



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Marcello Degni	Presidente f.f.
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	I Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 37 del 19 aprile 2019, con cui il sindaco del Comune di Albano Sant'Alessandro (BG) ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

udito il relatore, dott.ssa Marinella Colucci.

PREMESSA

Il Sindaco del Comune di Albano Sant'Alessandro (BG) chiede un parere in merito ad una serie di quesiti relativi al calcolo del limite di spesa del personale, all'applicazione del principio del ribaltamento alla determinazione della capacità assunzionale, del fondo delle risorse decentrate e del salario accessorio, tenuto conto dell'avvenuto recesso dall'Unione dei comuni a far data dal 01/01/2019, come di seguito meglio specificato.

“In data 01.01.2000 il comune di Albano Sant'Alessandro (comune già allora con popolazione superiore a 5000 abitanti e quindi soggetto al patto di stabilità interno) aderiva al Consorzio Intercomunale dei Colli al quale venivano attribuite in forma associata le funzioni di polizia locale conferendo allo stesso Consorzio sette dipendenti appartenenti al servizio di polizia locale, compreso il comandante.

In data 01.01.2012, a seguito dell'obbligo di soppressione dei consorzi di funzioni, il comune aderiva all'Unione comunale dei Colli, nata dalla trasformazione del disciolto Consorzio Intercomunale dei Colli.

Infine, dall'01.01.2019 il Comune di Albano Sant'Alessandro recedeva dall'Unione, reinternalizzando l'esercizio della funzione di polizia locale e, immediatamente, riprendendo nel proprio organico tre dei sette dipendenti originariamente assegnati al Consorzio, in quanto ancora in servizio presso l'unione.

Peraltro, a seguito di specifica richiesta del comune di Albano, (che ha sempre sommato alla spesa del proprio personale la quota derivante dalla partecipazione dell'Unione), con deliberazione n. 7 del 31.01.2017 la Giunta dell'Unione comunale dei Colli stabiliva quale criterio per la ripartizione della spesa del personale tra singoli comuni appartenenti dell'Unione la partecipazione pro-quota in proporzione al numero degli abitanti.

In applicazione di tale criterio il comune di Albano ha quindi calcolato nei propri atti di programmazione economico finanziaria e nel conto consuntivo la propria spesa di personale ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006 e s.m.i. (valore medio del triennio 2011-2013) determinata dalla somma del limite di spesa proprio del comune e della quota di partecipazione all'Unione, escludendo, tuttavia quest'ultima ai fini del calcolo e dell'utilizzo della capacità assunzionale.

Ora che il comune di Albano Sant'Alessandro è uscito per recesso dall'Unione dei Colli si chiede:

- 1) Se nel calcolo computo del limite di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006 e s.m.i., il comune debba procedere ribaltando la propria quota di partecipazione all'unione come determinata al 31.12.2018 (data immediatamente precedente il recesso a cui corrisponde il computo della quota di partecipazione alla spesa del personale segnalata dall'Unione comunale dei Colli a questo comune in data 12.03.2019 ai fini del computo della spesa di personale da inserire nel conto consuntivo) sommandola al limite di spesa del comune? O, in subordine, se debba fare riferimento al computo della quota di partecipazione all'unione riferita ad altra data?*

- 2) *Se il principio del ribaltamento della spesa, come pare aver indicato la Sezione Autonomie della Corte dei conti nella recente deliberazione n. 20 del 9 ottobre 2018, di un ente come Albano Sant’Alessandro non soggetto all’obbligo della gestione associata delle funzioni, sulla scorta dei criteri condivisi tra i comuni appartenenti ad un’unione, può costituire il riferimento per la determinazione della nuova capacità assunzionale del comune a seguito di recesso dall’unione anche al fine di determinare anche il limite di spesa per le assunzioni del personale appartenenti alla polizia locale, con contestuale equivalente riduzione di tale limite da parte dell’unione?*
- 3) *Se tale principio possa costituire il riferimento anche per la nuova proporzionale determinazione del limite del fondo delle risorse decentrate del comune, con contestuale equivalente riduzione di tale fondo da parte dell’unione come paiono disporre gli articoli 67, comma 2, lett. e) e 70sexies del CCNL delle funzioni locali stipulato in data 21 maggio 2018?*
- 4) *Se, infine, tale principio sia utilizzabile anche per determinare il nuovo limite del salario accessorio come disposto dall’art. 23, comma 2, del D.lgs. 75/2017 compreso il fondo per il lavoro straordinario di cui all’art. 14 del CCNL Regioni autonomie locali del 1 aprile 1999 con contestuale ed equivalente riduzione di tale limite (compreso il fondo del lavoro straordinario) da parte dell’Unione”.*

AMMISSIBILITA’ SOGGETTIVA E OGGETTIVA

1. Preliminarmente, occorre verificare se la richiesta di parere presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell’organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l’attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rappresenta che l’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità per le Regioni di chiedere alle Sezioni regionali di controllo «*pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*». La richiesta di parere può dichiararsi ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Albano Sant’Alessandro, quale legale rappresentante dell’Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL). La richiesta risulta trasmessa dal Sindaco del Comune di Albano Sant’Alessandro, nonostante il riferimento, nel testo della richiesta stessa, alla presentazione “per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali”.

1.2. In merito al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell’art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102,) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i

profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Si precisa, peraltro, al fine di meglio delimitare e chiarire l'ambito di trattazione della questione posta, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. La funzione consultiva, infine, non può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura.

In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Ciò posto, esaminata la questione nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, il parere richiesto si ritiene attinente alla materia della contabilità pubblica e ammissibile, pertanto, anche dal punto di vista oggettivo.

MERITO

2.1. In primo luogo, si precisa che le decisioni relative all'applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica sono di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando le stesse nella sua piena discrezionalità e responsabilità.

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, peraltro, l'ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o addirittura successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali che, si ribadisce, rientrano nella esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente (*ex multis*, vd. deliberazione di questa Sezione n. 50/2019/PAR), tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti quale organo magistratuale.

2.2. Prima di passare all'esame dei singoli quesiti posti, si ritiene utile ribadire, secondo quanto già previsto in precedenti pronunce della giurisprudenza contabile, che un Comune che ha trasferito proprio personale all'Unione, in connessione al trasferimento di proprie funzioni, "è legittimato a riassorbire, in caso di scioglimento dell'Unione o di recesso dalla stessa, tale personale, nel rispetto delle sole norme di finanza pubblica inerenti il

contenimento della spesa di personale” (vedi deliberazione di questa Sezione n. 213/2016/PAR; deliberazione Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 57/2016/PAR). Strettamente connesso alla possibilità del riassorbimento di personale, alle condizioni sopra descritte, è, peraltro, il principio di “neutralità assunzionale” di tale operazione (vedi deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania n. 11/2014/PAR) nonché la disciplina di cui all’art. 32, comma 5, del TUEL e la sua concreta e imprescindibile declinazione negli Statuti e nelle Convenzioni a cui tale articolo fa riferimento.

2.3. Ciò posto, passando all’esame del primo quesito, si rappresenta quanto segue.

Ai sensi dell’articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell’ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

- a) riduzione dell’incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile (lettera abrogata dal decreto legge n. 113/2016);
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l’obiettivo di ridurre l’incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

Il successivo comma 557-quater, dello stesso articolo, stabilisce che ai fini dell’applicazione del comma 557, a decorrere dall’anno 2014 gli enti assicurano, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Il parametro temporale di riferimento è, pertanto, il valore medio del triennio 2011-2013, rispetto al quale la Sezione della Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un’annualità*

e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento".

Ancora, la stessa Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, ha stabilito, *inter alia*, che "secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permance, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013".

Si riporta, altresì, il principio di diritto espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG, secondo cui "la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui al comma 557 della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni".

Ne deriva, pertanto, che, ai fini della determinazione del limite di spesa, non è sufficiente prendere in considerazione solo la spesa del singolo comune recedente, ma occorrerà sommare alla stessa la quota parte della spesa riferita all'ente, seppur sostenuta dall'Unione (vedi, oltre alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2011/QMIG sopra riportata, anche le deliberazioni di questa Sezione n. 81/2008 e n. 93/2008; deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 21/2013/PAR).

Sarà, in definitiva, la spesa effettivamente sostenuta dall'ente nel suddetto arco temporale "fisso ed immutabile" - unitamente alla quota parte di spesa riferita all'ente in relazione al Consorzio Intercomunale prima e all'Unione poi - a costituire il parametro di riferimento ai fini del computo del limite di spesa di cui all'articolo 1, comma 557 ss. della legge n. 296/2006.

2.4. Con riferimento al secondo quesito, si rammentano, in primo luogo, i principi di diritto espressi con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui: "a) la determinazione della capacità assunzionale costituisce il contenuto legale tipico della facoltà di procedere ad assunzioni, potenzialmente correlata alle cessazioni dal servizio, costitutiva di uno spazio finanziario di spesa nei limiti dei vincoli di finanza pubblica; b) la quantificazione effettiva della capacità assunzionale al momento della utilizzazione va determinata tenendo conto della capacità assunzionale di competenza, calcolata applicando la percentuale di turn over utilizzabile secondo la legge vigente nell'anno in cui si procede all'assunzione e sommando a questa gli eventuali resti assunzionali; c) i resti assunzionali sono rappresentati dalle capacità assunzionali maturate e quantificate secondo le norme vigenti *ratione temporis* dell'epoca di cessazione dal servizio del personale ma non utilizzate entro il triennio successivo alla maturazione. Detta quantificazione rimane cristallizzata nei predetti termini", nonché i principi espressi con la deliberazione 20/SEZAUT/2018/QMIG, secondo cui: "1. L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006.

2. Nel rispetto dei principi di universalità del bilancio che vincola le unioni di comuni, il perimetro di spesa del personale che l'unione deve conteggiare ai fini del rispetto dei vincoli di cui all'art. 1, comma 562 della legge n. 296 del 2006, comprende gli oneri per il personale acquisito direttamente (assumendolo dall'esterno o mediante procedure di mobilità da altri enti), nonché gli oneri per il personale comunque utilizzato dall'unione.

3. I comuni partecipanti all'unione, diversa da quelle «obbligatorie», sono soggetti ai vincoli di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296 del 2006 relativamente alla spesa di personale comprensiva della quota per il personale utilizzato dall'unione per svolgere le funzioni trasferite.

4. La verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie va condotta con il meccanismo del «ribaltamento» delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011, salvo il caso in cui gli enti coinvolti nell'Unione abbiano trasferito tutto il personale all'unione. In tale ultima ipotesi la verifica va fatta considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti.

5. Il criterio di cui all'art. 14, comma 31-quinquies, del d.l. n. 78/2010 di considerare nei processi associativi le spese di personale e le facoltà assunzionali in maniera cumulata tra gli enti coinvolti è applicabile solo alle ipotesi contemplate al comma 28 dello stesso articolo.

6. Nell'agglomerato soggetto a vincolo devono essere considerate tutte le spese di personale utilizzato dall'unione. A tal fine trova applicazione l'art. 557-bis, in base al quale costituiscono spesa di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente".

Ciò posto, sulla base di quanto espresso dalla giurisprudenza contabile, si ritiene che il principio del ribaltamento, di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2018/QMIG, vada riferito al rispetto dei vincoli di spesa di personale, nei termini sopra riportati, e non alla determinazione della capacità assunzionale dell'ente, per la quale, invece, valgono le regole stabilite dalla stessa Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 25/SEZAUT/2017/QMIG.

Ne deriva, pertanto, che il comune recedente, nel 2019, potrà assumere nei limiti dei risparmi derivanti dalle cessazioni 2018 (secondo quanto previsto dall' articolo 3, comma 5, del decreto legge n. 90/2014). Resta ferma la possibilità per l'Unione, da formalizzare in ogni caso mediante specifico accordo, di cedere la propria capacità assunzionale, se negli anni precedenti non si è proceduto alla sostituzione del personale.

In merito alle assunzioni del personale appartenente alla polizia locale, citate nella richiesta di parere in esame, si riporta il contenuto dell'articolo 35-bis del decreto legge n. 113/2018, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132, secondo cui "Al fine di

rafforzare le attività connesse al controllo del territorio e di potenziare gli interventi in materia di sicurezza urbana, i comuni che nel triennio 2016-2018 hanno rispettato gli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica possono, nell'anno 2019, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, assumere a tempo indeterminato personale di polizia municipale, nel limite della spesa sostenuta per detto personale nell'anno 2016 e fermo restando il conseguimento degli equilibri di bilancio. Le cessazioni nell'anno 2018 del predetto personale non rilevano ai fini del calcolo delle facoltà assunzionali del restante personale”.

Sulla specifica disciplina in parola, questa Sezione si è pronunciata con diverse deliberazioni, a cui si rinvia *in toto* (vedi deliberazioni n. 49/2019/PAR; n. 52/2019/PAR; n. 61/2019/PAR; n. 83/2019/PAR; da ultimo, vedi anche deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 73/2019/PAR).

Dal tenore della norma, emerge che l'art. 35-bis del decreto legge n. 113/2018 parametrizza la capacità assunzionale alla spesa 2016 (per detto personale) e non ai risparmi derivanti da cessazioni. Per il personale appartenente alla polizia locale, pertanto, il comune recedente potrà fare riferimento a tale propria spesa relativa al 2016, unitamente alla quota ribaltata sull'Unione, sempre per l'annualità 2016 (e per detto personale).

Si evidenzia, in ogni caso, che dai calcoli che l'ente e l'Unione andranno ad effettuare, non dovranno emergere operazioni elusive dei vincoli posti dal Legislatore, con superamento complessivo del corrispondente ammontare di risorse, riferibile all'annualità da prendere a riferimento, da parte di ciascun soggetto giuridico in considerazione. L'ipotesi di recesso, difatti, così come la fusione, non può consentire *ex post* il superamento di limiti imposti ai singoli enti considerati.

2.5. In merito al terzo quesito, si ritiene che, ai fini della determinazione del fondo delle risorse decentrate, il recesso intervenuto non può consentire *ex post* il superamento di limiti imposti ai singoli enti considerati e, di conseguenza, andranno effettuate le riduzioni corrispondenti, affinché, a livello aggregato, non si producano maggiori oneri. Resta fermo quanto previsto dalla disciplina del CCNL del 21 maggio 2018 e da eventuali accordi stipulati tra l'ente e l'Unione, sempre che vi sia il rispetto del principio per cui non possono prodursi maggiori oneri a livello aggregato.

2.6. Con riferimento all'ultimo quesito, si fa presente che ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 *“Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, 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..”.*

Posto che tale norma fa riferimento all'importo dell'anno 2016, dovrà tenersi conto dell'importo determinato dall'ente per tale annualità, unitamente alla quota riferibile al personale a suo tempo utilizzato presso l'Unione e, successivamente, trasferito al comune, a seguito del recesso dall'Unione.

Parimenti, al fine di evitare calcoli elusivi in merito al rispetto dei vincoli di spesa, l'Unione non dovrà considerare il personale di cui sopra, per i suoi calcoli.

Si evidenzia, inoltre, che ai sensi della predetta normativa, dal 2017, opera come tetto l'ammontare del fondo costituito per l'anno 2016, mentre non è più operante l'obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (in tal senso, vd. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria, n. 64/2017/PAR; deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 27/2019/PAR).

Con particolare riguardo all'Unione di comuni, in merito ad una fattispecie "speculare e opposta", ha avuto, peraltro, modo di pronunciarsi la giurisprudenza contabile stabilendo, con riferimento all'articolo 32 del TUEL e all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, che *"Tali norme vincolistiche devono essere interpretate, secondo l'orientamento prevalente (cfr. Sez. reg. di controllo Emilia Romagna del. n. 231/2014, Sez. reg. di controllo Piemonte del. n. 102/2016, 133/2016, 138/2016), nel senso che le risorse da trasferire al Fondo dell'Unione devono essere determinate applicando il criterio del "ribaltamento delle quote" di pertinenza dei singoli Comuni aderenti all'Unione. Pertanto, la costituzione del Fondo in oggetto, sotto il profilo strettamente contabile, deve risultare a "saldo zero" e non comportare un incremento della spesa per il trattamento accessorio (e, quindi, complessivamente, per il personale) precedentemente sostenuta dai singoli Comuni aderenti (sul punto cfr. Sezione delle Autonomie del. n. 8/2011). Quindi, sommando l'importo del Fondo per il trattamento accessorio del singolo Comune aderente, decurtato della quota "ribaltata" sul Fondo dell'Unione, con la quota di sua spettanza "ribaltata", la spesa complessiva per il trattamento accessorio deve risultare invariata"* (vedi deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 60/2017/PAR).

Circa le modalità di calcolo del fondo per il lavoro straordinario, di cui all'articolo 14 del CCNL del 1 aprile 1999, e il rapporto con la disposizione di cui all'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 - in disparte qualsiasi questione attinente alla materia della contrattazione collettiva che, come noto, esula dallo scrutinio consultivo della Corte dei conti - si rinvia alla recente deliberazione di questa Sezione n. 356/2018/PAR, nel quale si legge che: *"I limiti alla definizione delle risorse destinate annualmente alla erogazione dei compensi per il lavoro straordinario riposano nelle norme contrattuali, ed in particolare nell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999, che prevede un sistema di finanziamento e quantificazione delle risorse, a tal fine necessarie, del tutto autonomo e distinto rispetto a quello previsto per il finanziamento delle altre voci del trattamento accessorio del personale, di cui al previgente art.15 del medesimo CCNL dell'1.4.1995 (fondo annuale risorse decentrate).*

L'Aran (RAL_1816_Orientamenti Applicativi) riassume la disciplina dell'art.14 del CCNL dell'1.4.1999:

a) gli oneri per il pagamento di compensi per lavoro straordinario devono avere copertura solo ed esclusivamente nelle specifiche risorse derivanti dall'applicazione delle previsioni di tale clausola contrattuale;

b) le risorse destinate al lavoro straordinario, a far data dal 1999, sono state quantificate in misura fissa, nel senso che le stesse, presso ciascun ente, non possono essere superiori a quelle destinate a tale finalità nel 1998;

c) a far data dal 31.12.1999, le risorse, quantificate ai sensi della precedente lett.b), dovevano essere ridotte nella misura del 3% (art. 14, comma 4, del CCNL dell'1.4.1999); tale riduzione è stata prevista come "una tantum", nel senso che doveva essere effettuata una volta sola e con riferimento all'anno 1999;

d) pertanto, a far data dal 31.12.1999, per ciascun anno, le risorse destinate al lavoro straordinario possono essere solo quelle derivanti dall'applicazione del sistema di calcolo delle precedenti lett. b) e c);

e) le suddette risorse possono essere incrementate solo con quelle che specifiche disposizioni di legge destinano al lavoro straordinario in presenza di consultazioni elettorali o per fronteggiare eventi eccezionali, secondo le indicazioni dell'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999;

Sempre l'Aran ricorda (RAL_1462_Orientamenti Applicativi) che le risorse dell'art.15 del CCNL dell'1.4.1999 non possono essere utilizzate per il finanziamento dei compensi per il lavoro straordinario; esse sono destinate a consentire solo le erogazioni delle diverse voci del trattamento accessorio del personale indicate nell'art.17 del medesimo CCNL dell'1.4.1999.

La finalità di contenimento, prevista dalle norme contrattuali, mira ad evitare che l'uso degli straordinari diventi uno strumento di ordinaria programmazione del lavoro, e che, pertanto, questi rimangano finalizzati all'esigenza di far fronte a maggiori prestazioni dovute ad eventi extra ordinem (straordinari appunto). Tali risorse sono ancorate al fondo di cui all'art. 31, comma 2, del CCNL del 6.7.1995 alle quali occorre applicare una riduzione del 3% e una riduzione pari alla somma destinata a compensare il lavoro straordinario prestato nel 1998 dalle posizioni organizzative.

I risparmi ottenuti con una gestione oculata degli straordinari, o con processi riorganizzativi che consentano una riduzione stabile delle necessità di prestazioni straordinarie, possono integrare il fondo risorse decentrate destinate alla retribuzione accessoria del personale dipendente.

Ed in particolare il nuovo CCNL 22 maggio 2018 all'art 67, richiamando il disposto contrattuale previgente, indica che la riduzione stabile del fondo straordinari può integrare la parte stabile del fondo risorse decentrate (art. 67 c. 2), mentre i risparmi annuali - art. 67 c. 3- vanno invece ad integrare una tantum la parte variabile.

Non è invece possibile il percorso inverso: l'entità degli straordinari non può essere incrementata in alcun modo, se non nei limiti ed alle condizioni previste da specifiche disposizioni normative.

In questo senso è dunque chiarissima la distinzione tra i due fondi che sono soggetti a vincoli diversi e non sono in alcun modo sovrapponibili. L'unico collegamento consentito riguarda la possibilità che i risparmi degli straordinari possano alimentare, nelle modalità ricordate, il fondo delle risorse decentrate e mai viceversa".

2.7. In linea generale, infine, è trasversale a tutte le ipotesi in esame il principio per cui, alla luce della normativa diretta ad evitare incrementi di spesa di personale, deve essere sempre assicurata l'invarianza complessiva dei relativi costi.

Da ultimo, si fa presente che spetta in ogni caso al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente le singole fattispecie prospettate, al fine di addivenire ad una corretta applicazione del calcolo delle capacità assunzionali e dei tetti di spesa per il personale vigenti in riferimento alla specifica situazione descritta (vedi deliberazione di questa Sezione n. 215/2018/PAR).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott.ssa Marinella Colucci)

Il Presidente f.f.

(dott. Marcello Degni)

Depositata in Segreteria il

22 maggio 2019

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)