

FONDO PER LA CONTRATTAZIONE: CORTE COSTITUZIONALE E CORTE DEI CONTI Di Arturo Bianco

Le regioni possono disporre l'aumento del tetto del fondo per il personale, anche in deroga al vincolo dettato dal d.lgs. n. 75/2017. Le risorse destinate alla incentivazione delle funzioni tecniche per le attività maturate tra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 e della legge di bilancio 2018 vanno comprese nel tetto del fondo. In caso di mancata costituzione del fondo nell'anno, solo le risorse di parte stabile vanno in avanzo di amministrazione. Le sezioni di controllo della Corte dei Conti non possono esprimersi sulla contrattazione collettiva. Sono questi alcune delle più recenti indicazioni provenienti dalla Corte Costituzionale e dalle Corti dei Conti in tema di fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa.

LE NORME REGIONALI CHE AUMENTANO IL FONDO

La legislazione regionale può disporre l'aumento delle risorse per il salario accessorio del personale, derogando rispetto al tetto dettato dal d.lgs. n. 75/2017: tale scelta non è infatti compresa nell'ambito delle disposizioni sull'ordinamento civile. Sono queste le indicazioni di maggiore rilievo contenute nella sentenza della Corte Costituzionale n. 232/2019, che ha dichiarato inammissibile la eccezione sollevata dal Governo sulla legge con cui la regione Sardegna ha disposto l'aumento delle risorse destinate al trattamento economico del personale di un proprio ente per realizzare la omogeneizzazione tra tutte le amministrazioni della stessa regione.

La sentenza ha un carattere innovativo perchè limita l'estensione della nozione di ordinamento civile in tema di contrattazione decentrata.

La sentenza rigetta la contestazione per la quale l'intervento legislativo regionale di aumento delle somme destinate al salario accessorio dei dipendenti di un proprio ente costituirebbe una violazione della competenza esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile. Ciò non si realizza perché la norma impugnata non "regola direttamente un aspetto della retribuzione", il che costituisce uno dei punti cardine della cd privatizzazione e/o contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Di conseguenza, per rispettare la competenza statale in materia di ordinamento civile le regioni non possono intervenire con proprie disposizioni solamente sulle scelte contrattuali. Non è compreso nell'ambito dei contratti la fissazione del tetto delle risorse destinate al salario accessorio: la contrattazione collettiva infatti interviene successivamente a ripartire le somme messe a disposizione: non vi è quel nesso diretto ed immediato con la contrattazione che costituisce la condizione indispensabile per potere ascrivere la materia all'ordinamento civile.

IL TETTO DEL FONDO E LA INCENTIVAZIONE DELLE FUNZIONI TECNICHE

I compensi per gli incentivi funzioni delle funzioni tecniche maturati tra il 18 aprile 2016 ed il 31 dicembre 2018 sono inclusi nel tetto del fondo per il salario accessorio del personale dipendente. Possono essere così riassunte le principali indicazioni contenute nella deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 26/2019, che risolve i dubbi sollevati dalla sezione regionale di controllo della magistratura contabile delle Marche e superano i contrasti interpretativi emersi tra alcune sezioni regionali.

Ecco il principio di diritto fissato: "Gli incentivi tecnici previsti dall'articolo 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016, così come integrato dal comma 5 bis dello stesso articolo, maturati nel periodo temporale che decorre dalla data di entrata in vigore dello stesso, fino al giorno anteriore all'entrata in vigore del citato comma 5 bis (1° gennaio 2018), sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015, successivamente modificato dall'articolo 23, del d.lgs. n.

75/2017, pur se la provvista dei predetti incentivi sia già stata predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture”.

Si ricorda che, a seguito della entrata in vigore del nuovo codice degli appalti, che ha modificato le disposizioni sulla incentivazione delle funzioni tecniche, la sezione autonomie della Corte dei Conti con le deliberazioni 7 e 24 del 2017 ha stabilito che queste risorse, a differenza delle incentivazioni per la realizzazione di opere pubbliche di cui al d.lgs. n. 163/2006, dovessero entrare nel tetto del fondo perché le attività così incentivate “non avrebbero carattere di continuità e sarebbero attratti nel solco dei trattamenti economici accessori del personale in servizio e, dunque, nei relativi tetti di spesa. Lettura che, sulla scorta delle prima citate disposizioni contenute nella legge di bilancio 2018, è stata superata, come chiarito dalla deliberazione della sezione autonomie della stessa Corte dei Conti n. 6/2018.

Il riconoscere che le incentivazioni maturate nel periodo compreso tra l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 e della legge di bilancio 2018 siano sottratte dal tetto del fondo contrasta sia con le norme del codice dei contratti, sia “con i principi generali in materia di successione di leggi nel tempo e dei loro effetti”.

LA TARDIVITA' DELLA COSTITUZIONE DEL FONDO E DELLA CONTRATTAZIONE

In caso di mancata costituzione del fondo entro l'anno, unicamente le risorse di parte stabile vanno in avanzo di amministrazione e devono essere inserite nel fondo dell'anno in cui vengono utilizzate. E' quanto ci dice la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 386/2019.

Essa chiarisce in primo luogo “che, per consolidato orientamento delle giurisprudenza contabile, l'interpretazione di clausole e norme della contrattazione collettiva è estranea al perimetro dell'attività consultiva della Corte dei Conti, in quanto demandata per legge alle parti contraenti e, per la parte pubblica, all'Aran”, ex pluris sezione delle Autonomie n. 19/2018 e 5/2019.

Ci dice inoltre che dobbiamo assumere come disposizioni di riferimento il punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011. Sulla base di queste disposizioni “nel caso in cui l'amministrazione non costituisca il fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale”, cioè quelle di cui all'articolo 67, commi 1 e 2, del CCNL 21.5.2018. Mentre nel caso di costituzione e contrattazione le risorse non spese confluiscono “nella quota vincolate del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”. Esse sono inserite in questo caso nella spesa del personale dell'anno di costituzione del fondo.

Altra indicazione è la seguente: “l'impegno di spesa, connesso al fondo, può essere adottato solo con la sottoscrizione della contrattazione integrativa”, in questo senso viene citata la delibera della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Lazio n. 7/2019. La “corretta gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata passa attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali .. e solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al Fondo potranno essere impegnate e liquidate.. la prima fase consiste nella individuazione in bilancio delle risorse .. la seconda fase consiste nell'atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse .. la terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione”.

I risparmi del fondo per il lavoro straordinario che vanno al fondo per la contrattazione decentrata devono essere inseriti nella parte stabile (ed aggiungiamo verosimilmente in deroga al tetto del fondo) se provengono da un taglio permanente alle risorse destinate al lavoro straordinario, che può essere disposto in sede di contrattazione decentrata; mentre vanno nella parte variabile (sicuramente in deroga al tetto del fondo) se provengono da somme destinate allo straordinario non spese nel corso dell'anno precedente.

LE CORTI DEI CONTI SUL SALARIO ACCESSORIO

La magistratura contabile non può esprimersi sulla applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro del pubblico impiego deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Piemonte n. 69/2019.

Ci viene detto testualmente che: "in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull'interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l'interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN. Al riguardo, le Sezioni riunite si sono pronunciate in sede di nomofilachia con Delibera n. 50/CONTR/2010, con la quale hanno evidenziato che l'interpretazione delle clausole dei contratti collettivi trova una sua compiuta disciplina nel d.lgs. n. 165/2001 (Corte conti, sez. reg. contr. Piemonte, 30.10.2015 n. 158; Corte conti, sez. reg. contr. Lombardia 11.9.2015 n. 271)".