



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott. Donato Centrone	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Primo Referendario
dott. Giovanni Guida	Primo Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	Primo Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 ottobre 2018 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

Vista la nota del 5 ottobre 2018, con la quale il Sindaco del Comune di Milano ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del Comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Donato Centrone;

#### **PREMESSO**

Il Sindaco del Comune di Milano ha posto alla Sezione una richiesta di parere inerente alle modalità di utilizzo delle entrate da sanzioni amministrative al codice della strada (art. 208, commi 4, 5 e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992) e, in caso di destinazione di parte di esse a favore del personale, all'assoggettabilità ai vincoli di finanza pubblica posti dall'art. 23, comma, 2 del d.lgs. n. 75 del 2017.

L'istanza premette che l'art. 208, comma 4, del codice della strada (d.lgs. n. 285 del 1992) consente di destinare una quota pari al 50 per cento dei proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, di competenza degli enti locali:

a) in misura non inferiore a un quarto, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale;

Il comma 4-bis della norma richiamata consente, inoltre, di destinare la quota dei proventi di cui alla lettera c) *“ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli articoli 186, 186-bis e 187”*.

Il legislatore, pertanto, in deroga al principio di unità del bilancio, in base al quale tutte le entrate in esso iscritte vanno indistintamente destinate alle spese, ha introdotto un vincolo di specifica destinazione dei proventi dalle sanzioni al codice della strada, nell'intento di perseguire un incremento dei livelli di sicurezza urbana e stradale.

Il Comune di Milano, precisa la richiesta di parere, nella destinazione delle suddette entrate, ha adottato un criterio di particolare prudenza, considerando utili, ai fini dei vincoli stabiliti dalla legge, solo quelle effettivamente riscosse (e non quelle accertate, al netto dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, come previsto per la generalità delle entrate), affinché la copertura finanziaria delle attività

oggetto dell'art. 208, commi 4 e 4-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000 sia garantita da risorse certe (incassate) e non a lenta, incerta o dubbia esazione.

La possibilità di destinare quota delle predette entrate a forme di incentivazione del personale addetto ai servizi di polizia locale, in assenza di specifiche vincolanti da parte del legislatore (e della successiva contrattazione collettiva nazionale), prosegue l'istanza, è stata fortemente dibattuta anche da parte della magistratura contabile, sotto il triplice emarginato profilo:

1) se i proventi ex art. 208 codice della strada possano essere considerati quali risorse che "specifiche disposizioni di legge" finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL del comparto enti locali del 5 ottobre 2001;

2) se dette risorse possano essere destinate al finanziamento del trattamento accessorio del personale di vigilanza attraverso l'art. 15, comma 5, del medesimo CCNL (che prevede le risorse che possano alimentare il fondo per le risorse decentrate);

3) se le medesime risorse possano finanziare prestazioni di lavoro straordinario del personale di vigilanza.

Infine, e più in generale, la richiesta di parere si interroga sull'assoggettamento o meno delle entrate derivanti dall'art. 208 del d.lgs. n. 285 del 2002, se destinate al finanziamento di salario accessorio del personale, ai limiti di finanza pubblica posti a quest'ultimo dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, che, con formulazione in larghi tratti analoga a precedenti disposizioni, stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La richiesta di parere ricorda, quale dato di contesto, come gli enti locali abbiano subito una significativa contrazione degli organici, per effetto delle misure di contenimento delle facoltà assunzionali che si sono succedute nel corso degli anni, il cui impatto è stato solo parzialmente attenuato dai recenti interventi normativi. Di

converso, le medesime amministrazioni hanno visto progressivamente accrescere, anche in conseguenza dell'allarme suscitato dai fatti di terrorismo internazionale, le proprie responsabilità ed il proprio impegno sui fronti della sicurezza e dell'ordine pubblico, fino alla formalizzazione, tra l'altro, delle politiche integrate per la sicurezza (decreto-legge 20 febbraio 2017 n. 14, convertito dalla legge n. 48 del 18 aprile 2017). A seguito anche dei richiamati interventi normativi, gli standard di servizio che i comuni, e segnatamente i capoluoghi di provincia, sono chiamati ad assicurare pongono un problema di reperimento di adeguate prestazioni, di carattere quantitativo prima ancora che qualitativo. Il presidio del territorio è notoriamente un compito "labour intensive", legato alla quantità di forza lavoro disponibile.

Con particolare riferimento alla città di Milano, prosegue l'istanza, la consacrazione del ruolo internazionale e di grande attrattore è testimoniata dal considerevole aumento di eventi e manifestazioni che l'hanno interessata, passati dai 343 del 2014 ai 492 nel 2017 (con un incremento del 30,28%). Le nuove regole in materia di sicurezza impongono un maggior presidio di tutti i varchi di accesso alle manifestazioni, che hanno richiesto, negli ultimi tre anni, un incremento di ore lavorative pari al 195%. Il presidio del territorio impone, inoltre, un costante impegno per il costante controllo, anche nelle ore notturne, dei varchi di accesso ad aree od obiettivi sensibili (tra tutte, quella prospiciente piazza Duomo), di nuovi tessuti urbani restituiti alla città a seguito dell'Expo 2015 (Darsena, City Life, Gae Aulenti, area Expo, etc.), nonché l'incremento della presenza della polizia locale in aree caratterizzate da una diffusa percezione di insicurezza (come i principali parchi pubblici).

A fronte di tali maggiori ed inediti impegni non sono risultate sufficienti le operazioni di razionalizzazione dei servizi e dei turni, e anche il ricorso ad assunzioni stagionali a progetto (previste dall'art. 208 del d.lgs. n. 285 del 2002) ha rivelato forti limiti strutturali. Nella città di Milano, infatti, precisa l'istanza, non si riscontrano flussi turistici di natura stagionale, ma una sostanziale destagionalizzazione delle presenze, con programmazione delle iniziative lungo tutto il corso dell'anno. Per altro verso, il personale di polizia locale, anche stagionale,

deve essere (secondo la legge regionale della Lombardia) obbligatoriamente avviato ad un corso di formazione teorico-pratica, finalizzato anche al conseguimento della patente di servizio e all'uso dell'arma d'ordinanza (oltre che dotato del vestiario e della strumentazione accessoria necessaria). Siffatti investimenti, onerosi per il Comune in termini di tempo e di risorse, mal si conciliano con la durata limitata nel tempo di tale tipologia di contratti di lavoro.

Alla luce delle considerazioni effettuate, considerati i limiti posti alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, il potenziamento dei servizi non può che essere attuato se non con l'incremento delle ore lavorative in regime straordinario. Tuttavia, a fronte dell'esigenza di un maggior numero di uomini e di ore da destinare al presidio del territorio, il valore del fondo per lo straordinario è tuttora ancorato, per espressa previsione contrattuale (art. 14, comma 1, del CCNL 1° aprile 1999), alle risorse finanziarie *“destinate, nell'anno 1998, al fondo di cui all'art. 31, comma 2, lett. a) del CCNL del 6.7.1995, per la parte che residua dopo l'applicazione dell'art. 15, comma 1, lettera a) de/presente CCNL”*, ulteriormente ridotte, per effetto del comma 4 della richiamata disposizione contrattuale, nella misura del 3%.

In proposito va considerato che, dal 1999 ad oggi, per effetto degli incrementi contrattuali succedutisi nel corso degli anni, le retribuzioni tabellari dei dipendenti sono mediamente incrementate del 35%, incidendo, di conseguenza, in maniera significativa nel calcolo della misura oraria dei compensi per lavoro straordinario. L'ancoramento ad un parametro fisso di spesa storica, non aggiornato da quasi venti anni, ha drasticamente ridotto la reale capacità del fondo per il lavoro straordinario, determinando, per effetto dei diversi rinnovi contrattuali, una riduzione delle ore straordinarie disponibili pari a circa il 26%.

Sul punto, la richiesta di parere sottolinea come, con riferimento al più ampio aggregato della spesa di personale, l'art. 1, comma 557-*quater* della legge n. 296 del 2006 stabilisce che il limite di finanza pubblica da osservare (fissato, al momento, nella media del triennio 2011-2013, e, in precedenza, all'impegnato 2016) va considerato *“al netto degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti di lavoro intervenuti dopo l'anno 2004”* (in termini la Circolare MEF-RGS n. 9/2006). Lo stesso

legislatore statale ha, pertanto, previsto la neutralizzazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, ai quali non si sottraggono i costi orari delle prestazioni straordinarie. In maniera non dissimile, prosegue l'istanza, la dichiarazione congiunta n. 5 al nuovo Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018, prevede esplicitamente che gli incrementi del Fondo risorse decentrate, contenuti nell'art. 67, comma 2, lett a) e b), del medesimo CCNL, non siano assoggettati ai limiti di crescita posti dalle norme vigenti (la richiesta di parere richiama, a conforto, l'orientamento assunto dalla scrivente Sezione regionale di controllo nella deliberazione n. 200/2018/PAR, in seguito confermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2018/QMIG).

Il nuovo CCNL del personale del comparto Funzioni locali, sottoscritto il 21 maggio 2018, rileva anche sotto altro profilo. L'art. 56-*quater* di quest'ultimo reca, infatti, la nuova disciplina dell'utilizzo dei proventi delle violazioni al codice della strada, stabilendo, alla lett. c), che questi ultimi, nella quota determinata dagli enti locali, ai sensi dell'art. 208, commi 4 lett. c), e 5, del d.lgs. n.285 del 1992 possano essere destinati alla *"erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale"*. La nuova norma contrattuale si salda alla disposizione preesistente, contenuta nell'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999, le risorse per il lavoro straordinario *"possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività, ed in particolare di quelle elettorali, nonché alla necessità di fronteggiare eventi eccezionali"*. Ad avviso dell'Amministrazione istante la lettura combinata delle predette disposizioni contrattuali consente di individuare nella previsione di cui all'art. 208 la specifica disposizione di legge suscettibile di veicolare risorse aggiuntive al fondo dello straordinario, peraltro a valere su risorse etero-finanziate o, comunque, contingentate per espressa previsione legislativa, al fine di fronteggiare le maggiori prestazioni richieste al personale della polizia locale per il presidio della sicurezza e dell'ordine pubblico.

Con riferimento, infine, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e, segnatamente, dell'assoggettamento del fondo dello straordinario al limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, l'istanza sottolinea che la Ragioneria Generale dello Stato, con Circolare n. 12/2011, aveva riferito i limiti derivanti dall'allora vigente art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, alle sole risorse destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa, determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, rispetto alle quali le risorse destinate al pagamento dei compensi per prestazioni straordinarie sono estranee. In senso conforme era intervenuta anche l'ARAN, con parere n. 5401/2013, rimarcando come il fondo per lo straordinario sia nettamente distinto da quello delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, di cui all'allora vigente art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999.

Più in generale, prosegue il Comune istante, con riferimento ai vincoli di finanza pubblica posti alle risorse da destinare al trattamento economico accessorio, si registra una progressiva evoluzione degli orientamenti giuscontabili, volta a precisare presupposti, modalità e limiti per attrarre determinate voci fuori dall'ambito di applicazione dei tetti posti alla costituzione dei fondi per il salario accessorio.

Il percorso ermeneutico in parola prenderebbe avvio dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 51/2011, con la quale sono state esclusi gli incentivi tecnici ed i compensi agli avvocati interni, sul rilievo che detti emolumenti sono destinati *“a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili”* e che *“potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti”*.

In seguito, altre pronunce giurisprudenziali hanno ampliato il novero delle esclusioni, con particolare riferimento alla fattispecie delle risorse trasferite dall'Unione Europea o da terzi e ai risparmi di spesa ottenuti dalle amministrazioni a seguito di processi di razionalizzazione. Nello specifico la Sezione Autonomie ha giustificato l'esclusione dai tetti di spesa in ragione della natura eteronoma delle entrate a destinazione vincolata dirette a incentivare l'impiego pertinente, effettivo e

comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto alla attività istituzionale di competenza (cfr. deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG) ovvero con riferimento ad economie di bilancio che scaturiscono da una ottimizzazione dei fattori produttivi (cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2013/QMIG). Infine, recentemente, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 6/2018 ha affermato l'esclusione dal limite annuale posto al complessivo trattamento economico accessorio degli incentivi per le funzioni tecniche, valorizzando la presenza di una specifica norma di legge individuante le risorse appositamente destinate ai predetti compensi e la parallela previsione, da parte di quest'ultima, di limiti finanziari autonomi, sia complessivi che individuali.

Al riguardo, la richiesta di parere osserva:

1) la destinazione dei proventi dalle sanzioni al codice della strada alle diverse finalità previste dalla norma ha natura obbligatoria (*"Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata..."*). La correlazione tra entrata e spesa, nel derogare al principio di unità del bilancio, determina una confluenza "solo figurativa" nel bilancio (e nei fondi per la contrattazione decentrata), in quanto il ciclo finanziario è presidiato da regole contabili che ne garantiscono una gestione "separata", di scopo, finanziariamente neutra, funzionale a garantire l'incremento dei livelli di sicurezza urbana e stradale (vincolo ulteriormente qualificato e rafforzato dal citato art. 56-*quater* del CCNL 21 maggio 2018);

2) gli eventuali "incentivi monetari", tra cui le prestazioni per lavoro straordinario, finanziate a valere sui proventi al codice della strada, non sono destinati o destinabili alla generalità dei dipendenti, ma solo al personale che svolge particolari funzioni di controllo per il presidio della sicurezza urbana e stradale (in possesso di qualifica prefettizia), ai quali le nuove regole di "safety and security" impongono prestazioni ulteriori ed aggiuntive;

3) l'incremento dei livelli prestazionali per la sicurezza urbana e stradale è in grado di generare maggiori entrate, sempre a destinazione vincolata, idonee a coprire le spese sostenute per l'incentivazione;



4) l'impiego di risorse a valere sui proventi dalle sanzioni al codice della strada incontra un limite complessivo nelle percentuali previste dalle lett. a), b) e c) del comma 4 dell'art. 208 del d.lgs. n. 285 del 1992, oltre che un limite massimo individuale, con riferimento alle prestazioni straordinarie remunerabili al dipendente, rinvenibile nell'art. 14, comma 4, del CCNL 1° aprile 1999 (pari a 180 ore annue).

Tanto premesso, il Comune di Milano, atteso che un'interpretazione restrittivamente orientata (impeditiva della possibilità di utilizzare le risorse in argomento anche per remunerare prestazioni di lavoro straordinario, purché finalizzate al perseguimento di un programma specificatamente elaborato) rischierebbe di vanificare il perseguimento delle finalità cui la norma è preordinata, con conseguente grave nocumento all'espletamento dei servizi di controllo del territorio (oggi particolarmente attuali), pone alla scrivente Sezione regionale di controllo i seguenti tre quesiti:

1) se le disposizioni normative poste dall'art. 208, comma 4, lett. b) e c), del d.lgs. n. 285 del 1992, che prevedono la possibilità di destinare i proventi delle sanzioni amministrative alla *"erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale"*, possano qualificarsi come le *"specifiche disposizioni di legge"* che, ai sensi della contrattazione collettiva nazionale, permettono l'incremento del fondo per lo straordinario;

2) se gli eventuali incentivi monetari, tra cui il corrispettivo per prestazioni di lavoro straordinario, finanziati a valere sui proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada, possano essere sottratti ai vincoli di finanza pubblica, e segnatamente al limite posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017;

3) se nel calcolo del limite del fondo per lo straordinario, avente fonte nell'art. 14, commi 1 e 4, del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, possano essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti.

## CONSIDERATO

### 1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

#### 1.1 Soggettiva

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Milano, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Milano, con nota del 5 ottobre 2018.

## **1.2 Oggettiva**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, attribuisca agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, non una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva va ristretta alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci ed alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con una pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno nuovamente definito, esprimendo principi vincolanti per le Sezioni regionali, l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, è stato affermato *“che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione “in materia di contabilità pubblica”, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere*

*l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali".* Ma soprattutto, che non *"sono parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"*. I riferiti principi di diritto sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, in successive pronunce (si rinvia, per esempio, alle deliberazioni n. 60/CONTR del 7 dicembre 2010 e n. 1/CONTR del 13 gennaio 2011), nonché dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 3/QMIG del 19 febbraio 2014.

Sulla base di quanto esposto, il secondo ed il terzo quesito prospettati dal Comune istante risultano ammissibili, nei limiti che saranno specificati in motivazione, in quanto tesi ad ottenere un chiarimento interpretativo di carattere generale su una norma di coordinamento della finanza pubblica (l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017).

Il primo quesito, invece, sembra attenere, quasi esclusivamente, all'interpretazione di una norma del contratto collettivo nazionale. In quest'ultimo caso, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno assunto, da tempo, in sede nomofilattica (art. 17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009) un orientamento negativo (cfr. deliberazioni n. 56/CONTR/2011 e n. 50/CONTR/2010). Tuttavia, come meglio esposto in parte motiva, alla luce della presenza, in materia, di precedenti pronunce delle Sezioni regionali in sede consultiva, nonché della recente stipula del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018 (che ha specificato le modalità attuative della fonte legislativa primaria, l'art. 208 del d.lgs. n. 285 del 1992, su cui la magistratura contabile si è costantemente pronunciata, anche in sede consultiva), la scrivente Sezione regionale di controllo ritiene opportuno sottoporre la delibazione di ammissibilità ad apposito pronunciamento nomofilattico. Questo anche al fine di valutare se la questione di merito possa trovare ingresso quale *"ulteriore forma di collaborazione"* (art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003), alla luce della specifica

competenza attribuita dal legislatore in punto di certificazione degli oneri dei contratti collettivi nazionali alle Sezioni Riunite della Corte dei conti, cfr. art. 47 d.lgs. n. 165 del 2001), nonché, in generale, di controllo successivo sui costi della contrattazione collettiva, nazionale e decentrata, assegnata alle varie articolazioni della Corte dei conti (artt. 40, 40-bis e 48 del d.lgs. n. 165 del 2001).

## MERITO

### **I. Il Contenuto e la tipologia degli incentivi monetari finanziabili da quota parte delle entrate da sanzioni amministrative al codice della strada**

Con il primo quesito il Comune chiede se le disposizioni normative poste dall'art. 208, commi 4, lett. b) e c), e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992, che prevedono la possibilità di destinare i proventi delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada all'erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo della sicurezza urbana e stradale, nonché di prevenzione, possano integrare le "specifiche disposizioni di legge" che, ai sensi della contrattazione collettiva nazionale, permettono l'incremento del fondo per il lavoro straordinario (art. 14 del CCNL del comparto enti locali del 1° aprile 1999, mantenuto inalterato dal recente CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018).

L'art. 208 del d.lgs. n. 285 del 1992 (di seguito anche "Codice della strada" o "CdS") dispone, al primo comma (secondo periodo), che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni previste dal medesimo decreto sono devoluti a regioni, province e comuni quando le predette infrazioni siano accertate da funzionari, ufficiali o agenti in servizio presso di essi (o, comunque, ai medesimi enti imputabili).

Il successivo comma 4 specifica che una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti ai predetti enti territoriali "è destinata":

a) in misura non inferiore a un quarto, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica stradale;

b) in misura non inferiore a un quarto, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche

attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei corpi e dei servizi di polizia provinciale e municipale;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione stradale, all'installazione, ammodernamento, potenziamento e messa a norma di barriere e manto stradale, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti deboli, allo svolgimento nelle scuole di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale e, infine, a misure di assistenza e di previdenza per il personale dei corpi di polizia provinciale e municipale e a quelle di cui al comma 5-bis del medesimo articolo.

Il successivo comma 5 impone agli enti territoriali di determinare annualmente, con delibera della giunta, le quote, nella misura minima del 50%, da destinare alle predette finalità, salva l'espressa facoltà di utilizzare, ai medesimi scopi elencati nel comma 4, anche tutta o in parte, la restante quota del 50 per cento dei proventi.

Per quanto concerne lo specifico quesito posto dal Comune istante, il comma 5-bis, nel testo risultante dalla novella apportata dall'art. 40 della legge n. 120 del 2010, specifica che la quota dei proventi di cui alla lettera c) del comma 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto e a forme flessibili di lavoro ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo alla sicurezza urbana e stradale, nonché dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni.

La disposizione, più volte oggetto di attenzione da parte della magistratura contabile, consente all'ente locale di destinare una quota delle entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada (fatte salve le percentuali minime per le finalità elencate nelle lettere a) e b) dell'esposto comma 4 dell'art. 208 CdS) a *"misure di assistenza e di previdenza"* per il personale dei corpi di polizia provinciale e municipale (comma 4, lett. c) e/o al *"finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni"* (comma 4, lett. c, in combinato disposto con il successivo comma 5-bis).

In sede consultiva la magistratura contabile ha più volte affrontato il problema del se la norma in esame, nella misura in cui destina risorse al finanziamento di progetti

di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza o alla prevenzione delle violazioni, integri, una delle *“specifiche disposizioni di legge”* finalizzate *“alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale”*, che permettono di integrare i fondi per la contrattazione decentrata (art. 15, comma 1, lett. k), CCNL del comparto enti locali del 1° aprile 1999, oggi art. 67, comma 5, lett. b), del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018) oppure una delle *“specifiche disposizioni di legge”* che consentono di incrementare il fondo annuale per il lavoro straordinario (art. 14, comma 2, CCNL 1° aprile 1999, mantenuto inalterato dalla recente citata tornata contrattuale).

Sul punto, in disparte i profili di ammissibilità di ingresso in sede consultiva, accennati nel paragrafo precedente (e sui quali si tornerà più avanti), l'orientamento maggioritario (cfr., per esempio, SRC Puglia, deliberazione n. 47/2011/PAR; SRC Lombardia, deliberazione n. 961/2010/PAR) si era orientato nella direzione di ricondurre le risorse destinate ai ridetti processi di potenziamento dei servizi di controllo e prevenzione da parte della polizia locale, aventi fonte e finanziamento nell'art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del Codice della strada, all'art. 15, comma 5, del CCNL 1° aprile 1999, in base al quale il fondo per la contrattazione decentrata può essere incrementato *“in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o risorse finanziarie disponibili”*). Si era ritenuta, invece, preclusa la possibilità di finanziare, con tali risorse, il fondo per il lavoro straordinario (la cui disciplina, come esposto, trova fonte in altra norma, l'art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999).

Il dubbio interpretativo posto dal Comune istante, peraltro, sembra aver trovato una risposta espressa (aderente all'elaborazione giurisprudenziale citata) nel recente CCNL del comparto Funzioni locali, stipulato in data 21 maggio 2018.

L'art. 56-quater (*“Utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada”*) chiarisce, in primo luogo, che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse dagli enti locali, nella quota determinata ai sensi dell'art. 208, commi 4, lett. c), e 5, del

d.lgs. n. 285/1992, sono destinati, in coerenza con le previsioni legislative, alle seguenti finalità in favore del personale di polizia locale:

- a) contributi datoriali a fondi di previdenza complementare;
- b) finalità assistenziali, costituite dalle misure di welfare integrativo disciplinate dal successivo art. 72 del medesimo CCNL;
- c) erogazione di "incentivi monetari" collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale.

L'apparente genericità della disposizione contrattuale da ultimo indicata ("incentivi monetari"), che permetterebbe, alla luce del tenore letterale, la destinazione anche alla remunerazione di mere ore di lavoro straordinario, ha trovato, tuttavia, maggiore concretizzazione nell'art. 67 del medesimo CCNL, che disciplina la costituzione del "*fondo risorse decentrate*", dove sono elencate le risorse, fisse e variabili, che, annualmente, possono alimentarlo (al fine di potere, previa certificazione dell'organo di revisione economico-finanziaria, essere finalizzate all'incentivazione delle *performance*, organizzative e individuali). Nello specifico, il comma 5 del predetto art. 67 del CCNL 21 maggio 2018 prevede che gli enti locali (salvo le limitazioni imposte a quelli in dissesto o in situazione di riequilibrio finanziario pluriennale) possano destinare apposite risorse alla componente variabile del fondo (disciplinata dal precedente comma 3) per il conseguimento di obiettivi, anche di mantenimento, definiti nel piano della *performance* o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione. La medesima disposizione contrattuale puntualizza che, in tale ambito, "sono ricomprese anche le risorse di cui all'art. 56-quater, comma 1, lett. c)", che, come esposto, consente l'erogazione di "incentivi monetari" collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, aventi copertura nella quota delle sanzioni amministrative al codice della strada a tal fine dedicate (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992).

La scrivente Sezione è conscia dell'orientamento nomofilattico che preclude l'accesso alla funzione consultiva per i dubbi interpretativi aventi fonte in disposizioni del contratto collettivo nazionale. Le Sezioni Riunite della Corte dei

conti (deliberazioni n. 56/2011/CONTR e n. 50/CONTR/2010) hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei CCNL di comparto trova disciplina nel d.lgs. n. 165 del 2001, che, all'art. 46, prevede che l'ARAN, in qualità di rappresentante delle pubbliche amministrazioni, assicuri, a queste ultime, assistenza *“ai fini dell'uniforme applicazione”* e, nel successivo art. 49 introduce, un'apposita procedura finalizzata alla stipula di un *“accordo di interpretazione autentica”*, fra le parti (amministrazioni e sindacati), teso alla definizione consensuale del significato delle clausole controverse.

Tuttavia, in considerazione della palesata preesistente presenza di orientamenti assunti in materia dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (cfr., solo per citarne alcune, SRC Puglia, deliberazione n. 47/2011/PAR; SRC Lombardia, deliberazione n. 961/2010/PAR), la scrivente Sezione regionale di controllo, in ragione del recente rinnovo del contratto collettivo nazionale del comparto *“Funzioni locali”* (sul quale si è già registrato un dibattito interpretativo, che ha condotto ad una pronuncia nomofilattica da parte della Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2018/QMIG), ritiene opportuno, facendo proprie le argomentazioni esposte nell'istanza di parere, che si intendono qui richiamate, rimettere alla valutazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti o della Sezione delle Autonomie (secondo la valutazione che, sul punto, opererà il Presidente della Corte dei conti), previa valutazione di ammissibilità del quesito (ex art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003), la seguente questione interpretativa di rilevanza generale: se le risorse aventi copertura in quota percentuale delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992) possano essere destinate solo all'incremento dell'annuale *“fondo risorse decentrate”* per il finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale (art. 67, comma 5, lett. b), e 56-quater, CCNL 21 maggio 2018) o anche, in alternativa, all'incremento del fondo per il lavoro straordinario (alla luce del tenore letterale dell'art. 14, comma 2, del CCNL 1° aprile 1999 che consente l'integrazione di quest'ultimo per effetto di specifiche disposizioni di legge).



## **II. L'eventuale soggezione degli incentivi aventi copertura nelle sanzioni al codice della strada ai limiti di finanza pubblica posti al complessivo trattamento economico accessorio del personale**

Con il secondo quesito il Comune istante chiede se gli *“incentivi monetari”* finanziati a valere sui proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada (art. 208 d.lgs. n. 285 del 1992, in combinato disposto con gli artt. 56-*quater* e 67, comma 5, del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, nonché, nella prospettazione avanzata, anche eventuali corrispettivi per prestazioni di lavoro straordinario, ex art. 14, comma 2, CCNL 1° aprile 1999), possano essere sottratti ai vincoli di finanza pubblica, e segnatamente al limite annuale al complessivo trattamento economico accessorio, posto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Quest'ultima disposizione, riproducendo, con alcune variazioni, previgenti simili norme di finanza pubblica (art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010; art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015), sancisce che *“a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*.

Il tenore letterale dell'articolo di legge in parola (come, peraltro, il previgente art. 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010) non palesa alcuna eccezione all'ambito applicativo, soggettivo e oggettivo, del precetto. Tuttavia, la magistratura contabile, operando un'interpretazione funzionale della disposizione, ne ha individuate varie in via pretoria.

Limitando l'analisi a quelle contenute in pronunce nomofilattiche delle Sezioni Riunite e della Sezione delle Autonomie (art. 17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e art. 6, comma 4, d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012), queste ultime possono essere ricondotte a tre macro-categorie:

a) compensi accessori remunerativi di “prestazioni tipiche di soggetti individuati e individuabili” le quali “potrebbero essere acquisite anche attraverso il ricorso a personale estraneo all’amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi” (filone interpretativo inaugurato da Corte conti, SSRR in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR, e che ha trovato seguito nelle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 2/2013/QMIG e n. 34/2016/QMIG);

b) compensi accessori aventi copertura in specifici finanziamenti provenienti da soggetti privati, dall’Unione europea e, entro predeterminati presupposti, anche da altri enti pubblici, filone interpretativo adottato anche per altri limiti di finanza pubblica (cfr., per esempio, Corte conti, SSRR, deliberazione n. 7/CONTR/2011), ed avente riferimento principale, nel caso di specie, nelle deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 20/2017/QMIG e n. 23/2017/QMIG;

c) compensi accessori aventi copertura in risorse appositamente destinate da una specifica norma di legge, avente limiti finanziari autonomi, filone interpretativo inaugurato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 6/2018/QMIG, ma già desumibile, altresì, dalle precedenti citate deliberazioni n. 2/2013/QMIG e n. 34/2016/QMIG.

Nel caso degli emolumenti economici accessori aventi copertura finanziaria nelle entrate da sanzioni amministrative al codice della strada, tuttavia, l’orientamento delle Sezioni regionali di controllo ha optato, sinora, per la sottoposizione ai limiti di finanza pubblica *pro tempore* vigenti (cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazione n. 403/2011/PAR; SRC Abruzzo, deliberazione n. 173/2017/PAR; SRC Liguria, deliberazione n. 30/2018/PAR). Invece, la stessa Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 22/2015/QMIG (in termini, SRC Veneto, deliberazione n. 503/2017/PAR), ha escluso, dai limiti posti alla spesa complessiva per il personale ed al trattamento economico accessorio, le risorse provenienti da quota delle sanzioni al codice della strada, ma destinate all’attivazione di forme di previdenza integrativa (art. 208, comma 4, lett. c), CdS e, oggi, art. 56-*quater*, lett. b), CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018).

Il Comune istante, tuttavia, valorizzando la *ratio* e le motivazioni comuni alle eccezioni esplicitate dalle richiamate pronunce nomofilattiche, lette anche alla luce delle nuove competenze in materia di sicurezza del territorio attribuite agli enti locali dal legislatore nazionale, nonché delle disposizioni contenute nel recente CCNL Funzioni locali, ritiene che anche gli “*incentivi economici*” erogabili al personale di polizia locale, aventi copertura finanziaria nelle entrate da sanzioni al codice della strada, vincolate allo scopo da apposita delibera di giunta, nonché utilizzate nei soli limiti delle somme effettivamente riscosse, possano essere esclusi dai vincoli posti al trattamento complessivo accessorio del personale (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017).

La scrivente Sezione regionale di controllo, pur avendo riscontrato nella fattispecie oggetto dei dubbi interpretativi analoga *ratio* e presupposti simili a quelli che hanno motivato i sopra richiamati pronunciamenti nomofilattici, ritiene necessario deferire la questione alla valutazione delle Sezioni Riunite o della Sezione delle Autonomie.

A tal fine, appare opportuno richiamare, in sintesi (rinviano, per approfondimenti, al contenuto motivazionale delle deliberazioni richiamate), i presupposti ed i requisiti in base ai quali, fino ad oggi, le pronunce nomofilattiche della magistratura contabile, pur in assenza della previsione di eccezioni nella lettera delle norme limitative di finanza pubblica succedutesi in materia (art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010; art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015; art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017), hanno ritenuto di poter escludere alcuni emolumenti economici accessori.

**a) esclusioni riconducibili alla valorizzazione di prestazioni professionali richiedibili a dipendenti interni, con parallelo risparmio sui costi da esternalizzazioni**

Come accennato, un primo filone interpretativo, avente avvio nella deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 51/2011/CONTR, valorizzando la *ratio* dell'intervento di finanza pubblica (l'equilibrio dei bilanci, più che il mero conseguimento di risparmi di spesa; in termini, la deliberazione delle medesime

Sezioni Riunite n. 7/CONR/2011) e l'esigenza di evitare antieconomiche distorsioni applicative (derivanti dall'eventuale attribuzione di incarichi esterni in luogo della richiesta di maggiori, e più economiche, prestazioni al personale interno), aveva escluso dal limite di finanza pubblica i compensi remunerativi di *"prestazioni tipiche di soggetti individuati e individuabili"*, che *"potrebbero essere acquisite anche attraverso il ricorso a personale estraneo all'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi"*. Sulla base del ridetto principio di diritto, avevano sottratto al vincolo gli incentivi tecnici previsti dall'abrogato art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 (oggi, art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016) ed i compensi agli avvocati dipendenti (attualmente disciplinati dall'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014).

In seguito, la magistratura contabile ha escluso dal limite di finanza pubblica anche altri compensi accessori, aventi medesime o analoghe caratteristiche, come quelli aventi fonte nelle economie da piani triennali di razionalizzazione della spesa, di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011 (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 2/2013/QMIG e n. 34/2016/QMIG; SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 136/2017/PAR) ed i diritti di rogito ai segretari degli enti locali (cfr. Corte conti, SRC Puglia, deliberazione n. 22/2012/PAR).

#### **b) esclusioni riconducibili a etero-finanziamento ed a programmati risparmi di spesa**

In un secondo gruppo di pronunce, le medesime Sezioni riunite in sede di controllo, seguite da aderenti pronunce della Sezione delle Autonomie (e delle Sezioni regionali), hanno escluso, dalla soggezione ai limiti di finanza pubblica, le spese aventi copertura in finanziamenti finalizzati da parte dell'Unione Europea, di soggetti privati e, in alcuni casi, anche di enti pubblici. In particolare, la citata deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 7/2011/CONTR aveva sottratto al limite finanziario posto ai contratti di studio e consulenza (avente fonte nell'art. 6, comma 7, del citato d.l. n. 78 del 2010) le spese coperte da *"finanziamenti aggiuntivi e specifici da parte di soggetti pubblici e privati"*. Diversamente, veniva chiarito in motivazione, la norma impedirebbe di sostenere le spese in argomento, seppur

integralmente finanziate da soggetti estranei all'ente locale e, di conseguenza, il vincolo di finanza pubblica non avrebbe la funzione di conseguire risparmi, ma di ridurre *tout court* le ridette spese, a prescindere dall'effettivo impatto sul bilancio. In seguito, analogo orientamento risulta assunto dalla Sezione delle Autonomie, che, nella deliberazione n. 21/2014/QMIG, ha escluso dal limite di finanza pubblica posto alla spesa complessiva per il personale degli enti locali (art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296 del 2006) quelle interamente gravanti su fondi dell'Unione Europea o su trasferimenti di soggetti privati (in motivazione, analogo principio è stato adottato per i limiti finanziari posti ai rapporti di lavoro c.d. flessibili dall'art. 9, comma 28, del citato d.l. n. 78 del 2010).

Poco tempo dopo, nelle motivazioni della deliberazione n. 26/2014/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha ribadito, anche nello specifico caso dei tetti posti al salario accessorio (oggetto degli odierni dubbi interpretativi), la possibilità del superamento nel caso in cui le risorse affluiscano ai fondi per la contrattazione integrativa solo in modo figurativo, in quanto finanziate da terzi e, pertanto, senza che impattino effettivamente sul bilancio dell'ente locale (orientamento riversato nelle linee guida sulla base delle quali gli organi di revisione degli enti locali devono redigere le relazioni su bilanci di previsione e rendiconti consuntivi, da inviare annualmente alle Sezioni regionali di controllo ex art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, cfr., per esempio, deliberazione n. 13/2015/INPR).

In modo più puntuale, nella deliberazione n. 20/2017/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che gli emolumenti corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei, in conformità con l'art. 15 del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare, nonché diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza.

Subito dopo, la medesima Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2017/QMIG, richiamando in motivazione quanto già affermato nella citata

pronuncia n. 20/2017/QMIG, ritenendo sussistente la medesima *ratio* di non applicabilità dei limiti di finanza pubblica quando non vi è incidenza sulla gestione ordinaria del bilancio, ha precisato i presupposti ed i limiti entro i quali è possibile escludere dai vincoli posti al complessivo trattamento economico accessorio anche le spese aventi copertura in finanziamenti vincolati da parte di altri enti pubblici (nel caso specifico, l’Autorità garante della concorrenza e del mercato). Ha sottolineato, in particolare, la necessità che le risorse che affluiscono al fondo per la contrattazione decentrata devono essere totalmente coperte da contributi di terzi, mantenere l’originario vincolo di destinazione e rispettare le prescrizioni della legislazione nazionale e della contrattazione collettiva (*“evitando meccanismi di distribuzione indistinta, invece che parametrati alle mansioni svolte e/o al raggiungimento di obiettivi predeterminati misurabili e consuntivabili”*). La pronuncia in parola, così come le altre assunte dalla Sezione delle Autonomie, non ha richiesto, invece, l’ulteriore presupposto della maggiore economicità dell’erogazione dei predetti emolumenti economici accessori rispetto al ricorso al mercato esterno, (aspetto rilevante ai fini del dubbio interpretativo in esame).

Di recente, traendo spunto dai pronunciamenti nomofilattici sopra indicati, e soffermandosi sulla loro evoluzione nel corso del tempo, la Sezione regionale di controllo per la Liguria (deliberazione n. 105/2018/PAR) ha ritenuto che i compensi aventi fonte nei contratti, atti o attività adottate dagli enti locali ai sensi dell’art. 43 della legge n. 449 del 1997 possano essere esclusi dai limiti di finanza pubblica posti, annualmente, al trattamento economico accessorio complessivo del personale nel caso in cui trovino copertura finanziaria in trasferimenti operati da soggetti privati in esecuzione di specifico contratto (solitamente, di sponsorizzazione) che permetta alle amministrazioni di conseguire un’entrata aggiuntiva rispetto a quelle ordinariamente spettanti. In quest’ultima ipotesi, nella ricorrenza degli ulteriori presupposti e requisiti previsti dalla norma (copertura delle spese che l’amministrazione deve eventualmente sostenere in conseguenza dell’iniziativa sponsorizzata), una quota delle predette risorse può affluire ai fondi per la contrattazione integrativa, in aderenza alla pertinente norma del contratto collettivo nazionale (art. 67, comma 3,

lett. a), CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018), ed essere esclusa dai limiti posti dalle norme di finanza pubblica al trattamento accessorio.

In parallelo, altre pronunce nomofilattiche della Sezione delle Autonomie hanno ampliato il novero delle esposte esclusioni, associando alla fattispecie, già citata, dell'etero-finanziamento, quella dei risparmi di spesa ottenuti dalle amministrazioni a seguito di piani triennali di razionalizzazione dei costi interni, previsti e disciplinati dall'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011 (cfr. deliberazioni n. 2/2013/QMIG e n. 34/2016/QMIG). In quest'ultimo caso, pur trattandosi di compensi non finanziati da risorse di terzi, ma da risparmi di spesa conseguiti dal medesimo ente locale, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto di poterli escludere dai limiti posti al salario accessorio "qualora conseguano a specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale, da realizzare mediante il coinvolgimento in attività suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro" (in termini, per esempio, SRC Lombardia, deliberazione n. 324/2014/PAR e SRC Emilia Romagna, deliberazione n. 136/2017/PAR). Anche nelle due ridette pronunce nomofilattiche la Sezione delle Autonomie non ha richiesto, ai fini della sottrazione alla soggezione dei limiti di finanza pubblica, l'ulteriore presupposto dell'alternativa possibilità di esternalizzazione a soggetti terzi.

### **c) le esclusioni aventi fonte in entrate vincolate**

Infine, recentemente, la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 6/2018/QMIG, nel rivedere i presupposti e ed i requisiti entro i quali è possibile sottrarre ai limiti di finanza pubblica, posti al complessivo trattamento economico accessorio, gli incentivi c.d. tecnici, previsti dal codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016), rivisitando, *in parte qua*, l'orientamento adottato dalle Sezioni Riunite nella citata deliberazione n. 51/2011/CONTR (che, a suo tempo, si era pronunciata in ordine agli incentivi tecnici previsti dal previgente codice dei contratti pubblici), ha inaugurato un nuovo filone interpretativo. Infatti, pur mantenendo l'orientamento teso all'esclusione dal limite annuale di finanza pubblica, lo ha fatto sulla base di differente motivazione, in particolare valorizzando la presenza di una specifica

norme di legge individuante le risorse appositamente destinate ai predetti compensi e la parallela previsione, da parte di quest'ultima, di limiti finanziari autonomi, sia complessivi che individuali (*"gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici"*).

La scrivente Sezione regionale di controllo, ribadendo l'assenza, all'interno della lettera della norma di finanza pubblica (art. 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017), di alcuna espressa eccezione (fattore che impedirebbe di individuarne ulteriori in via pretoria o di estenderle ad altre che non ne posseggono tutti i requisiti richiesti), ritiene che i compensi aventi copertura in quota parte delle sanzioni amministrative al codice della strada posseggano un minimo comune denominatore con i presupposti motivazionali e la ratio sottostante ai sopra esposti pronunciamenti nomofilattici.

I predetti emolumenti, infatti, oltre a essere previsti da una disposizione di legge speciale (l'art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis del d.lgs. n. 285 del 1992), gravano su risorse autonome e predeterminate del bilancio (art. 208 CdS, unitamente all'art. 393 del DPR n. 495/1992), che individuano, altresì, un limite finanziario massimo che ne impedisce l'incontrollata espansione (la quota residua delle entrate da sanzioni dopo aver destinato alle finalità delle lettere a) e b) del comma 4 dell'art. 208 CdS le percentuali minime previste dalla legge).

Sotto questi ultimi profili, merita di essere segnalato l'art. 393 del DPR 16 dicembre 1992, n. 495 (*"Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada"*), che, come ricordato anche nella sentenza della Corte Costituzionale n. 426/2000, impone agli enti locali di iscrivere nel proprio bilancio annuale un apposito capitolo di entrata e di uscita dei proventi ad essi spettanti a norma dell'art. 208 del codice della strada, imprimendo un vincolo alle ridette risorse.

La concorrenza degli illustrati presupposti (fonte in specifica disposizione di legge, discrezionalmente attribuite un compenso ad una predeterminata categoria



di dipendenti; auto-finanziamento dell'emolumento; limite finanziario complessivo) mostra come il legislatore, unitamente alla scelta, politico-discrezionale, di attribuire un "incentivo monetario" al personale impegnato nelle attività di controllo del territorio locale e di prevenzione della infrazioni (allo stesso modo in cui, altrettanto discrezionalmente, ha ritenuto di premiare gli avvocati interni, i segretari comunali o i dipendenti impegnati nelle procedure di aggiudicazione ed esecuzione dei contratti pubblici), si è preoccupato di individuare le specifiche fonti di finanziamenti ed i vincoli e tetti finanziari massimi (a fini di garanzia degli equilibri del bilancio).

Tale caratteristica, come accennato, è propria anche di altri emolumenti economici accessori esclusi, in virtù di orientamenti giurisprudenziali, dai limiti di finanza pubblica, quali i compensi agli avvocati dipendenti da pubbliche amministrazioni, disciplinati dall'art. 9 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014 (aventi anch'essi specifici e autonomi limiti finanziari, sia in relazione alle fonti di finanziamento che ai tetti complessivi ed individuali); i c.d. diritti di rogito spettanti ai segretari degli enti locali (o meglio, ad una parte di essi), disciplinati da una norma di legge, l'art. 10 del citato d.l. n. 90 del 2014, che delimita le risorse finanziarie utilizzabili e introduce un limite individuale; gli incentivi c.d. tecnici, disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, palesanti analoghi autonomi limiti finanziari, sia in relazione alle fonti di finanziamento che ai tetti complessivi ed individuali. Si tratta, in tutti e tre i casi, di compensi accessori che, come detto, sono stati esclusi dai limiti di finanza pubblica dalla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, SSRR in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR; Sezione delle Autonome, deliberazione n. 6/2018/QMIG; SRC Puglia, deliberazione n. 22/2012/PAR, etc.).

Inoltre, in tutti i ridetti emolumenti economici accessori, come nel caso degli incentivi monetari coperti da quota parte delle sanzioni amministrative al codice della strada, ricorre un'ulteriore caratteristica, quella della congenita e fisiologica variabilità nel tempo. Le norme di finanza pubblica che si sono succedute, invece, nel porre un limite al complessivo trattamento economico accessorio (dall'art. 9, comma 2-bis, del citato d.l. n. 78 del 2010 fino al vigente art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016), come messo in luce dalle Sezioni riunite già nella deliberazione n.

51/2011/QMIG, hanno avuto come scopo quello di cristallizzare “il tetto di spesa relativo all’ammontare complessivo delle risorse presenti nei fondi unici”, cercando di “porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico”.

I fondi per la contrattazione decentrata, tuttavia, che costituiscono la principale (o meglio, quasi esclusiva) fonte di alimentazione del trattamento economico accessorio per il personale pubblico privatizzato (potendo eventuali ulteriori compensi trovare fonte solo in altre previsioni del contratto collettivo nazionale o di legge, cfr. artt. 2, 40 e 45 del d.lgs. n. 165 del 2001) hanno un andamento temporale sostanzialmente stabile, come evincibile dalla natura delle risorse che li alimentano, facenti prevalente riferimento a dati storici (cfr., da ultimo, art. 67 del CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018, nonché, in concreto, le tabelle inviate dalle singole amministrazioni pubbliche al MEF-RGS, confluenti nel conto annuale del personale, cfr., da ultimo, Circolare n. 18/2018).

Invece, gli emolumenti accessori in parola (incentivi monetari da sanzioni amministrative al codice della strada, incentivi c.d. tecnici, compensi agli avvocati dipendenti, diritti di rogito) sono, per loro natura, variabili nel corso del tempo e, come tali, meno suscettibili di essere soggetti ad una norma di finanza pubblica di carattere generale, che ha come parametro di riferimento un predeterminato anno base (qual è l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017). Il riferimento, infatti, ad un esercizio precedente diviene, in modo del tutto casuale, favorevole o penalizzante per i dipendenti dei vari enti locali (l’assoluta prevalenza dei quali non è composta da apparati aventi struttura analoga a ministeri o regioni, ma da enti di piccole dimensioni e bilancio limitato).

Pertanto, alla luce dell’evoluzione normativa, legislativa e contrattuale, nonché delle concrete problematiche interpretative che sono *medio tempore* emerse in sede giurisprudenziale, la scrivente Sezione regionale di controllo ritiene che, dalle eccezioni individuate dalle sopra esposte pronunce nomofilattiche possano essere estratti dei principi comuni, anche a fini di conferire sistematicità e futura stabilità interpretativa. Nello specifico, ritiene che i ridetti orientamenti possano trovare un

momento di sintesi, valorizzando la *ratio* della salvaguardia degli equilibri di bilancio e delle prestazioni del personale fornenti all'ente locale servizi aggiuntivi. In conclusione, permettendo di escludere dal limite di finanza pubblica gli emolumenti economici accessori che richiedano un impegno aggiuntivo al personale (programmato e misurabile), abbiano fonte in disposizioni di legge speciale, individuino le autonome fonti di finanziamento e posseggano propri limiti finanziari.

Invero, il solo, pur condivisibile, ancoramento alle *“prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione”* rischia di integrare un criterio avente effetto potenzialmente espansivo della spesa tutte le volte in cui gli emolumenti economici accessori erogati ai dipendenti delle PA, pur possedendo i due indicati presupposti, non siano previsti da specifiche disposizioni di legge, che individuino le risorse a cui devono essere imputati ed i limiti finanziari da osservare. Le amministrazioni pubbliche, come noto, hanno, all'interno del proprio organico, plurimi profili professionali, quali medici, psicologi, veterinari, biologi, chimici, informatici, restauratori, etc. Per i compensi accessori ad ognuno di questi spettante potrebbe essere replicata l'esigenza di esclusione fondata sulla (sola) ricorrenza delle prestazioni professionali tipiche erogate da soggetti predeterminati, che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno. Inoltre, posto che la maggior parte delle funzioni o dei servizi erogati da enti pubblici sono legittimamente acquisibili dall'esterno, nella ricorrenza dei presupposti prescritti dalla legge (artt. 6-bis e 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2016, nonché, ove si ricorra a società controllate, anche art. 3, commi 30 e seguenti, legge n. 244 del 2007), la legittimazione dell'eventuale esclusione, dai limiti di finanza pubblica, dei compensi accessori erogati ai dipendenti interni collocati in settori o servizi passibili di esternalizzazione potrebbe produrre, alla luce dell'esposta ampia ricorrenza statistica, un potenziale incremento incontrollato della spesa.

Invero, in tutti gli emolumenti economici accessori esclusi dai limiti di finanza pubblica dalle sopra esposte pronunce nomofilattiche il *quid pluris* che, a monte, legittima l'erogazione di un incentivo ai dipendenti dell'amministrazione è la

presenza di un'espressa previsione di legge, in assenza della quale, prima ancora della valutazione dell'eventuale sottrazione ai vincoli finanziari, si porrebbe il problema della legittima attribuzione (in quanto il trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei dipendenti pubblici, deve trovare fondamento in norme di legge, del contratto collettivo nazionale o di quello decentrato di ente, cfr. artt. 2, 40 e 45 d.lgs. n. 165 del 2001).

Fra l'altro, il mero ancoramento allo svolgimento di attività professionali che, ove richieste all'esterno, produrrebbero un aggravio di costi per l'ente pubblico, impedirebbe, ove il ridetto principio giurisprudenziale fosse applicato alla lettera, di sottrarre, per esempio, al limite di finanza pubblica gli incentivi tecnici corrisposti al RUP. Quest'ultimo costituisce il funzionario intorno a cui ruota tutta la procedura di programmazione, aggiudicazione, esecuzione e collaudo degli appalti pubblici (cfr. artt. 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50 del 2016) ed è nominativamente indicato come uno dei legittimi percettori dell'incentivo (cfr. art. 113, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 50 del 2016), come fra l'altro chiarito sia dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 18/2016/QMIG) che in sede di giudizio di responsabilità erariale (cfr. Sez. giur. Toscana, sentenza n.214/2017). Tuttavia, ove si ritenesse necessario anche il presupposto del risparmio rispetto alla possibile alternativa esternalizzazione a soggetti terzi (requisito richiesto dalla, sola, deliberazione n. 51/CONTR/2011 delle Sezioni Riunite), l'incentivo c.d. tecnico al RUP non potrebbe essere attribuito, trattandosi di funzione non attribuibile a soggetti esterni (cfr. art. 31 d.lgs. n. 50 del 2016).

Invero, il predetto, ulteriore, presupposto, come accennato, non è stato richiesto dalle successive pronunce nomofilattiche depositate in materia (cfr., Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. cfr. deliberazioni n. 2/2013/QMIG e n. 34/2016/QMIG, n. 20/2017/QMIG, n. 23/2017/QMIG, n. 6/2018/QMIG).

Dall'evoluzione delle predette deliberazioni, analiticamente esposte in precedenza, si trae un minimo comune denominatore, costituito dall'esclusione, dal generale limite di finanza pubblica posto al complessivo trattamento economico accessorio del personale (avente fonte, al momento, nell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n.

75 del 2017), per i compensi previsti da specifiche disposizioni di legge, che individuano le risorse a tal fine destinate, nei limiti in cui sia provata la neutralità di impatto sul bilancio dell'ente locale (o, addirittura, il conseguimento di risparmi) e destinate *ex lege* (eventualmente intermediata dai CCNL di comparto) ad una predeterminata categoria di dipendenti per la valorizzazione di attività ulteriori (su un piano qualitativo e/o quantitativo) rispetto a quelle ordinariamente richieste.

Per quanto concerne, in particolare, il presupposto dell'assoluta assenza di impatto sul bilancio dell'ente locale, la Sezione ritiene condivisibile, come prospettato dal Comune istante, limitare un eventuale orientamento favorevole all'esclusione dai vincoli di finanza pubblica per i soli incentivi monetari aventi copertura in sanzioni amministrative al codice della strada effettivamente riscosse (e non in quelle meramente accertate, anche se ridotte dell'importo accantonato annualmente a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità).

Sulla base di quanto esposto, la scrivente Sezione regionale di controllo ritiene opportuno deferire al Presidente della Corte dei conti la seguente questione interpretativa di massima di carattere generale: *“se possano essere esclusi dal vincolo generale di finanza pubblica, posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nei limiti in cui sia provata l'assoluta neutralità di impatto sul bilancio dell'ente locale (utilizzo delle sole somme effettivamente riscosse), gli incentivi monetari aventi copertura in quota parte delle sanzioni amministrative al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. 50 del 2016), in quanto destinate ex lege (ed ai sensi del CCNL di comparto) ad una predeterminata categoria di dipendenti ed aventi fonte in una disposizione di legge speciale, che individua le autonome risorse finanziarie a cui devono essere imputati e gli importi finanziari massimi da osservare nell'erogazione”*.

### **III. La neutralizzazione, ai fini dell'importo del fondo per il lavoro straordinario, dei rinnovi del contratto collettivo nazionale *medio tempore* intervenuti**

Con il terzo quesito il Comune istante chiede se, nel calcolo del limite del fondo per il lavoro straordinario, avente fonte nell'art. 14, commi 1 e 4, del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, possano essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti.

Sul punto, va preliminarmente evidenziato che il recente contratto collettivo nazionale del comparto Funzioni locali del 21 maggio 2018 non è intervenuto sulla disciplina del lavoro straordinario. Pertanto, anche in aderenza alla clausola di chiusura in esso contenuta (cfr. art. 71), rimane in vigore la disciplina avente fonte nelle precedenti tornate contrattuali.

L'art. 14, commi 1 e 4, del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, dispone che, per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario, gli enti locali possono utilizzare, dal 1999, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, al medesimo fine, nell'anno 1998, ridotte del 3% (decurtazione che, unitamente, ad altre previste dalla medesima tornata contrattuale, aveva finanziato il fondo per le risorse decentrate, di cui al più volte citato art. 15 del medesimo CCNL).

La disciplina, tuttora vigente, si completava con la previsione di un limite massimo annuo individuale (180 ore) e con la possibilità, a cui già si è fatto riferimento in precedenza, della possibilità di incrementare il fondo per il lavoro straordinario con le "disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge connesse alla tutela di particolari attività" (in particolare, elettorali o necessarie a fronteggiare eventi eccezionali) o utilizzando i contributi erogati dall'ISTAT o da altri enti od organismi pubblici, autorizzati per legge o per provvedimento amministrativo (compensi, questi ultimi, espressamente esclusi dai limiti contrattuali, complessivi ed individuali, dall'art. 39 del CCNL del 14 settembre 2000).

Anche in relazione al quesito in esame, alla scrivente Sezione è noto l'orientamento nomofilattico che preclude l'accesso alla funzione consultiva per i

dubbi interpretativi aventi fonte in disposizioni del contratto collettivo nazionale. Si rinvia alle già richiamate deliberazioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 56/2011/CONTR e n. 50/CONTR/2010, che hanno evidenziato come l'interpretazione dei contratti collettivi trovi disciplina nel d.lgs. n. 165 del 2001, che, all'art. 46, prevede che l'ARAN, in qualità di rappresentante delle pubbliche amministrazioni, assicuri, a queste ultime, assistenza. Il successivo art. 49 introduce, inoltre, un'apposita procedura finalizzata alla stipula di un "*accordo di interpretazione autentica*", fra le parti (PA e sindacati), teso alla definizione consensuale del significato delle clausole controverse.

Fra l'altro, sullo specifico dubbio interpretativo posto dal Comune istante (se, nel calcolo del limite del fondo per il lavoro straordinario, avente fonte nell'art. 14, commi 1 e 4, del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, possano essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti), è intervenuto, di recente, un parere dell'ARAN (n. 12787/2018), che ha ritenuto non possibile aumentare il fondo per lavoro straordinario degli incrementi contrattuali intervenuti con i CCNL successivi al 1999.

Pur non trattandosi di un parere vincolante per una magistratura (l'orientamento, pur autorevole, proviene dall'Agenzia che rappresenta solo una delle parti contrattuali), a differenza di quanto discenderebbe da un accordo di interpretazione autentica (art. 49 d.lgs. n. 165 del 2001), la scrivente Sezione regionale di controllo, anche in ragione delle limitazioni introdotte dalla legge all'accesso alla funzione consultiva, ritiene che il dubbio interpretativo si possa rilevare solo nella diversa, anche se complementare, prospettiva della corretta osservanza del limite di finanza pubblica posto al trattamento economico accessorio.

In tale direzione, appare opportuno ricordare che, ai fini del rispetto del tetto posto dall'art. 23, comma 2 del d.lgs. n. 75 del 2017, mentre la norma della recente contrattazione collettiva nazionale (art. 67, comma 7, CCNL 21 maggio 2018) ne limita l'estensione al "*fondo delle risorse decentrate*" (art. 67 CCNL 21 maggio 2018) sommato agli importi destinati "*agli incarichi di posizione organizzativa*" (art. 15, comma 5, CCNL 21 maggio 2018), la giurisprudenza della Corte dei conti, dopo un

iniziale orientamento teso a limitare il precetto di finanza pubblica ai soli fondi decentrati per la produttività collettiva e individuale, propri dei diversi comparti (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione n. 51/2011/CONTR, che, sul punto, aveva aderito alle indicazioni contenute nella Circolare MEF-RGS n. 12/2011), ha ritenuto che la norma, alla luce del suo ampio tenore letterale, si riferisca all'ammontare complessivo degli emolumenti economici accessori spettanti al personale, sia che abbiano copertura nei fondi per la contrattazione integrativa che nel bilancio del singolo ente locale (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 26/2016/QMIG, i cui principi di diritto sono stati ripresi dalla deliberazione n. 20/2017/QMIG, intervenuta dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 75 del 2017).

Tuttavia, sull'inclusione nel generale limite di finanza pubblica anche del fondo per il lavoro straordinario (su cui si sono espresse, in senso affermativo, alcune Sezioni regionali, fra le quali la scrivente con deliberazione n. 423/2012/PAR), che ha un suo autonomo tetto (sia pure di fonte contrattuale) avente base storica (ma disallineata rispetto a quello posto al trattamento economico accessorio complessivo, il 1998, in luogo del 2016), non vi sono stati, al momento, pronunciamenti nomofilattici da parte delle Sezioni Riunite o della Sezione delle Autonomie.

Pertanto, anche in ragione della recente stipula del contratto collettivo nazionale del comparto Funzioni locali, il Comune istante chiede se, nel calcolo del limite quantitativo al fondo per il lavoro straordinario, avente fonte nell'art. 14, commi 1 e 4, del CCNL del comparto enti locali 1° aprile 1999, possano essere esclusi gli oneri relativi ai rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti.

Il quesito, tuttavia, al fine di ritenerlo ammissibile (valutazione che la Sezione rimette, tuttavia, al prudente apprezzamento dell'Organo nomofilattico), può essere articolato in uno principale (quello posto, letteralmente, dal Comune istante) ed uno subordinato (che costituisce la premessa e lo sviluppo logico del secondo quesito posto dal medesimo Comune). Appare opportuno, infatti, chiarire se, ed in che termini, il fondo per il lavoro straordinario sia assoggettato al complessivo limite posto al trattamento economico accessorio del personale pubblico dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.



La Sezione, infatti, ritiene difficilmente contestabile il fatto che, alla luce dell'ampio tenore letterale della richiamata norma di finanza pubblica (*"ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale"*), anche il fondo per il lavoro straordinario concorra alla valutazione dell'effettivo rispetto (sulla necessità di osservare il ridetto tetto su un piano complessivo, non essendo riferito ad uno specifico fondo o emolumento accessorio, si sono pronunciate in modo costante le Sezioni regionali, facendo proprie le conclusioni contenute nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 26/2014/QMIG, cfr., per esempio, SRC Friuli, deliberazione n. 49/2017/PAR e SRC Piemonte, deliberazione n. 144/2017/PAR).

Tuttavia, anche in ragione della continua protrazione, da parte del legislatore statale, del limite di finanza pubblica in parola (che, sul punto, sembra contrastare con il principio di necessaria temporaneità palesato in più occasioni dalla Corte Costituzionale, cfr., per esempio, sentenze n. 79/2014 e n. 43/2016), appare opportuna un'interpretazione che tenga almeno conto dei fattori, non dipendenti dalla volontà dell'ente locale, dell'ancoramento ad un precedente anno base (nel caso del fondo per lo straordinario, particolarmente risalente nel tempo, il 1998) e della stipula, *medio tempore* intervenuta, di rinnovi del contratto collettivo nazionale, che ne hanno sensibilmente ridotto il valore reale (in base a quanto riportato dal Comune, nell'istanza di parere, in misura pari al 26%).

Recentemente, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha affrontato, in una specifica pronuncia nomofilattica (deliberazione n. 19/2018/QMIG), una questione analoga, pervenendo alla conclusione che *"gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lettere a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non sono assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare, al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017"*.

Medesimo principio è stato affermato, poco prima, in relazione al limite di finanza pubblica posto alle spese per assunzioni di personale con contratti c.d. flessibili (art.

9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione n. 121/2018/PAR), con argomentazioni che possono essere richiamate anche ai fini del dubbio interpretativo odierno.

Va tenuto conto, altresì, che la depurazione, dai limiti di finanza pubblica aventi base storica, posti alla spesa per il personale, risulta ordinariamente fatta propria dal legislatore.

L'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, per esempio, prescrive, sin dal 2007, che gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno assicurino la riduzione delle spese di personale (precetto successivamente ancorato dalla media del triennio 2011-2014), escludendo espressamente gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali. Analoga eccezione è contenuta nel successivo comma 562 ai fini del contenimento della spesa complessiva per il personale degli enti non sottoposti al patto di stabilità interno (va precisato che, applicandosi il successivo "*saldo di finanza pubblica*" a tutti gli enti locali, a prescindere dalla popolazione, la norma ha puntualizzato che restano ferme, per quelli con meno di 1.000 abitanti, le disposizioni del predetto comma 562, cfr. art. 1, comma 466 e seguenti, legge n. 232 del 2016).

L'esposto principio di sterilizzazione, ai fini dell'osservanza di norme di finanza pubblica in materia di personale, degli oneri successivi, non dipendenti dalla volontà dell'ente interessato ma dalla stipula dei rinnovi del contratto collettivo nazionale, risulta esplicitato anche in disposizioni riferite al personale di altri comparti. L'art. 2, comma 71, della legge n. 191 del 2009 (la cui vigenza è stata prorogata, fino al 2020, dal comma 584 della legge n. 190 del 2014) prescrive, per esempio, che gli enti del servizio sanitario nazionale garantiscano che le spese del personale non superino il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento. Anche in questo caso, il legislatore statale, per rendere omogenei i dati, depurandoli da elementi esogeni, esplicita che i costi per il personale vanno considerati al netto: a) per il 2004 (anno base), delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; b) per gli anni di riferimento, dalle

spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004.

A differenza che per il limite di finanza pubblica alla spesa complessiva per il personale (posto da norme risalenti nel tempo), l'introduzione di un tetto generale al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici è avvenuto solo con il più volte citato decreto-legge n. 87 del 2010 (art. 9, comma 2-bis), all'interno, peraltro, di un testo normativo che prevedeva, nel medesimo articolo, anche il blocco per tre anni del rinnovo della contrattazione collettiva nazionale (cfr. art. 9, comma 17). Quest'ultimo, fra l'altro, si è protratto di fatto, in virtù di una proroga legislativa e anche dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 178/2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima (valorizzando, anche nella predetta sentenza, il principio di temporaneità dei vincoli di finanza pubblica), fino al corrente anno 2018, in cui sono stati stipulati i primi rinnovi dei contratti collettivi nazionali (fra i quali, quello del comparto Funzioni locali il 21 maggio 2018).

L'intervenuto sblocco della contrattazione collettiva nazionale ed il conseguente impatto degli oneri da esso discendenti sui limiti di finanza pubblica posti alla spesa per il personale ha avuto, come detto, un primo momento di composizione interpretativa con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19/2018/QMIG, che ha affermato l'esclusione, dal limite annuale al complessivo trattamento accessorio del personale, dei costi, aventi natura esogena, derivanti dal recente rinnovo del CCNL.

Per il fondo per il lavoro straordinario, invece, ove si ritenga anche quest'ultimo (come la Sezione ritiene) componente del tetto complessivo posto al trattamento accessorio del personale (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), non si rinvencono, in precedenza, pronunce in merito, né da parte delle Sezioni regionali di controllo né sede nomofilattica.

La scrivente Sezione regionale ritiene opportuno prospettare l'esigenza di un chiarimento interpretativo, in particolare di valutare se il costo dell'ora di lavoro straordinario possa essere depurato, ai fini del rispetto dell'ammontare massimo annuo del pertinente fondo (art. 14, commi 1 e 4 del CCNL 1° aprile 1999)

dell'incremento di costo avente fonte nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti. In subordine, se ai fini dell'osservanza del tetto posto al complessivo trattamento economico accessorio (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario possa essere incrementato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali intervenuti fra il 1998 (anno base preso a riferimento dall'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999) ed il 2016 (anno base preso a riferimento dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017) al fine di rendere omogenei i riferimenti temporali delle varie componenti di salario accessorio (fondo per lo straordinario, fondo per le risorse decentrate, incarichi di posizione organizzativa, etc.) che concorrono alla sua osservanza.

### PQM

la Sezione regionale di controllo delibera sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, le seguenti questioni di massima aventi carattere di interesse generale, finalizzate alla composizione o alla prevenzione di contrasti interpretativi fra Sezioni regionali di controllo:

**I.** se le risorse aventi copertura in quota percentuale delle sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. n. 285 del 1992) possano essere destinate solo all'incremento dell'annuale "*fondo risorse decentrate*", per il finanziamento di progetti di potenziamento di servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale (art. 67, comma 5, lett. b), e 56-quater, CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018) o anche, in alternativa, all'incremento del fondo per il lavoro straordinario, dato il tenore letterale dell'art. 14, comma 2, del CCNL Enti locali 1° aprile 1999, che consente l'integrazione di quest'ultimo per effetto di specifiche disposizioni di legge;

**II.** se possano essere esclusi dal vincolo generale di finanza pubblica, posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nei limiti in cui sia provata l'assoluta neutralità di impatto sul bilancio dell'ente locale (utilizzo delle sole somme effettivamente

riscosse), gli incentivi monetari aventi copertura in quota parte delle sanzioni amministrative al codice della strada (art. 208, commi 4, lett. c), e 5-bis, del d.lgs. 50 del 2016), in quanto destinate *ex lege* (ed ai sensi del CCNL di comparto) ad una predeterminata categoria di dipendenti ed aventi fonte in una disposizione di legge speciale, che individua le autonome risorse finanziarie a cui devono essere imputati e gli importi finanziari massimi da osservare;

III. se il costo dell'ora di lavoro straordinario possa essere depurato, ai fini del rispetto dell'ammontare massimo annuo del pertinente fondo (art. 14, commi 1 e 4, del CCNL 1° aprile 1999) dell'incremento di costo avente fonte nei rinnovi dei contratti collettivi nazionali *medio tempore* intervenuti. In subordine, se ai fini dell'osservanza del tetto posto al complessivo trattamento economico accessorio (art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017), l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario possa essere incrementato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali intervenuti fra il 1998 (anno base preso a riferimento dall'art. 14 del CCNL 1° aprile 1999) ed il 2016 (anno base preso a riferimento dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017) al fine di rendere omogenei i riferimenti temporali delle varie componenti di salario accessorio (fondo per lo straordinario, fondo per le risorse decentrate, incarichi di posizione organizzativa, etc.) che concorrono alla sua osservanza.

Il magistrato relatore  
(Donato Centrone)

Il Presidente  
(Simonetta Rosa)

Depositata in segreteria il  
12 DICEMBRE 2018

Il Direttore della segreteria  
(Daniela Parisini)