

**Scheda n. 12 – 8 giugno 2018**

**Il Fondo risorse decentrate 2018**

*Luca Di Donna, Maurizio Delfino*



scheda informativa



## Premessa

In data 21 maggio 2018, Aran e Organizzazioni sindacali hanno firmato in via definitiva il contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i circa 467.000 dipendenti pubblici appartenenti al comparto Funzioni locali, che comprende regioni, enti locali, camere di commercio e altri enti territoriali.

L'accordo appena sottoscritto va ad iscriversi in un quadro normativo mutato rispetto a quello che ha caratterizzato le precedenti tornate contrattuali. Indubbio rilievo assumono, in tale contesto, le novità recate al D.Lgs. 150 del 2009 ed al D.Lgs. 165 del 2001, rispettivamente, dai decreti legislativi n. 74 e 75, entrambi emanati il 25 maggio 2017, in attuazione del processo di riorganizzazione del lavoro alle dipende delle pubbliche amministrazioni avviato con la c.d. Riforma Madia.

Detti interventi normativi hanno, tra l'altro, inciso sulla materia della contrattazione integrativa operando, in controtendenza rispetto alle direttrici della c.d. riforma Brunetta, una riconsiderazione del rapporto tra fonte normativa e fonte contrattuale che assegna valenza centrale al contratto collettivo nella regolazione del rapporto di lavoro pubblico, sia pure nelle materie affidate alla contrattazione collettiva (art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 165 del 2001).

Alla fonte pattizia il D.Lgs. 75 del 2017 ha assegnato, peraltro, un importante obiettivo di riordino, razionalizzazione e semplificazione delle procedure di quantificazione e di costituzione del fondo del salario accessorio anche al fine di *"consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti del personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi"* (cfr. art. 40, comma 4-ter d.lgs. 165 del 2001). Esigenza chiaramente manifestata in seguito altresì dal Comitato di settore, che col suo Atto di indirizzo aveva sollecitato il superamento degli eccessivi tecnicismi gestionali che caratterizzavano il precedente sistema di costituzione dei fondi per la contrattazione decentrata, rivedendo, in ottica di semplificazione, gli istituti contrattuali di riferimento, in un quadro di certezza giuridica tesa a ridurre le incertezze applicative e deflettere i contenziosi.

Come tuttavia in proposito evidenziato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo nella recente delibera n. 6/SSRRCO/CCN/18, le soluzioni a tal fine individuate nel nuovo contratto non sembrano aver centrato il previsto obiettivo di semplificazione.

L'accordo, infatti, si è limitato a prevedere soltanto un semplice riassetto organico delle disposizioni che regolano la costituzione e l'utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa per l'erogazione dei trattamenti economici accessori, ma nulla di più.

Con il presente lavoro, ci proponiamo allora di esaminare in dettaglio tutti gli adempimenti che gli enti locali dovranno porre in essere per una corretta quantificazione del Fondo risorse decentrate di quest'anno.



## Il Fondo risorse decentrate 2018

Da quest'anno, la costituzione del Fondo risorse decentrate non trova più le sue regole fondamentali nell'art. 31 del CCNL del 22 gennaio 2004, bensì nell'art. 67 del nuovo CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018.

La nuova disciplina mantiene tuttavia immutata la ben nota distinzione tra risorse stabili e risorse variabili. Le prime sono quelle che presentano la caratteristica della certezza, della stabilità e della continuità nel tempo, mentre le seconde sono quelle che hanno carattere di eventualità e di variabilità. Per cui, mentre le risorse stabili si consolidano definitivamente nel tempo tra quelle destinate al finanziamento della contrattazione decentrata integrativa, le risorse variabili non possono al contrario essere automaticamente e direttamente confermate negli anni successivi.

Prima però di entrare nel merito della composizione di ciascuno dei due macroaggregati, è bene ricordare come la materia in esame sia assoggettata ad un principio di rigida tipicità, in base al quale le fonti di alimentazione delle risorse destinate alla contrattazione integrativa, sia di natura stabile che variabile, a parte gli incrementi disposti direttamente dal CCNL, sono solo quelle indicate, espressamente e tassativamente, nell'art. 67 pocanzi citato.

Sotto il profilo qualitativo, pertanto, i due errori più gravi che si possono commettere in sede di quantificazione del Fondo sono:

- l'inserimento di risorse discrezionali atipiche (c.d. di bilancio) che non trovano alcuna corrispondenza con le specifiche fonti di alimentazione del fondo previste dai CC.CC.NN.LL.;
- l'errato consolidamento di risorse inseribili nel fondo "una tantum", in base alle disposizioni dei contratti nazionali.

Rammentiamo, infine, che la quantificazione delle risorse, in quanto tale, non è materia di contrattazione, ma spetta in via esclusiva all'ente. Tuttavia il sindacato può chiedere una verifica del procedimento di calcolo seguito, visto che una quantificazione delle risorse errata, in un senso o nell'altro, potrebbe avere sicure ripercussioni sulle successive scelte negoziali.

### ***Parte stabile***

L'articolo 67, comma 1, del nuovo contratto prevede che, a decorrere dal 2018, il Fondo risorse decentrate sia costituito da un unico importo consolidato di tutte le risorse decentrate stabili, relative all'anno 2017, come certificate dai revisori, ivi comprese quelle utilizzate per finanziare le progressioni economiche e le quote di indennità di comparto gravanti sul Fondo medesimo, ma al netto di quelle che gli enti con dirigenza hanno destinato nello stesso anno al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.



Gli enti locali che nell'anno 2017 non hanno provveduto all'affidamento di incarichi di alta professionalità possono poi integrare il suddetto importo con le risorse derivanti dall'applicazione della percentuale dello 0,20% del monte salari del personale riferito all'anno 2001, secondo le previsioni dell'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.1.2004.

L'importo così calcolato, che resterà confermato con le stesse caratteristiche anche negli anni a venire, risulta essere altresì stabilmente incrementato:

- a) di un importo, su base annua, pari a Euro 83,20 per le unità di personale destinatarie del presente CCNL in servizio alla data del 31.12.2015. L'importo corrispondente a tale incremento, tuttavia, potrà integrare il Fondo soltanto a decorrere dall'anno 2019. Ricordiamo, inoltre, che il nuovo CCNL si applica a tutto il personale con rapporto di lavoro subordinato, sia a tempo determinato che indeterminato;
- b) di un importo pari alle differenze tra gli incrementi a regime di cui all'art. 64 riconosciuti alle posizioni economiche di ciascuna categoria e gli stessi incrementi riconosciuti alle posizioni iniziali; tali differenze sono calcolate con riferimento al personale in servizio alla data in cui decorrono gli incrementi e confluiscono nel Fondo a decorrere dalla medesima data. Tale clausola contrattuale persegue l'obiettivo di un'applicazione delle disposizioni concernenti gli incrementi stipendiali coerente con la volontà delle parti e tesa ad evitare che il Fondo venga impropriamente gravato anche della quota degli aumenti dei valori stipendiali di ciascuna posizione economica, aggiuntiva rispetto a quelli disposti per le posizioni iniziali o di accesso dall'esterno, il cui onere, trattandosi di aumenti disposti direttamente dal CCNL, è stato già imputato a carico delle risorse nazionali. Anche il nuovo CCNL ha infatti confermato la scelta di individuare incrementi economici diversificati e progressivi non solo per le posizioni iniziali o di accesso di ogni categoria, ma pure per tutte le posizioni economiche di sviluppo. Questo incremento specifico deve essere inteso, più chiaramente, come differenza tra l'incremento stipendiale attribuito, ad esempio, al lavoratore in posizione C3, rispetto a quello riconosciuto al lavoratore in C1. Lo stesso differenziale retributivo, (C3 meno C1 corrisponde alla differenza tra € 78,10 mensili ed € 74,16 mensili ed è pari ad € 3,94 mensili e a € 47,28 annui, cui deve sempre aggiungersi la quota di tredicesima mensilità) naturalmente, si traduce, in pratica, in una corrispondente rideterminazione dell'importo già in godimento a titolo di progressione economica; come ulteriore conseguenza questo stesso importo determina anche un altrettanto corrispondente aumento del "fondo per le progressioni economiche orizzontali" di cui all'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999;
- c) dell'importo corrispondente alle retribuzioni individuali di anzianità e degli assegni ad personam non più corrisposti al personale cessato dal servizio, compresa la quota di tredicesima mensilità; detto importo confluisce stabilmente nel Fondo dell'anno successivo alla cessazione dal servizio in misura intera in ragione d'anno. Siamo perciò in presenza di un valore che si stratifica negli anni, man mano che si verificano nuove cessazioni;



- d) di eventuali risorse riassorbite ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. A seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, l'allora D.Lgs. n. 29/1993 aveva stabilito il principio secondo il quale tutti i trattamenti economici dei dipendenti pubblici dovessero essere previsti esclusivamente nei contratti collettivi di lavoro, nazionali o decentrati, rendendo di conseguenza privi di efficacia, a far data dall'entrata in vigore del relativo rinnovo contrattuale, tutti i regolamenti o atti amministrativi che attribuivano incrementi retributivi non previsti da contratti. Per questa ragione, la stessa norma aveva perciò altresì previsto che eventuali trattamenti economici più favorevoli in godimento venissero riassorbiti e i risparmi di spesa che ne fossero conseguiti andassero ad incrementare le risorse disponibili per la contrattazione collettiva. Oggi analoga disposizione è contenuta nell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001.
- e) degli importi necessari a sostenere a regime gli oneri del trattamento economico di personale trasferito, anche nell'ambito di processi associativi, di delega o trasferimento di funzioni, a fronte di corrispondente riduzione della componente stabile dei Fondi delle amministrazioni di provenienza, ferma restando la capacità di spesa a carico del bilancio dell'ente, nonché degli importi corrispondenti agli adeguamenti dei Fondi previsti dalle vigenti disposizioni di legge, a seguito di trasferimento di personale, come ad esempio l'art. 1, commi da 793 a 800, della legge n. 205/2017. In caso di decentramento o delega di funzioni (anche nell'ambito di processi associativi), dunque, l'amministrazione conferente deve trasferire a quella ricevente non solo le risorse strumentali per permettere di offrire il servizio collegato alle funzioni trasferite, ma anche le risorse umane correlate. Corrispondentemente vanno ridotte le risorse decentrate del Fondo dell'ente che trasferisce le funzioni ed incrementate quelle dell'ente che le riceve;
- f) dell'importo corrispondente agli eventuali minori oneri che deriveranno dalla riduzione stabile di posti di organico del personale della qualifica dirigenziale, sino ad un importo massimo corrispondente allo 0,2% del monte salari annuo della stessa dirigenza. **La particolare disciplina in esame, tuttavia, come espressamente precisato dalla stessa clausola contrattuale, può trovare applicazione esclusivamente presso le Regioni;**
- g) degli importi corrispondenti a stabili riduzioni delle risorse destinate alla corresponsione dei compensi per lavoro straordinario, ad invarianza complessiva di risorse stanziare. Pertanto, ove a seguito della verifica prevista dall'art. 14, comma 3, del CCNL dell'1.4.1999 e della conseguente adozione di interventi organizzativi di razionalizzazione dei servizi (che si sono tradotti in una stabile riduzione del ricorso al lavoro straordinario), siano stati accertati a consuntivo risparmi nell'utilizzo delle risorse destinate a compensare il lavoro straordinario, gli stessi potranno considerarsi stabilizzati nell'ambito delle risorse decentrate di cui all'art. 67. Ciò vale, ovviamente, solo a condizione che l'ente non ritenga di avvalersi della facoltà di valutare anno per anno le effettive esigenze organizzative e quindi decidere anche anno per anno per l'accantonamento periodico e non stabile dei risparmi medesimi;



- h) delle risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 5, lett. a), dell'art. 67 più volte citato, il quale prevede la possibilità per gli enti di destinare apposite risorse alla componente stabile del Fondo in caso di incremento delle dotazioni organiche, al fine di sostenere gli oneri dei maggiori trattamenti economici del personale. Il richiamo va immediatamente all'art. 15, comma 5, del contratto del 1° aprile 1999. Giova dunque chiarire che, per gli eventuali incrementi in questione, non può essere sufficiente la semplice rideterminazione in aumento dei posti in organico, ma occorre anche che siano assunti in servizio i lavoratori addetti alla copertura dei predetti posti, in quanto, secondo i comuni principi di correttezza e buona fede, solo le nuove assunzioni creano reali condizioni per giustificare e legittimare l'aumento delle risorse decentrate.

La somma delle suindicate fonti di finanziamento consente di definire l'importo complessivo delle risorse stabili, destinate a finanziare compensi, decisi in sede decentrata, che hanno anch'essi la caratteristica della certezza e della stabilità nel tempo, con la conseguente riduzione, altrettanto stabile, della somma complessiva annua realmente disponibile e utilizzabile.

#### ***Parte variabile***

---

Questa seconda categoria di risorse comprende le fonti di finanziamento eventuali e variabili indicate nell'art. 67, comma 3, del nuovo CCNL. Le risorse variabili, per la parte più consistente, dipendono prevalentemente da un apprezzamento istituzionale che deve tradursi in una preventiva e specifica allocazione (motivata) nel bilancio dell'ente (art. 48, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001).

Questa tipologia di risorse eventuali, per il loro carattere di incertezza sia nelle quantità sia nel tempo, potranno essere utilizzate, secondo le previsioni della contrattazione integrativa, solo per interventi di incentivazione salariale che abbiano le caratteristiche tipiche del salario accessorio e quindi con contenuti di variabilità e di eventualità nel tempo, con prioritaria attenzione ai premi correlati alla performance individuale, cui bisognerà destinare almeno il 30% di tali risorse (art. 68, comma 3, del CCNL siglato il 21 maggio scorso).

Le fonti di alimentazione di tale tipologia di risorse sono le seguenti:

- a) risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 43 della legge n. 449/1997, anche tenuto conto di quanto esplicitato dall'art. 15, comma 1, lett. d) del CCNL dell'1.4.1999, come modificato dall'art. 4, comma 4, del CCNL del 5.10.2001. Trattasi pertanto di risorse afferenti: a) contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi; b) convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari; c) contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali. Ove



dovessero ritenersi sussistenti i presupposti per la effettiva applicazione delle previsioni contenute nell'art. 43 della legge n. 449/1997, l'ente potrà acquisire le relative risorse, la cui entità dovrebbe essere predefinita in un apposito regolamento, nel rispetto delle previsioni di legge;

- b) quota dei risparmi conseguiti e certificati in attuazione dell'art. 16, commi 4, 5 e 6 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, e cioè il 50% delle economie derivanti dall'attuazione dei piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa;
- c) risorse derivanti da disposizioni di legge che prevedano specifici trattamenti economici in favore del personale, da utilizzarsi secondo quanto previsto dalle medesime disposizioni di legge. Gli esempi tipici di tale casistica sono le disposizioni dell'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016, in materia di incentivi per funzioni tecniche; quelle dell'art. 3, comma 57, della legge n. 662/1996 e dell'art. 59, comma 1, lett. p) del D.Lgs. n. 446/1007, in materia di recupero evasione ICI; quelle dell'art. 32, comma 40, del D.L. n. 269/2003 convertito nella legge n. 326/2003, in materia di attività istruttorie per il condono edilizio; quelle dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014 convertito nella legge n. 114/2014, in materia di compensi professionali degli avvocati; i compensi ISTAT, come previsto dall'art. 70-ter del nuovo CCNL;
- d) gli importi una tantum corrispondenti alla frazione di RIA non più corrisposti al personale cessato dal servizio, calcolati in misura pari alle mensilità residue dopo la cessazione, computandosi a tal fine, oltre ai ratei di tredicesima mensilità, le frazioni di mese superiori a quindici giorni. Anche in questo caso, come già visto in precedenza per l'incremento della parte stabile, l'importo confluisce nel Fondo dell'anno successivo alla cessazione dal servizio;
- e) gli eventuali risparmi accertati a consuntivo derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario di cui all'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999. Resta perciò confermata la possibilità per gli enti di incrementare le risorse variabili del Fondo con i risparmi derivanti semplicemente dal mancato utilizzo nell'anno precedente delle ore di lavoro straordinario (senza cioè alcun intervento organizzativo preventivo di stabile riduzione di queste);
- f) risorse di cui all'art. 54 del CCNL del 14.9.2000, con i vincoli di destinazione ivi indicati. L'art. 54 appena citato stabilisce che *“gli enti possono verificare (...) se esistano le condizioni finanziarie per destinare una quota parte del rimborso spese per ogni notificazione di atti dell'amministrazione finanziaria al Fondo (...) per essere finalizzata all'erogazione di incentivi di produttività a favore dei messi notificatori”*. Giova ricordare, in proposito, che l'art. 34 della legge n. 28/1999 dispone che, a decorrere dal 27 luglio 1991 e fino all'entrata in vigore della disciplina concernente il riordino dei compensi spettanti ai comuni per la notificazione degli atti a mezzo dei messi comunali su richiesta di uffici della pubblica amministrazione, *“al comune spetta, ove non corrisposta, la somma di lire tremila (poi rideterminata in L. 10.000 dal DM 14.3.2000) per ogni singolo atto dell'Amministrazione finanziaria notificato”*;



- g) risorse destinate ai trattamenti economici accessori del personale delle case da gioco secondo le previsioni della legislazione vigente e dei relativi decreti ministeriali attuativi;
- h) una somma corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del comma 4 dell'art. 67 più volte citato, il quale prevede la possibilità per gli enti di integrare la parte variabile del Fondo sino ad un importo massimo corrispondente all'1,2% su base annua, del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza. In questo caso il richiamo va all'art. 15, comma 2, del contratto del 1° aprile 1999, anche se i presupposti cui è subordinata l'applicazione di questa nuova disciplina contrattuale cambiano notevolmente rispetto a quelli che contraddistinguevano la previgente normativa. In passato, infatti, l'art. 15, comma 4, dello stesso CCNL del 1° aprile 1999, condizionava tale incremento al previo accertamento, da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità. Da ciò ne discendeva che il predetto incremento non poteva perciò essere deliberato qualora il nucleo di valutazione o il servizio di controllo interno non fossero stati costituiti o, pur costituiti, non avessero effettuato gli accertamenti di propria competenza. Il nuovo CCNL, invece, semplifica notevolmente le cose, limitandosi a prevedere che *“in sede di contrattazione integrativa, ove nel bilancio dell'ente sussista la relativa capacità di spesa, le parti verificano l'eventualità dell'integrazione”*. La possibilità di incrementare la parte variabile del Fondo in applicazione della citata clausola contrattuale non pare perciò conoscere ora altro limite che quello dell'effettiva capacità di spesa di ciascun ente (unitamente all'ineludibile obbligo di rispettare il limite di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, come si dirà più diffusamente in seguito). Non si capisce bene per quale motivo le parti contrattuali abbiano demandato alla contrattazione integrativa la verifica della effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti l'eventuale integrazione del Fondo, visto che a questo punto, come detto, tutto dipende esclusivamente dalle capacità di bilancio dei singoli enti. In ogni caso, tale previsione non può essere interpretata nel senso che anche la definizione dell'entità delle eventuali risorse aggiuntive derivanti dalla applicazione delle sopra richiamate previsioni sia oggetto di contrattazione;
- i) un importo corrispondente alle eventuali risorse stanziare dagli enti ai sensi del successivo comma 5, lett. b), del ridetto art. 67, il quale, con disposizione molto simile a quella prevista dall'art. 15, comma 5, del contratto del 1° aprile 1999 (per gli effetti non connessi all'incremento della dotazione organica), consente agli enti di destinare apposite risorse alla componente variabile del Fondo per il conseguimento di specifici obiettivi, anche di mantenimento, definiti nel piano della performance o in altri analoghi strumenti di programmazione della gestione, al fine di sostenere i correlati oneri dei trattamenti accessori del personale. Tra queste risorse, peraltro, rientrano anche le attività di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale finanziate con i proventi alle violazioni del codice della strada. Alcuni hanno prontamente fatto



notare come, dal punto di vista letterale, la nuova disposizione appaia molto più “leggera” rispetto al rigido contenuto dell’articolo 15, comma 5, pocanzi citato. A ben vedere, però, molti dei presupposti cui l’Aran subordinava l’applicabilità di quest’ultima clausola contrattuale parrebbero doversi ritenere necessari, *mutatis mutandis*, anche ai fini dell’applicazione della nuova disciplina contrattuale. Invero, per ciascun obiettivo gli enti dovranno certamente ancora indicare appositi standard di risultato, tempi di realizzazione, nonché opportuni sistemi di verifica e di controllo, così da poter certificare a consuntivo l’effettiva realizzazione dello stesso. Si dovrà poi trattare di obiettivi che potranno essere conseguiti solo attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno. Inoltre, le risorse necessarie per la relativa realizzazione non potranno essere determinate in modo apodittico, senza delineare alcun parametro per la misurazione obiettiva degli ammontari stanziati (ad es. in termini di ore lavorate). Da ultimo, le risorse potranno essere rese disponibili solo a consuntivo e verranno erogate al personale in funzione del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi ai quali l’incremento è stato correlato, come risultante dalla relazione sulla performance o da altro analogo strumento di rendicontazione adottato dall’ente.

- j) integrazioni alla componente variabile del Fondo - a seguito di trasferimenti di personale, avvenuti anche nell’ambito di processi associativi, di delega o trasferimento di funzioni, ed a fronte della corrispondente riduzione ivi prevista della componente variabile dei fondi - limitatamente all’anno in cui avviene il trasferimento, al fine di garantire la copertura, nei mesi residui dell’anno, degli oneri dei trattamenti accessori del personale trasferito.

Per completezza informativa, si evidenzia che ove gli enti decidano di avvalersi delle possibilità di incremento delle risorse decentrate di cui alle precedenti lett. h) ed i), non possono comunque prescindere dalla necessaria verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli di bilancio e di contenimento della spesa per il personale, relativamente all’anno per il quale viene deciso l’incremento stesso. Gli enti che si trovino in condizioni di dissesto, nonché quelli che versino in condizioni di deficitarietà strutturale o che abbiano avviato procedure di riequilibrio finanziario, invece, soggiacciono a precise limitazioni relative allo stanziamento di risorse variabili.

### ***Le economie dell’anno precedente***

---

L’art. 68, comma 1, ultimo periodo, del nuovo CCNL espressamente dispone: *“Sono infine rese disponibili eventuali risorse residue di cui all’art. 67, commi 1 e 2, non integralmente utilizzate in anni precedenti, nel rispetto delle disposizioni in materia contabile”*.

Questa clausola contrattuale, quindi, consente di incrementare le risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa di un determinato anno solo con quelle che, pure destinate alla medesima finalità nell’anno precedente, non sono state utilizzate in tale esercizio finanziario.



Pertanto, nell'ambito di applicazione del citato art. 68, comma 1, del CCNL del 21.5.2018, rientrano gli importi delle risorse comunque definitivamente non attribuite o non utilizzate con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario, come certificati dall'organo di controllo (non possono considerarsi tali le risorse per le quali, per qualunque ragione, anche di possibile contenzioso l'ente non abbia la certezza giuridica del definitivo mancato utilizzo).

Spetta al singolo ente, nella sua autonomia gestionale, verificare, sulla base delle previsioni del contratto integrativo già stipulato e con riferimento alle risorse dei vari istituti disciplinati, se effettivamente sussistano le condizioni per la concreta attuazione della disciplina in esame.

Si coglie l'occasione anche per ricordare che:

- a) l'incremento in questione ha natura di incremento "*una tantum*", consentito cioè solo nell'anno successivo a quello in cui le risorse disponibili non sono state utilizzate, e, comunque si traduce in una implementazione delle sole risorse variabili, che, come tali, non possono essere confermate o comunque stabilizzate negli anni successivi;
- b) per effetto della loro particolare natura, solo risorse stabili non utilizzate né più utilizzabili in relazione agli anni di riferimento, possono incrementare le risorse destinate al finanziamento della contrattazione integrativa dell'anno successivo, come risorse variabili;
- c) le risorse variabili derivanti dal mancato utilizzo nell'anno di riferimento di risorse stabili, ove effettivamente non utilizzate nell'anno seguente, possono esserlo, eventualmente, di fatto, anche in anni successivi o a distanza di tempo rispetto a quello in cui si è determinato il mancato utilizzo che le ha determinate;
- d) poiché trattasi di risorse variabili, una tantum, che, come sopra detto, non possono essere confermate o stabilizzate, l'avvenuto impiego delle stesse né esaurisce ogni ulteriore utilizzabilità.

Si ricorda, inoltre, che non possono essere ricomprese nell'ambito applicativo della disposizione *de qua*, le risorse che espressamente la vigente legislazione vieta di destinare al finanziamento della contrattazione integrativa (ad es. i risparmi derivanti dall'applicazione della decurtazione del salario accessorio per i primi 10 giorni di malattia del lavoratore, ai sensi dell'art.71 della legge n. 133/2008).

Infine, poiché le risorse variabili di cui si tratta hanno carattere di variabilità e non possono essere consolidate, le stesse non possono essere utilizzate per il finanziamento di istituti del trattamento economico accessorio che richiedono solo risorse stabili (progressioni economiche; indennità di comparto; ecc.).



## **La permanenza del limite di spesa cui sono soggette le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale**

Il comma 7 dell'articolo 67 del CCNL sottoscritto il 21 maggio scorso ricorda che *“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”*.

Anche quest'anno, dunque, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna amministrazione pubblica, non potrà superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.

La chiara formulazione letterale della citata clausola contrattuale conferma inequivocabilmente l'ampiezza della latitudine applicativa della su riferita disciplina limitativa, nel cui ambito di applicazione ricade ogni genere di risorsa funzionalmente destinata ad offrire copertura agli oneri accessori del personale, senza alcuna considerazione per l'origine o la provenienza della stessa. In questo senso rilevano tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziare in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative, presentando le medesime caratteristiche funzionali di destinazione e l'idoneità ad incrementare la spesa per il trattamento accessorio del personale in ragione del loro concreto utilizzo.

Viene altresì definitivamente consolidato quell'indirizzo interpretativo che considera la retribuzione accessoria delle posizioni organizzative sottoposta al predetto limite di spesa in una prospettiva necessariamente “aggregata”, obbligando perciò l'ente all'individuazione di un tetto di spesa unitario.

Di conseguenza, in caso di riduzione delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, si determina un corrispondente ampliamento delle facoltà di alimentazione del Fondo risorse decentrate, attraverso gli strumenti a tal fine previsti dall'art. 67. Viceversa, in caso di incremento delle risorse destinate al finanziamento del trattamento accessorio degli incaricati di posizione organizzativa, l'Amministrazione dovrà operare una corrispondente riduzione del Fondo, ottenendo però a tal fine il previo consenso delle OO.SS. (si v. l'art. 7, comma 4, lett. u), del nuovo CCNL).

È noto, infine, che l'Aran e la Ragioneria Generale considerano escluse dal limite di spesa in questione le risorse utilizzate dagli enti per remunerare le prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale dipendente (parere n. 5401/2013), visto che il relativo fondo è immodificabile in aumento<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ad opposta conclusione sono tuttavia pervenute la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia (deliberazioni n. 379/2015/PAR, n. 423/2012/PAR, n. 39/2013/PAR) e quella del Friuli Venezia Giulia (delibera n. 17/2014/PAR), le quali ritengono che la latitudine precettiva del comma 2-bis dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 sia estendibile anche all'ammontare delle risorse destinate al lavoro straordinario.



## Le voci escluse dal blocco

Magistratura contabile e Ragioneria Generale dello Stato hanno ripetutamente affrontato in passato il tema della calmierazione del trattamento accessorio del pubblico impiego, fornendo in proposito dettagliati indirizzi applicativi che possono ritenersi tuttora pienamente applicabili anche in vigore del nuovo “blocco” imposto dal D.Lgs. n. 75/2017, stante la sostanziale identità di regole con la normativa previgente.

Anche se profili interpretativi di carattere letterale, sistematico e teleologico sembravano deporre univocamente per una applicazione omnicomprensiva della disposizione vincolistica, che comprendesse, indistintamente, tutte le risorse comunque gravanti sul bilancio degli enti e destinate a remunerare il trattamento accessorio del personale, si sono progressivamente consolidati nel tempo orientamenti<sup>2</sup> volti ad escludere dal regime vincolistico in parola i seguenti istituti:

- le economie aggiuntive effettivamente realizzate ai sensi dell’articolo 16, commi 4 e 5, del D.L. 98/2011 (economie derivanti dai c.d. Piani di razionalizzazione), purché il personale abbia avuto un ruolo determinante per impegno e dedizione nel raggiungimento degli obiettivi di risparmio<sup>3</sup>;
- gli incrementi del Fondo finanziati con risorse provenienti da fondi comunitari<sup>4</sup>;
- le economie del fondo anno precedente ex art. 68, comma 1, ultimo periodo, del CCNL del 21.5.2018;
- i risparmi derivanti dal mancato utilizzo delle ore di lavoro straordinario nell’anno precedente di cui all’art. 67, comma 3, lett. e) del CCNL del 21.5.2018;
- le quote per la progettazione ex art. 93, commi 7-bis e seguenti, del D.Lgs. n. 163/2006;
- i compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all’Amministrazione con spese a carico della parte soccombente;
- le risorse conto terzi individuale e conto terzi collettivo (quest’ultimo riferito ad attività non ordinariamente rese dall’Amministrazione precedentemente l’entrata in vigore del D.L. 78/2010);
- con solo riferimento al personale dirigente, le reggenze affidate a fronte di cessazioni avvenute in regime di calmierazione del Fondo.

Rimangono invece assoggettate al tetto di spesa le risorse derivanti dal recupero evasione ICI e le risorse eventualmente destinate all’incentivazione del personale della polizia locale ai sensi dell’art. 208, comma 5 bis, del D.Lgs. n. 285/1992 e successive modificazioni (codice della strada).

<sup>2</sup> Si veda in particolare la circolare della RGS n. 16/2012, le cui indicazioni sono state poi successivamente sempre ribadite.

<sup>3</sup> Cfr. Delibera della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 34/SEZAUT/2016/QMIG.

<sup>4</sup> Cfr. Delibera della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 20/SEZAUT/2017/QMIG.



Possiamo poi considerare finalmente definita l'annosa questione dell'inclusione, o meno, nel predetto limite di spesa degli incentivi per funzioni tecniche previsti dall'art. 113 del nuovo codice degli appalti (apparentemente differenti dagli incentivi alla progettazione visti in precedenza).

Sul punto si è infatti pronunciata<sup>5</sup> di recente la Sezione Autonomie della Corte dei conti, la quale ha affermato il principio, di portata nomofilattica, secondo cui *“Gli incentivi disciplinati dall’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall’art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall’art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017”*.

I Giudici hanno invero fatto rilevare che, con un intervento volto a tipizzare espressamente l'allocazione in bilancio degli incentivi per le funzioni tecniche, il legislatore (che, in tal modo, ha reso “ordinamentale” il disposto di cui all'art. 113 citato) abbia voluto dare maggiore risalto alla finalizzazione economica degli interventi cui accedono tali risorse, nonostante i possibili dubbi che ne potrebbero conseguire sul piano della gestione contabile. Pur permanendo l'esigenza di chiarire le specifiche modalità operative di contabilizzazione, la novella di cui all'art. 1, comma 526, della legge n. 205/2017 impone perciò che l'impegno di spesa, ove si tratti di opere, vada assunto nel titolo II della spesa, mentre, nel caso di servizi e forniture, deve essere iscritto nel titolo I, ma con qualificazione coerente con quella del tipo di appalti di riferimento.

Pertanto, il legislatore, con norma innovativa contenuta nella legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che i predetti incentivi gravano su risorse autonome e predeterminate del bilancio (indicate proprio dal comma 5-bis dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016) diverse dalle risorse ordinariamente rivolte all'erogazione di compensi accessori al personale. Per il Collegio, quindi, gli incentivi per le funzioni tecniche devono ritenersi non soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75 del 2017.

Il Collegio ha però anche chiaramente affermato che la novella in esame non costituisce una norma di interpretazione autentica e, pertanto, non ha effetti retroattivi.

Come stabilito, infine, nella dichiarazione congiunta n. 5 allegata al CCNL del 21.5.2018, gli incrementi del Fondo previsti dall'art. 67, comma 2, lett. a) e b), dello stesso contratto, non saranno assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica.

Grazie a questa precisazione spuntata nella versione finale del testo, si evita così che lo specifico fondo per le progressioni economiche orizzontali di quest'anno risulti impropriamente gravato dei maggiori incrementi stipendiali riconosciuti al personale già in godimento di progressione economica orizzontale rispetto a quelli disposti per le posizioni iniziali o di accesso dall'esterno. Dall'anno prossimo, inoltre, gli enti locali potranno effettivamente contare su un incremento di

---

<sup>5</sup> Cfr deliberazione n. 6/SEAUT/2018/QMIG.



parte stabile pari a Euro 83,20 per ogni unità di personale a tempo determinato o indeterminato in servizio alla data del 31.12.2015.

Qualcuno obietta che le dichiarazioni congiunte allegate ai CCNL non possono essere considerate come clausole contrattuali in senso proprio, aventi cioè portata normativa e prescrittiva (né essere equiparate alle stesse) e, conseguentemente, non possono legittimare alcuna maggiore spesa. A ben vedere, però, la delibera<sup>6</sup> con cui le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno positivamente certificato l'ipotesi di CCNL del comparto Funzioni locali prende espressamente atto del contenuto della suddetta dichiarazione congiunta, avallandone perciò implicitamente i relativi effetti finanziari.

Molti, poi, si sono chiesti come mai il contratto non abbia escluso dal tetto di spesa anche l'incremento di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.1.2004 (di importo pari allo 0,20% del monte salari dell'anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza). La ragione è semplice: non si tratta in realtà di un vero e proprio incremento rispetto al 2016. Per espressa previsione del comma 5 dell'art. 10 del citato CCNL del 22.1.2004, infatti, negli enti con dirigenza queste ulteriori risorse avrebbero già dovuto confluire tra le risorse decentrate stabili (ed in particolare nello specifico "fondo per la retribuzione di posizione e di risultato" di cui all'art. 17, comma 2, lett. c) del CCNL dell'1.4.1999), mentre negli enti privi di dirigenza avrebbero invece dovuto aumentare le disponibilità finanziarie già utilizzate per il pagamento degli incarichi di posizione organizzativa, permanendo il vincolo per le alte professionalità. Come in proposito suggerito dall'Aran<sup>7</sup>, peraltro, anche gli enti di questa seconda categoria non intenzionati ad istituire posizioni di responsabilità di alta professionalità avrebbero dovuto calcolare e accantonare le risorse in questione, dall'anno 2003 compreso.

Sappiamo, però, che non sono pochi gli enti che, consapevoli dell'impossibilità di utilizzare queste risorse per altri fini, hanno ommesso di effettuare i relativi accantonamenti, pur essendo in possesso dei necessari requisiti. Per questi enti l'incremento in questione sembrerebbe tradursi, di fatto, in un aumento del fondo del salario accessorio rispetto all'anno base preso a riferimento dal tetto di spesa di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017: ma a ben vedere non è esattamente così, in quanto, come detto, la somma avrebbe già dovuto essere presente nel 2016 e quindi già quantificata, in prima battuta, per il limite.

Al riguardo giova richiamare la pronuncia della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia n. 379/2015/PAR, nella quale il Collegio aveva evidenziato che, pur restando esclusa la possibilità di inserire in sede di nuova costituzione del Fondo le risorse erroneamente decurtate in anni precedenti, il comune interessato potesse comunque procedere alla corretta determinazione del parametro cui ancorare il tetto retributivo.

Tale soluzione ermeneutica, ha in seguito affermato la Sezione regionale abruzzese con delibera n. 58/2016/PAR, parrebbe corroborata dal dato che la Sezione delle Autonomie della Corte (deliberazione 21 ottobre 2014, n. 26) ha di recente chiarito come la soggiacenza alle disposizioni

---

<sup>6</sup> Cfr deliberazione n. n. 6/SSRRCO/CCN/18.

<sup>7</sup> Si veda l'orientamento applicativo RAL097.



di contenimento del trattamento accessorio prescinde dalla circostanza che la voce di detto trattamento sia finanziato dal fondo per la contrattazione decentrata. Quanto sopra riportato pare allora espressione di un più generale principio secondo cui, ai fini del tetto per il trattamento accessorio, la quantificazione del medesimo debba essere operata indipendentemente dall'effettiva destinazione delle relative risorse.

*Seminario formativo in house*

## **IL NUOVO CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO**

### **PRESENTAZIONE**

Il 21 maggio 2018, Aran e Organizzazioni sindacali hanno firmato in via definitiva il contratto collettivo nazionale di lavoro 2016-2018 per i circa 467.000 pubblici dipendenti appartenenti al comparto Funzioni locali, che comprende regioni, enti locali, camere di commercio e altri enti territoriali.

La firma è intervenuta dopo i prescritti pareri di legge e la positiva certificazione della Corte dei Conti.

Con la sottoscrizione definitiva, il contratto è dunque pienamente applicabile.

Il contratto riconosce aumenti tabellari a regime, compresi tra 52 e 92 Euro al mese ed un elemento perequativo della retribuzione, corrisposto mensilmente fino al 31/12/2018, con valori più elevati per le categorie e posizioni economiche collocate nelle fasce più basse della scala parametrica, fino a 30 euro/mese. Sono riconosciuti anche gli arretrati contrattuali per il periodo 2016-2017.

Dalla fine del 2018, con decorrenza 2019, è previsto, infine, un incremento dei Fondi destinati alla contrattazione integrativa.

L'accordo interviene sulle relazioni sindacali e su molti aspetti normativi (assenze, permessi e congedi, orario di lavoro ore, ferie, codici disciplinari, rapporti di lavoro flessibile). C'era infatti la necessità di riscrivere alcune parti del contratto superate dalle norme di legge vigenti o non più attuali.

Tra i nuovi istituti si segnalano: i permessi per l'effettuazione di terapie, visite specialistiche ed esami diagnostici; la disciplina delle ferie solidali, che consente ai dipendenti con figli minori in gravi condizioni di salute, che necessitino di una particolare assistenza, di poter utilizzare le ferie cedute da altri lavoratori

Altre novità rilevanti riguardano le tutele introdotte per le donne vittime di violenza le quali, oltre al riconoscimento di appositi congedi retribuiti, potranno avvalersi anche di una speciale aspettativa.

Per le stesse, viene altresì prevista la possibilità di ottenere il trasferimento ad altra sede in tempi rapidi e con procedure agevolate.



Sono state anche ampliate le tutele riconosciute in caso di malattie gravi che richiedano terapie salvavita (quali chemioterapia ed emodialisi): infatti, le condizioni di miglior favore, prima circoscritte ai soli giorni di assenza nei quali si effettuano le terapie, sono estese anche al periodo successivo nel quale sia impossibile tornare al lavoro, per gli effetti invalidanti dovuti alle terapie effettuate. Il contratto ha inoltre recepito le nuove disposizioni sulle Unioni civili, prevedendo che tutte le tutele del contratto riferite al matrimonio riguardino anche ciascuna delle parti dell'unione civile.

In materia di relazioni sindacali, il contratto definisce regole semplificate che valorizzano gli istituti della partecipazione sindacale, nel rispetto dei distinti ruoli dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali. In questo ambito, è stato previsto un nuovo Organismo paritetico, per gli enti con più di 300 dipendenti, che ha il compito di instaurare un dialogo costruttivo e collaborativo con le organizzazioni sindacali. Sono state anche riviste ed aggiornate le materie attribuite alla contrattazione integrativa, con l'obiettivo di chiarirne il contenuto e la portata.

Si è provveduto, inoltre, ad aggiornare le tipologie di rapporto di lavoro flessibile con particolare riguardo ai contratti di lavoro a tempo determinato, in coerenza con i principi di non discriminazione più volte affermati anche a livello europeo e con le modifiche normative recentemente introdotte. A tal fine, sono state estese ai dipendenti con contratto a termine alcune tutele (ad esempio, in materia di ferie e di diritto allo studio). Presso ciascuna amministrazione, è stato inoltre previsto un tetto complessivo per i rapporti di lavoro flessibile.

Il nuovo contratto collettivo ha operato anche una revisione del codice disciplinare dei dipendenti pubblici, prevedendo specifiche sanzioni in caso di assenze ingiustificate in prossimità dei giorni festivi o per assenze collettive.

Alla luce delle recenti modifiche legislative, è stato individuato, un nuovo meccanismo per l'attribuzione degli incentivi economici al personale, che ha l'obiettivo di riconoscere premi aggiuntivi a coloro che abbiano ottenuto le valutazioni più elevate.

In questo ambito, si è provveduto anche ad un riassetto organico delle disposizioni che regolano la costituzione e l'utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa per l'erogazione dei trattamenti economici accessori.

E' stata prevista una specifica sezione per la polizia locale, che riconosce e valorizza le peculiarità di questa tipologia di personale, attraverso la previsione di specifici trattamenti economici.

Il contratto è intervenuto, infine, sul sistema di classificazione professionale, con alcune modifiche della previgente disciplina, pur confermandone l'assetto complessivo e rinviando molte tematiche all'approfondimento di una Commissione paritetica, in vista di una più complessiva revisione dei suoi contenuti.

Il contratto è divenuto efficace dalla giornata del 22/5/2018.

Il corso ha l'obiettivo di offrire un supporto concreto per l'applicazione delle nuove regole ai dipendenti degli enti locali.



## **PROGRAMMA**

Gli interventi in materia di relazioni sindacali e le relative ripercussioni sui poteri datoriali:

- i due nuovi principali modelli relazionali
- l'informazione
- il confronto
- l'organismo paritetico per l'innovazione
- la contrattazione collettiva integrativa
- obblighi a stipulare e contrattare e atto unilaterale

La modifica del sistema di classificazione professionale del personale del Comparto:

- l'istituzione di un'ulteriore posizione economica per ciascuna delle 4 categorie
- la progressione economica all'interno della categoria
- la soppressione della posizione di accesso intermedia D3
- l'istituzione nuovi profili per le attività di comunicazione e informazione

Come cambia l'area delle posizioni organizzative:

- l'istituzione delle posizioni organizzative
- la nuova modalità di finanziamento delle posizioni organizzative negli enti con la dirigenza
- conferimento e revoca degli incarichi per le posizioni organizzative
- il trattamento economico accessorio spettante agli incaricati di posizione organizzativa

La riscrittura degli aspetti normativi del rapporto di lavoro:

- assenze per malattia
- Assenze per malattia in caso di gravi patologie richiedenti terapie salvavita
- Assenze per l'espletamento di visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici
- permessi e congedi
- aspettative
- orario di lavoro
- ferie



La revisione delle tipologie di rapporto di lavoro flessibile:

- contratti di lavoro a tempo determinato
- Somministrazione di lavoro a tempo determinato
- rapporto di lavoro a tempo parziale

La previsione di una sezione speciale per la polizia locale:

- prestazioni rese dal personale in occasione di svolgimento di attività ed iniziative di carattere privato
- utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada
- la nuova indennità di servizio esterno
- la nuova indennità di funzione

La revisione del sistema disciplinare

Gli aspetti economici del contratto:

- l'incremento degli stipendi tabellari e l'elemento perequativo
- la costituzione e l'utilizzo del fondo risorse decentrate
- la differenziazione del premio individuale
- misure per disincentivare elevati tassi di assenza del personale
- il mutamento di alcune tipologie di indennità e l'istituzione di alcuni nuovi compensi indennitari
- la costituzione del fondo risorse decentrate presso le Unioni di Comuni
- il welfare integrativo

Relatore: dott. Luca Di Donna, consulente Delfino & Partners spa, esperto in materia di pubblico impiego.

Luogo e Orario: il seminario si terrà presso la sede dell'Ente richiedente articolato sul seguente orario 9-13/14-17

*Data la complessità e l'ampiezza dell'argomento il percorso formativo può essere articolato anche su una giornata e mezza di corso da concordare con l'Ente partecipante.*

*Gli incontri seminariali articolati sia su una che su più giornate in base alle Vostre eventuali richieste di personalizzazione potranno essere aperti fino ad un massimo di 5 enti partecipanti.*