



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 6 novembre 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Cura Carpignano

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Cura Carpignano ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 16 ottobre 2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 20152 della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 269/2025, di assegnazione della richiesta di parere al magistrato relatore ai fini della relativa trattazione collegiale nell'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, Ref. Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Cura Carpignano interroga la Sezione in merito alla possibilità di ricostituire il fondo destinato al lavoro straordinario a partire dal 2025, nel rispetto del limite di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, e tenuto conto del fatto che nell'anno 2015 il Comune aveva azzerato il fondo in questione, *“senza trasferimento dello stesso alle risorse destinate al finanziamento della contrattazione collettiva”*. Precisa di avere interpellato l'ARAN *“in merito alla possibilità di ricostituzione del fondo per poter fronteggiare situazioni di lavoro eccezionale”* e di aver ricevuto dall'Agenzia conferma del fatto che *“il fondo dello straordinario può essere ricostituito tenendo conto delle previsioni contenute all'art. 14 del CCNL 1.04.1999, nel rispetto dei vincoli di contenimento della finanza pubblica”*, in continuità con un precedente parere dell'ARAN – indicato come RAL 1816 – *“formulato in vigenza dell'art. 9 comma 2bis del d.l. 78/2010”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso delle autonomie territoriali alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG); l'esercizio di tale funzione non rappresenta un'attività di consulenza a carattere generale, bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali nella sola materia di contabilità pubblica, in coerenza con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva.

Ammissibilità

L'istanza è soggettivamente ammissibile, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente richiedente.

La stessa appare inoltre ammissibile sotto il profilo oggettivo, nella misura in cui prospetta una questione concernente l'osservanza di obblighi di contenimento della spesa pubblica, risultando pertanto riconducibile alla nozione di contabilità pubblica, come delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle autonomie. Il quesito verrà pertanto esaminato nella prospettiva dell'osservanza del limite di finanza pubblica posto al trattamento economico accessorio, avuto peraltro riguardo non solo al fatto che l'Amministrazione dichiara di aver già sottoposto il medesimo quesito all'ARAN, ma anche alla circostanza per cui esula dalla funzione consultiva di questa Corte l'interpretazione dei contratti

collettivi nazionali del lavoro, rimessa invece alla medesima ARAN in forza dell'art. 46, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, che assegna alla stessa compiti di assistenza alle pubbliche amministrazioni *“ai fini dell’uniforme applicazione dei contratti collettivi”*.

Merito

1. In primo luogo, dal tenore letterale del quesito appare evidente la consapevolezza del Comune interrogante circa il fatto che un’eventuale operazione costituzione del fondo per il compenso del lavoro straordinario debba essere condotta nel rispetto dell’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, il quale, con formulazione omnicomprensiva, dispone che *“a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*. Al riguardo, questa Sezione ha già avuto occasione, negli anni, di affermare come nella sfera di applicazione di siffatto vincolo di finanza pubblica rientri anche il fondo per il compenso del lavoro straordinario previsto dall’art. 31, comma 2, del CCNL 6 luglio 1995 (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia deliberazione n. 356/2018/PAR e, ancor prima, deliberazioni n. 423/2012/PAR e n. 49/2013/PAR, pronunciatesi nei medesimi termini con riferimento all’art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, che, nell’individuare quale tetto alla spesa per trattamento accessorio per il triennio 2011-2013 l’ammontare complessivo delle risorse erogate nell’anno 2010, rappresenta l’antecedente storico del vigente art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017), come ribadito dalla Sezione delle Autonomie, secondo cui *“l’ampiezza dell’espressione utilizzata dall’art. 23, secondo comma, del d.lgs. n. 75/2017 ricomprend[e] nel proprio ambito applicativo anche il fondo per il lavoro straordinario, in ragione della volontà di estendere la fattispecie normativa ad ogni genere di risorse destinate ad offrire copertura agli oneri accessori del personale”* (deliberazione n. 5/SEZAUT/2019/QMIG).

2. La menzionata pronuncia della Sezione delle Autonomie ha nondimeno evidenziato come il fondo per il lavoro straordinario rientri *“nel vincolo di spesa in senso puramente “figurativo”, in quanto componente del salario accessorio”* ma sfugga a una dinamica espansiva, in ragione dei limiti contrattuali di seguito evidenziati, ai quali risulta sottoposto.

3. Con riferimento alla disciplina del fondo in questione, va considerato, in primo luogo, che la disciplina del fondo in questione si rinviene nell’art. 14, comma 1, del CCNL 1° aprile 1999 del comparto Regioni-Autonomie locali – ancora attualmente vigente in quanto richiamato dall’art. 32 del contratto collettivo nazionale del lavoro del comparto Funzioni locali 2019-2021 - a sua volta contenente un rinvio all’art. 31, comma 2, lett. a), del CCNL 6 luglio 1995, norma dedicata al *“fondo per il compenso del lavoro straordinario”*, che risultava *“costituito nel suo ammontare dalla somma calcolata con riferimento all'anno 1993 ai sensi dell' art. 6, comma 2, lettera b) del DPR n. 333 del 1990”*, e

“finalizzato a compensare le prestazioni di lavoro straordinario che si rendessero necessarie per fronteggiare particolari situazioni di lavoro”.

3.1. L'art. 14, primo comma, del CCNL del 1° aprile 1999 ha quantificato in misura fissa le risorse destinate al lavoro straordinario, a partire dal 1999, prevedendo che le stesse, presso ciascun ente, non potessero essere superiori a quelle destinate alla medesima finalità nel 1998 (art. 14, comma 1: *“Per la corresponsione dei compensi relativi alle prestazioni di lavoro straordinario gli enti possono utilizzare, dall'anno 1999, risorse finanziarie in misura non superiore a quelle destinate, nell'anno 1998, al fondo di cui all'art. 31, comma 2, lettera a) del CCNL del 6 luglio 1995”*), e che dovessero essere *“a decorrere dal 31.12.1999 (...) ridotte nella misura del 3%”* (comma 4), con destinazione delle corrispondenti economie tra le risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività di cui all'art. 15 del medesimo CCNL.

Per completezza, è opportuno soggiungere come anche nel vigente contratto collettivo del comparto in questione i risparmi sulla corresponsione di compensi per lavoro straordinario possano incrementare la parte stabile del fondo risorse decentrate, destinato alla retribuzione accessoria del personale (art. 67, comma 2, CCNL 2019-2021: *“L'importo di cui al comma 1 [n.d.r.: il fondo risorse decentrate] è stabilmente incrementato (...) g) degli importi corrispondenti a stabili riduzioni delle risorse destinate alla corresponsione dei compensi per lavoro straordinario, ad invarianza complessiva di risorse stanziare”*.

3.2. Quanto alle possibilità di incremento delle risorse destinate al compenso del lavoro straordinario, il secondo comma dell'art. 14 del CCNL del 1° aprile 1999 ha inoltre disposto che *“le risorse di cui al comma 1 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”*. In altri termini, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, *“agli enti è stata attribuita unicamente la facoltà di deciderne eventuali variazioni in diminuzione oppure eventuali integrazioni, in via eccezionale e temporanea, con le risorse 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”*. La scelta di escluderne ogni facoltà di incremento autonomo (in via ordinaria o straordinaria) per far fronte alle particolari esigenze degli enti, appare in linea con la volontà delle parti contraenti di ridurre progressivamente le risorse utilizzabili per il pagamento degli straordinari e di valorizzare le altre forme di trattamento accessorio (poi confluite nei fondi unici) legate a responsabilità, efficienza e risultati conseguiti” (delibera n. 5/SEZAUT/2019/QMIG). La misura di contenimento del fondo prevista dalle norme contrattuali mira, pertanto, a evitare che il compenso per lavoro straordinario divenga uno strumento di ordinaria programmazione del tempo di lavoro (cfr. art. 32 CCNL

Funzioni locali 2019-2021), e, per converso, a favorire che tali emolumenti rimangano finalizzati solo a far fronte a maggiori prestazioni dovute ad eventi straordinari (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 356/2018/PAR). Al riguardo, il vigente contratto collettivo nazionale del lavoro applicabile ai comuni evidenzia il carattere eccezionale del ricorso al lavoro straordinario (art. 32. Lavoro straordinario. – *“1. Le prestazioni di lavoro straordinario sono rivolte a fronteggiare situazioni di lavoro eccezionali e pertanto non possono essere utilizzate come fattore ordinario di programmazione del tempo di lavoro e di copertura dell’orario di lavoro. Ai relativi oneri si fa fronte in ogni caso con le risorse previste dall’art. 14 del CCNL del 1.4.1999 (Risorse lavoro straordinario). 2. La prestazione di lavoro straordinario è espressamente autorizzata dal dirigente, sulla base delle esigenze organizzative e di servizio individuate dall’ente, rimanendo esclusa ogni forma generalizzata di autorizzazione”*).

3.3. Tanto premesso, si osserva che il portato dell’art. 14 del CCNL del 1° aprile 1999 risulta compiutamente illustrato nel parere dell’ARAN RAL n. 1816 del 2016, noto all’Ente in quanto menzionato nel quesito e richiamato nella deliberazione di questa Sezione n. 356/2018/PAR.

Il medesimo RAL 1816 - attraverso il quale l’ARAN rendeva la propria interpretazione del contratto collettivo, in base alle proprie competenze - si pronunciava favorevolmente in merito alla possibilità di ricostituzione del fondo per il lavoro straordinario, a seguito dell’azzeramento del medesimo, avvenuto prima del 2010 sulla base di una scelta discrezionale dell’ente interessato. Indicava, quali condizioni per la ricostituzione, che l’ente avesse, all’epoca, quantificato il fondo in conformità alla disciplina contrattuale, che sussistesse effettivamente, con riguardo alle risorse per il lavoro straordinario, un’economia di spesa a seguito dell’azzeramento del fondo, e che fossero venute meno *“quelle particolari necessità finanziarie che nel tempo hanno giustificato l’azzeramento del fondo”*.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

rende il parere nei seguenti termini: *“sussistendo le ragioni eccezionali legittimanti il ricorso al lavoro straordinario, l’Ente può procedere alla ricostituzione del relativo fondo, nel rispetto dei vincoli derivanti dalla contrattazione collettiva e dalle norme di contenimento della finanza pubblica, incluso l’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017”*.

Così deciso nella camera di consiglio del 6 novembre 2025.

il Relatore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
12 novembre 2025
Il funzionario preposto
ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)