

SEMINARIO NAZIONALE

ORIENTAMENTI PER LA GESTIONE DEL PERSONALE NELLE PROVINCE

Ferrara, Castello Estense – Sala dei Comuni

Lunedì 30 settembre 2019

LA CORRETTA COSTITUZIONE DEL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE ALLA LUCE DEI RECENTI ORIENTAMENTI

di Valentina Lealini

Al fine di trattare il tema della costituzione del Fondo delle risorse decentrate, si ritiene utile soffermarci sui recenti orientamenti espressi dalla magistratura contabile e dal Dipartimento della Ragioneria dello Stato, con particolare riferimento al parere reso all'UPI nazionale in data 20/06/2019.

LA COSTITUZIONE DEL FONDO

In merito alla corretta costituzione del Fondo la **Corte dei conti, Sezione regionale per il Lazio, deliberazione n. 7/2019/PAR** precisa che "... trattandosi ... di **atto unilaterale dell'Amministrazione datoriale**, precedente la fase contrattuale, la giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo già formatasi sul punto ha avuto modo di chiarire che è necessaria l'adozione di una **formale delibera di costituzione ... da adottarsi comunque entro l'esercizio di riferimento**, riconducibile, trattandosi, come detto di atto unilaterale dell'Amministrazione, **al plesso della dirigenza dell'Ente**, in quanto atto di **natura gestionale** e non, invece, al Consiglio o alla Giunta.

Lo definisce anche come **"atto avente valenza ricognitiva della presenza di sufficienti risorse in bilancio."**

Il Collegio conclude fissando i seguenti principi orientativi:

- la mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento salva esclusivamente la componente stabile dei fondi;
- in coerenza con le indicazioni dell'Aran, le risorse variabili non possono stabilizzarsi e, quindi, le stesse andranno in economia di bilancio, perdendo l'Ente - in via definitiva - la loro possibile utilizzazione;
- non miglior sorte hanno anche le economie dei fondi degli anni precedenti, le quali, non essendo incluse nella costituzione del fondo non potranno più essere utilizzate (sul punto già Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, nella deliberazione n. 161/2017).

LA COSTITUZIONE DEL FONDO E':

- **UN ATTO UNILATERALE DI NATURA GESTIONALE AFFERENTE ALLA SFERA DIRIGENZIALE;**
- **DA ADOTTARSI ENTRO L'ESERCIZIO DI RIFERIMENTO;**
- **IN CASO DO MANCATA COSTITUZIONE NELL'ANNO DI RIFERIMENTO SONO FATTE SALVE SOLTANTO LE RISORSE STABILI, TUTTO IL RESTO DIVENTANO ECONOMIE DI BILANCIO NON PIU' UTILIZZABILI**

Rimanendo in tema di costituzione, ricordiamo che RGS – Dipartimento della Ragioneria dello Stato, già da alcuni anni, nelle Circolari dedicate ai Conti annuali, consiglia gli Enti ad acquisire una autonoma certificazione relativa alla costituzione dei Fondi da parte del Collegio dei Revisori distinta da quella prevista dall'art. 40-*bis*, comma 1 del D.Lgs. n. 165/2001, relativamente al 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 effettuato dall'Organo di Revisione.

DI PARTICOLARE INTERESSE PER LA CORRETTA COSTITUZIONE DEL FONDO SI SEGNALANO:

- il **parere del Ministero Economie e Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Prot. 257831 del 18 dicembre 2018**, reso alla Regione Lombardia, che con un rinvio esplicito alla relazione tecnica-illustrativa relativa all'art. 23, comma 2, del D.Lgs 75/2017, **elenca in maniera puntuale le voci** che derogano al tetto dello stesso articolo 23:

- risorse non utilizzate derivanti dal fondo anno precedente;
- economie riferite alle prestazioni di lavoro straordinario dell'anno precedente, se previste dal CCNL;
- incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113 del D.Lgs 50/2016;
- compensi professionali legali di cui all'art. 9 D.L. 90/2014 (CC. Sezioni Riunite n. 51/2011);
- compensi Istat (CC – Sezioni Riunite 13/2015);
- sponsorizzazioni, accordi di collaborazione conto terzi di cui all'art. 43 della L. 449/2007 (CC. Sezioni Riunite n. 51/2011- CC. Sezioni delle Autonomie deliberazioni nn. 21/2014 e 23/2017- CC. Sezione regionale Liguria n. 105/2018/PAR quest'ultima limitatamente ai rapporti con i privati);
- fondi derivanti dall'Unione Europea (CC. Sezioni delle Autonomie nn. 23/2014, 20/2017 e 23/2017);
- piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui all'art. 16, commi 4 e 5 del D.L. 98/2011, convertito con L. 111/2011 (CC. Sezione regionale Lombardia deliberazione n. 324/2014/PAR e CC. Sezione regionale Emilia-Romagna n. 136/2017/PAR);
- prestazioni personale Polizia Locale con oneri conto terzi di cui all'art. 22, comma 3, bis D.L. 50/2017; mentre gli incentivi riconosciuti allo stesso personale ex art. 56 quater, lettera c) del nuovo CCNL, finanziati con i proventi del Codice della Strada ex art. 208 sono da intendersi **dentro il tetto** (CC. Sezione regionale Liguria n. 30/2018/PAR). Sul punto è intervenuta di recente la CC. Sezioni Autonomie n. 5/2019;

- armonizzazione del personale trasferito alle Regioni ex artt. 799 e 800 della legge 205/2017;
- risorse dei rinnovi contrattuali destinati ai Fondi del trattamento accessorio, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previsti dai quadri della finanza pubblica (CC. Sezioni delle Autonomie n. 19/2018).

- il **parere del Ministero Economie e Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Prot. 169507 del 20 giugno 2019, reso all'UPI** nazionale che fornisce degli importanti chiarimenti interpretativi in merito alla portata applicativa di norme legislative e contrattuali inerenti la costituzione dei Fondi:

QUESITO 1. *L'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. 75/17 fa riferimento ad un tetto sulle risorse per il salario accessorio: "l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016."*

Dalla lettura della norma si dovrebbe dedurre che si tratta di un tetto complessivo e, per questo, per un principio di vasi comunicanti all'interno del tetto, dovrebbe essere possibile finanziare il fondo delle Posizioni Organizzative sul Bilancio, rinunciando ad uno spazio finanziario del Fondo della Dirigenza, anziché dal Fondo del personale del comparto funzioni locali, come si ricava anche dalla Deliberazione n. 27/2019 Corte dei Conti, Sez. regionale per la Puglia.

RISPOSTA RGS: RGS ritiene che l'indicazione della sezione regionale della Puglia si collochi in controtendenza rispetto alle prevalenti indicazioni applicative in base alle quali, a decorrere dal 2010, il contenimento della crescita dei fondi del salario accessorio è considerato distintamente per il personale dirigente e per il personale non dirigente. Sottolinea che spostare risorse da una categoria all'altra all'interno del tetto porterebbe ad effetti discorsivi, e che pertanto, in assenza di normative specifiche ritiene non praticabile.

CONSIDERAZIONI: sul tema la **Corte dei Conti, sezione regionale per la Toscana, deliberazione n. 277/2019/PAR**, a differenza di quanto affermato da RGS nel suddetto parere, ritiene, conformemente a quanto indicato dalla sezione regionale per la Puglia con deliberazione n. 27/2019/PAR, che **"il tetto di spesa previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs 75/2017 non può essere che riferito alla spesa complessiva e non a quella delle singole categorie"**. Anche la **Corte dei Conti, sezione regionale per le Marche, n. 31/2019/PAR, afferma che "la giurisprudenza della Corte dei conti ha più volte evidenziato come l'applicabilità di tale vincolo debba riferirsi all'ammontare complessivo del trattamento accessorio e non alle sue singole componenti."**

Questa lettura consentirebbe agli Enti, pur nel rispetto del tetto, nell'ambito della propria autonomia gestionale di poter incrementare il Fondo delle Posizioni organizzative (che sono uno strumento di gestione fondamentale), senza dover contrattare l'importo con la parte sindacale ai sensi dell'art. 7, comma 4, lett. u) del CCNL 21/05/2018: *"u) l'incremento delle risorse di cui*

all'art. 15, comma 5 attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2 del D. Lgs. n. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 67;"

QUESITO 2. *Rimanendo in tema di "tetto", tale importo costituito dall'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, per le Province e le Città metropolitane comprende anche il personale dei Centri per l'Impiego, che sono transitati alle Regioni nel 2018 per effetto del trasferimento di funzioni. Dalla lettura testuale della norma il trasferimento avvenuto nel 2018 non dovrebbe intaccare la fotografia del tetto 2016, ma solo incidere sulla costituzione dei fondi per l'accessorio che dovranno essere depurati dal personale dei Centri per l'impiego trasferito alle Regioni, fermo restando il tetto determinato per l'anno 2016.*

RISPOSTA RGS: RGS ritiene che il trasferimento di personale determini un incremento stabile di risorse accessorio delle amministrazioni riceventi (Regione) a fronte di un decremento corrispondente delle amministrazioni cedenti (Province);

CONSIDERAZIONI: Il tetto 2016 è pertanto decrementato di un importo pari alla decurtazione (zainetto) operata per effetto del trasferimento del personale dei Centri per l'impiego, **con l'impossibilità di utilizzare lo spazio finanziario determinato dall'uscita del suddetto personale, con altri titoli contrattuali di incremento di risorse variabili.** Stessa dinamica si ritiene che valga anche per il Fondo delle posizioni organizzative in caso di trasferimento di personale incaricato di posizione organizzativa verso l'Agenzia per il Lavoro, che obbliga le Province a decrementare il Fondo come determinato ai sensi dell'art. 67, comma 1, del CCNL.

Questa lettura è confermata anche dalla deliberazione della CC. sezione regionale per le Marche, n. 31/2019/PAR, in cui si evidenzia che le seguenti disposizioni contrattuali lette in combinato disposto sono finalizzate chiaramente ad evitare che i soggetti rimasti alle dipendenze dell'ente fruiscano di una quota maggiore di risorse, essendosi ridotti i potenziali beneficiari, con conseguente aggravio di spesa:

- l'art. 67 al comma 2, lett. e), il Fondo è stabilmente incrementato "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; le Unioni di comuni tengono anche conto della speciale disciplina di cui all'art. 70-sexies";

- art. 67 comma 3 lett. k), il Fondo è incrementato con importi variabili, "delle integrazioni alla componente variabile del fondo - a seguito dei trasferimenti di personale di cui al comma 2 lett. e) ed a fronte della corrispondente riduzione ivi prevista della componente variabile dei fondi;

Lo stesso Collegio fa un passaggio in più sul tema delle decurtazioni da trasferimento di personale, precisando che la decurtazione è da intendersi su base annuale e che pertanto va annualizzata.

QUESITO 3. *Art. 67, comma 3, lettera e) del CCNL sui risparmi dei fondi per lo straordinario dell'anno precedente che alimentano le risorse variabili dell'anno successivo, tali poste sono state sempre considerate fuori dal tetto (come più volte ribadito nelle Circolari MEF). Ci sono però delle interpretazioni e dei pareri di sezioni regionali della Corte dei Conti (Corte dei Conti, Sez. regionale Lombardia n. 356/2018) che tendono a dare un'interpretazione restrittiva sulla base del combinato disposto con l'articolo 67, comma 7, in contrasto con gli orientamenti già consolidati.*

RISPOSTA RGS: in continuità a quanto sempre sostenute, RGS (pur con un formulazione apparentemente non chiara) afferma che tali economie sono già computate nel tetto dell'anno di maturazione.

CONSIDERAZIONI: pertanto, come già consolidato, le economie dello straordinario anno precedente sono fuori dal tetto dell'anno in cui vengono inserite tra le risorse variabili.

QUESITO 4. *Con riferimento più specificamente alle Province e alle Città metropolitane, la previsione contenuta all'art. 67, comma 2, lettera a), del nuovo CCNL, prevede l'incremento, a decorrere dal 31.12.2018 e a valere dall'anno 2019, nella misura di 83,20 per ogni dipendente in servizio al 31/12/2015. Si può ritenere che per le Province e le Città metropolitane l'incremento riguardi anche il personale di funzioni non fondamentali, transitato successivamente per effetto della legge 56/2014 e delle leggi regionali di attuazione del riassetto istituzionale, ma che alla data del 31/12/2015 era ancora dipendente delle stesse Province e CM? Le Regioni che già hanno equiparato i trattamenti accessori degli ex provinciali con i regionali, in virtù dell'art. 67, comma 2, lettera e) (che si devono intendere oltre il tetto per espressa disposizione della legge 205/2017 che a tali incrementi ha dato apposita copertura) non applicano infatti l'incremento previsto nella lettera a) per le persone acquisite successivamente. Da ciò si dovrebbe dedurre le Province e le Città metropolitane possono applicare l'incremento, facendo riferimento alla fotografia reale del personale al 31/12/2015, anche se relativo a personale allora impiegato su funzioni non fondamentali.*

RISPOSTA RGS: conferma che stando alla norma contrattuale, l'incremento spetta alle Province e alle Città Metropolitane in relazione al personale in servizio a quella data.

CONSIDERAZIONI: questa è una **importante apertura** che consente alle Province e CM **di incrementare le risorse, fuori dal tetto**, con riferimento a tutto il personale in servizio alla data del 31/12/2015 a prescindere dal fatto che alla data del 01/01/2019 tale personale non sia più presente.

Sul tema si segnala la **deliberazione della CC. sezione regionale per le Marche, n. 31/2019/PAR che contrariamente alla lettura di RGS**, ritiene che nel caso di specie di cui alla lett. a) dell'art. 67 comma 2 il personale transitato nei ruoli della Regione non possa rientrare nel computo delle risorse decentrate del 2019, con riferimento alla situazione del 2015.

QUESITO 5. *Un'altra questione nasce dalla deliberazione n. 106/2018 della Corte dei Conti, Sez. regionale Umbria che ha affermato che gli incrementi contrattuali devono essere calcolati dentro il tetto del comma 421 della legge*

190/2014. Questa interpretazione, a nostro avviso, è in completo disallineamento con i principi consolidati e dovrebbe essere superata attraverso una ricostruzione coerente dei principi relativi al calcolo della spesa ai fini del rispetto del comma 557 della L. 296/2006.

RISPOSTA RGS: ritiene che gli incrementi derivanti dall'applicazione del nuovo CCNL siano da considerarsi non incidenti con le previsioni del comma 421 della L. 190/2014 fermo restando le previsioni di cui all'art. 1, comma 845, della L. 205/2017 (regime speciale relativo alle facoltà assunzionali).

CONSIDERAZIONI: lettura in linea con i principi già consolidati in merito ai vincoli di contenimento della spesa di personale (commi 557 e 562 della L.296/2006).

QUESITO 6. *L'art 11 del DL n.135/2018 stabilisce che il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non sarà operante per gli "incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e dagli analoghi provvedimenti negoziali riguardanti il personale contrattualizzato in regime di diritto pubblico". In merito a tale disposizione può essere corretto ritenere che il limite non operi non solo per le lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 67 del CCNL, ma anche per tutti gli incrementi indotti dagli incrementi contrattuali? (es: indennità di turno e maggiorazione oraria).*

RISPOSTA RGS: Precisa che nelle disposizioni contrattuali contenute all'art 67, comma 2, non c'è richiamo ad incrementi automatici della retribuzione accessoria.

CONSIDERAZIONI: la portata applicativa della suddetta disposizione con riferimento al CCNL del comparto Funzioni Locali riguarda solo le lettere a) e b) del comma 2 dell'art. 67 del CCNL e non anche gli incrementi indotti.

Pertanto, qualsiasi altro incremento susseguente al contratto del 21 maggio 2018, derivanti dall'aumento del tabellare (esempio: la maggiorazione oraria e l'indennità di turno) o dalle nuove disposizioni contrattuali continueranno - purtroppo - a soggiacere al limite del tetto, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 67, comma 7, del CCNL, clausola pienamente operante e non incisa dall'intervento legislativo, comprimendo così le risorse destinate alle politiche salariali.

Il Legislatore ha recepito quanto statuito in via interpretativa dalla Sezione Autonomie n. 19/2018, senza nessun altro effetto migliorativo rispetto a quanto già previsto con la Dichiarazione Congiunta n. 5 del nuovo CCNL.

La Sezione delle Autonomie, nell'esercizio della funzione nomofilattica, pronunciandosi con la deliberazione n. 19/2018, sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 221/2018/QMIG, ha difatti enunciato il principio di diritto, secondo cui:

"Gli incrementi del Fondo risorse decentrate previsti dall'art. 67, comma 2, lettere a) e b) del CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non sono assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare al limite stabilito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017".

Si auspica vivamente che questa disposizione possa essere una opportunità per i futuri incrementi contrattuali al fine di ridare respiro ai fondi per la

contrattazione decentrata.

Unica deroga espressamente prevista dal legislatore è contenuta nel successivo **articolo 11 bis, comma 2, dello stesso D.L. 135/2018 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 12/2019** che recita *"Fermo restando quanto previsto dai commi 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per i comuni privi di posizioni dirigenziali, il limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, non si applica al trattamento accessorio dei titolari di posizione organizzativa di cui agli articoli 13 e seguenti del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) relativo al personale del comparto funzioni locali - Triennio 2016-2018, limitatamente al differenziale tra gli importi delle retribuzioni di posizione e di risultato già attribuiti alla data di entrata in vigore del predetto CCNL e l'eventuale maggiore valore delle medesime retribuzioni successivamente stabilito dagli enti ai sensi dell'articolo 15, commi 2 e 3, del medesimo CCNL, attribuito a valere sui risparmi conseguenti all'utilizzo parziale delle risorse che possono essere destinate alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che sono contestualmente ridotte del corrispondente valore finanziario"*.

Come esaminato dalla **Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 210/2019/PAR**, l'art 11 bis, comma 2, del d.l. n. 135/2018 consente una deroga per i comuni privi di dirigenza, disponendo che l'invarianza della spesa non si applica alle indennità dei titolari di posizioni organizzative, di cui agli artt. 13 e ss. del CCNL relativo al comparto funzioni locali, limitatamente alla differenza tra gli importi già attribuiti alla data di entrata in vigore del contratto (21 maggio 2018) e l'eventuale maggior valore attribuito successivamente alle posizioni già esistenti, ai sensi dell'art. 15 del CCNL in parola. **Il differenziale da escludere dal computo di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs n. 75/2017 è soltanto la maggiorazione delle indennità** attribuite alle posizioni organizzative già in servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto collettivo nazionale. Tale maggiorazione deve, in ogni caso, essere contenuta nei limiti di spesa per il personale, prevista dai commi 557 quater e 562 dell'art. 1 della legge n. 296/2006.

In linea con questo principio, la Corte dei Conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 5/2019, che chiamata ad esprimersi su questioni attinenti all'utilizzo proventi sanzioni Codice della strada ex art. 208 del D.Lgs. n. 285/1992 e relativa assoggettabilità ai vincoli di finanza pubblica posti dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, **ha affermato**, nella prospettiva della corretta osservanza del limite di finanza pubblica posto al trattamento economico accessorio, che *"Ai fini del rispetto dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare del fondo per il lavoro straordinario non può essere maggiorato della percentuale di aumento derivante dai rinnovi contrattuali allo scopo di rendere omogenee le basi di riferimento temporale applicabili a ciascuna delle componenti del trattamento economico accessorio soggetta al medesimo vincolo di spesa"*.