

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



di spese destinate a gravare in via ordinaria e definitiva sul bilancio dell'amministrazione".<sup>65</sup>

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 14/2013/SRCPIE/PAR, 6 febbraio 2013, ha ritenuto che "il «trattamento economico ordinariamente spettante» va inteso «al netto» delle componenti del trattamento accessorio prive di carattere fisso e continuativo e, quindi, non vanno computate in tale aggregato di riferimento le voci retributive costituenti parte variabile dell'accessorio, in quanto elementi retributivi eventuali e mutabili a seconda delle funzioni conseguite in corso d'anno. Presentano dette caratteristiche di variabilità anche i compensi legati alle economie che annualmente l'ente deve certificare di aver realizzato, a consuntivo, attraverso il raggiungimento degli obiettivi di produttività fissati dai Piani triennali di razionalizzazione della spesa"<sup>66</sup>.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 61/2013/PAR 15 febbraio 2013 ha ritenuto che "il blocco alla crescita dei fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente dalle Pubbliche amministrazioni si estende sia alle risorse stabili, sia a quelle variabili e che un'eventuale destinazione di risparmi di spesa conseguiti nel triennio 2011-2013 alla parte variabile del fondo si porrebbe in contrasto con l'articolo 9, comma 2 bis, d.l. cit. in quanto determinerebbe un incremento del fondo in difformità al divieto contenuto nella disposizione citata". Ad avviso della Sezione, infine, "pur in assenza della disposizione contenuta nell'articolo 9, comma 2 bis, d.l. 78/2010, un'eventuale destinazione dei risparmi derivanti dalla "ripesatura" delle posizioni dirigenziali (cui consegue una minore spesa a titolo di retribuzione di posizione e di risultato) si porrebbe in contrasto con le disposizioni di fonte contrattuale contenute negli articoli 27, comma 9, e 28, comma 2, CCNL 23-12-1999 del personale dirigenziale dell'Area II (regioni ed enti locali) che sia per la retribuzione di posizione, che per quella di risultato stabiliscono che le risorse destinate al loro finanziamento, se non utilizzate nell'anno in cui vengono stanziati, devono essere riassegnate al finanziamento dei predetti emolumenti nell'anno successivo".

La Sezione regionale di controllo per la Campania – Parere n. 132/2013, 21 marzo 2013, ha ritenuto che "l'art. 9 comma 2 bis del d.l. n. 78/2010 che impone un tetto triennale sino al 31.12.2013 dell'ammontare delle risorse accessorie destinate al personale, con riferimento al corrispondente importo dell'anno 2010 (...) è una norma di stretta interpretazione che non ammette deroghe o esclusioni, ponendo un limite rigoroso alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico (...)"<sup>67</sup>.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere N. 59/PAR/2013, 27 marzo 2013, ha ritenuto che "la corresponsione del salario accessorio (parte fissa e parte variabile) del personale addetto all'attuazione del Piano Sociale di Zona deve avvenire nell'ambito delle disponibilità del fondo unico per le politiche del personale e per la produttività di cui all'art. 15 del CCNL senza possibilità di disporre incrementi in deroga ai limiti posti dall'art. 9 co. 2-bis del D.L. 78/2010".

<sup>65</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 114 del 2010 e parere n. 50 del 2012.

<sup>66</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56 del 2011.

<sup>67</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51 del 2011 e Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 404/2012; parere n. 55/2012; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 250/2012.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

A parere della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 56/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013: *“le risorse economiche aggiuntive derivanti dalla contrattazione integrativa «debbono ritenersi incluse nei vincoli di cui all’art. 9, comma 1, del D.L. n. 78 del 2010, in quanto la logica di quest’ultima previsione, come delle altre contenute nel medesimo provvedimento, è quella di congelare la dinamica retributiva del pubblico impiego (incluse le risorse per il trattamento accessorio), al fine di contenere la spesa pubblica per esigenze di stabilità economico finanziaria del Paese»<sup>68</sup>”*. Pertanto, *“le risorse che confluiscono nel fondo per la contrattazione decentrata debbano essere conteggiate ai fini della verifica dell’osservanza del limite di spesa previsto dall’art. 1, co. 562 della legge n. 296 del 2006; nel calcolo del limite previsto dall’art. 9, co. 1 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 riferito al trattamento economico di ciascun dipendente debba essere conteggiato anche il trattamento accessorio che, pertanto, può essere riconosciuto per la prima volta nel triennio 2011 - 2013 solamente qualora vi sia una riduzione di altre voci retributive rispetto al trattamento economico del 2010; l’art. 9, co. 2 bis del citato d.l. 31 maggio 2010, n. 78, conv. dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 prevede che l’ammontare destinato da ciascuna Amministrazione al trattamento accessorio del personale dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2013 non possa superare l’importo corrispondente impegnato nel 2010.”*

In merito alle modalità di determinazione delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 137/2013/PAR, 11 aprile 2013, ha ribadito che *“la parte variabile di retribuzione di incentivazione è un elemento retributivo che può essere riconosciuto solo se correlato al raggiungimento di specifici obiettivi connessi all’attività svolta dal dipendente, fissati in via preventiva dall’Amministrazione. La corresponsione della stessa al di fuori dei parametri normativi e contrattuali sarebbe del tutto incongrua ed indebita.”<sup>69</sup>*

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 84/2013/SRCPIE/PAR, 12 aprile 2013: *“Il legislatore non ha precluso alle singole amministrazioni di adottare decisioni di incremento del trattamento retributivo nel periodo compreso fra il 31 luglio ed il 31 dicembre 2010, ma sembra ragionevole ritenere che nel periodo considerato gli enti potessero solo portare a compimento procedure iniziate in precedenza e, comunque, non fossero abilitati ad adottare decisioni che potessero tradursi in una elusione, anche solo parziale, dei ricordati limiti di legge”<sup>70</sup>*.

La Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 114/2013/PAR, 23 aprile 2013, ha ritenuto che *“le disposizioni in materia di limite complessivo e di riduzione del trattamento accessorio, introdotte dall’art. 9 del d.l. n. 78/2010, sono di stretta interpretazione, con la conseguenza che non possano essere ammesse deroghe o eccezioni. Ne discende che, in sede di calcolo del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigenziale, non si può tener conto, a differenza di quel che accade per la remunerazione degli incarichi di reggenza, degli oneri derivanti dall’eventuale remunerazione dell’incarico dirigenziale ad interim.”<sup>71</sup>*

A parere della Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 24/2013/PAR, 8 maggio 2013: *“allorché l’Ente individui risorse del proprio bilancio che, in conformità ai vigenti principi giuridico-contabili, possano alimentare il Fondo per*

<sup>68</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, parere n. 26 del 24 febbraio 2011.

<sup>69</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/2010.

<sup>70</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, pareri n. 51/2010, n. 57/2011 e n. 13/2012; cfr. anche Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 56/2011.

<sup>71</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 519 del 20 dicembre 2011.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



la contrattazione decentrata, la relativa appostazione, una volta operata la scelta gestionale da parte dell'Ente, ne comporterà la destinabilità alla remunerazione del personale coinvolto in progetti di produttività attivati secondo le modalità previste dall'art. 20, comma 5, del CCRL 1.8.2002 (...), sempre nel limite e in riduzione della consistenza complessiva del salario accessorio 2010 (sia per la parte variabile che per la parte stabile)".

In ipotesi di riduzione del fondo risorse decentrate a seguito di cessazioni di unità di personale, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 167/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013**, ha ritenuto che la stessa vada operata "sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma o media aritmetica dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determina la misura della variazione da operarsi sul fondo che dovrà risultare invariata, ed in particolare non potrà essere aumentata attraverso l'incremento della voce R.I.A."<sup>72</sup>

In materia di blocco della contrattazione collettiva nazionale e della limitazione della spesa per salario accessorio, con riferimento alla spesa del 2010, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 181/2013/SRCPIE/PAR, 10 maggio 2013**, ha ritenuto che "il congelamento dei rinnovi contrattuali e della retribuzione, stabilito dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modifiche ed integrazioni si applica anche al personale dipendente dalle aziende speciali. L'amministrazione dell'azienda consortile, pertanto, deve dare applicazione alla disposizione ed i comuni partecipanti hanno l'obbligo di vigilare che ciò avvenga"<sup>73</sup>.

La **Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – Parere n. 223/2013/PAR, 13 maggio 2013**, ha ritenuto che "la riduzione del fondo possa essere operata con il sistema della media dei presenti, al 1° gennaio e al 31 dicembre;" e che, "tuttavia, (...) il calcolo possa essere effettuato anche sulla base della rilevazione delle effettive presenze in servizio. La scelta in merito alla modalità di calcolo, conseguentemente, viene rimessa alla discrezionalità dei singoli enti"<sup>74</sup>.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 139/2013/PAR, 14 maggio 2013**, "il contenimento della spesa del trattamento economico accessorio rispetto alla correlata spesa del 2010 riguarda l'importo oggetto di destinazione della spesa imputato a tal fine sul bilancio corrispondente a ciascun anno di riferimento" e "che l'importo posto a base del computo della riduzione (fondo dell'anno 2010) si riferisce tassativamente alle risorse stanziare per l'anno 2010 e dovrà dunque intendersi depurato dalle eventuali aggiunte derivanti dagli anni pregressi"<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51/2011 e Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2013; Sezione regionale di controllo per le Marche, parere n. 61/2012. Cfr. anche RGS, circolare n. 12/2011.

<sup>73</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pareri n. 119/2012 e n. 219/2012; Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 91/2012.

<sup>74</sup> Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana con parere 519/2011; Sezione regionale di controllo per il Veneto con parere n. 437/2012; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 397/2012.

<sup>75</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 519 del 2011 e n. 178 del 2012.

RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

Con riguardo al divieto di cui all'art. 9 comma 2-bis, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 95/PAR/2013, 15 maggio 2013**, ha precisato che *“la linea di demarcazione tra risorse comprese e risorse escluse dal limite normativamente individuato è identificato, dal giudice nomofilattico, nel fatto che sono da considerarsi sottoposte al limite quelle risorse che si caratterizzano per essere potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa”*. Pertanto, ad avviso della Sezione *“L'esclusione dal divieto (...), deriva dalla natura vincolata delle risorse regionali destinate al trattamento fisso e accessorio del personale trasferito le cui funzioni, trovando disciplina in specifica normativa regionale (...), rimandano a specifici provvedimenti regionali attuativi per la determinazione ed il reperimento, nel bilancio regionale, delle risorse allo scopo destinate”<sup>76</sup>*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 161/2013/PAR, 17 giugno 2013**, *“ai fini della concreta possibilità di erogazione della retribuzione di risultato è necessaria un'attenta valutazione delle attività svolte e dell'effettivo conseguimento dei risultati, conseguiti dal titolare di posizione organizzativa, in relazione ai concreti obiettivi annualmente assegnati allo stesso”*. La Sezione ha, inoltre, *“è comunque esclusa la possibilità di interventi in sanatoria, nel senso cioè dell'adozione dei presupposti necessari previsti dalla disciplina contrattuale solo in via successiva rispetto al momento del riconoscimento e della erogazione della stessa. Non esistono, infatti, norme contrattuali che prevedano una valutazione ed una erogazione retroattiva della retribuzione di risultato, data la specifica funzione attribuita a tale voce retributiva”*.

La **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 142/2013/PAR, 28 maggio 2013**, ritenendo che *“anche le indennità alimentate da risorse a carico dell'ente, erogate ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 01/04/1999 siano soggette al limite imposto dall'art. 9, comma 2 bis, della legge 122/2010.”*

In materia di modalità di determinazione del fondo per il trattamento accessorio, la **Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 164/2013/PAR, 28 giugno 2013**, ha affermato che *“gli enti locali, nella determinazione del tetto massimo delle risorse destinate al fondo 2010 (...) devono necessariamente tener conto di tutte quelle somme, come prevede la norma, «destinate» annualmente al trattamento accessorio del personale”*. Come già affermato dalla stessa Sezione *«le risorse che si rendono effettivamente disponibili a tale titolo possono essere utilizzate indifferentemente per il finanziamento dei diversi istituti del trattamento accessorio previsti dal medesimo art.17 del CCNL dell'1.4.1999, secondo le scelte delle parti negoziali. In proposito, tuttavia occorre considerare che: a) in base alla disciplina contrattuale, le risorse non utilizzate in un anno, sono portate in aumento di quelle dell'anno successivo a quello del loro effettivo accertamento; conseguentemente, esse possono essere utilizzate solo in sede di contrattazione integrativa relativa a tale ultimo anno; b) trattandosi, come sopra detto, di risorse variabili disponibili “una tantum”, le stesse non potranno essere in alcun modo utilizzate per il finanziamento di istituti del salario accessorio avente caratteristiche di “stabilità” (progressione economica orizzontale; retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative; ecc.)»<sup>77</sup>*.

<sup>76</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; cfr. Sezione regionale di controllo Liguria, parere n. 26/PAR/2012 dell'11 giugno 2012.

<sup>77</sup> Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 285/2011; Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, parere n. 51/2011/PAR.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 186/2013/PAR, 26 luglio 2013, ha ribadito che “la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione, sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni ulteriori rispetto a quelle già evidenziate, in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico”.<sup>78</sup>

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 96/2013/PAR, 18 marzo 2013: “Se (...) il compenso assembleare in astratto spettante al dirigente, è espressamente disciplinato dalla contrattazione collettiva (nell’an e nel quomodo) applicabile al comparto, ne deriva che le modalità ed i limiti di corresponsione troveranno colà la specifica disciplina, salvi i limiti previsti per l’invarianza del trattamento economico individuale (fisso continuativo ed accessorio) e dei fondi per la produttività previsti dagli artt. 9 commi 1, 2 e 2 bis del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122”.<sup>79</sup>

La Sezione regionale di controllo per l’Umbria – Parere n. 121/PAR/2013, 9 agosto 2013, Sezione ha evidenziato che “l’art. 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, come convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, non stabilisce alcuna deroga alla normativa vigente, né riferisce espressamente di eventuali incrementi derivanti dall’applicazione della norma, disponendo soltanto della riassegnazione dei detti compensi al fondo incentivante «in base alle vigenti disposizioni», tra le quali va ricompresa quella di cui all’art. 9, comma 2 bis, del D.L. 78/2010”. Ad avviso della Sezione “tale riassegnazione (obbligatoria) rappresenta una economia per l’ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, riduce la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell’ente, della quota parte derivante dall’introito dei compensi assembleari di cui all’art. 4, comma 4, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95”.

Sempre in merito ai compensi assembleari dovuti ai dipendenti pubblici che siedono nei consigli di amministrazione per i quali, i commi 4 e 5 dell’art 4 del d.l. 95/2012, ne stabiliscono la riassegnazione al fondo per il finanziamento del trattamento economico accessorio, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 403/2013/SRCPIE/PAR, 21 novembre 2013, ha ritenuto che “tale obbligatoria riassegnazione rappresenta un’economia per l’ente, che, fermo restando il tetto massimo previsto per il fondo del salario accessorio, ridurrà la propria spesa destinata al finanziamento del suddetto fondo, a vantaggio del bilancio dell’ente, della quota parte derivante dall’introito dei compensi in questione”.<sup>80</sup>

Sulla questione concernente risorse non impiegate nell’anno rispetto a quelle stanziare per il relativo esercizio, la Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna – Parere n. 280/2013/PAR, 26 novembre 2013, ha precisato che “la destinazione al nuovo anno delle risorse residue potrà consentire la loro riattribuzione nell’anno successivo, esclusivamente per fini di produttività, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata”. Inoltre, la Sezione ha ritenuto che “presenta rilevanza la iniziale destinazione stabilita nel Fondo annuale delle risorse decentrate a seconda che si tratti di risorse dirette ad incentivare i progetti di produttività

<sup>78</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, pareri n. 285/2011/PAR, n. 185/2012/PAR, n. 280/2012/PAR, n. 972/2012/PAR e n. 31/2013/PAR.

<sup>79</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/QM/2011.

<sup>80</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Umbria, parere n. 121/2013.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

(risorse inserite nella parte stabile del Fondo) ovvero di risorse destinate a riconoscere l'incremento delle prestazioni del personale in caso di progetti per l'attivazione di nuovi/migliori servizi (...) sicché i "risparmi" delle risorse variabili, provenienti essenzialmente dal non pieno raggiungimento di obiettivi specifici o riorganizzazioni (...), vanno in economia del bilancio dell'ente", mentre "i risparmi derivanti dalla parte stabile del salario accessorio potranno sì essere utilizzati, ma limitatamente all'anno successivo alla loro formazione, a titolo di "risorse variabili" e non stabili, poiché, appunto, originano da un risparmio, presumibilmente non ripetibile di anno in anno".

Sulle modalità di riduzione del fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, la Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 84/2013, 4 dicembre 2013, ha richiamato l'orientamento seguito dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia che, sulla portata applicativa dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, ha recepito inizialmente "il criterio enunciato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, secondo cui «la consistenza del fondo (...) va 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, operandosi, così, una riduzione non della quota intera, ma del rateo, da effettuarsi entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento»<sup>81</sup>, ed accedendo, poi, all'interpretazione della Ragioneria nella citata circolare sul presupposto che «nell'ottica del legislatore il tetto di spesa è riferito al fondo per il trattamento accessorio costituito annualmente dalle amministrazioni, non all'insieme delle remunerazioni accessorie da corrispondere alle risorse, sicché (...) le cessazioni intervenute nel corso dell'anno rilevano ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, che costituisce la base di calcolo su cui applicare la riduzione relativa al personale cessato»<sup>82</sup>.

Sul limite posto alla crescita dei fondi unici, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 7/2014/PAR, 9 gennaio 2014, ha ribadito che "il criterio limitativo (la spesa per i ridetti fondi per il trattamento accessorio nel 2010, ridotti proporzionalmente sulla base delle sopra richiamate indicazioni) deve essere preconstituito sulla base dei dati di riduzione del personale che riguardano l'anno precedente (con una proporzionale diminuzione del fondo). Tale criterio, una volta fissato, rimane immutato per tutto l'esercizio finanziario, sia in sede preventiva che in sede consuntiva, senza che questo debba essere ulteriormente rimodulato sulla base della effettiva riduzione del personale per lo stesso anno (rimanendo ininfluenza se maggiore o minore di quella dell'anno precedente). Tale riduzione, semmai, rileverà per la determinazione del tetto per l'anno successivo".<sup>83</sup>

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere 17/2014/PAR, 24 gennaio 2014, ha ritenuto che la "locuzione «trattamento accessorio», cui la richiamata disciplina di fonte statale si riferisce, è quella più ampia, che ricomprende tutte le risorse che concorrono a finanziare gli istituti della componente accessoria della retribuzione, ricomprendendo pertanto, accanto alle risorse del fondo per la produttività (individuale e collettiva) anche le risorse destinate ad alimentare il fondo per lo straordinario. Rimane fermo, per quest'ultimo, il meccanismo, concordato in sede contrattuale, di progressiva riduzione di tale fondo" e "mentre i parametri di riferimento per la quantificazione del fondo per lo straordinario dovranno tener conto del decremento

<sup>81</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 324/2011/PAR.

<sup>82</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/2012/PAR.

<sup>83</sup> Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/2012 cit.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



percentuale (pari al 3% in ragione di anno) previsto dal citato articolo 17 del Contratto regionale, il diverso limite di crescita posto dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010 dovrà essere ancorato all'importo corrispondente all'anno 2010, progressivamente ridotto, nei diversi anni del triennio 2011-2013, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio".

La Sezione regionale di controllo per la Campania Parere n. 7/2014, 29 gennaio 2014, ha ritenuto "che gli incentivi per il recupero ICI vanno esclusi dalle componenti considerate per la determinazione della spesa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006. Ciò non è in contrasto con l'interpretazione della norma di cui citato art. 9, comma 2-bis, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che si riferisce alle risorse presenti nei fondi unici che dovrebbero tendenzialmente essere destinate al trattamento accessorio del personale, a prescindere, come è stato chiarito dalle Sezioni riunite di controllo<sup>84</sup>, da ogni considerazione circa la provenienza delle risorse e, quindi, anche del caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata. In conclusione, la circostanza che gli incentivi per il recupero ICI sarebbero compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, come argomentato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 16/2009 a proposito dell'interpretazione del citato art. 1, comma 557, non ha alcun rilievo ai fini dell'interpretazione della norma di cui all'art. 9, comma 2-bis del d.l. 78/2010, che ha la finalità di cristallizzare le risorse che alimentano il fondo per la contrattazione decentrata, a prescindere da ogni valutazione circa la provenienza delle risorse stesse".

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 34/2014/SRCPIE/PAR, 13 febbraio 2014, ha ritenuto che "non possono escludersi dal tetto di spesa di cui all'art. 9, comma 2bis, del D.L. n. 78/2010 (...), i proventi ex art. 208 del Codice della Strada destinati a finanziare il trattamento accessorio del personale dipendente (...). Ad ulteriore conferma, si richiama quanto espressamente previsto dal legislatore per i proventi derivanti dall'accertamento delle violazioni per limiti di velocità attraverso l'utilizzo di apparecchiature elettroniche (art. 142, comma 12ter, del Codice della Strada), per le quali è espressamente sancito il «rispetto della normativa vigente relativa al contenimento delle spese in materia di pubblico impiego»".

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 17/2014, 6 Marzo 2014, ha ritenuto che "le risorse che finanziano con fondi di bilancio le posizioni organizzative non soggiacciono ai limiti di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"<sup>85</sup>.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 116/2014/PAR, 17 marzo 2014: "Posto quindi che la determinazione e la ripartizione delle risorse destinate al trattamento accessorio rimangono affidate alla contrattazione collettiva nel rispetto dei vincoli derivanti dalle disposizioni inderogabili di legge, spetta al Comune, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, dare applicazione all'art. 9, comma 2 bis, del decreto legge n. 78/2010 sulla base delle interpretazioni sopra riportate, contemperando le esigenze di riduzione della spesa pubblica richieste dalla norma con i principi in materia di retribuzione del personale"<sup>86</sup>.

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 53/2014/PAR, 19 marzo 2014, ha affermato che "le risorse rappresentate da residui di

<sup>84</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27/2011.

<sup>85</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 59/2012.

<sup>86</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 223/2013/PAR.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



*anni precedenti non possono finanziare progressioni economiche orizzontali alla luce del principio che impone il finanziamento degli utilizzi certi e continuativi esclusivamente con risorse aventi carattere di certezza e stabilità”.*

Sempre in merito al criterio da adottare per la riduzione del fondo destinato al trattamento accessorio del personale, la **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 87/PAR/2014, 17 aprile 2014**, ha ritenuto che debba preferirsi quello che *“tiene conto della data di effettiva cessazione delle singole unità di personale e, quindi, del diritto maturato da queste ultime all’attribuzione del trattamento accessorio per il periodo di permanenza in servizio”*<sup>87</sup>. Inoltre, la Sezione ha rilevato che *“il limite si applichi con riferimento ai compensi idonei a confluire nei fondi unici per la contrattazione decentrata; il tetto di spesa, pertanto, è riferito al fondo per trattamento accessorio e non all’insieme delle remunerazioni accessorie, con la conseguenza che si dovrà tenere conto, ai fini della determinazione della semisomma del personale in servizio, delle cessazioni intervenute nel corso dell’anno”.*

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 78/2014/SRCPIE/PAR, 18 aprile 2014**: *“poiché le risorse destinate al lavoro straordinario sono pur sempre risorse rimesse alla contrattazione integrativa decentrata e, conseguentemente, soggette ai limiti fissati dagli articoli 40 e 40 bis del decreto legislativo n. 165/2001, è chiaro che la possibilità di incrementare il fondo della contrattazione integrativa con risorse aggiuntive risulta subordinata all’originaria legittimità, la cui verifica è rimessa all’ente locale, delle risorse stanziare per il fondo lavoro straordinario”.*

A parere della **Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n.65/2014/PAR, 27 maggio 2014**: *“L’esclusione dal computo dell’ammontare delle risorse di cui all’articolo 9, comma 2 bis può legittimamente essere operata pertanto solo con riferimento alle prestazioni relative alla progettazione di opere pubbliche e a quelle svolte dagli avvocati interni all’ente senza la possibilità di estendere le esclusioni a ipotesi diverse che possano derogare alla previsione di carattere generale contenuta nella predetta norma”*<sup>88</sup>.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 110/PAR/2014, 28 maggio 2014**, ha ritenuto che *“le economie derivanti dalla mancata attivazione delle posizioni organizzative siano riconducibili alla parte stabile del fondo e quindi, con i limiti e nei termini già chiariti, possono essere destinate ad incrementare la parte variabile del fondo, previa, se ritenuto, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata”.*

In merito alle «economie» che alimentano i fondi, la **Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 97/2014/PAR, 3 giugno 2014**, ha ritenuto che *“le medesime, qualora riportate in aumento del Fondo dell’esercizio successivo, non rappresenterebbero un vero e proprio incremento delle risorse a carico del bilancio, bensì utilizzo di somme già destinate nel Fondo e mantenute nella gestione residui per vincolo di destinazione. Con ciò si intende che il legislatore, ancorando il monte-risorse raggiungibile in ciascuno degli anni considerati (triennio 2011-2013) al «corrispondente importo dell’anno 2010», ha inteso fissare un parametro certo, da intendersi depurato da aggiunte derivanti da residui degli anni progressi”*<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 287/12/PAR.

<sup>88</sup> Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 51/CONTR/11.

<sup>89</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, parere n. 285/2011/PAR e Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 58/2011/PAR.

APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 246/2014/PAR, 1 ottobre 2014, ha rilevato che la nuova disciplina di cui alla legge n. 114 del 2014, *“nel disciplinare il nuovo «fondo per la progettazione e l’innovazione», ha espressamente escluso le attività manutentive da quelle oggetto di incentivazione. Di conseguenza, il regolamento di costituzione del fondo (art. 93, comma 7 bis, d.lgs. n. 163/2006) e quello di ripartizione (ex art. 93, comma 7 ter, quest’ultimo adottato previa contrattazione integrativa decentrata) non potranno più prevedere forme di incentivazione per il personale interno cui sono conferiti gli incarichi previsti dalla norma (RUP, progettista, direttore dei lavori, etc.) in caso di lavori qualificabili, ai sensi del codice dei contratti e del regolamento di attuazione (DPR n. 207/2010), e relativi allegati, come lavori di manutenzione (a prescindere dalla presenza o meno, all’interno del relativo procedimento di aggiudicazione, di un’attività di progettazione)”*<sup>90</sup>.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 62/2014/PAR, 29 ottobre 2014, ha ribadito che *“il «tetto» del fondo «trattamento accessorio» non può mai superare il corrispondente importo dell’anno 2010 a prescindere dalle modalità con cui viene alimentato, ai sensi dell’art. 15, comma 5, del CCNL del 1 aprile 1999, il fondo per la contrattazione integrativa.”*<sup>91</sup> Infatti, *“è pacifico il carattere inderogabile del comma 2 bis, dell’art. 9, decreto-legge n. 78/2010 in quanto”*<sup>92</sup> *“la ratio del vincolo posto dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico (...). Ne consegue che anche se il fondo viene alimentato mediante risorse provenienti dalla regione non può essere superato il tetto dell’anno 2010”*.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 271/2014/SRCPIE/PAR, 25 novembre 2014, ha richiamato l’orientamento seguito dalla Sezione delle Autonomie, secondo il quale *“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”* e *“la sola deroga compatibile con lo spirito del divieto di cui all’art. 9, comma 2-bis, sarebbe (...) quella fondata su economie di bilancio che scaturissero direttamente da un più efficiente utilizzo del personale, ciò in quanto l’intenzione del legislatore di ridurre la spesa di personale ponendo un freno alle dinamiche del trattamento accessorio si contrappone al favor dello stesso verso politiche di sviluppo della produttività individuale del personale”*<sup>93</sup>.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 325/2014/PAR, 25 novembre 2014, ha condiviso l’orientamento, seguito in precedenti pronunce, nel quale si precisa *“come la disciplina dell’art. 9 comma 2 bis si applichi sia alle risorse del bilancio imputate al fondo per la contrattazione integrativa (come previsto e disciplinato dal CCNL), quanto alle risorse direttamente stanziare nel bilancio dell’ente destinate al trattamento accessorio del personale (nello specifico, a copertura degli oneri relativi all’indennità di posizione organizzativa nei Comuni privi di personale dirigenziale). La disposizione di cui all’art. 9, comma 2-bis, è inserita, infatti, in un complesso di norme volte a perseguire analoghi obiettivi di riduzione della spesa di personale, la cui funzione pratica, con riferimento alle componenti del trattamento accessorio, si traduce in un*

<sup>90</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede controllo n. 58/CONTR del 6 dicembre 2010; Sezione regionale di controllo per la Toscana, parere n. 293/2012/PAR.

<sup>91</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, parere n. 1/2012/PAR.

<sup>92</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 51/CONTR/2011 del 4 ottobre 2011.

<sup>93</sup> Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26 /SEZAUT/2014/QMIG. Cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

*rafforzamento del limite posto alla loro crescita complessiva a garanzia del contenimento della dinamica retributiva del personale. Tale norma è da considerare (...) di stretta interpretazione e non consente limitazioni del suo nucleo precettivo.*<sup>94</sup>

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – Parere n. 231/2014/PAR, 17 dicembre 2014, ha ritenuto che *“per la definizione della cd. reinternalizzazione del servizio di Polizia municipale, allo scopo di garantire una corretta applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78 del 2010, l'operazione di ribaltamento delle quote del fondo delle risorse variabili di cui all'art. 15 del CCNL, comparto Regioni Enti locali dell'1 aprile 1999, come anche la ridefinizione degli organici degli agenti della polizia municipale non potrà che essere effettuato, sotto il profilo contabile, a “saldo zero”(...).*

Con riguardo alla possibilità di dare corso alla liquidazione di quote del fondo a favore del R.U.P. e dei progettisti dipendenti dell'Ente nel caso di progettazione parzialmente affidata all'esterno, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 17/2015/SRCPIE/PAR, 20 gennaio 2015, ha ritenuto che *“la normativa vigente non richiede, ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di tutta l'attività progettuale, purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni. La gradazione proporzionale dell'entità degli incentivi, entro il limite generale posto dal Legislatore, è rimessa all'autonomia regolamentare del singolo ente che, come già ricordato, dovrà essere conforme ai criteri di logicità, congruenza e ragionevolezza”.*

La Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 53/PAR/2015, 22 gennaio 2015, ha ritenuto che *“per il periodo 2011-2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata è soggetto alla duplice riduzione scaturente dal tetto del 2010 e dalla decurtazione proporzionale alla cessazione del personale in servizio (...).<sup>95</sup> A partire dal 1 gennaio 2015, invece, la decurtazione annuale deve essere di importo pari «alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo»: ciò significa che gli importi decurtati, per il periodo 2011-2014, sia per evitare lo sfioramento del tetto del 2010 che per garantire la diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio (calcolata sulla base dei criteri del valore medio o del rateo...) costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015. In altre parole, le decurtazioni effettuate nel periodo 2011-2014 diventano permanenti e non possono più essere recuperate in quanto gli effetti dei tagli operati nel periodo considerato devono essere mantenuti anche in sede di determinazione dei fondi per i periodi successivi”.*

La Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 64/PAR/2015, 19 febbraio 2015, ha ritenuto *“legittimo procedere a ricalcolare la riduzione prevista dall'art. 9, co.2-bis, del D.L. n.78/2010, in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, considerando non il valore medio dei presenti ma il periodo di effettiva presenza in organico del personale interessato. Gli importi da decurtare per il periodo 2011-2014, ivi compresa la decurtazione per garantire la diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio calcolata secondo il metodo della effettiva*

<sup>94</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/QM; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2014/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 96/2013/PAR.

<sup>95</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 87/PAR/2014 del 2 aprile 2014, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 116/PAR/2014.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



*permanenza in servizio, costituiscono il parametro sulla cui base effettuare la riduzione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata a decorrere dal 2015. Si precisa che tali decurtazioni diventano permanenti e non possono essere più recuperate.*<sup>96</sup>

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 18/2014/PAR, 21 febbraio 2014, ha ritenuto che sia “consentito all’Ente procedere all’erogazione di compensi per la produttività solo allorché lo stesso abbia provveduto ad adottare gli specifici strumenti di programmazione gestionale in coerenza con le previsioni del Titolo II del D.Lgs. n. 150/2009 in materia di misurazione, valutazione e rendicontazione della performance, non essendo sufficiente il mero rinvio ad atti che debbono funzionalmente ispirarsi a criteri di programmazione specifica, in coerenza con la finalità propria degli istituti premiali previsti nella contrattazione e ora attratti al rango di principi di fonte normativa (in particolare, nel complesso recato dalla “riforma Brunetta”); principi, in ultimo, che, sul piano sistematico, appaiono richiamati anche nel complesso impianto riformatore dell’intera materia della contabilità pubblica”.

Circa la base di calcolo su cui effettuare la decurtazione dal 1° gennaio 2015 sui fondi come disposto per gli anni dal 2011 al 2014 dall’art. 9, comma 2-bis del D.L. n.78/2010, la Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 97/PAR/2015, 27 marzo 2015, ha ritenuto che: “Pur essendo venuti meno, alla data del 31 dicembre 2014, i precedenti obblighi di non superamento del fondo 2010 e di riduzione proporzionale alla riduzione del personale in servizio, restano comunque fermi i vigenti limiti in tema di spesa del personale (es. art.1, commi 557 e seguenti, della legge n.296/2006). Il fondo quantificato a partire dall’1 gennaio 2015 (...) costituisce, quindi, il nuovo tetto massimo per le risorse annualmente destinate al trattamento economico accessorio, in sostituzione del limite massimo individuato dalla stessa norma in esame, fino al 31 dicembre 2014, nel corrispondente importo dell’anno 2010. La decurtazione operata (...) è permanente e non può essere più recuperata.”<sup>97</sup>

Al fine della determinazione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa a favore del personale dell’ente, la Sezione regionale di controllo per la Sicilia – Parere n. 163/2015/PAR, 27 marzo 2015, ha ritenuto che “sia il criterio della media aritmetica dei presenti come anche quello riferito ai ratei e alle effettive presenze risultano utilizzabili per la determinazione delle risorse accessorie a partire dall’anno 2015”<sup>98</sup>.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 289/2015/PAR, 12 giugno 2015, ha ritenuto che “anche nell’ipotesi di destinazione di una eventuale quota delle suddette economie aggiuntive (residua rispetto alla destinazione prioritaria sopra evidenziata) a favore del trattamento accessorio dei dipendenti, si dovrà tener comunque conto del carattere cogente del principio di generale riduzione della spesa del personale,

<sup>96</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 53/2015/PAR.

<sup>97</sup> La Sezione ha evidenziato che l’orientamento della Ragioneria generale dello Stato (circolare n.8/2015) “non risulta condivisibile nella misura in cui sostiene che la decurtazione da operare è di importo pari alle sole riduzioni apportate al fondo 2014, anziché alla somma delle riduzioni apportate ai fondi per l’intero periodo 2011/2014. Il legislatore, infatti, se avesse voluto fare riferimento alle riduzioni operate con riferimento al solo anno 2014 avrebbe testualmente riferito la decurtazione da apportare al fondo non “alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo”, come avvenuto, ma al precedente “esercizio” oppure “anno”.

<sup>98</sup> Cfr. Sezione regionale di controllo per l’Emilia Romagna, parere n. 223/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 116/2014/PAR.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



anche in relazione ai limiti posti dal legislatore in materia di trattamento accessorio dall'art. 9, comma 2 bis, del d.l. 78/2010 (...).<sup>99</sup>

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 179/2015/PAR, 19 giugno 2015, ha ritenuto che “l'allungamento, al 31.12.2014, dei vincoli già previsti per gli anni 2011-2013, comporta che il fondo per la contrattazione decentrata non possa superare nel 2014 il tetto del fondo del 2010 e che lo stesso vada ridotto in proporzione alla riduzione del personale in servizio. Dal 2015, invece, non si dovranno operare più riduzioni legate alla diminuzione del personale, ma, calcolato il fondo secondo le regole contrattuali, ad esso andrà applicata la decurtazione pari alla somma di tutte le riduzioni operate nel periodo 2011-2014”.

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia – Parere n. 70 /2015/PAR, 29 luglio 2015, con riguardo alla disciplina prevista dal comma 1, dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, ha ritenuto: “Con riguardo al divieto ivi sancito a carico delle PPAA di attribuire aumenti rispetto al trattamento individuale come sopra individuato, è stato chiarito che le somme destinate al trattamento accessorio, in quanto aventi caratteristiche di eventualità e variabilità, devono ritenersi escluse dal computo delle risorse utili a determinare il «trattamento ordinariamente spettante», l'unico avente carattere di stabilità e fissità.<sup>100</sup> Con riguardo al secondo limite, ovvero quello incidente sul complesso delle risorse destinate a retribuire il trattamento accessorio della generalità dei dipendenti, si è già chiarito il carattere di norma inderogabile e di stretta interpretazione dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, che, in linea di principio, non ammette deroghe né eccezioni, salvo talune fattispecie derogatorie individuate, con pronuncia nomofilattica, dalle SSRR di questa Corte e afferenti alle risorse destinate a finanziare gli incentivi per la progettazione, quali previsti dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 – Codice dei contratti pubblici – e quelle destinate a remunerare le prestazioni rese dall'avvocatura interna.”<sup>101</sup>

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere 276/2015/PAR, 11 settembre 2015: “Le risorse che confluiscono nel fondo per l'innovazione e l'incentivazione sono destinate a remunerare l'attività lavorativa del personale e, pertanto, sono soggette ai limiti di spesa che l'Ente locale è tenuto ad osservare in materia di spesa per il personale”.

La Sezione regionale di controllo per le Marche – Parere n. 179/2015/PAR, 5 ottobre 2015, si è conformata all'orientamento condiviso in altre pronunce che “ha ritenuto ammissibile un incremento delle risorse decentrate per effetto dell'applicazione dell'art. 17 comma 5 CCNL 1 aprile 1999 evidenziando, tuttavia, la necessità di una rigorosa osservanza delle richiamate condizioni sia per ciò che attiene ai limiti temporali di utilizzabilità delle risorse residue sia per ciò che attiene alla individuazione delle voci suscettive di finanziamento”<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG e Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011.

<sup>100</sup> Cfr. in tal senso Sezioni riunite, deliberazione n. 56/CONTR/2011.

<sup>101</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, parere n. 12/2015/PAR.

<sup>102</sup> Cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per la Puglia, parere n. 110/PAR/2014 e Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, parere n. 280/PAR/2013 laddove si ribadisce che le risorse residue di parte stabile, per effetto del trascinarsi all'anno successivo *una tantum*, divengano parte delle risorse variabili e come, pertanto, le stesse non possano essere destinate al finanziamento di voci del trattamento economico accessorio aventi carattere di stabilità – progressioni orizzontali, retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative – e non

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO FIDUCIARIO



La Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna – **Parere n. 139/2015/PAR, 27 ottobre 2015**, ha ritenuto che *“Il nuovo limite imposto al fondo per le risorse decentrate per il 2015 – costituito secondo le regole proprie della vigente normativa contrattuale, considerate, dunque, tutte le voci previste dalla normativa di riferimento – sarà pari alla somma di tutte le riduzioni operate su detto fondo per gli anni dal 2011 al 2014 (...) senza distinzione tra risorse stabili e variabili; sicché la decurtazione da apportare riguarda, complessivamente, la parte stabile e la parte variabile del fondo; nell'ambito delle risorse del fondo come rideterminato per il 2015 (...) potranno trovare applicazione gli istituti contrattuali vigenti, anche per eventuali incrementi di natura variabile, sussistendone le condizioni”*.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – **Parere n. 379/2015/PAR, 28 ottobre 2015**, ha ribadito che *“dal 2015, il fondo per il trattamento accessorio del personale dipendente va determinato applicando i criteri ed i parametri di calcolo previsti dal CCNL di comparto. Al risultato ottenuto va apportata una riduzione pari alle decurtazioni operate durante la previgente formulazione della norma (derivanti dall'eventuale riconduzione del fondo al tetto massimo del 2010 e dalla diminuzione proporzionale alle cessazioni dal servizio). Non vi è possibilità, invece (...) di inserire nel fondo dell'anno 2015 le maggiori riduzioni operate (eccedendo nell'applicazione del dettato legislativo) negli anni 2011-2014”<sup>103</sup>*.

In tema di recupero delle somme illegittimamente stanziare in conseguenza della mancata decurtazione del Fondo risorse decentrate (dal 2000 al 2010), la **Sezione regionale di controllo per la Toscana – Parere n. 6/2016/PAR, 27 gennaio 2016**, ha rilevato che: *“Alle modalità di recupero, diversamente modulate a seconda se l'ente abbia o meno rispettato il patto di stabilità, previste, come detto, dai commi 1 e 2 del d.l. n. 16/2014, si aggiunge, ora, la previsione contenuta nell'art. 1, comma 226, della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), che consente, agli enti che hanno conseguito gli obiettivi di finanza pubblica (non solo il patto di stabilità), di compensare le somme illegittimamente erogate in eccesso con i risparmi, certificati dai revisori dei conti, che deriveranno dalle misure adottate di riorganizzazione interna, previste dalla manovra (come ai commi 221 e 228)”*.

La **Sezione regionale di controllo per la Puglia – Parere n. 30/PAR/2016, 11 febbraio 2016**, ha ritenuto 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'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>104</sup>*.

possano essere confermate o stabilizzate anche per gli anni successivi; cfr. orientamenti più restrittivi: Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 609/2011.

<sup>103</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/QMIG del 21 ottobre 2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere n. 297/2015/PAR. Cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Basilicata, parere n. 25/2014 e parere n. 110/2014/PAR del 10 dicembre 2014.

<sup>104</sup> La Sezione ha inoltre affermato: *“La giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la regola dell'onnicomprendività della retribuzione dei pubblici dipendenti 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*

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo – Parere n. 58/2016/PAR, 10 marzo 2016, ha ritenuto che *“ai fini del tetto per il trattamento accessorio, la quantificazione del medesimo debba essere operata indipendentemente dall'effettiva destinazione delle relative risorse”*<sup>105</sup>.

In merito alla facoltà dell'ente locale di destinare risorse del fondo unico regionale al fondo per il finanziamento della parte variabile della retribuzione dei propri dipendenti ex art. 31 CCNL del 1995, la Sezione regionale di controllo per la Sardegna – Parere n. 35/2016/PAR, 17 marzo 2016, ha ritenuto *“innanzitutto necessario che detta destinazione non determini pregiudizio al perseguimento degli altri obiettivi prioritari. E' necessario, inoltre, che l'ente locale assicuri il rispetto delle disposizioni in materia di contenimento della spesa per il trattamento accessorio del personale dettate dall'art. 9, comma 2bis del D.L. n. 78 del 2010. (...) E' imprescindibile che l'ente locale assicuri, ulteriormente, il rispetto dei generali limiti di contenimento della spesa per il personale. Gli oneri per il personale finanziati con risorse del fondo unico regionale devono, infatti, essere ricompresi tra le spese rilevanti ai sensi dell'art. 1, comma 557, e dell'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006.”*<sup>106</sup>

Recentemente la Sezione regionale di controllo per il Veneto – Parere n. 256/2016/PAR, 6 aprile 2016, con riguardo all'art. 4, comma 3 del D.L. n. 16 del 2014, ha ritenuto che *“la disposizione in esame abbia carattere chiaramente eccezionale, in quanto introduce una sorta di «sanatoria» per le fattispecie di illegittima costituzione dei fondi della contrattazione integrativa”. Pertanto, “la stessa non può che essere interpretata restrittivamente, con conseguente esclusione della possibilità in sede applicativa di ampliare la platea dei possibili destinatari dal punto di vista dell'accertamento dei requisiti oggettivi che il citato comma 3 impone per l'applicazione della «sanatoria». Ciò, in quanto il legislatore ha voluto introdurre detta possibilità condizionandola al pedissequo rispetto di quelle normative pubblicistiche tese alla salvaguardia dei vincoli di finanza pubblica che prevedono il rispetto: del Patto di stabilità; dei vincoli sulla spesa corrente del personale (art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006; ovvero comma 562 dello stesso articolo); dei vincoli alle assunzioni di personale sia a tempo determinato che flessibile (in particolare: art. 76, comma 7, decreto-legge n.78 del 2010, fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2014 e art. 9, comma 28 del medesimo decreto); della limitazione al trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio (art. 9, commi 1, 2-bis e 21)”*.

*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 omnicomprensività della retribuzione non può essere derogato 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>105</sup> Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/QMIG del 21 ottobre 2014, 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»; cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione 18 marzo 2015, n. 97; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 28 ottobre 2015, n. 379.

<sup>106</sup> Cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazioni n. 51/CONTR/2011 e n. 56/CONTR/2011; Sezione regionale di controllo per la Sardegna, parere n. 51/2015/PAR.

## APPENDICE ALLA RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO

**4. Blocco delle progressioni orizzontali**

In materia di blocco delle progressioni orizzontali di cui all'art. 9, comma 21, del decreto legge n. 78 del 2010, si segnalano le seguenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Sull'allocatione nel fondo stabile per la produttività delle somme relative alle progressioni orizzontali maturate, la **Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 404/2013/SRCPIE/PAR, 21 novembre 2013**, ha ritenuto che *“anche nel fondo in questione dovrà essere evidenziato l'aumento destinato a coprire le progressioni del personale proveniente dalle comunità montane dando atto che l'aumento, per la percentuale coperta negli anni dall'amministrazione regionale, è neutro e rispetta il principio di invarianza della spesa”*.

Ad avviso della **Sezione regionale di controllo per il Friuli – Venezia Giulia – Parere n. 53/2014/PAR, 19 marzo 2014**, *“le risorse rappresentate da residui di anni precedenti non possono finanziare progressioni economiche orizzontali alla luce del principio che impone il finanziamento degli utilizzi certi e continuativi esclusivamente con risorse aventi carattere di certezza e stabilità”*.

La **Sezione regionale di controllo per la Liguria parere n. 29 /2015/PAR, 1 aprile 2015**, ha ritenuto che *“le limitazioni al trattamento economico individuale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, aventi fonte nei commi 1 e 21 dell'art. 9 del citato d.l. n. 78 del 2010, hanno esaurito la propria efficacia precettiva il 31 dicembre del 2014. Tale conclusione è indirettamente confermata dall'art. 1, comma 256, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014. (...) Ne consegue che (...) la protrazione delle dinamiche di contenimento retributivo del personale delle pubbliche amministrazioni ha interessato: i) la procedura di contrattazione collettiva (art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010); ii) i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato (art. 9, comma 21, primo periodo); iii) le progressioni di carriera economiche per il personale in regime di diritto pubblico, con le eccezioni individuate all'epoca dal legislatore (art. 9, comma 21, secondo periodo)”<sup>107</sup>*.

**5. Vincoli alle assunzioni**

Molteplici sono state le pronunce in merito alla disciplina sui limiti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, consentite sulla base delle cessazioni intervenute complessivamente sia nell'anno immediatamente precedente a quello delle assunzioni e a esercizi ancora precedenti (con decorrenza dal primo anno di vigenza della legge finanziaria per il 2007<sup>108</sup>) sia, eventualmente, a quelle non ancora realizzate ma previste attraverso un'attività di programmazione che rispecchi le effettive necessità dell'ente.

Si evidenziano, inoltre, alcune pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in merito alla disciplina speciale, introdotta dall'art.1, comma 424 della legge n. 190 del 2014 e derogatoria per gli anni 2015 e 2016 di quella generale, sulle assunzioni a tempo indeterminato di regioni ed enti locali.

Le pronunce si conformano all'orientamento espresso in merito dalla Sezione delle Autonomie secondo cui *«gli enti locali possono effettuare assunzioni di personale a tempo indeterminato non vincolate dalla disposizione del comma 424 utilizzando la capacità assunzionale del 2014 derivante dalle cessazioni di personale nel triennio 2011-2013,*

<sup>107</sup> Cfr. Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 8 del 2 febbraio 2015.

<sup>108</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)”.

## RELAZIONE 2016 SUL COSTO DEL LAVORO PUBBLICO



sempre nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica»; mentre, con riguardo al budget di spesa del biennio 2015-2016 (riferito alle cessazioni di personale intervenute nel 2014 e nel 2015), la capacità assunzionale è soggetta ai vincoli posti dall'articolo 1, comma 424 della legge 190/2014 finalizzati a garantire il riassorbimento del personale provinciale<sup>109</sup>. La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, affermato che «Il riferimento "al triennio precedente" inserito nell'art. 4, comma 3, del d.l. n. 78/2015, che ha integrato l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, è da intendersi in senso dinamico, con scorrimento e calcolo dei resti, a ritroso, rispetto all'anno in cui si intende effettuare le assunzioni»<sup>110</sup>.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 53/2013/SRCPIE/PAR e n. 55/2013/SRCPIE/PAR, 28 marzo 2013: "potrà procedere a nuova assunzione solo l'Ente che possa farlo avendo riguardo alle cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato complessivamente intervenute nel precedente anno, tenendo comunque conto (...) che il richiamo alle cessazioni avvenute nell'anno precedente va riferito alle cessazioni intervenute successivamente all'entrata in vigore della disposizione, anche con riferimento a esercizi rifluenti nell'anno precedente a quello nel quale si intende effettuare l'assunzione. Dovrà poi verificarsi la sussistenza del requisito posto quale presupposto per ogni tipologia di assunzione, ovvero un rapporto di incidenza massima del 50% tra la spesa di personale e le spese correnti. Il tutto avendo sempre riguardo al limite di spesa previsto dal già citato art. 1, comma 562, della legge 296/2006 (...)»<sup>111</sup>.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria – Parere n. 21/2013, 10 maggio 2013, ha ritenuto che "nella definizione del significato attribuibile anche all'attuale art. 76, co. 7, d.l. n. 78/2010, la possibilità di retroagire nel computo delle cessazioni anteriori a quelle dell'anno immediatamente antecedente quello dell'assunzione debba essere limitata appunto all'esercizio 2010; con la conseguenza che, (...) la cessazione intervenuta nel 2008 (...) ai fini del conteggio del limite di spesa applicabile all'assunzione prevista per il 2013 non può invece essere in alcun modo presa in considerazione". Sempre ad avviso della Sezione "conviene altresì precisare che alla medesima conclusione si perviene ugualmente ove si volesse fondare la possibilità di computare le cessazioni «risalenti» sull'estensione agli enti locali del meccanismo del «cumulo dei resti» previsto dall'art. 9, co. 11, d.l. n. 78/2010, posto che in questo caso varrebbe comunque il principio di successione delle leggi nel tempo, contenuto nell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile (preleggi), in base al quale la legge non dispone che per l'avvenire e non ha effetto retroattivo".

A parere della Sezione regionale di controllo per il Piemonte – Parere n. 343/2013/SRCPIE/PAR, 26 settembre 2013, "non può ravvisarsi, nell'ordinamento (...) un meccanismo di proroga quale principio generale applicabile a tutte le ipotesi in cui è vigente il regime di limitazione e di blocco delle assunzioni, ferma restando in capo al legislatore ogni valutazione in ordine all'opportunità, in presenza di regimi restrittivi delle assunzioni, di introdurre deroghe al regime ordinario".

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia – Parere n. 242/2014/PAR, 30 settembre 2014, ha ritenuto che "l'attività programmatica dell'ente deve essere orientata, sin dall'approvazione delle previsioni di bilancio (e durante il corso della gestione), al fine di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica posti dal legislatore statale

<sup>109</sup> Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 26/SEZAUT/2015/QMIG e n. 28/SEZAUT/2015/QMIG. Circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione n. 1/2015.

<sup>110</sup> Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 28/SEZAUT/2015/QMIG.

<sup>111</sup> Cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 52/2010.