

**«IPOTESI CCNL FUNZIONI LOCALI 2019-2021:
ANALISI E SPUNTI DI RIFLESSIONE»**

*«Fondo per le risorse decentrate: analogie e differenze
fra nuova e vecchia disciplina»*

Luciano Cimbolini
Capo Ufficio IV - IGESIFIP - RGS - MEF

Palazzo Reale
Sala Conferenze
Piazza del Duomo, 14
Milano

1

1

Di cosa parleremo

- ❖ Fondo risorse decentrate e trattamento accessorio:
- ❖ Il nuovo CCNL del 4.08.2022 (ipotesi):
 - ❖ Analogie e differenze con la vecchia disciplina;
 - ❖ Regole generali;
 - ❖ Recupero degli sforamenti;
 - ❖ Giurisprudenza di danno erariale e civile.

2

2

Solo poche slide

- ❖ In questa materia servono «concetti di fondo»;
- ❖ Gli operatori devono avere le «idee chiare»;
- ❖ Le differenze fra i vari contratti di comparto non contano molto;
- ❖ Meglio conoscere un parere in meno, ma avere un'idea forte in più.

3

3

Riferimento principale

- ❖ Contratti nazionali delle funzioni locali (ex regioni ed enti locali);
- ❖ N:B.: è nell'ambito di questi contratti che si è formata la maggior parte della giurisprudenza della Corte dei conti e della pareristica della Corte stessa dell'IGOP e dell'ARAN;
- ❖ I principi, però, quasi sempre sono estensibili agli altri comparti;
- ❖ La loro conoscenza, pertanto, può essere utile a tutti.

4

4

1) Alcuni limiti alla spesa di personale (esempi)

- ❖ Limite generale: art. 1, comma 557, l. 296/2006 (autonomie regionali e locali);
- ❖ Facoltà assunzionali:
 - ❖ D.Lgs. 75/2017 (cd decreto Madia) modifica l'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 – Programmazione dei fabbisogni
 - ❖ Dalla dotazione organica alla spesa potenziale massima;
 - ❖ Art. 33 d.l. 34/2019 e DM 17.03.2020 (Comuni) – DM 11.01.2022 (Province) – V. sul punto art. 79, comma 1, lett. c, ipotesi CCNL 4.08.2022;
- ❖ Art. 9, comma 28, d.l. 78/2010 – tempo determinato;
- ❖ **Art. 23 d.lgs. 75/2017 – limite (di finanza pubblica) alle risorse destinate al trattamento accessorio: tetto 2016:**
 - ❖ V. art. 3, comma 2, d.l. 80/2021: possibile deroghe al tetto dell'art. 23 da stabilirsi con il CCNL (v. art. 79, comma 3, dell'ipotesi di CCNL 4.08.2022).

5

5

2) Spesa potenziale massima

- ❖ La dotazione organica si risolve in un valore finanziario di spesa potenziale massima sostenibile che non può essere valicata dal P.T.F.P.;
- ❖ Essa, di fatto, individua la “dotazione” di spesa potenziale massima imposta come vincolo esterno dalla legge o da altra fonte, in relazione ai rispettivi ordinamenti, fermo restando che per le regioni e gli enti territoriali, sottoposti a tetti di spesa del personale, l'indicatore di spesa potenziale massima resta quello previsto dalla normativa vigente.

6

6

3) La struttura del fondo per il trattamento accessorio

- ❖ Struttura non derogabile a livello decentrato;
- ❖ Fasi: costituzione e ripartizione;
- ❖ Composizione: parte stabile e parte variabile;
- ❖ Tutto confermato nel CCNL del 21.05.2018 e poi nell'ipotesi del 4.08.2022;
- ❖ Per la dirigenza è diverso, poiché anche con il «nuovo» CCNL del 17.12.2020 non c'è divisione netta fra stabile e variabile;
- ❖ Art. 57 del CCNL del 17.12.2020 però accenna a questa ripartizione fra stabili e variabili anche per la dirigenza;
- ❖ N.B Non tutto il trattamento accessorio è compreso nel fondo.

7

7

4) Stabile e variabile (esempio)

- ❖ Art. 31 CCNL 22.01.2004 che riprende l'art. 15 del CCNL 1.04.1999;
- ❖ Artt. 67 e 68 del CCNL 21.05.2018;
- ❖ Art. 79 e 80 ipotesi CCNL 4.08.2022;
- ❖ Risorse stabili e variabili (costituzione fondo) – art. 79 comma 1 (stabili) – comma 2 (variabili);
- ❖ Impieghi stabili e variabili (ripartizione fondo) - art. 80, comma 1;
- ❖ Incrementi da nuovo CCNL – art. 79, comma 5:
 - ❖ Gli incrementi 2021 e 2022 possono essere imputati al fondo 2023 come risorse variabili).

8

8

5) Le regole di costituzione del fondo risorse decentrate

- ❖ Applicazione della norme contrattuali (corretta);
- ❖ Art. 79 dell'ipotesi di CCNL del 4.08.2022;
 - ❖ Nuova disciplina del fase costitutiva del fondo;
- ❖ Applicazione del vincolo di finanza pubblica (corretta);
- ❖ La costituzione non è materia «non» di contrattazione;
- ❖ Non sono possibili deroghe a livello decentrato delle risorse in entrata (nullità e tipicità);
- ❖ Principio generale, ma con eccezioni, di neutralità ex art. 23 d.lgs. 75/2017 con l'ex «fondo P.O.» ora «fondo E.P.» (art. 7, comma 4, lett. u e art. 79, comma 6);
- ❖ Art. 79, comma 4, riferimento alla capacità di bilancio per le risorse variabili di cui all'art. 79, comma 2, lett. b e c.

9

9

6) Le deroghe al limite di finanza pubblica

- ❖ Le deroghe «storiche» (economie e risorse etero-finanziate);
- ❖ Le deroghe recenti (v. art. 11 d.l. 135/2018);
 - ❖ Incrementi da CCNL sulle risorse fisse dell'accessorio (art. 79 comma 1, lett. b);
 - ❖ Rivalutazione delle PEO (art. 79 comma 1, lett. d? - Sul punto v. art. 79, comma 6, ipotesi CCNL 4.08.2022);
 - ❖ Art. 79, comma 3, ipotesi CCNL 4.08.2022 (max 0,22% monte salari 2018) in attuazione dell'art. 3, comma 2, d.l. 80/2021:
 - ❖ Risorse ex art. 79, comma 2 lett. c (risorse per politiche organizzative e retributive);
 - ❖ Art. 17, comma 6 (risorse per E.P.);
- ❖ Virtuosità ex art. 23 del d.lgs. 75/2017 (enti locali);
- ❖ Art. 33 del d.l. 34/2019 (Decreto crescita - Regioni e comuni);

10

10

7) Le regole di erogazione del fondo

- ❖ Materia di contrattazione;
- ❖ Art. 80 dell'ipotesi di CCNL 4.08.2022 (v. elenco emolumenti);
- ❖ Nel contratto integrativo possono esserci anche soltanto di criteri di ripartizione e non le cifre precise sulla destinazione delle risorse (ARAN Cfl 133/2021);
- ❖ Principio di tipicità delle erogazioni (non derogabilità a livello decentrato, né nella tipologia né nel livello massimo di quantificazione dell'emolumento);
- ❖ Principio di nullità (di origine legislativa- art. 40, comma 3 quinquies, d.lgs. 165/2001);
- ❖ Principio «temperato» della prevalenza delle risorse destinate alla premialità (art. 80, comma 3) e differenziazione del premio individuale (art. 81);
- ❖ La giurisprudenza ha, nella sostanza, confermato questa impostazione.

11

11

8) Impieghi fissi - indennità - produttività

- ❖ **Sono tre concetti diversi;**
- ❖ Impieghi fissi:
 - ❖ *indennità di comparto - progressioni economiche orizzontali/differenziali stipendiali (ecc) - V. bene art. 80, comma 1, ipotesi nuovo CCNL 4.08.2022;*
- ❖ Indennità: legate a:
 - ❖ *mansione svolta;*
 - ❖ *profilo professionale;*
- ❖ Produttività: legata alla valutazione.

12

12

9) Il recupero degli sforamenti/1

- ❖ Recupero sui fondi e recupero individuale;
 - ❖ Recupero sui fondi
 - ❖ *Art. 4 d.l. 16/2014;*
 - ❖ *Art. 40, comma 3, quinquies d.lgs. 165/2001 (post d.lgs. 75/2017).*
 - ❖ *Norme in sostanza identiche, eccetto che per la sanatoria di cui al comma 3 dell'art. 4 del d.l. 16/2014 che vale solo per Regioni ed enti locali (possibili di allargamento alle Camere di commercio);*
 - ❖ *Scambio fra risparmi da razionalizzazione e spazi assunzionali e recupero degli sforamenti (v. Corte conti Veneto 66/2020 e Lombardia 236/2021). Concetti applicabili oltre il perimetro di regioni ed enti locali?*

13

13

10) Il recupero degli sforamenti/2

- ❖ Recupero sui fondi (collettivo);
- ❖ Recupero individuale (recupero dell'indebito);
- ❖ Responsabilità amministrativa (erariale);
- ❖ Ognuna delle tre fattispecie risponde a presupposti diversi;
- ❖ E' importante non confondere questi concetti e...soprattutto non farsi «attrarre» dalla responsabilità erariale.

14

14

11) Il rapporto fra fondo, bilancio e limite di finanza pubblica

- ❖ L'imputazione e copertura in bilancio del trattamento accessorio;
 - ❖ Armonizzazione contabile;
 - ❖ Fondo pluriennale vincolato e avanzo vincolato;
- ❖ Rapporto fra economie del fondo ed economie di bilancio;
- ❖ Le posizioni della Corte dei conti sul rapporto tra CCNL e l'art. 23 del d.lgs. 75/2017;
 - ❖ Limite di finanza pubblica unico o per comparto di contrattazione?

15

15

12) La giurisprudenza/1

- ❖ Afferma in modo puntuale quanto detto sopra;
- ❖ Dalla nullità discende l'erogazione senza causa;
- ❖ Dall'erogazione senza causa, deriva il danno erariale;
- ❖ V. Corte conti Toscana 288/2020; Corte d'appello Bologna 427/2020; Corte conti Sez. Centrale appello 298/2019; Corte conti Sez. Appello Sicilia 64/2019 e 941/2019;
- ❖ In senso contrario: Sez. III Giur. Appello 69/2022 «... è possibile affermare che la mera costituzione impropria di fondi destinati alla contrattazione del personale o, più in generale, che la mera erronea imputazione di risorse nel bilancio dell'ente locale, non costituisce di per sé danno...stante l'inesistenza di un depauperamento economicamente apprezzabile...»

16

16

13) La giurisprudenza/2

- ❖ V. soprattutto Cass. civ. Sez. lavoro, Sent., 07.10.2021, n. 27314, Cass. 18 agosto 2020, n. 17226 e Cass. 21.02.2022 n. 5676;
 - ❖ Fondamentale la posizione dal punto di vista civilistico *“...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)»*
- ❖ Differenze fra posizione della Corte dei conti e AGO sulle progressioni economiche.

17

17

14) La legislazione

- ❖ Art. 21 del d.l. 76/2020 esclude responsabilità per colpa grave dinanzi alla Corte dei conti, ma non per omissione od inerzia;
- ❖ *«Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente»*

18

18

15) Le assunzioni nel PNRR

- ❖ L'art. 1, comma 2, del d.l. 80 del 2021, convertito con modificazioni in legge n. 113 del 2021, l'altro, che "le amministrazioni titolari di interventi previsti nel PNRR possono porre a carico del PNRR esclusivamente le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno la diretta titolarità di attuazione, nei limiti degli importi che saranno previsti dalle corrispondenti voci di costo del quadro economico del progetto";
- ❖ Circolare RGS 4/2022 chiarisce l'ambito di applicazione della citata disciplina e fornisce indicazioni puntuali per il relativo rispetto da parte delle Amministrazioni interessate ed in adempimento a quanto previsto al citato comma 1 dell'art. 1 del d.l. 80 del 2021;
- ❖ La circolare stabilisce le modalità, le condizioni e i criteri in base ai quali le amministrazioni titolari dei singoli interventi possono imputare nel relativo quadro economico i costi per il predetto personale da rendicontare a carico del PNRR.

19

19

16) Il trattamento accessorio e il PNRR

- ❖ Il trattamento economico accessorio destinato al personale comunale impiegato nei progetti di transizione digitale finanziati nell'ambito del Pnrr, in quanto finanziato dai medesimi fondi, non rileva ai fini dei limiti previsti dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017;
- ❖ Corte conti, Sez. Controllo Lombardia, delibera n. 116/2022.

20

20