento», mentre, a far data dall'anno successivo (nel caso di specie nel 2017), «si applicherà la riduzione della quota annuale intera per le cessazioni del 2011 [...] e, se dovessero intervenire ulteriori cessazioni nel 2012 [...], del rateo ad esse corrispondenti. Identico calcolo sarà applicato per il 2013, in riferimento alle cessazioni intervenute, eventualmente, nel 2012, per l'intero, e in ragione del rateo per quelle intervenute nel 2013, in modo da rispettare l'automatismo previsto dalla norma senza intaccare il diritto dei cessati dall'attribuzione del trattamento economico accessorio per il periodo di permanenza in servizio»<sup>274</sup>.*

In ordine alla possibilità di superare i limiti di spesa previsti dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78 del 2010 per il trattamento accessorio del personale, qualora nel 2010 il relativo importo sia stato sottostimato, la **Sezione regionale di controllo per la Calabria, Deliberazione n. 11/2017, 26 gennaio 2017**, ha ritenuto che *“il riferimento contenuto nella norma all'importo dell'anno 2010 per la quantificazione delle risorse per il trattamento accessorio degli anni successivi costituisca un vincolo non superabile. Al contrario sarebbe, infatti, agevole per gli enti sottrarsi alla suddetta disciplina, sostenendo che il relativo importo sia stato sottostimato”.*

<sup>273</sup> La Sezione di controllo per la Puglia, *cit.*, ha confermato la piena vigenza della disciplina vincolistica introdotta dal comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208/2015, anche rilevando che *“il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, con circolare n. 26 del 7/12/2016, nel fornire indicazioni ed istruzioni per la predisposizione dei bilanci di previsione 2017 di enti ed organismi pubblici, richiama, integralmente, per la disciplina del trattamento accessorio del personale la circolare n. 12/2016, inerente il bilancio di previsione 2016 e che dedicava un apposito paragrafo proprio al comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015, quale «nuova misura di contenimento della spesa»”.*

<sup>274</sup> Cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 324/2011/PAR (riferita all'allora vigente art. 9, comma 2-bis, del DL n. 78/2010), con riguardo al criterio per calcolare la riduzione del fondo in base alle cessazioni e che si contrappone all'orientamento adottato dalla Ragioneria Generale dello Stato, disciplinato dapprima con le circolari n. 12 del 15 aprile 2011 e n. 16 del 2 maggio 2012 (relative sempre all'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis del DL *cit.*) e, successivamente, confermato dalla circolare n. 12 del 23 marzo 2016 (sull'applicazione dell'art. 1, comma 236 della legge di stabilità per il 2016). Come evidenziato dalla Sezione di controllo per l'Umbria *cit.*: *“Secondo la Ragioneria la riduzione deve essere effettuata sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento (nel caso in esame il 2016) rispetto al valore medio dell'anno 2015. Il valore medio è rappresentato dalla media aritmetica dei presenti al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno e la variazione percentuale tra le due medie rappresenta la misura della riduzione da operare sul fondo. Pertanto, nonostante la legge faccia riferimento solo alle cessazioni intervenute nell'anno di riferimento (da cui conseguono la riduzione del fondo), la scelta applicativa della Ragioneria comporta un ingiustificato incremento della riduzione del fondo 2016, poiché il metodo calcola la riduzione sommando alle cessazioni 2016 anche le cessazioni 2015 (pro quota, ossia metà del loro valore medio annuo)”. La medesima Sezione di controllo umbra, ad ogni modo, ha ritenuto che un ente locale possa legittimamente “procedere a calcolare la riduzione del fondo prevista dall'art. 1, comma 236, della legge 208/2015, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, adottando il criterio elaborato dalla Sezione Lombarda in quanto appare, in base ad un principio di ragionevolezza, maggiormente aderente alla volontà normativa”.*

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 31/2017/PAR, 21 marzo 2017**, ha ritenuto che tale disposizione “*più che assumere una valenza sanzionatoria, persegue invero una finalità di garanzia affinché la discrezionalità di ciascuna amministrazione nell'attribuzione al trattamento economico del personale di risorse ulteriori rispetto a quelle definite da altre fonti, sia improntata a criteri prudenziali e si eserciti previa verifica della compatibilità con la sana gestione finanziaria dell'ente stesso, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa per il personale costituiscono profili imprescindibili, essendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione. Da ciò discende che la disposizione in parola, allorché subordina la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto degli indicati parametri di virtuosità, si riferisce alle decisioni che disposizioni normative o di contrattazione collettiva nazionale rimettono alla discrezionalità di ciascuna amministrazione e con le quali questa può disporre in ordine alla propria generica capacità di bilancio. La norma, in sostanza, preclude senz'altro l'esercizio di tale facoltà in caso di ente inadempiente agli obblighi del patto di stabilità, come misura logicamente intesa a contribuire a ricondurre la gestione finanziaria entro i previsti vincoli di finanza pubblica*”. In senso conforme, **Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 130/2017/PAR, 4 maggio 2017**, la quale ha ribadito che “*è la stessa legge che dispone, in quota parte, la destinazione all'incremento delle risorse relative all'incentivazione della produttività del personale, per cui il limite di cui all'art. 40, comma 3-*quinquies* sembra destinato a non operare. Si ricorda, comunque, che la destinazione di tali risorse e la loro effettiva erogazione è pur sempre subordinata al rispetto di tutte le altre disposizioni che le riguardano, e che l'ente è comunque tenuto alla gestione di tali risorse in un'ottica prudenziale, previa verifica con la sana gestione finanziaria dell'ente, della quale gli equilibri di bilancio, i vincoli del patto di stabilità e i limiti di contenimento della spesa, in specie di quella del personale, costituiscono profili fondamentali*”.

Sempre con riguardo alla portata applicativa del secondo periodo dell'art. 40, comma 3-*quinquies*, del d.lgs. n. 165 del 2001, nella parte in cui condiziona la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto di determinati parametri di virtuosità, tra cui quello dei vincoli del patto di stabilità interno, anche **Sezione regionale di controllo per la Sardegna, Deliberazione n. 59/2017/PAR, 27 giugno 2017**, ha comunque ritenuto che “*Alla luce del principio di integrale utilizzo delle risorse del Fondo in ciascuna annualità, nonché della possibilità, fatta oggetto di espressa previsione contrattuale, di riportare eventuali risorse non attribuite quali incrementi nel Fondo dell'annualità successiva [...] le risorse stesse, oggetto di un mero trasferimento temporale di spesa, non possono che essere considerate fra le voci di natura variabile, a prescindere dalla eventuale certezza e stabilità della voce sulla quale le economie sono state realizzate*”<sup>275</sup>. Ad avviso della medesima Sezione, pertanto, un “*Ente, anche se inadempiente all'obbligo del rispetto del patto di stabilità, possa incrementare il Fondo per la contrattazione decentrata di ciascuna annualità, nella parte variabile, con le risorse già stanziare nel Fondo dell'anno precedente e non attribuite e in tal senso costituenti «economie»*”<sup>276</sup>, ritenendo conclusivamente che “*le somme provenienti dagli esercizi precedenti non possono essere annoverate tra le “risorse aggiuntive” di cui all'art. 40 cit. in quanto si tratta di somme delle quali, in sede di costituzione del Fondo dell'anno precedente, l'organo di revisione interno ha certificato la compatibilità con gli obiettivi del patto di stabilità, con i vincoli di bilancio e con gli altri vincoli in materia di contenimento della spesa per il personale. Pertanto, le somme non utilizzate nei precedenti esercizi non rientrano nel divieto posto dall'art. 40 cit. e possono essere*

<sup>275</sup> Conforme a Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 31/2017/PAR, 21 marzo 2017 e a Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 130/2017/PAR, 4 maggio 2017.

<sup>276</sup> Cfr. Sezione Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 18/2014/PAR.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2020 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*legittimamente utilizzate nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il patto di stabilità*<sup>277</sup>.

Recentemente in linea di logica continuità la **Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 51/2020/PAR, 27 maggio 2020** ha evidenziato come *“un incremento della componente variabile del Fondo risorse decentrate, determinato mediante la destinazione alle finalità di cui al citato art. 67, comma, 5, lett. b), del CCNL 2016-2018 di risorse rinvenienti da contributi di soggetti esterni che prevedono anche tale modalità di impiego obbligatorio*<sup>278</sup>, *non si porrebbe in contrasto con l'obbligo di eliminazione di tale tipologia di risorse dai fondi per la contrattazione decentrata sancito dal ridetto art. 243-bis, comma 9, lett. a), del TUEL*<sup>279</sup>. *Tale disposizione, d'altra parte, lungi da avere carattere sanzionatorio, diversamente non potrebbe essere interpretata con riguardo ad entrate aventi vincolo di destinazione, il cui utilizzo per definizione non incide su quegli equilibri di bilancio al cui ripristino è diretto l'intero plesso normativo di cui fa parte*<sup>280</sup>. *In questi casi, l'esclusione della possibilità di destinare quote di contributi di soggetti esterni al trattamento accessorio del personale sortirebbe l'effetto di ostacolare gravemente o rendere maggiormente difficoltoso l'efficace impiego dei finanziamenti ricevuti, senza peraltro che ciò possa in alcun modo giovare alle esigenze di riequilibrio finanziario dell'ente. E risulta evidente come, allorquando si tratti di fondi di derivazione comunitaria, il cui concreto utilizzo di regola esige attività programmatiche, organizzative e di assistenza tecnica specialistiche, un qualsiasi effetto di penalizzazione (quando non di sostanziale esclusione) per gli enti in fase di riequilibrio finanziario, non corrisponderebbe all'interesse economico nazionale”. Pertanto, la Sezione ha concluso che “l'avvio di una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, a differenza di quanto avviene nel caso di dissesto, non compromette la possibilità per l'Ente di incrementare la componente variabile del Fondo risorse decentrate con risorse relative all'utilizzo di fondi comunitari o provenienti da finanziamenti di altri soggetti pubblici”.*

**La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, Deliberazione n. 100/2017/PAR, 6 giugno 2017**, ha ritenuto di poter condividere l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile, secondo cui *“rientrano nel tetto di spesa all'esame tutte le risorse stanziare in bilancio che abbiano comunque un vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale*<sup>281</sup> e che *“il limite previsto dall'art. 1 comma 236 della più volte citata legge n. 208/2015 vada applicato all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti, considerato che l'unico vincolo esplicitato dalla legge è dato dall'ammontare complessivo delle risorse destinate per il 2016 al trattamento accessorio, che non può appunto*

<sup>277</sup> Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 115/2013/PAR.

<sup>278</sup> L'art. 67, comma 5, lett. b), del CCNL relativo al personale del comparto Funzioni locali – Triennio 2016-2018, dispone che *“Gli enti possono destinare apposite risorse: [...] alla componente variabile di cui al comma 3, per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale; in tale ambito sono ricomprese anche le risorse di cui all'art. 56-quater, comma 1, lett. c)”*.

<sup>279</sup> La Sezione di controllo per la Liguria cit. ha preliminarmente osservato come *“le varie norme contenute nel considerato art. 67, comma 6, del CCNL 2016-2018 costituiscano, se non proprio una replica fedele, quantomeno una sorta di derivazione di disposizioni legislative già vigenti, dettate nell'ambito della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica o comunque rientranti nella materia della gestione finanziaria e contabile degli enti locali”*.

<sup>280</sup> In ambito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale il d.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, all'art. 243-bis, comma 9, lett. a) è disposto che: *“In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio: a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche.”*

<sup>281</sup> Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 112/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 123/2016; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Deliberazione n. 58/2016; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016.

superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015"<sup>282</sup>. In senso conforme **Sezione regionale di controllo per le Marche, Deliberazione n. 31/2019/PAR, 16 maggio 2019** la quale, in merito alla formulazione letterale dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75 del 2017, che nel fissare il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, fa riferimento al "corrispondente importo determinato per l'anno 2016", ha ribadito che "l'applicabilità di tale vincolo debba riferirsi all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti"<sup>283</sup>.

**La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 183/2017/PAR, 9 giugno 2017**, ha ritenuto come "l'automatica riduzione, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, dell'importo determinato per l'anno 2015 delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale vada anche riferita al personale cessato in virtù dello speciale procedimento di riallocazione del personale delle province, in forza della ridefinizione della dotazione organica operata ai sensi dei commi 421 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014"<sup>284</sup>. Ciò anche in considerazione del [...] comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014"<sup>285</sup> [...]. È dunque evidente che, laddove si optasse per una lettura diversa (ovvero della non considerazione delle cessazioni ex commi 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 e 423 ss. dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 ai fini della quantificazione del fondo ex comma 236 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015), si avrebbe, in virtù delle disposizioni richiamate, un aumento della spesa del personale accessorio per il complessivo comparto enti pubblici locali, contrariamente alla ratio di contenimento della spesa pubblica espressa dal richiamato comma 236"<sup>286</sup>.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia-Giulia, Deliberazione n. 49/2017, 21 giugno 2017**, "va data adeguata rilevanza anche a quanto previsto dal successivo terzo comma dell'art. 23, secondo il quale, fermo restando il vincolo predetto, che costituisce, quindi, un tetto invalicabile nell'ottica di invarianza della spesa, gli enti locali possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e di quelli riferiti alle spese di personale, in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile"<sup>287</sup>. Come rilevato dalla medesima Sezione, infatti, "laddove il mantenimento e il conseguente spostamento di risorse non determini una violazione dei limiti di incremento del Fondo così come stabiliti per il 2017 dall'art. 23 secondo comma del d.lgs. n. 75/2017, la destinazione delle componenti non vincolate resta

<sup>282</sup> Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 135/2016; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 205/2016.

<sup>283</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 26/2014, con riferimento alla precedente disposizione dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 78/2010, convertito in legge n. 122/2010.

<sup>284</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".

<sup>285</sup> Ai sensi della lett. a) del comma 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, è stabilito che "Nei trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino si applicano le seguenti disposizioni: il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge."

<sup>286</sup> Il comma 236 richiamato è stato abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° gennaio 2017.

<sup>287</sup> Cfr. comma 3 dell'art. 23, d.lgs. n. 75 del 2017, concernente il "Salario accessorio e sperimentazione".