

Deliberazione 05/07/2018, n. 99 - Corte dei Conti - Sez. Controllo Puglia

Quesiti del Sindaco in merito alla normativa introdotta dal C.C.N.L. del 21 maggio 2018, personale non dirigente degli enti locali

Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, Deliberazione 5 luglio 2018, n. 99

FATTO

Il Sindaco del Comune di Statte (TA), con nota n.11085 dell'11 giugno 2018, ha posto alcuni quesiti in merito alla normativa recentemente introdotta dal C.C.N.L. del 21 maggio 2018 relativo al personale non dirigente degli enti locali. Con un primo quesito, richiamando l'art.67, commi 2 e 7, del suddetto C.C.N.L. e la dichiarazione congiunta n.5 allegata al medesimo C.C.N.L. che disciplinano il fondo delle risorse decentrate, il Comune di Statte chiede, in sintesi, se gli aumenti previsti si pongono al di fuori del perimetro applicativo dell'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017.

Con un secondo quesito, richiamando gli articoli 64 e 65 dello stesso C.C.N.L. che dispongono aumenti tabellari con decorrenze diversificate, l'Amministrazione chiede, sostanzialmente, se e con quali modalità le risorse utili a corrispondere gli arretrati economici possono essere ricavate dal bilancio e/o dalle risorse accessorie.

DIRITTO

Premesso che, in merito alla ammissibilità soggettiva dei quesiti oggi sottoposti all'attenzione della Sezione, considerato che gli stessi risultano sottoscritti dal Sindaco, ricorrono le condizioni e i requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, è necessario valutare l'ammissibilità oggettiva della richiesta pervenuta.

Le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva di carattere generale in favore degli enti locali. La vigente normativa, così come costantemente interpretata, nell'esercizio della funzione consultiva, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta gestione amministrativa dell'ente. La funzione consultiva, inoltre, non deve determinare interferenze con le competenze di altri organi giurisdizionali o con altre competenze della stessa Corte dei conti.

Con specifico riferimento alle richieste di parere aventi ad oggetto, come la presente, l'interpretazione di disposizioni contenute in un C.C.N.L., il consolidato orientamento della giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, formatosi nell'esercizio dell'attività consultiva, in senso conforme agli orientamenti espressi dalle Sezioni Riunite (deliberazioni n.50/CONTR/2010 e n.56/CONTR/2011) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.5/AUT/2006), esclude che, in tale sede, le Sezioni regionali della Corte dei conti possano rendere un parere sull'interpretazione e sul contenuto delle norme di un contratto collettivo nazionale di lavoro, anche in considerazione del fatto che l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore, con il D.Lgs. n.165/2001, ha attribuito all'ARAN. Tale principio, evidentemente rilevante nella fattispecie in esame, pertanto, impedisce di fornire interpretazioni aventi ad oggetto istituti disciplinati dalla contrattazione collettiva (ex plurimis, recentemente, Sez. controllo Lombardia n.54/2018/PAR e Sez.

controllo Piemonte n.63/2018/PAR). Questo orientamento ermeneutico è costantemente seguito anche da questa Sezione (ex multis, deliberazioni n.133/2017/PAR e n.18/2018/PAR), come già noto al Comune istante (deliberazione n.72/2017/PAR).

La presente richiesta risulta, dunque, solo parzialmente ammissibile.

Fermo restando che, in sede consultiva, è consentito dare risposta ai quesiti posti solo in termini generali ed astratti e che ogni decisione rimane di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente, il Collegio ritiene, quindi, di poter rispondere alle questioni sollevate unicamente per gli aspetti legati alla normativa che pone limiti alle spese per il personale, con esclusione degli aspetti relativi all'applicazione di istituti contrattuali di carattere economico. Conseguentemente, questo Collegio ritiene di doversi esprimere in merito al rapporto tra le norme in tema di fondo delle risorse decentrate previste dal nuovo C.C.N.L. (in particolare l'art.67, commi 2 e 7) e i limiti alle spese del personale posti dall'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017. Tale aspetto, infatti, rientra certamente nella competenza di questa Sezione, in sede consultiva, atteso che trattasi di interpretazione di norme di contenimento della spesa pubblica (ex multis, Sez. controllo Lombardia n.54/2018/PAR).

Il 21 maggio 2018 è stato sottoscritto, previa certificazione positiva della relativa ipotesi di accordo da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione n.6/SSRRCO/CCN/18), il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto Funzioni locali per il triennio 2016-2018. Questo C.C.N.L. regola il rapporto di lavoro dei dipendenti comunali e destina una parte delle risorse disponibili all'incremento del fondo risorse decentrate. L'art.67, comma 2, lettere a) e b), del C.C.N.L. consente, infatti, uno stabile incremento del fondo delle risorse decentrate. Appare opportuno evidenziare che l'aumento disposto dalla lettera a) opera solo a decorrere dal 31 dicembre 2018 e a valere dall'anno 2019. Ai sensi dell'art.15, comma 5, dello stesso C.C.N.L. le risorse per le posizioni organizzative sono a carico del bilancio degli enti, anche per quelli dotati di personale dirigenziale. Questa nuova modalità di finanziamento impatta sulle modalità di costituzione del fondo delle risorse decentrate (deliberazione n.6/SSRRCO/CCN/18).

L'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017 prevede, in attesa della graduale convergenza, attraverso la contrattazione collettiva nazionale, dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni pubbliche "anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione" (comma 1), a decorrere dal 2017, che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2, del D.Lgs. n.165/2001, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

Tale norma, emanata nell'ambito di una riforma complessiva del Testo unico sul pubblico impiego (D.Lgs. n.165/2001), prevede, quindi, in materia di salario accessorio, con effetto dall'1 gennaio 2017 e senza una scadenza, disposizioni vincolistiche sostanzialmente analoghe a quelle costantemente adottate negli ultimi anni dal legislatore. Anche tale disposizione, infatti, pone limiti quantitativi all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale. L'espressa abrogazione dell'art.1, co.236, della legge n.208/2015, tuttavia, ha fatto venir meno l'ulteriore obbligo, per l'ente, di ridurre automaticamente il suddetto fondo in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (Sez. controllo Puglia, n.110/2017/PAR).

Nel computo del tetto di spesa previsto dalla menzionata disposizione rientrano, se non diversamente previsto dalla legge, tutte le risorse stanziare in bilancio dall'ente con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo, a tal fine destinate. Il limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio riguarda, infatti, sia le risorse tratte dai fondi per la contrattazione integrativa (circolare MEF-RGS n.12/2011 e SS.RR. in sede di controllo n.51/2011/CONTR), sia le risorse poste direttamente a carico del bilancio delle singole amministrazioni (Sezione delle Autonomie, n.26/2014/QMIG). Nel trattamento accessorio del personale rientrano, quindi, tutti gli oneri accessori del personale, ivi comprese le risorse

destinate a finanziare le posizioni organizzative nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali (Sez. controllo Lombardia n.54/2018/PAR).

Il contenuto dell'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017 è sostanzialmente confermato dall'art.67, comma 7, del C.C.N.L. del 21 maggio 2018, relativo al personale non dirigente degli enti locali, secondo il quale "la quantificazione del fondo delle risorse decentrate e di quelle destinate agli incarichi di posizione organizzativa di cui all'art.15, comma 5, deve comunque avvenire, complessivamente, nel rispetto dell'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017".

La suddetta norma contrattuale, di contenuto univoco, non risulta smentita dalla successiva dichiarazione congiunta n.5, allegata al C.C.N.L. in parola, secondo la quale "in relazione agli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'art.67, comma 2, lett. a) e b), le parti ritengono concordemente che gli stessi, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non siano assoggettati ai limiti di crescita dei fondi previsti dalle norme vigenti", atteso che, come talvolta confermato anche dalla stessa ARAN, le dichiarazioni congiunte non hanno valore normativo e, quindi, nè sono vincolanti, né, tantomeno, possono derogare a norme di contenimento della spesa pubblica quale è il più volte menzionato art.23.

La possibile contraddizione tra l'art.67, comma 7 e la citata dichiarazione congiunta può essere superata osservando che, in pratica, un incremento del suddetto fondo delle risorse decentrate può risultare legittimo se non comporta un incremento dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale rispetto all'anno 2016. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso una corrispondente riduzione delle risorse destinate agli incarichi di posizione organizzativa.

Questa conclusione trova sostanziale conferma nell'art.15, comma 7, del C.C.N.L. secondo il quale "per effetto di quanto previsto dall'art.67, comma 7, in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative previste dal comma 5, si determina un corrispondente ampliamento delle facoltà di alimentazione del Fondo risorse decentrate, attraverso gli strumenti a tal fine previsti dall'art.67". E' previsto, praticamente, un sistema di "vasi comunicanti" (SS.RR. n.6/SSRRCO/CCN/18) che trova un limite invalicabile "nel rispetto dell'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017" (art.67, comma 7, del C.C.N.L.).

In conclusione, riassumendo in estrema sintesi, l'art.23, comma 2, del D.Lgs. n.75/2017 è tuttora vigente e si applica anche in rapporto agli aumenti previsti dall'art.67, comma 2, del C.C.N.L. del personale non dirigente degli enti locali del 21 maggio 2018. Nessuna rilevanza, in senso contrario, può essere attribuita alla dichiarazione congiunta n.5, allegata al C.C.N.L. in parola, non avendo la stessa alcun valore normativo e non risultando, quindi, né vincolante, né, tantomeno, idonea a derogare a norme di contenimento della spesa pubblica. La richiesta di parere risulta, invece, oggettivamente non ammissibile per gli aspetti relativi all'applicazione di istituti contrattuali di carattere economico.

P. Q. M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Si dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Statte (TA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 5 luglio 2018.

Depositata in Segreteria il 5 luglio 2018