LE PIU’ RECENTI INDICAZIONI DELLE SEZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Di Arturo Bianco

In attesa della pronuncia della sezione autonomie, viene ribadito che le risorse del fondo per la contrattazione decentrata destinate al finanziamento del welfare integrativo vanno in deroga al tetto del salario accessorio. La base di calcolo per la determinazione dell’incentivo delle funzioni tecniche è la somma posta a base dell’affidamento, senza considerare l’Iva. Il tetto del salario accessorio comprende tutte le voci destinate al suo finanziamento nell’ente nel corso del 2016. Le amministrazioni devono assumere come un vincolo la conclusione della contrattazione decentrata entro l’anno. Le attività che possono essere assegnate da una PA ai pensionati sono quelle che non sono vietate da parte del legislatore. Sono queste le più recenti indicazioni delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

IL FINANZIAMENTO DEL WELFARE INTEGRATIVO

Le risorse che le amministrazioni spostano dal fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa al welfare integrativo vanno al di fuori del tetto del salario accessorio del 2016, ma vanno inserite nella spesa del personale e la condizione per l’effettuazione di questa operazione è il rispetto dei vincoli previsti dall’articolo 82, comma 2, del CCNL 16 novembre 2022. Ricordiamo che tale disposizione consente alla contrattazione decentrata di spostare risorse dal fondo al finanziamento del welfare integrativo, utilizzando in primo luogo i proventi dei piani di razionalizzazione di cui all’articolo 16 del d.l. n. 98/2011. E’ questo il principio dettato dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 178/2024.

Ricordiamo che sul tema siamo in attesa della pronuncia della sezione autonomie della Corte dei Conti, il cui intervento è stato richiesto nei mesi scorsi dalla sezione di controllo della magistratura contabile del Veneto, visti i contrasti manifestatesi anche con riferimento alle indicazioni della Ragioneria Generale dello Stato.

Leggiamo che “la spesa per interventi di questa natura (nda welfare integrativo), pur estranea ai limiti previsti dall’art 23, comma 2, d.lgs 75/2017 per il salario accessorio, e, quindi, esclusa dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, soggiace comunque ai vincoli di contenimento della spesa del personale ai sensi dell’art. 1, comma 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.  
Ed inoltre, con riferimento all’ipotesi del ricorso a risorse proprie aggiuntive, questa sezione aderisce a quanto affermato dalla sezione Liguria con deliberazione n. 27/2024 secondo la quale non è consentito, in assenza di una base normativa espressa, …l’utilizzo di risorse per finalità di welfare integrativo in violazione dei limiti posti dall’art. 82, comma 2, del CCNL giustificati da una generica ed estemporanea disponibilità di bilancio, ma tali da determinare un imprevedibile incremento della dinamica della spesa. Come già evidenziato in diverse pronunce (Sezione Lombardia del. 174/2023/PAR, e del 39/2024/PAR; Sezione Liguria del. 61/2023/PAR e del. 27/2024, innanzi citata) sono dunque da individuarsi nella corretta applicazione dell’articolo 82, comma 2, del CCNL i limiti invalicabili a cui fare riferimento nell’utilizzo delle risorse proprie”.

LA BASE DI CALCOLO DELL’INCENTIVO PER LE FUNZIONI TECNICHE

Nel caso di convenzione Consip, la base di calcolo dell’incentivo è la cifra posta a base dell’affidamento al netto di iva ed i destinatari sono esclusivamente quelli indicati dall’articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023. Sono queste le indicazioni fornite dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Veneto n. 297/2024.

Con il nuovo codice degli appalti “si registra un ampliamento delle attività tecniche incentivabili, nonché dell’ambito di applicazione della disciplina a qualunque tipologia di affidamento; resta ferma, tuttavia, come già specificato dalla giurisprudenza prevalente, la valorizzazione della complessità dell’attività posta in essere, quale presupposto legittimante per l’erogazione del contributo in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione.. la finalità è quella di stimolare, attraverso l’erogazione degli incentivi, l’incremento delle professionalità interne all’amministrazione e il conseguente risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni”.

Nel merito ci viene ricordato che “in caso di accordo quadro, per il calcolo dell’incentivo delle funzioni tecniche, si procede sulla base dell’importo di ogni singolo contratto applicativo senza prendere a riferimento l'importo massimo dell'accordo ma solo, appunto, l'importo dei lavori, servizi e forniture effettivamente ordinati. I relativi incentivi dovranno essere individuati nel quadro economico di ogni singolo contratto applicativo. Tale orientamento, coniugato altresì con l’applicazione di alcuni principi cardine della materia, quali semplificazione, razionalizzazione e contenimento della spesa, conducono a ritenere corretto il calcolo dell’incentivo sulla base dell’importo totale di affidamento al netto di iva così come riportato nell’ordine/contratto di adesione e pertanto già al netto del ribasso offerto e non già “l’importo dell’ordinativo di adesione ricalcolato al lordo del ribasso offerto dall’aggiudicatario nella gara Consip (ciò, anche perché tutta la fase di gara non viene gestita dall’amministrazione che procede ad effettuare l’ordine e pertanto non avrebbe senso che i dipendenti beneficiassero di un incentivo che deriverebbe da attività di altri soggetti)”.

Con riferimento ai beneficiari ci viene detto che “è opportuno riferirsi, da un lato, alla deliberazione n. 20/2020 di questa Sezione regionale di controllo, con la quale, con riferimento all’art. 113 del D.Lgs n. 50/2016, si afferma che quanto alle funzioni incentivabili, l’art. 113, co. 2, del Codice dei contratti pubblici contiene un elenco tassativo, che comprende: la programmazione della spesa per investimenti, la valutazione preventiva dei progetti, la predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, le funzioni di RUP, la direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, le funzioni di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. La tassatività dell’elencazione si deduce dall’utilizzo dell’avverbio esclusivamente che lo precede, ad ulteriore conferma della portata derogatoria della norma al principio di onnicomprensività della retribuzione, che ne implica la non estensibilità in via analogica; dall’altro, alla deliberazione n. 266/2023 sempre di questa Sezione, con la quale si stabilisce che è da escludere l’incentivabilità di funzioni o attività diverse da quelle considerate dall’art. 113, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 (ora all’art. 45, comma 2, del D. Lgs. n. 36/2023) il cui elenco è da considerarsi tassativo, di stretta interpretazione e, pertanto, non suscettibile di estensione analogica (Sezione delle Autonomie, del. n. 18/206; SRC Puglia, del. n. 204/2016; SRC Veneto, del. n. 134/2017 e del. n. 121/2020)”.

IL TETTO DEL SALARIO ACCESSORIO

Il tetto di spesa del salario accessorio deve comprendere tutte le risorse che l’amministrazione ha destinato nell’anno 2016 al trattamento accessorio, quindi sommando quelle per il personale del comparto, per i titolari di posizione organizzativa, per i dirigenti e per i segretari comunali e provinciali, nonché a parere di molti anche quelle per il lavoro straordinario. Sono queste le indicazioni contenute nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 195/2024.

Leggiamo che il tetto del salario accessorio posto dall’articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017 “è da intendersi come comprensivo della somma di tutte le risorse destinate al trattamento accessorio (di comparto, titolari di posizione organizzativa, dirigenti, segretari comunali e provinciali). Sicché, il tetto di spesa previsto dalla norma non può che essere riferito alla spesa complessiva, e non a quella delle singole categorie”. Ed inoltre è stato acclarato che “il fondo incentivante e le risorse per indennità di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, sebbene distinti, siano strettamente collegati in un sistema di vasi comunicanti, in quanto un'eventuale crescita dell'uno può essere compensata dalla lasciata dell'altro, sottolineando come la riduzione di risorse destinate alla retribuzione delle PO possa andare a vantaggio del fondo risorse decentrate”. Ed ancora, di come sia previsto che in contrattazione decentrata si possa dare corso anche al passaggio di queste risorse in modo opposto, cioè dalla retribuzione delle posizioni organizzative al fondo per la contrattazione decentrata.

IL FONDO E LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA TARDIVA

La contrattazione decentrata deve essere conclusa entro l’anno e la violazione di questo vincolo determina delle conseguenze negative sulla erogazione del salario accessorio al personale dipendente. Possono essere così riassunte le indicazioni dettate dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Puglia nella delibera n. 117/2024.

Leggiamo in primo luogo che “la corretta gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata si articola in tre fasi obbligatorie e sequenziali: individuazione delle risorse in bilancio; adozione dell’atto di costituzione del Fondo risorse decentrate (costituzione del vincolo contabile sulle risorse); sottoscrizione del contratto decentrato annuale (perfezionamento dell’obbligazione).Orbene, la necessità che l’intero percorso amministrativo e contrattuale si perfezioni entro l’anno con la stipula del contratto decentrato integrativo risponde alla primaria esigenza di garantire sia l’effettività della programmazione dell’Ente, cui è connessa generalmente l’annualità delle risorse a disposizione, sia un utile perseguimento dei suoi obiettivi. In questo caso le risorse (stabili e variabili) esigibili nel successivo esercizio sono ad esso re-imputate mediante lo strumento del F.P.V. di parte corrente”.

Nel caso in cui ciò non si realizzi, si determinano due possibili conseguenze negative per il personale. La prima è la seguente: “costituzione del Fondo entro l’esercizio e contratto non sottoscritto entro l’esercizio: in questo caso le risorse (stabili e variabili) confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e risultano immediatamente applicabili, anche in esercizio provvisorio”. Occorre evidenziare che il CCNL 16.11.2022 invece ammette in questa ipotesi solamente la riutilizzabilità della parte stabile e che su questo punto si attendono le indicazioni della sezione autonomie della magistratura contabile. Ecco la seconda: “fondo non costituito nell’esercizio e, conseguentemente, contratto non sottoscritto: in questo caso le sole risorse stabili confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, mentre le risorse variabili costituiscono economie di bilancio”.

GLI INCARICHI CONFERIBILI AI PENSIONATI

Il legislatore non distingue più gli incarichi che possono essere conferiti ai pensionati in ragione delle motivazioni del collocamento in quiescenza e le attività che questi possono svolgere per le PA si concretizzano a contrario rispetto ai divieti dettati dal legislatore. Possono essere così sintetizzate le indicazioni contenute nella deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Lombardia n. 172/2024.

La materia è disciplinata dagli articoli 25 della legge n. 724/1994 e, soprattutto, dall’articolo 5 del d.l. n. 95/2013: viene annotato che quest’ultima “ha subito ben otto riformulazioni. In primo luogo, ci viene detto che “I soggetti interessati dal divieto normativo sono, i lavoratori pubblici o privati, locuzione che ricomprende anche i lavoratori autonomi”.

Nel merito, leggiamo che “il legislatore nel 1994 ha posto stringenti limiti al conferimento di incarichi esterni di consulenza, collaborazione e studio al personale dipendente che aveva maturato il requisito contributivo per l’ottenimento della pensione anticipata di anzianità (e, quindi, valevoli anche per i dipendenti cessati dal servizio ma non ancora in quiescenza nei termini stabiliti dall’articolo 24 della legge n. 724/1994), ma la normativa successiva ha introdotto un divieto generalizzato al conferimento di simili incarichi senza più distinguere tra le diverse forme di collocamento in quiescenza. Si deve, pertanto, affermare che l’art. 25 della L. 724/1994, che aveva introdotto ulteriori limiti (quello cioè per i dipendenti in quiescenza) agli incarichi speciali affidati ad esterni come previsti dall’articolo 380 del D.P.R. n. 3 del 1957, è stato integrato con nuove stringenti limitazioni, introdotte dall’articolo 5 del d.l. n. 95/2012 e smi, che non tengono più conto oltre che del requisito di quiescenza, che non indicano neppure un lasso temporale oltre il quale gli incarichi sono ammissibili e nemmeno distinguono in relazione alla tipologia di incarico”.

Inoltre, “la tassatività delle fattispecie vietate fa sì che le attività consentite si possano ricavare a contrario, non potendo le attività diverse da quelle elencate essere ricomprese nel divieto di legge. In tale prospettiva, alcune recenti decisioni della giurisprudenza contabile hanno circoscritto il divieto agli incarichi di studio e di consulenza ritenendoli esclusi per attività di mera condivisione quali la formazione operativa e il primo affiancamento del personale neo assunto o le attività di mera assistenza .. Solo se l’attività da svolgere è di supporto, affiancamento e assistenza a personale neoassunto ed è limitata ad una formazione di orientamento ed al primo affiancamento, circoscritta nel tempo (poche settimane), l’attività può essere qualificata di mera assistenza e, quindi, non ricompresa nei limiti e divieti della normativa suindicata. Ove, invece, essa consista in un supporto qualificato per adiuvare o formare il neoassunto nello svolgimento di determinate materie (ad es. edilizia, appalti, discipline finanziarie) l’attività va qualificata come consulenza che rientra tra gli incarichi di collaborazione ad esperti ai sensi dell’articolo 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001. La Sezione non può esimersi dal rilevare che l’attività di formazione del neo assunto non richiede di norma una mera assistenza, ma, in presenza di attività complesse, un sostegno conoscitivo da parte di un esperto, maturato nella pregressa esperienza e conoscenza, la formazione del personale, sia in ambito pubblico che privato, viene affidata ad esperti mediante contratti di consulenza ovvero di collaborazione a titolo oneroso; prestazioni vietate ai dipendenti in quiescenza (e anche ai dipendenti cessati dal servizio ma non ancora in quiescenza nei termini stabiliti dall’articolo 24 della legge n. 724/1994”.