



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)
Carmelina ADDESSO	Primo Referendario
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Elisabetta CONTE	Referendario

nella camera di consiglio del 26 marzo 2020, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera prot. n. 13735 del 23 febbraio 2020 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 13 del 25 febbraio 2020, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 25 febbraio 2020 con il n. 0001402-25/02/2020-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Savona (SV) 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 presidenziale n. 15/2020 del 19 marzo 2020 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Visti l'articolo 84, comma 6 e l'articolo 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, che introduce nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché disposizioni relative allo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti;

Visto il decreto del Presidente della Sezione regionale di controllo per la

Liguria n. 16 del 20 marzo 2020, recante misure organizzative ed indicazioni di massima per la Sezione regionale di controllo per la Liguria in relazione all'esercizio delle funzioni di controllo, emesso in attuazione dell'art. 85, comma 2, del citato d.l. n. 18 del 2020, al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività istituzionali;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Comune di Savona formula una richiesta di parere riguardante l'applicazione dei limiti posti dalla normativa vigente alla spesa per il trattamento accessorio del personale.

L'Ente fa presente di avere in corso di attuazione due progetti rientranti nell'ambito dell'area sociale, ovvero:

- il progetto "Savona Città dei Papi e della solidarietà ARSV/2016/732/2", finanziato dal Programma Operativo Fondo Sociale Europeo Liguria 2014-2020, Asse 2-Inclusione sociale e lotta alla povertà, per complessivi euro 739.000;
- il progetto SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) 050-PR1, finanziato dal Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, per complessivi euro 123.000.

In entrambi i casi, le azioni stabilite in sede di progettazione ed i correlati *budget* finanziari prevedono che, parte dei suddetti finanziamenti, siano destinati allo svolgimento di attività di coordinamento generale, gestione amministrativa, monitoraggio e valutazione, nonché di incarichi di elevata responsabilità da rendere in via straordinaria nell'ambito dell'assistenza tecnica e di supporto all'attuazione dei progetti, e, conseguentemente, alla remunerazione del personale dipendente del Comune di Savona che venga impiegato in tali compiti.

Ciò posto, il Comune chiede, in primo luogo, se le quote di risorse utilizzabili per le descritte specifiche finalità nell'ambito dei due progetti in questione, possano alimentare il Fondo risorse decentrate relativo al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 67 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (di

seguito CCNL) del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018, sottoscritto in data 21 maggio 2018. Più precisamente, viene chiesto se, tenuto conto dell'avvenuto avvio da parte dell'Ente di una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e della preclusione, connessa a tale stato, contenuta nell'art. 67, comma 6, del citato CCNL, il Comune possa ciò nondimeno operare l'incremento del Fondo in questione in applicazione del comma 3, lett. i), della medesima disposizione contrattuale, il quale, attraverso il richiamo al successivo comma 5, lett. b), prevede la possibilità di destinare apposite risorse alla componente variabile *“per il conseguimento di obiettivi dell'ente, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale”*.

In secondo luogo, l'Ente, richiamando il principio di diritto enunciato dalla Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG circa il rapporto tra l'utilizzo di fondi comunitari per l'incentivazione del personale e il tetto complessivo legislativamente imposto alle risorse destinabili al trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, chiede se le medesime somme di cui si discute, relative ai progetti menzionati, una volta destinate alle indicate finalità rientrino o meno nell'ambito di applicazione dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il quale dispone in ordine ai limiti in questione con decorrenza dal 1° gennaio 2017.

Secondo il Comune istante, a sostegno della esclusione di tali risorse dal computo riguardante il rispetto del vincolo di cui alla citata disposizione, dovrebbe considerarsi che, nelle modalità di programmazione e di attuazione dei progetti in questione, si realizzerebbero, sostanzialmente, tutte le condizioni che il richiamato pronunciamento della Sezione delle Autonomie ha ritenuto necessarie per addivenire alla soluzione in tal senso. In particolare, si segnala che:

- il Comune, in correlazione alle risorse ottenute per il finanziamento dei progetti, ha costituito un corrispondente vincolo specifico di destinazione della spesa per lo svolgimento delle azioni previste nei progetti stessi, tra le quali sono anche

contemplate le sopra descritte attività da rendere da parte del personale comunale;

- nell'ambito dei previsti accordi di partenariato, la spesa per i progetti di assistenza tecnica risulta riferibile ai costi di una delle tipologie di operazioni dichiarate ammissibili dall'Autorità di gestione e approvate dalla Commissione UE ai sensi degli articoli 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, rispettandone i limiti, i criteri di selezione e le condizioni di ammissibilità stabiliti dalla normativa di riferimento e dai relativi documenti di programmazione e di attuazione;
- nelle fasi di progettazione e di approvazione dei budget, sono state definite in modo preventivo le risorse aggiuntive da destinare alla componente variabile della contrattazione integrativa nel rispetto dei vincoli derivanti dalle vigenti norme di finanza pubblica;
- dette risorse sono correlate agli obiettivi di miglioramento dei servizi da realizzare attraverso il concreto, diretto, e prevalente apporto del personale dell'Ente, per essere infine utilizzate, a consuntivo, in funzione dell'impegno del personale e del grado di conseguimento degli obiettivi;
- le attività da svolgere da parte del personale dell'Ente risultano effettivamente "aggiuntive" rispetto alle attività istituzionali di competenza e tali devono dimostrarsi anche in sede di rendicontazione delle spese relative ai progetti, allorquando dovranno essere documentati, tra l'altro, sia gli atti di assegnazione del personale alle specifiche mansioni da svolgere, sia i prospetti riepilogativi di misurazione dei tempi impiegati e dei costi sostenuti per ciascuna unità lavorativa, in modo che la spesa possa risultare rispondente ai requisiti di pertinenza, effettività e comprovabilità.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. In via preliminare, viene esaminata d'ufficio la questione relativa alla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con lo strumento Microsoft Teams.

Al riguardo, si osserva che la riunione dell'organo giudicante mediante collegamento telematico è espressamente consentita dal combinato disposto

dell'articolo 84, comma 6 e dell'articolo 85, commi 1 e 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18, in base al quale è previsto lo svolgimento sia delle udienze che delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per COVID-19.

La *ratio* della disciplina sopra richiamata è quella di evitare il blocco totale delle attività magistratuali, ove lo svolgimento delle medesime possa avvenire con modalità atte ad evitare l'esposizione a pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici).

Sul punto il Collegio condivide quanto osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020: *“Il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Peraltro, tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la Sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'Ufficio (che continuerà ad operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di home working o smart working, senza oneri per le finanze pubbliche”*.

2. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

3. La stessa è parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo, considerato che le questioni proposte involgono sostanzialmente l'applicazione di disposizioni afferenti al contenimento della spesa del personale in rapporto ad alcune tipologie di fattispecie e, pertanto, sono riconducibili alla nozione di “contabilità pubblica” funzionale alla definizione dell'ambito di svolgimento dell'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quale delineata nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo

(cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

Più precisamente, con riferimento specifico al primo dei due quesiti formulati nell'istanza, questo Collegio è ben consapevole che, conformemente ad un'impostazione ampiamente consolidata, il proprio ausilio consultivo non può estendersi fino a ricomprendere la definizione del significato delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, posto che il legislatore ha attribuito tale funzione all'ARAN, disciplinandone compiutamente l'esercizio in specie con gli articoli 46 e 49 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 (cfr. deliberazioni n. 50/CONTR/2010 e 56/CONTR/2011 delle Sezioni riunite).

Nonostante ciò, detti limiti di azione non possono esimere la Sezione dall'affrontare comunque anche tale primo quesito prospettato, ove la mera enunciazione delle disposizioni contrattuali che vengono in rilievo non si ponga di assoluto ostacolo rispetto alla proponibilità di una soluzione che si fondi autonomamente sull'interpretazione di norme di coordinamento di finanza pubblica (al riguardo, cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG della Sezione delle autonomie).

4. Nel merito, questa prima questione posta dal Comune si collega al principio di onnicomprensività delle retribuzioni del personale delle pubbliche amministrazioni desumibile dagli articoli 2, 40 e 45 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), in base al quale il trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei dipendenti pubblici deve trovare fondamento in norme di legge, del contratto collettivo nazionale o di quello decentrato del singolo ente e come corollario del quale i fondi per la contrattazione decentrata devono costituire la pressoché esclusiva fonte di alimentazione del trattamento accessorio del personale pubblico contrattualizzato.

In omaggio a tale principio, per poter attribuire i compensi accessori prospettati il Comune istante è quindi prima tenuto a far confluire le corrispondenti somme destinate al relativo finanziamento nel Fondo risorse

decentrate, oggi disciplinato, quanto alla sua costituzione, dall'art. 67 del CCNL del comparto Funzioni Locali per il triennio 2016-2018. A tal fine ha individuato come soluzione percorribile l'applicazione del combinato disposto di cui al comma 3, lett. i) e al comma 5, lett. b) della suddetta disposizione contrattuale, il cui contenuto letterale è già stato messo in evidenza ed il quale in sostanza contempla la facoltà per gli enti di prevedere politiche di incentivazione a favore del personale impiegato per il conseguimento di predeterminati obiettivi degli enti medesimi.

A questo punto, tuttavia, si pone l'oggetto della problematica da dirimere, la quale sostanzialmente consiste nello stabilire se, in relazione a fattispecie del tipo di quelle segnalate nell'istanza, in quanto afferenti ad ente con procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in corso di attuazione, trovi applicazione il limite all'incremento della parte variabile del Fondo risorse decentrate posto dal comma 6, dello stesso art. 67 del citato CCNL. Come implicitamente emerge dalla richiesta del Comune, il nodo da risolvere attiene alla possibilità che tale impedimento possa essere escluso per l'ipotesi in cui le somme destinate alla corresponsione di emolumenti accessori per il personale siano coperte da contributi (anche) a ciò specificamente vincolati e provenienti da altri soggetti pubblici, senza quindi che si registri un reale aggravio di spesa per l'Ente.

4.1 Il tema in discussione attiene dunque alla quota variabile del Fondo risorse decentrate, il cui importo è contrattualmente stabilito ogni anno senza che si produca alcun effetto di consolidamento tra un anno ed i successivi.

Al riguardo, in via del tutto preliminare si può porre in evidenza il diverso contenuto dei vincoli fissati dalla richiamata disposizione contrattuale, a seconda che si tratti di enti in condizioni di dissesto oppure di enti sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario (o in condizioni di deficitarietà strutturale).

Nel primo caso, infatti, esiste un divieto pressoché assoluto di alimentare il Fondo con risorse variabili (con l'unica eccezione ammessa per quelle previste da disposizioni di legge e destinate a finanziare compensi da corrispondere obbligatoriamente). Nella seconda ipotesi, invece, la preclusione è meno radicale

in quanto consiste nell'impossibilità di procedere ad incrementi (evidentemente da un anno all'altro) dello stanziamento complessivo riguardante tali risorse.

4.2 Ciò premesso, ai fini della soluzione del quesito questa Sezione inizia con l'osservare come le varie norme contenute nel considerato art. 67, comma 6, del CCNL 2016-2018 costituiscano, se non proprio una replica fedele, quantomeno una sorta di derivazione di disposizioni legislative già vigenti, dettate nell'ambito della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica o comunque rientranti nella materia della gestione finanziaria e contabile degli enti locali.

In particolare, il riferimento per gli enti in fase di riequilibrio finanziario è rappresentato dall'articolo 243-bis, comma 9, lettera a), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico degli enti locali - TUEL), il quale prevede, tra le misure di riequilibrio da adottare, segnatamente da parte degli enti che nell'ambito della procedura di riequilibrio accedono al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter TUEL, l'obbligo di riduzione delle spese di personale, *"da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale"* proprio di quelle risorse variabili in astratto destinabili dagli enti alla remunerazione del personale impegnato nel conseguimento di determinati obiettivi.

Tale disposizione, invero, è espressamente richiamata dall'ultimo periodo dell'art. 67, comma 6, CCNL 2016-2018 in esame, il quale, realizzando in pratica un singolare concorso di fonti di origine diversa per la definizione di un unico precetto normativo, precisa che la limitazione disposta dal legislatore statale deve intendersi riferita alle risorse di cui al comma 3, lett. 1) dello stesso articolo, ovvero proprio alla tipologia di risorse chiamata in causa dal Comune istante.

La citata disposizione legislativa, peraltro, costituisce senz'altro anche l'oggetto del generico rinvio operato nel penultimo periodo della considerata disposizione contrattuale, ovvero quello che dispone in ordine al divieto di incremento dell'importo complessivo delle risorse variabili stanziabili nel Fondo risorse decentrate.

4.3 Orbene, muovendo dalla considerazione finale in precedenza espressa in punto di ammissibilità del quesito in esame, se questo Collegio intende rispettare il proprio limite in ordine all'interpretazione di clausole fissate dalla contrattazione collettiva, quand'anche le medesime, come in questo caso, intervengano nel campo delle misure di coordinamento della finanza pubblica di pertinenza del legislatore statale, allo stesso tempo però ritiene di poter utilmente procedere attraverso l'analisi del significato attribuibile alla richiamata disposizione del TUEL, il cui contenuto precettivo, come visto, risulta sostanzialmente assimilabile a quello dell'art. 67, comma 6, CCNL 2016-2018 (seppur destinato a una più ristretta categoria di enti compresa tra quelli sottoposti a procedura di riequilibrio finanziario).

Al riguardo, questa Sezione è dell'avviso che l'art. 243-bis, comma 9, lettera a), del TUEL, laddove dispone in ordine all'eliminazione dai fondi per la contrattazione decentrata delle risorse di cui (nella versione aggiornata) all'art. 67, comma 3, lett. i), del CCNL Funzioni Locali 2016-2018, in realtà si riferisca precisamente alle sole risorse che gli enti possono stanziare, per le finalità indicate nel comma 5, lett. b), dello stesso articolo, in base a una scelta discrezionale autonoma allocativa di entrate di bilancio liberamente disponibili, le quali, come noto, sono quelle (ad esempio derivanti dalla fiscalità generale) in principio destinate a finanziare indistintamente il complesso delle spese iscritte nel bilancio di un ente.

In altri termini, il legislatore ha qui inteso privare di tale facoltà gli enti per i quali, con l'avvio della procedura del cd. "predissesto", risulta formalizzato uno stato di criticità finanziaria, evidentemente valutando a priori il relativo esercizio come incompatibile con l'esigenza di riequilibrio della parte corrente del bilancio considerato doveroso ai fini del complessivo risanamento finanziario cui tende l'intera disciplina dell'istituto.

Per contro, l'imposizione in questione non vale per le ipotesi in cui un ente acquisisce da soggetti esterni delle risorse di cui non ha alcuna disponibilità quanto alla finalizzazione all'attribuzione di compensi accessori al personale impegnato

in determinate attività, poiché tale destinazione è ricompresa nei vincoli di utilizzo predeterminati dal soggetto finanziatore o stabiliti in accordo col medesimo. E' questa, evidentemente, una situazione che ben può prodursi nei casi di contributi a destinazione vincolata provenienti da altri soggetti pubblici (anche nell'ambito della gestione di fondi comunitari) per il finanziamento di attività, opere o progetti in genere, laddove gli obblighi stabiliti o concertati riguardo alle modalità del loro impiego contemplano (di norma entro una quota massima definita) la possibilità di remunerare prestazioni aggiuntive rese dal personale dell'ente beneficiario impegnato nella realizzazione dell'obiettivo finale della contribuzione.

In sostanza, dunque, secondo la Sezione un incremento della componente variabile del Fondo risorse decentrate, determinato mediante la destinazione alle finalità di cui al citato art. 67, comma, 5, lett. b), del CCNL 2016-2018 di risorse rinvenienti da contributi di soggetti esterni che prevedono anche tale modalità di impiego obbligatorio, non si porrebbe in contrasto con l'obbligo di eliminazione di tale tipologia di risorse dai fondi per la contrattazione decentrata sancito dal ridetto art. 243-bis, comma 9, lett. a), del TUEL.

Tale disposizione, d'altra parte, lungi da avere carattere sanzionatorio, diversamente non potrebbe essere interpretata con riguardo ad entrate aventi vincolo di destinazione, il cui utilizzo per definizione non incide su quegli equilibri di bilancio al cui ripristino è diretto l'intero plesso normativo di cui fa parte. In questi casi, l'esclusione della possibilità di destinare quote di contributi di soggetti esterni al trattamento accessorio del personale sortirebbe l'effetto di ostacolare gravemente o rendere maggiormente difficoltoso l'efficace impiego dei finanziamenti ricevuti, senza peraltro che ciò possa in alcun modo giovare alle esigenze di riequilibrio finanziario dell'ente. E risulta evidente come, allorquando si tratti di fondi di derivazione comunitaria, il cui concreto utilizzo di regola esige attività programmatiche, organizzative e di assistenza tecnica specialistiche, un qualsiasi effetto di penalizzazione (quando non di sostanziale esclusione) per gli enti in fase di riequilibrio finanziario, non corrisponderebbe all'interesse economico nazionale.

A questo Collegio preme sottolineare come la suesposta conclusione si pone in linea di logica continuità con l'analogo orientamento già espresso dalla Sezione (cfr. deliberazione n. 31/2017/PAR) e condiviso da altre sezioni regionali di controllo (cfr. deliberazione della Sezione controllo Toscana n. 130/2017/PAR e deliberazione della Sezione controllo Sardegna n. 59/2017/PAR), riguardante la portata applicativa del secondo periodo dell'articolo 40, comma 3-*quinquies*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, laddove subordina la possibilità per gli enti di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa al rispetto di determinati parametri di virtuosità tra cui quello dei vincoli del patto di stabilità interno.

Anche in questo caso, infatti, si è ritenuto che la limitazione in questione si riferisca alle decisioni che, in base a norme di legge o di contrattazione collettiva nazionale, sono rimesse alla discrezionalità di ciascuna amministrazione nell'ambito del potere di disposizione della propria generica capacità di bilancio. La disposizione in parola, invece, non può venire in rilievo di fronte ai casi in cui non sussiste alcun esercizio di facoltà da parte dell'ente, perché le risorse aggiuntive affluiscono ai fondi per la contrattazione integrativa direttamente in base a specifiche disposizioni di legge o, comunque, a vincoli predeterminati, come appunto nel caso di finanziamenti a destinazione vincolata che contemplano anche tale modalità di utilizzo.

Conclusivamente, dunque, per tornare al tema del quesito, questa Sezione ritiene che gli argomenti interpretativi sopra sviluppati con riferimento al nucleo precettivo dell'art. 243-*bis*, comma 9, lett. a), del TUEL possano essere tenuti in considerazione dall'Ente istante anche nell'applicazione dell'art. 67, comma 6, del CCNL 2016-2018, il cui legame di affinità testuale e teleologica con la disposizione legislativa in parola è già stato messo in rilievo.

4.4 Del resto, la conclusione verso cui a dirigono le anzidette considerazioni risulta anche coerente con l'idea contenuta in diversi precedenti nomofilattici in cui viene affermato che nei vari casi in cui, per l'attribuzione di emolumenti accessori a personale specificamente individuato o individuabile in ragione

dell'espletamento di compiti di particolare importanza o complessità (e quindi non alla generalità dei dipendenti), si utilizzano risorse "etero-finanziate" a ciò vincolativamente destinate (e quindi senza alcun impatto sugli equilibri di bilancio dell'ente), in realtà tali risorse vanno ad alimentare i Fondi per la contrattazione integrativa in senso solo "figurativo" (cfr. deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 51/2011 e deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 26/SEZAUT/2014/QMIG e n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Tale prospettazione sarà meglio illustrata trattando del secondo quesito, soprattutto per quanto concerne le diverse condizioni che devono necessariamente sussistere in concreto affinché da essa possano trarsi delle conseguenze sul piano del regime normativo applicabile. Quello che già qui può profilarsi è che, se tali presupposti richiesti fossero riscontrabili nelle fattispecie segnalate dal Comune, verrebbe meno in radice il problema del limite posto dall'art. 67, comma 6, del CCNL 2016-2018, visto che non si configurerebbe alcun incremento del Fondo risorse decentrate, se non nel senso, appunto, meramente figurativo.

4.5 A completamento della disamina di questo primo quesito e a conferma della linea che emergerebbe da quanto sopra esposto, val la pena sottolineare un profilo tendenziale rilevato da un'analisi complessiva del CCNL Funzioni Locali 2016-2018 e che emerge direttamente da dati testuali senza necessità di attività interpretativa.

Si è infatti constatato che in vari punti della disciplina contrattuale considerata viene prevista l'esenzione da limitazioni soprattutto di carattere finanziario per le ipotesi di personale che afferisce a progetti finanziati con fondi UE, statali, regionali o privati (cfr. art. 50, commi 4, lett. f, e 11, lett. f., nonché art. 52, comma 3, lett. e).

5. Passando alla seconda problematica da esaminare, si tratta di stabilire se le specifiche risorse che nell'ambito dei due progetti riportati nella parte in fatto sono state finalizzate all'attribuzione di compensi accessori al personale del Comune possano essere escluse dal computo relativo al limite dei fondi complessivi destinabili al trattamento accessorio del personale, previsto dall'art. 23, comma 2,

del d.lgs. n. 75 del 2017. Ciò in considerazione di un duplice ordine di fattori, ovvero che entrambi i progetti beneficiano di finanziamenti provenienti da soggetti esterni e che gli emolumenti accessori di cui si discute sono previsti a favore di personale specificamente impiegato nelle cennate tipologie di incarichi o attività connesse alla realizzazione di tali iniziative progettuali.

5.1 Il citato art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 si inserisce nel quadro delle misure di contenimento della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni (segnatamente di quelle comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), adottate dal legislatore statale in funzione di coordinamento della finanza pubblica. In particolare, la disposizione fissa, con decorrenza dal 1° gennaio 2017, un tetto alla spesa complessiva annuale di ciascuna pubblica amministrazione per il trattamento accessorio dei propri dipendenti, la quale non può eccedere il corrispondente ammontare determinato nell'anno 2016.

Il limite in questione ripropone essenzialmente (sia pur con alcune varianti nella sua formulazione) gli analoghi vincoli finanziari previsti in questa materia da norme previgenti (e precisamente, dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nonché poi dall'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208).

Proprio in ragione della ravvisata sostanziale continuità precettiva e teleologica con i precedenti interventi legislativi, con riferimento alla citata nuova disposizione la giurisprudenza contabile ha comunemente confermato i canoni ermeneutici ed applicativi già elaborati in precedenza, non mancando di introdurre ulteriori elementi di sviluppo e dando vita ad un unico compendio interpretativo avente ad oggetto i limiti di finanza pubblica concernenti il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni.

5.2 Per quanto concerne specificamente l'area degli enti territoriali, esiste in particolare una serie di pronunciamenti della magistratura contabile consolidatisi negli anni, i quali, a fronte del comune dato letterale delle varie disposizioni succedutesi in materia, mai palesanti deroghe espresse all'ambito oggettivo di

applicazione delle prescrizioni ivi contenute, hanno invece valorizzato un'interpretazione funzionale delle medesime, giungendo così ad individuare alcune ipotesi di emolumenti accessori riconosciuti al personale per le quali risulterebbe predicabile, in presenza di determinati presupposti, la non assoggettabilità al vincolo finanziario in questione.

Per quel che interessa in questa sede, non si rivela necessario rivisitare l'intera casistica che, secondo l'elaborazione pretoria, compone il quadro delle eccezioni alla regola generale dell'invalicabilità del limite al complessivo trattamento accessorio del personale (per una rassegna di tali situazioni, si fa rinvio alla disamina completa e ragionata condotta nella deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 334/2018/QMIG, nonché al quadro sintetico ed aggiornato illustrato nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 56/2019/PAR, peraltro pronunciata a seguito di istanza di parere dello stesso Comune di Savona).

Ai fini del presente esame, infatti, si terrà conto esclusivamente dei soli approdi ermeneutici tratti dalle pregresse pronunce giurisprudenziali, segnatamente da quelle assunte in funzione nomofilattica dalle competenti Sezioni di questa Corte, che abbiano rilevanza con riferimento alle fattispecie in questione.

5.3 A questo riguardo, si rivela necessario considerare separatamente le due situazioni concrete rappresentate nell'istanza di parere e relative a progetti del Comune, visto che esse presentano, pur nella similarità dei caratteri essenziali, un tratto differenziale che, senza determinare una differenziazione rispetto alla comune soluzione finale, rileva tuttavia ai fini della corretta individuazione dei precedenti giurisprudenziali cui la medesima può rispettivamente essere ancorata.

Il primo caso riguarda un'iniziativa attuativa di uno dei programmi operativi regionali con cui sono utilizzati i cd. Fondi strutturali dell'Unione Europea (oggi denominati Fondi Strutturali e di Investimento Europeo, o brevemente Fondi SIE), ovvero quegli specifici fondi europei, disciplinati da appositi regolamenti comunitari, attraverso cui l'Unione Europea persegue la politica comune europea di coesione economico sociale.

A questa prima situazione, dunque, effettivamente ben si attagliano le conclusioni cui perviene la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG richiamata dallo stesso Comune istante, in quanto avente ad oggetto una fattispecie analoga. Nel principio di diritto ivi enunciato, ben noto al Comune che lo riproduce testualmente nell'istanza di parere, si afferma in sostanza che i compensi accessori corrisposti a valere sui Fondi SIE, in conformità con le norme del vigente Contratto collettivo nazionale di lavoro, oltre che del diritto nazionale e dell'Unione europea, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, purché concretamente ricorrano determinati presupposti.

Quanto all'esposizione operata nel corpo del citato pronunciamento delle cennate condizioni cui è subordinata l'esclusione dal vincolo finanziario in questione, a questo punto non occorre effettuare una ripetizione poiché, come già anticipato, esse corrispondono precisamente alle sopra riferite circostanze fattuali che il Comune afferma caratterizzare le situazioni che hanno ingenerato l'istanza di parere. Nel rinviare, pertanto, alla trattazione delle premesse di fatto (o alla deliberazione in questione), e comunque facendo salve le precisazioni che nel proseguo di questo parere verranno svolte con valenza generale, è qui sufficiente sottolineare che, in ogni caso, la verifica circa l'effettiva ricorrenza di tali elementi, non rientrando di certo nell'ambito di questa funzione consultiva, dovrà piuttosto costituire oggetto delle varie forme di controllo interno sull'operato dell'Ente, oltre che ovviamente compito di questa stessa Sezione nell'esercizio del controllo di regolarità contabile ed amministrativa di cui agli articoli 148 e seguenti del TUEL).

5.4 La seconda fattispecie attiene invece a un progetto "SPRAR" (Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), il quale viene finanziato con uno specifico Fondo istituito presso il Ministero dell'interno in base all'art. 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39. La dotazione di tale Fondo è costituita da risorse di varia estrazione, tra cui sono invero comprese anche le assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati (oggi verosimilmente Fondo Asilo Migrazione e

Integrazione). Quest'ultimo, tuttavia, neppure è classificabile tra i Fondi SIE sopra menzionati, attenendo a un diverso campo d'azione ed essendo governato da un autonomo e distinto sistema regolamentale.

Da ciò deriva che a questa diversa ipotesi non può essere automaticamente riferita la menzionata deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, posto che tale pronuncia fa preciso riferimento, anche nella formulazione finale del principio di diritto, a disposizioni europee che compongono la specifica disciplina dei Fondi SIE (articoli 5 e 59 del Reg. UE n. 1303/2013), nonché a tipici aspetti delle relative procedure di utilizzo.

Per quanto diversa sia la tipologia della fonte di provenienza del finanziamento, tuttavia anche in questo caso la medesima fa comunque sempre capo ad un soggetto pubblico (ovvero, in prima istanza lo Stato).

L'insieme di queste premesse fa sì che, per rispondere al quesito del Comune con riguardo al secondo progetto segnalato, si ritiene di dover comunque attingere da alcuni passaggi motivazionali della predetta deliberazione, i quali tuttavia vanno coniugati con quelli elaborati nella (di poco successiva) deliberazione n. 23/SEZAUT/2017/QMIG della stessa Sezione delle Autonomie, la quale ha escluso l'assoggettamento al vincolo finanziario in questione dei compensi accessori attribuiti dalle Regioni al personale dei Comitati regionali per le comunicazioni (Co.re.com.) per lo svolgimento di funzioni delegate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) e coperti da contribuzioni della medesima.

Da tale combinazione, infatti, e tenendo sempre conto dell'impostazione di fondo che caratterizza l'intera giurisprudenza nomofilattica concernente le possibili deroghe al vincolo finanziario in questione (si fa qui riferimento in particolare alla deliberazione delle Sezioni riunite di controllo n. 51/CONTR/2011 e alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2013/QMIG e n. 34/SEZAUT/2016/QMIG), si traggono dei criteri interpretativi cui può attribuirsi valenza generale con riguardo a tutte le ipotesi di contributi trasferiti da altri enti pubblici qualificati da un vincolo di destinazione alla componente variabile del

trattamento accessorio del personale dell'Ente beneficiario. Come tali, peraltro, detti criteri valgono anche in riferimento al campo di azione degli stessi Fondi SIE (in cui rientra il primo dei progetti menzionati dall'Ente istante), posto che, di norma, i relativi programmi di interventi adottati dagli Stati membri ed i conseguenti progetti attuativi non beneficiano esclusivamente del sostegno delle risorse comunitarie ma, in virtù del principio comunitario del "cofinanziamento", sono necessariamente finanziati anche da una quota di risorse nazionali (ovvero, stanziata senz'altro a carico del bilancio dello Stato, nonché delle singole regioni per i programmi adottati a tale livello, e talvolta anche di altri soggetti pubblici), oltre che, a seconda dei casi, dai contributi degli stessi soggetti beneficiari.

5.5 Dall'insieme delle pronunce nomofilattiche appena richiamate, possono in particolare ricavarsi le condizioni che devono in concreto sussistere nelle fattispecie della tipologia su cui si verte, affinché le medesime possano essere considerate non assoggettate al tetto di spesa di cui al ridetto dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, nonché i limiti entro i quali ciò possa avvenire.

5.5.1 Dalle stesse note introduttive al tema sopra delineate si inferisce un primo fattore che si pone a livello di presupposto necessario per procedere ad ulteriori valutazioni. Ed invero, le risorse impiegate per l'erogazione di compensi accessori al personale oltre i limiti quantitativi previsti dalla normativa di coordinamento della finanza pubblica di riferimento, devono essere totalmente ascrivibili a finanziamenti trasferiti all'ente da altri soggetti, in particolare pubblici.

La relativa spesa che viene generata deve quindi risultare etero-finanziata, ovvero coperta integralmente dai contributi esterni, in modo da avere un impatto assolutamente neutro sugli equilibri di bilancio dell'ente, in specie di parte corrente.

Entro questi limiti, dunque, può predicarsi l'esclusione dal vincolo finanziario riguardante il trattamento accessorio del personale. L'ambito applicativo di quest'ultimo invece si riespande di fronte alle ulteriori somme aggiuntive che l'ente eventualmente destina alla corresponsione di tali incentivi ricorrendo alle proprie disponibilità ordinarie di bilancio.

Il principio in esame, così necessariamente inteso in quanto professato con riferimento anche ad ipotesi di utilizzo di fondi comunitari da parte di ente tenuto ad assicurare una quota di cofinanziamento (come nella più volte considerata deliberazione n. 20/SEZAUT/2017/QMIG della Sezione delle Autonomie), consente di definire in generale le situazioni in cui l'ente beneficiario di contributi vincolati alla realizzazione di specifiche azioni o progetti, concorre con proprie risorse autonome alla formazione del *budget* complessivo a disposizione. In tal caso, la sottrazione dal computo relativo al limite di spesa per il trattamento accessorio si applica pro-quota, cioè vale soltanto nella misura percentuale imputabile ai contributi esterni, secondo la proporzione esistente tra le varie fonti di finanziamento coinvolte.

5.5.2 Un secondo requisito richiesto, peraltro già sopra adombrato, è dato dall'esistenza di un vincolo di destinazione qualificato e predeterminato per le risorse trasferite dai soggetti esterni.

Più precisamente, occorre che siano preventivamente stabilite, sia la destinazione di una parte del contributo complessivo al finanziamento di certe attività funzionali al conseguimento dell'obiettivo (come quelle, ad esempio, di assistenza tecnica e di supporto all'attuazione dei progetti), sia la possibilità che tali attività vengano espletate dallo stesso personale dell'ente beneficiario. Nel caso si realizzi questa eventualità e al personale interno coinvolto vengano riconosciuti compensi accessori, questi non soggiacciono al tetto di spesa in questione. Ciò, ovviamente, entro la quota massima di risorse prefissata per tale finalità, posto che un utilizzo in eccesso rispetto a quanto preventivato non potrebbe ritenersi coperto nell'ambito del finanziamento ricevuto e distoglierebbe parte delle disponibilità dalle altre azioni previste.

5.5.3 Non tutte le attività svolte da personale interno all'ente possono essere considerate ai fini del presente contesto, bensì soltanto quelle per cui sussistono determinati caratteri individuati dalla giurisprudenza.

È stato in primo luogo precisato che, nell'attribuzione dei compensi incentivanti, l'ente è tenuto a rispettare tutte le prescrizioni della normativa

vigente e della contrattazione collettiva nazionale di lavoro in materia di trattamento accessorio, in specie quelle volte ad evitare meccanismi di distribuzione indistinta.

Pertanto, possono essere ricondotte fuori dall'ambito applicativo dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 soltanto le risorse dirette, non alla copertura di emolumenti a favore della generalità del personale dell'ente, bensì ad integrare la componente variabile del Fondo risorse decentrate destinata alla remunerazione di personale specificamente individuato o individuabile per lo svolgimento di attività da considerarsi aggiuntive, sotto il profilo qualitativo oltre che quantitativo, rispetto alle mansioni lavorative di ordinaria competenza.

5.5.4 A garanzia dell'esigenza che la spesa in questione possa dirsi rispondente ai requisiti di pertinenza, effettività e verificabilità, vengono comunemente ritenute indispensabili alcune azioni da parte dell'ente, sia a monte che a valle del riconoscimento dei compensi accessori.

In particolare, in sede di programmazione devono essere precisamente individuate le modalità di svolgimento degli incarichi, per i quali occorre predeterminare gli specifici obiettivi di risultato e i correlati criteri di misurazione, nonché in generale gli obiettivi perseguiti in termini di miglioramento dei servizi. Su queste basi, sempre in via preventiva devono essere definiti in misura congrua gli importi dei correlati compensi accessori al personale.

A consuntivo, infine, deve essere assicurata una effettiva rendicontazione delle attività espletate e dei risultati prodotti, in modo che l'impiego delle risorse per la corresponsione degli emolumenti avvenga effettivamente in funzione dell'impegno del personale e del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi.

Considerata l'evoluzione normativa intervenuta in materia, questa Sezione ritiene che la soluzione operativa da privilegiare nel compiere i passaggi sopra sinteticamente accennati sia quella che si sviluppa secondo le modalità ed i tempi tipici della gestione del cd. "ciclo della *performance*", sia organizzativa che individuale. Di conseguenza, gli obiettivi assegnati dovranno essere dettagliatamente illustrati nel Piano della *performance*, insieme ai relativi indicatori

di esito, mentre alla fase di verifica dei risultati dovranno attendere gli organi del sistema a ciò preordinati.

5.6 Conclusivamente, in relazione a questo secondo quesito esaminato, questa Sezione ritiene di aver sopra tracciato tutte le coordinate necessarie per stabilire se le risorse destinate da un ente all'attribuzione di emolumenti accessori in favore di personale impegnato in particolari attività funzionali alla realizzazione di interventi finanziati con fondi comunitari o con contributi di altri soggetti pubblici, possono ritenersi escluse dal limite di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

Ciò posto, deve essere rimessa al Comune istante la valutazione in ordine alla sussistenza in concreto, nelle fattispecie rappresentate nella richiesta di parere, dei presupposti e delle condizioni necessarie per poter addivenire a tale soluzione applicativa. Resta peraltro fermo che, anche sotto questo profilo, l'operato del Comune potrà essere soggetto a verifica nelle competenti sedi di controllo, sia interno che esterno, ivi compresa quella identificabile in questa stessa Sezione regionale.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, in relazione ai dubbi interpretativi espressi dal Comune di SAVONA, sulla base delle esposte considerazioni ritiene:

- quanto al primo quesito, che dall'esame dell' art. 243-*bis*, comma 9, lett. e), del TUEL, contenente precetto analogo a quello di cui all'art. 67 del CCNL del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018, sia dato ricavare che l' avvio di una procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, a differenza di quanto avviene nel caso di dissesto, non compromette la possibilità per l'Ente di incrementare la componente variabile del Fondo risorse decentrate con risorse relative all'utilizzo di fondi comunitari o provenienti da finanziamenti di altri soggetti pubblici;
- quanto al secondo quesito, che dette risorse possano essere escluse dal computo relativo al tetto di spesa per il trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, purché nelle fattispecie concrete cui si

riferisce l'Ente istante ricorrano, oltre a talune azioni da parte del medesimo - ubicate, sia a monte, che a valle del riconoscimento dei compensi accessori -, tutti i presupposti e le condizioni delineate nelle deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG e n. 23/SEZAUT/2017/QMIG, come ricostruite in parte motiva.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di SAVONA (SV).

Genova. Così deciso nella camera di consiglio del 26 marzo 2020, condotta da remoto, tramite videoconferenza.

Il magistrato relatore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il **27 maggio 2020**
Il funzionario preposto
(dott. Antonella Sfettina)