

<https://leautonomie.asmel.eu/>

Il controllo dei revisori sui contratti decentrati è obbligatorio e necessario. Il silenzio assenso non è ammissibile

14/11/2022 Luigi Oliveri Pubblico Impiego

Su Nt+, con l'articolo "Accordi integrativi, il nuovo contratto conferma la validità della delibera di giunta senza parere preventivo del revisore" Corrado Mancini affronta il tema della previsione nei Ccnl della norma che consente alle amministrazioni di autorizzare la sottoscrizione definitiva dei contratti decentrati facendo a meno del parere dei revisori che non si pronuncino nei termini fissati dai Ccnl. L'Autore muove una serie di critiche alla disposizione contrattuale ed avanza più di una perplessità, anche alla luce di una giurisprudenza civile e contabile non proprio in linea con le previsioni del Ccnl.

L'Articolo 40, comma 5-ter, d.lgs 165/2001: "Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile".

Chi controlla, negli enti locali, questi aspetti? Purtroppo non le sezioni regionali della Corte dei conti, come sarebbe stato corretto aspettarsi, ma **gli organi di revisione. Lo stabilisce l'articolo 40-bis, comma 1, del d.lgs 165/2001:** "Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dal collegio dei revisori dei conti, dal collegio sindacale, dagli uffici centrali di bilancio o dagli analoghi organi previsti dai rispettivi ordinamenti. Qualora dai contratti integrativi derivino costi non compatibili con i rispettivi vincoli

di bilancio delle amministrazioni, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 40, comma 3-quinquies, sesto periodo”.

D'altra parte, l'articolo 40, comma 3-sexies, del d.lgs 165/2001, dispone che “A corredo di ogni contratto integrativo le pubbliche amministrazioni, redigono una relazione tecnico-finanziaria ed una relazione illustrativa, utilizzando gli schemi appositamente predisposti e resi disponibili tramite i rispettivi siti istituzionali dal Ministero dell'economia e delle finanze di intesa con il Dipartimento della funzione pubblica. Tali relazioni vengono certificate dagli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1”.

Il corpus normativo qui ricordato evidenzia, senza dare adito ad alcuna incertezza che:

1. la contrattazione decentrata integrativa è gerarchicamente subordinata a quella nazionale; la contrattazione decentrata può svolgersi solo entro gli spazi consentiti dalla legge e dai Ccnl;
2. la contrattazione decentrata non può violare i vincoli, né normativi, né finanziari, imposti da leggi e Ccnl, a pena di nullità;
3. è obbligatorio un controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione integrativa, sia coi vincoli di bilancio, sia con quelli disposti dalle leggi;
4. negli enti locali, tale controllo deve essere svolto dagli organi di revisione;
5. gli organi di revisione non possono non essere coinvolti nel procedimento di sottoscrizione dei contratti decentrati, poiché debbono comunque certificare le relazioni tecnico-finanziaria e illustrativa, che corredano obbligatoriamente i contratti decentrati. Appare evidente che tale certificazione debba comprendere le funzioni di controllo sul rispetto dei vincoli finanziari e normativi previsti dalla legge.

In questo corpus normativo, si innesta l'articolo 8, comma 6, del Ccnl 21.5.2018, il cui contenuto viene ripreso in modo identico dalla preintesa del Ccnl 2019-2021, ai sensi del quale “Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e la relativa certificazione degli oneri sono effettuati dall'organo di controllo competente ai sensi dell'art. 40-bis, comma 1 del

D.Lgs.n.165/2001. A tal fine, l'ipotesi di contratto collettivo integrativo definita dalle parti, corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica, è inviata a tale organo entro dieci giorni dalla sottoscrizione. In caso di rilievi da parte del predetto organo, la trattativa deve essere ripresa entro cinque giorni. **Trascorsi quindici giorni senza rilievi, l'organo di governo competente dell'ente può autorizzare il presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione del contratto".**

I Ccnl, dunque, intervengono direttamente sulla procedura relativa ai controlli sulla contrattazione decentrata, con una norma indirettamente rivolta agli organismi di revisione che:

1. fissa implicitamente un termine entro il quale essi debbono pronunciarsi sulle preintese della contrattazione decentrata, determinato in 15 giorni dalla ricezione della preintesa;
2. dispone, qualora entro tale termine l'organo di revisione non muova rilievi, una sorta di "silenzio assenso", dando modo alla giunta, organo competente nel caso di specie, ad autorizzare il presidente della delegazione trattante di parte pubblica a sottoscrivere definitivamente il contratto.

La domanda da porsi, al di là della possibilità concreta che i revisori non si esprimano in via preventiva su vincoli di bilancio e di altra natura, è se i Ccnl possano disciplinare modi e tempi con ed entro i quali i revisori esercitano la loro funzione di controllo.

La risposta è semplice e non può che essere negativa: i Ccnl non hanno nessuna titolarità giuridica a disporre come e in quanto tempo gli organi di revisione debbono esercitare il controllo.

Allo scopo, basta semplicemente evidenziare che:

1. i Ccnl possono regolare esclusivamente i rapporti di lavoro tra datore pubblico e lavoratori; organismi come i revisori dei conti sono totalmente estranei al campo d'azione dei contratti collettivi, perché non ne sono parte, sicché ogni disposizione che i Ccnl rivolgano a soggetti estranei alla regolazione dei rapporti alla quale sono abilitati risulta inefficace, anzi inesistente e dunque nulla;

2. le materie delle quali possono interessarsi i Ccni sono definite dall'articolo 40, comma 1, del d.lgs 165/2001 e tra queste, ovviamente, non rientra in alcun modo la definizione di modi e tempi dell'esercizio del controllo sul rispetto dei vincoli di bilancio e finanziari a carico da parte dei revisori, visto che tale controllo è regolato direttamente dalla legge e che si tratta dell'esercizio di una funzione pubblicistica, sottratta totalmente alla contrattazione.

Qual è, allora, la conclusione da trarre? Che la previsione della contrattazione collettiva volta a consentire di fare a meno del parere dei revisori se entro 15 giorni dalla ricezione della preintesa sul decentrato non facciano rilievi, è da considerare inoperante.

Oltre tutto, tornando ad un inciso evidenziato prima, non si ha modo di capire come materialmente i revisori possano essere estranei al procedimento di controllo. E' lo stesso articolo 8, comma 6, del Ccni 21.5.2018 a stabilire che l'ipotesi di contratto decentrato debba essere trasmessa entro 10 giorni ai revisori "corredata dalla relazione illustrativa e da quella tecnica". Ma, poiché, ai sensi dell'articolo 40, comma 3-sexies, dette relazioni "vengono certificate dagli organi di controllo", gli organi di controllo, coincidenti coi revisori, debbono necessariamente esprimersi sul contenuto dei contratti, quanto meno mentre certificano le connesse relazioni. **Ed è in tale sede di certificazione che i revisori debbono necessariamente esprimersi espressamente, certificando o, appunto, muovendo rilievi.**

Se le relazioni non sono certificate, non è lecito sottoscrivere il contratto, per carenza assoluta di un elemento procedurale indefettibile.

Nè l'inerzia dei revisori può essere rimediata dall'iniziativa degli organi di governo. La sentenza della Cassazione, Sezione Lavoro, 21.2.2022, n. 5679 sancisce: "Errato è altresì l'assunto della Corte di merito secondo cui, ad impedire la rilevanza del vizio, potrebbe stare la successiva delibera comunale di recepimento di quell'Accordo.

Infatti, una tale delibera, se fondata su un Accordo Integrativo invalido, sarebbe a propria volta illegittima e dovrebbe essere disapplicata ed è altresì nota l'impossibilità per la P.A. di riconoscere trattamenti ai propri dipendenti, se non sulla base di (valide) previsioni della contrattazione collettiva (tra le molte, v. Cass. 4 maggio 2021, n. 11645; Cass. 15 giugno 2018, n. 15902)".

Dunque, occorre rassegnarsi a considerare le previsioni dei Ccnl tese ad introdurre quella sorta di silenzio assenso dei revisori come viatico alla sottoscrizione definitiva come se non esistessero.

In ogni caso, il silenzio o assenza di rilievi dei revisori non può sottrarre il contratto decentrato dal rischio di violazione di vincoli finanziari e normativi. I revisori conservano in ogni caso la possibilità di muovere rilievi anche successivamente al termine – inesistente – posto dai Ccnl.

E', piuttosto, compito degli enti locali stabilire mediante gli incarichi di funzione sottoscritti coi componenti degli organi di revisione le "regole di ingaggio", fissando modi e termini entro i quali i componenti debbono rendere la propria prestazione. La sede propria, quindi, di definizione del termine entro il quale i revisori debbono esprimersi sulle ipotesi di contratti decentrati è quella del loro incarico o di atti di gestione ivi disciplinati. Per altro, appare del tutto privo di senso e utilità che l'attività di controllo dei revisori, connessa all'esecuzione di una prestazione di servizio da rendere all'ente e perciò remunerata, possa tradursi in un'inerzia e un silenzio assenso. **I revisori debbono essere chiamati ad esprimersi in modo esplicito, adempiendo solo in tal modo in modo corretto e completo al proprio mandato.**