



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana de Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 22 maggio 2024 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata

dall'Unione dei Comuni lombarda Almè e Villa d'Almè

VISTA la nota pervenuta in data 26 aprile 2024, acquisita in pari data al protocollo C.d.c. n. 6400, con la quale il Presidente dell'Unione dei Comuni lombarda Almè e Villa d'Almè 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 n. 111 del 26 aprile 2024 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta,

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente dell'Unione dei Comuni Almè e Villa d'Almè compulsa la Sezione sulla esclusione dai tetti di spesa di alcune risorse destinate alle cd. "*progressioni in deroga*" introdotte dall'art. 13, commi 6, 7 e 8 del CCNL 2019 - 2021.

Nel dettaglio, dopo aver richiamato il quadro normativo e contrattuale di riferimento ha chiesto alla Sezione di conoscere se la quota dello 0,55% del monte salari 2018 che può essere utilizzata per finanziare le progressioni verticali ai sensi dell'art. 13, comma 8, del Contratto Collettivo Enti Locali 16.11.2022 sia assimilabile agli oneri per i rinnovi contrattuali e, pertanto, esclusa dal computo del tetto di spesa calcolata secondo quanto prevede l'art. 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*"Per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2008"*).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Considerazioni preliminari.

La Sezione prima di esaminare nel merito la richiesta di parere formulata dall'Ente ai sensi dell'art. 7, comma 8 L. 131/2001, è tenuta a verificare la sussistenza di alcuni indispensabili presupposti.

In base a consolidata giurisprudenza contabile ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni: la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente, il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, la problematica sottoposta all'esame della Sezione deve avere carattere di generalità e non deve interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti ovvero ad altri organi giurisdizionali (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Autonomie n. 5/2006; n. 54/SEZAUT/2010, n. 3/SEZAUT/2014; n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

Ammissibilità in senso soggettivo.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta da presidente di unione di comuni, organo politico e di vertice, rappresentante legale della medesima e in quanto attinente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'ente (cfr. il recente parere della Sezione reso su richiesta della stessa Unione n. 91/2024 e la delibera n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Ammissibilità in senso oggettivo.

Si deve, innanzitutto, accertare che il quesito sulle modalità di determinazione della spesa del personale, nei termini e secondo i contenuti della richiesta inoltrata, rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con la locuzione "contabilità pubblica" si fa riferimento "all'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del

patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (cfr. tra le tante Sez. Autonomie n. 17/2020/QMIG; Sez. Autonomie, Deliberazione n. 11/2020 e n.17/2020; Sezione Autonomie 20 novembre 2023 n. 18).

Il quesito in esame pur richiamando l'art. 13 del CCNL relativo al personale del comparto funzioni locali, non riguarda l'interpretazione di una norma contrattuale, bensì la definizione del monte salari e l'estensione della locuzione "oneri contrattuali" ai fini della quantificazione del tetto per le spese dell'Ente.

Il quesito, quindi, concerne i limiti -esterni al perimetro della contrattazione- relativi alla spesa del personale.

Sul punto si richiama quanto chiarito da questa Sezione secondo la quale *"la questione dei vincoli relativi alla spesa del personale dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte è riconducibile alla nozione di "contabilità pubblica", strumentale all'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e sussistendo, altresì, tutti gli altri requisiti individuati nelle pronunce di orientamento generale, rispettivamente, delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. SRC Lombardia N.4/2021/QMIG con diversi richiami).*

È pacifico, infatti, che solo l'interpretazione delle norme contrattuali rientra tra le funzioni che il legislatore ha attribuito all'ARAN che trova compiuta disciplina nell'art. 46 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (SS.RR. contr., n. 56/2011/QMIG, SRC Piemonte nn. 69/2019/PAR, 171/2021/PAR e 56/2023/PAR; SRC Liguria n. 27/2024/PAR).

La richiesta, per come formulata, ha carattere di generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni della Corte o di altri organi giurisdizionali.

Per le suesposte ragioni la richiesta del Presidente dell'Unione dei comuni risulta ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

MERITO

Per rispondere al quesito si ritiene di operare un sintetico richiamo alle norme dalle quale origina il dubbio dell'Ente richiedente:

- l'art. 13, comma 6, del CCNL Comparto Funzioni Locali del 16 novembre 2022 ha previsto per le progressioni tra le aree previste nel PIAO una disciplina transitoria diversa da quelle ordinarie per requisiti, criteri, selettivi, relazioni sindacali e fonte di finanziamento (cfr. parere ARAN CFL 208 del 2023). Il comma 8 dell'art. 13 prevede che tali progressioni, consentite fino al 31 dicembre 2025, *"sono finanziate anche mediante l'utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell'art.1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), in misura non superiore allo 0.55% del monte salari dell'anno 2018, relativo al personale destinatario del presente CCNL"*; le progressioni a regime sono, invece, finanziate solo dalle facoltà assunzionali;

- l'art. 1, comma 612, L. 234/2021 dopo aver previsto specifici finanziamenti per la definizione dei nuovi ordinamenti professionali del personale appartenente alle amministrazioni statali ha stabilito che *"...per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, alle finalità di cui al primo periodo si provvede mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 definite ai sensi dell'articolo 48, comma 2, del citato decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo gli indirizzi impartiti dai relativi comitati di settore ai sensi dell'articolo 47, comma 2, dello stesso decreto legislativo n. 165 del 2001, nei limiti della medesima percentuale del monte salari 2018 di cui al primo periodo"*.
- l'art. 1, comma 562, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, che stabilisce il limite storico per la spesa del personale (*"con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali"*), è tuttora vigente anche dopo le novelle legislative che hanno sostituito il patto di stabilità interno con il nuovo vincolo dell'equilibrio di bilancio, generalizzato per tutti i Comuni, a decorrere dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 762, legge 28 dicembre 2015, n. 208). Proprio su quesito dell'Unione odierna richiedente, la Sezione Autonomie ha affermato che *"L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006....La verifica del rispetto dei vincoli gravanti sugli enti partecipanti alle unioni non obbligatorie va condotta con il meccanismo del «ribaltamento» delineato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8 del 2011, salvo il caso in cui gli enti coinvolti nell'Unione abbiano trasferito tutto il personale all'unione. In tale ultima ipotesi la verifica va fatta considerando la spesa cumulata di personale dell'unione con possibilità di compensazione delle quote di spesa di personale tra gli enti partecipanti"* (cfr. n. 20/SEZAUT/2018/QMIG).

Fatta questa premessa per verificare l'assimilabilità della quota del "monte salari" agli "oneri per i rinnovi contrattuali", è necessario chiarire che non esiste una definizione normativa del monte salari e che, tuttavia, tale espressione viene convenzionalmente utilizzata in tutti i contratti collettivi per la quantificazione delle risorse da destinare al fondo per i trattamenti accessori. Rientrano in tale definizione tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento, come rilevate dai dati inviati da ciascun Ente, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, a titolo di trattamento economico sia principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori e riflessi a carico dell'amministrazione e con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive prestazioni lavorative, mentre non costituiscono base di calcolo per la determinazione del "monte salari", oltre che le voci relative agli assegni per il nucleo familiare, anche, ad esempio, i buoni pasto, i rimborsi spese etc., né concorrono alla determinazione del monte

salari gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti (cfr. *dichiarazione congiunta n. 1 CCNL comparto regioni e autonomie locali 11 aprile 2008- parere ARAN 499-15A1*).

Le molteplici norme che riportano la locuzione “oneri per rinnovi contrattuali” fanno, invece, più concreto e specifico riferimento agli incrementi retributivi riconosciuti dalla contrattazione collettiva integrativa e quelli derivanti dall’applicazione delle norme di legge, certificati, ai fini del controllo sulla compatibilità con i vincoli di bilancio, dall’organo di controllo competente ai sensi dell’art. 40-bis, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001.

Sulla scorta di tali premesse l’applicazione dei criteri di interpretazione sia letterale, che logico-sistematica delle norme sopra riportate induce a ritenere che la quota dello 0,55% del monte salari 2018, utilizzata per finanziare progressioni verticali ai sensi dell’art. 13, comma 8, del Contratto Collettivo Enti Locali 16.11.2022, non sia assimilabile agli oneri per i rinnovi contrattuali.

Sotto il profilo letterale si osserva che nessun elemento sostiene una assimilazione della quota del monte salari 2018 agli oneri per i rinnovi contrattuali, dal momento che il monte salari è un valore economico che ricomprende tutte le somme corrisposte nell’anno di riferimento per il personale, mentre gli oneri per i rinnovi contrattuali individuano il maggior -e nuovo- valore correlato alla stipula di un diverso accordo di lavoro.

Sotto l’aspetto logico-sistematico si osserva che l’art. 13, comma 4, del CCNL del 16.11.2022, rubricato “norme di prima applicazione”, attiene all’inquadramento automatico del personale nel nuovo sistema di classificazione e la riconduzione delle posizioni organizzative nella nuova tipologia di incarichi di EQ, salvaguardando (comma 4) l’attribuzione di progressioni economiche definite sulla base della previgente disciplina.

Diversamente, i commi 6 e 8 del citato art. 13 prevedono, nell’ambito della nuova classificazione del personale, e, comunque, entro il termine del 31 dicembre 2025, una progressione tra le aree non automatica, ma secondo procedura comparativa nel rispetto dei principi enunciati dall’art. 52, comma 1 bis del d.lgs. 165/2001 (“T.U.P.I.”).

Oltre, quindi, ad una distinzione che riguarda la categoria dei rinnovi, rispetto a quella delle progressioni verticali, vi è una ulteriore ripartizione rispetto a tale ultimo istituto contrattuale che attiene al regime pregresso, a quello transitorio (che è quello che qui viene in discussione), ed a quello ordinario, dal 2025 in poi.

La *ratio* di tali previsioni non è, quindi, quella di riconoscere ai dipendenti benefici indipendenti dall’autonomia decisionale dell’Ente, come avviene per gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali e relativi arretrati, bensì quella di valorizzare le professionalità dei dipendenti con le progressioni comparative da finanziare “*mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 ...nei limiti*

della medesima percentuale del monte salari 2018 ...” (così il citato art. 1, comma 612, L. 234/2021).

Diversi gli istituti, diverse le procedure ed i meccanismi di applicazione, diverse le fonti di finanziamento e diversi i parametri di riferimento, quand’anche riconducibili alle stesse fonti (“oneri” e “monte salario”), sicché, ad avviso della Sezione, le risorse indicate dalla citata legge non sono assimilabili agli oneri per rinnovi contrattuali perché, sebbene facciano riferimento nelle modalità di calcolo al monte salari del 2018, quindi, a tutte le somme corrisposte ai dipendenti nel 2018, hanno diversa natura, *ratio* e funzione, in quanto preordinate a progressioni economiche correlate a procedure comparative e non automatiche.

In definitiva, l’interpretazione letterale e logico-sistematico dell’art. 13 del CCNL 16.11.2022 e dell’art. 1, comma 612, legge n. 234/2021, conduce a ritenere che la quota del monte salari 2018, utilizzata per finanziare progressioni verticali ai sensi del comma 8, dell’art. 13, non sia assimilabile agli oneri per i rinnovi contrattuali e quindi non possa essere esclusa dai tetti di spesa secondo la previsione dell’art. 1, comma 562, della legge 296/2006 e s.m.i..

Invero, la definizione e la limitazione delle risorse integrative destinate alla progressione tra aree è da porre nella diversa e più importante finalità del legislatore di una ampia revisione dei sistemi di classificazione del personale e non è in alcun modo legata alla logica dei rinnovi contrattuali con predisposizione delle relative risorse. E ciò chiaramente emerge dai lavori preparatori sull’art. 1, comma 612, della legge n. 234/2021 che *“in base alla riformulazione operata dal Senato, concerne le risorse finanziarie per la definizione, da parte dei contratti collettivi nazionali per il triennio 2019-2021, dei nuovi ordinamenti professionali del personale non dirigente delle amministrazioni pubbliche, sulla base dei lavori delle commissioni paritetiche per la revisione dei sistemi di classificazione professionale previste dai contratti collettivi precedenti (relativi al triennio 2016-2018)”*.

In conclusione, le risorse per la progressione tra aree sono finanziate e integrate anche mediante l’utilizzo delle risorse determinate ai sensi dell’art. 1, comma 612, della L. n. 234 del 30.12.2021 (Legge di Bilancio 2022), secondo la misura percentuale suindicata, ma dal richiamo parametrico al monte salari non può in alcun modo dedursi una assimilazione tra tali risorse e gli oneri per i rinnovi contrattuali (né, si ritiene *incidenter*, tra i due diversi istituti contrattuali), con l’effetto di prodursi il superamento del tetto di spesa stabilito dalla legge.

P.Q.M

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, esprime il seguente parere in merito al quesito formulato dall’Unione dei Comuni Almè e Villa d’

Almè “la quota dello 0,55% del monte salari 2018, utilizzata per finanziare progressioni verticali ai sensi dell’art. 13 comma 8 del Contratto Collettivo Enti Locali 16/11/2022, non è assimilabile agli oneri per i rinnovi contrattuali”.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 22 maggio 2024.

Il Relatore
Maura Carta

Il Presidente
Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il
03.06.2024

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)