



Indicazioni applicative in materia di trattamento retributivo accessorio del personale di regioni ed enti locali. Articolo 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, recante: "Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi".

L'art. 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, reca: "*Misure conseguenti al mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa e all'utilizzo dei relativi fondi*", prevedendo una serie di disposizioni di accompagnamento per le regioni e gli enti locali.

La circolare interministeriale del 12 maggio 2014, n. 60, dando atto delle numerose criticità derivanti dalla complessità della disposizioni di legge e dei contratti nazionali, ha previsto la costituzione di un comitato temporaneo di rappresentanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali, in materia di trattamento retributivo accessorio (d'ora in poi "Comitato").

In particolare la costituzione del Comitato persegue i seguenti obiettivi:

- consentire il riordino e la semplificazione della complessiva disciplina in materia di costituzione e utilizzo dei fondi di amministrazione;
- fornire criteri per la corretta e uniforme attuazione di quanto previsto dal citato art. 4.

Compito del Comitato è fornire indicazioni applicative, anche attraverso l'elaborazione di proposte di disposizioni normative o finalizzate alla redazione di direttive all'ARAN, in materia di trattamento retributivo accessorio del personale delle regioni e degli enti locali.

Il Comitato ha approfondito i principali aspetti applicativi della disposizione in oggetto, in ordine ai quali vengono forniti i seguenti chiarimenti.

Con le presenti indicazioni applicative si adempie al secondo dei sopra richiamati obiettivi stabiliti all'atto della costituzione del Comitato; al primo, e strettamente connesso obiettivo di riordino e semplificazione della disciplina dei fondi, si dovrà dare seguito in tempi ristretti tramite idonee proposte di interventi di natura contrattuale e normativa.

1. La disciplina del comma 1 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16.

Secondo il disposto del primo periodo del comma 1: "*le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli*".

Fermo restando il rispetto della cornice normativa definita dagli articoli 40 e seguenti del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, una prima questione da chiarire riguarda il significato dell'espressione "vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa". Tale espressione deve ritenersi riferita ai diversi vincoli posti dalla contrattazione collettiva nazionale e dalla normativa di fonte legislativa relativamente alla determinazione dei tetti e limiti complessivi alla costituzione dei fondi.

Per quanto attiene alla cornice normativa, con particolare riguardo a:

- art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, come modificato dall'articolo 1, comma 456, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, secondo cui, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2014, l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, che deve essere ridotto annualmente in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio;
- art. 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 e s.m.i., secondo cui il mancato rispetto dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti in misura tale che non sia pari o superiore al 50%, comporta l'applicazione del divieto di stanziare risorse aggiuntive nei fondi per la contrattazione integrativa. Posta, peraltro, l'intervenuta abrogazione di tale disposizione ad opera dell'art. 3, comma 5, *quinto periodo*, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, la verifica del rispetto di detto parametro mantiene efficacia con esclusivo riferimento ai bilanci consuntivi degli anni 2013 e precedenti;
- art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, concernenti l'obbligo di contenimento complessivo della spesa di personale.

Quanto ai vincoli finanziari di genesi contrattuale, si precisa quanto segue:

- a) con riferimento alla contrattazione collettiva del personale del comparto si segnala principalmente l'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999 nonché le successive disposizioni che hanno stabilito o consentito, a regime o per singole annualità, l'adeguamento e/o l'integrazione dei fondi in ragione percentuale di monti-salari pregressi (art. 4, commi 1 e 2, CCNL 5 ottobre 2001; art. 32, commi 1, 2 e 7, CCNL 22 gennaio 2004; art. 4, commi 1 e 2, CCNL 6 maggio 2006; art. 8, commi 2 e 3, CCNL 11 aprile 2008; art. 4, comma 2, CCNL 31 luglio 2009);
- b) con riferimento all'area della dirigenza, si segnala l'art. 26 del CCNL del 23 dicembre 1999 e le successive norme contrattuali d'integrazione del fondo (art. 23 CCNL 22 febbraio 2006; art. 4 CCNL 14 maggio 2007; artt. da 16 a 19 CCNL 22 febbraio 2010; art. 5 CCNL 3 agosto 2010).

Conseguentemente, sono soggetti all'obbligo di recupero integrale previsto dall'art. 4, comma 1, gli enti che abbiano superato i vincoli finanziari derivanti dalla cornice regolativa come sopra definita.



E' fatta salva la costituzione dei fondi contrattuali adottati dalle regioni e dagli organismi strumentali delle stesse in conformità alle legislazioni regionali già vigenti.

Le relazioni illustrativa e relazione tecnico-finanziaria del piano di recupero - come sottoposte al controllo previsto dall'art. 40-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, debbono essere redatte secondo i principi di cui alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato 19 luglio 2012, n. 25 e trasmesse, entro il 31 maggio di ciascun anno, per le attività di monitoraggio delle diverse autorità richiamate dalla norma, ciò fermo restando che le misure in questione sono adottabili in via unilaterale al mero concretizzarsi delle condizioni richieste dalla norma primaria (previa l'autonoma valutazione del mancato rispetto dei vincoli finanziari).

2. La disciplina del comma 2.

Il secondo comma dell'art. 4 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, offre agli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità interno la possibilità di assicurare il recupero di cui al comma 1 attraverso la prioritaria destinazione a tal fine dei risparmi di spesa effettivamente determinatisi a seguito dell'adozione delle misure di razionalizzazione organizzativa descritte dal comma 1 – per la quota eccedente il legittimo limite di spesa - nonché derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n.98 (piani triennali di riduzione e riqualificazione della spesa).

Quanto a questi ultimi, la formulazione *“derivanti dall'attuazione dell'art. 16, commi 4 e 5 ...”* vale a precisare che il risparmio destinabile allo scopo compensativo può essere anche il cento per cento di quello che consegue all'adozione di *“piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa”* (comma 4), peraltro al netto delle economie *“già previste dalla normativa vigente”* (comma 5), poiché non si tratta di destinare risorse aggiuntive alla contrattazione collettiva decentrata (in questo caso limitate a una quota massima del 50% del risparmio stesso), bensì – e viceversa – alla copertura delle quote di fondo decentrato da recuperare per superamento dei vincoli finanziari.

Se non sussistono i presupposti per l'applicazione di queste misure (in caso di mancato rispetto del patto di stabilità o per l'insufficienza delle risorse garantite da questi interventi) gli enti dovranno provvedere al recupero attraverso le modalità prevista dal primo comma.

3. La disciplina del comma 3.

Il comma 3 dell'art. 4 riguarda, invece, i casi di destinazione del fondo non appropriata (in particolare con riferimento ad indennità non previste dal Ccnl o in misura differente da quella stabilita dal Ccnl, nonché al mancato rispetto dei principi di selettività con riferimento all'attribuzione della premialità e della carriera).



In particolare si stabilisce che: *“fermo restando l’obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell’articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall’articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all’articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”*.

Tale disposizione definisce una fattispecie distinta, anche se complementare, rispetto a quelle definite dai commi precedenti.

La disciplina contenuta nei primi due commi dell’art. 4 si caratterizza, infatti, per l’individuazione di rimedi di carattere strutturale finalizzati alla riconduzione della spesa di personale ai vincoli descritti al punto 1 attraverso il recupero diretto sulle risorse finanziarie destinate alla contrattazione integrativa (comma 1), salva compensazione totale o parziale con le alternative risorse di cui al comma 2, reperite attraverso l’adozione di misure strutturali di razionalizzazione organizzativa e della spesa.

Ai fini della determinazione dell’ambito di applicazione del terzo comma dell’art. 4, sulla base della lettera della norma, si desume che lo stesso riguarda sotto il profilo soggettivo gli enti che, prima del 31 dicembre 2012, *in assenza di riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale*, abbiano costituito ed utilizzato il fondo di amministrazione e:

- siano in regola con il patto di stabilità interno;
- abbiano rispettato la vigente disciplina in materia di spese del personale (in particolare: art. 1, comma 557, legge n. 296 del 2006; ovvero comma 562 dello stesso articolo);
- siano in regola con i vincoli alle assunzioni di personale (in particolare: art. 76, comma 7, decreto-legge n.78 del 2010, fino all’entrata in vigore del decreto-legge n. 95 del 2014);
- abbiano rispettato le disposizioni di cui all’art. 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28 del decreto-legge n. 78 del 2010.

In questi casi, in cui si verifica un utilizzo illegittimo del fondo in concorrenza con le predette condizioni, non è applicabile ai contratti integrativi la sanzione della nullità e della conseguente etero-integrazione contrattuale, previste dal quinto periodo, del comma 3-quinquies, dell’art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001, per cui gli utilizzi illegittimi dei fondi risultano sanati.

Con specifico riferimento all’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, relativo al limite di spesa per le assunzioni flessibili pari al 50% della spesa registrata nel 2009, occorre tenere conto che la norma, intervenuta nel 2011, si applica agli enti locali dal 2012 (come previsto dall’art. 4, comma 102, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183). Pertanto, si ritiene che il comma 3 in



esame trovi applicazione anche agli enti locali che si siano trovati nell'impossibilità di rispettare il parametro stabilito dal citato art. 9, comma 28, in ragione di contratti stipulati anteriormente alla data di vigenza della disposizione per gli enti locali medesimi.

Rimane fermo quanto previsto dall'art. 6, comma 20, del decreto-legge n. 78 del 2010, in relazione all'art. 9, comma 28, del medesimo decreto-legge.

Il richiamo all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 è da intendersi in questa sede sia riferito al corretto rispetto del limite 2010 che alla corretta riduzione delle risorse decentrate a seguito di cessazioni di dipendenti dal rapporto di lavoro. A tal fine, nelle more del documento interpretativo di cui al punto VI delle indicazioni operative, sono considerate anche le interpretazioni contenute nel relativo documento *"Linee guida della Conferenza delle Regioni e pubbliche amministrazioni"*.

Sotto il profilo oggettivo la previsione contenuta nel comma 3 implica che gli atti di costituzione e utilizzo dei fondi, comunque costituiti, non sono soggetti all'applicazione della disciplina dell'art. 40, comma 3-quinquies, quinto periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001, sempreché siano stati adottati entro i termini stabiliti dall'art. 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e che gli stessi non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, rispetto ai quali, cioè, non vi sia stato un giudizio contabile concluso con sentenza definitiva di condanna, e non ricorrano le condizioni previste dai primi due commi.

Resta fermo che, nelle ipotesi di superamento dei vincoli finanziari, occorre applicare i commi 1 e 2: la sottrazione al regime dell'art. 40 presuppone cioè che gli effetti della disposizione si integrino comunque al verificarsi delle condizioni previste dallo stesso comma 3 prescindendo da ogni ulteriore valutazione sui profili di legittimità.

L'espressione *"fermo restando l'obbligo di recupero"* vale a sancire l'applicabilità del percorso definito dall'art. 4, commi 1 e 2, nei casi di costituzione illegittima del fondo, in violazione dei limiti finanziari posti da norme legislative o contrattuali, secondo quanto precedentemente chiarito ed a quanto definito dagli atti contrattuali di revisione e/o interpretazione adottati in attuazione degli atti di indirizzo eventualmente emanati sulla base delle indicazioni del Comitato secondo quanto previsto dalla circolare interministeriale n. 60 del 2014.

Resta ovviamente ferma - qualora le amministrazioni destinatarie delle presenti indicazioni applicative non vi abbiano già provveduto - la necessità di adeguare i contratti integrativi, vigenti alla data di entrata in vigore d.lgs. n. 150 del 2009, alle disposizioni riguardanti la definizione degli ambiti riservati, rispettivamente alla legge ed alla contrattazione collettiva, nonché alle disposizioni in materia di merito e premi, in quanto si è ormai consumato il termine previsto dall'art. 65, comma 4, dello stesso decreto.

4. Indicazioni operative.

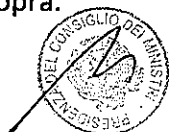


- I. Tutti gli enti destinatari della norma sono tenuti a verificare, fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero, se i propri fondi siano stati costituiti correttamente, nel rispetto dei limiti finanziari derivanti da norme di legge o pattizie come specificato nel punto 1. In caso contrario, sono tenuti ad attivare le procedure di cui ai commi 1 e 2 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16.
- II. Analogamente, gli stessi enti devono verificare l'utilizzo del fondo e, in caso di utilizzo illegittimo, se concorrano le condizioni previste dal comma 3 ai fini dell'esclusione dell'applicazione della sanzione della nullità del contratto integrativo.
- III. Qualora sia verificato dagli organi di controllo interno un utilizzo illegittimo del fondo in assenza delle condizioni previste dal comma 3 del decreto-legge n. 16 del 2014 ovvero il contratto illegittimo sia stato sottoscritto dopo il termine previsto dall'art. 65 del d.lgs. n. 150 del 2009 (31-12-2012), si applicano invece alle relative clausole le previste sanzioni.
- IV. E' in ogni caso sempre esclusa, nell'applicazione dei primi tre commi dell'art. 4 in commento, la possibilità di procedere alla ripetizione dell'indebito direttamente sui dipendenti.
- V. Le misure previste dai primi tre commi dell'art. 4 del decreto-legge n. 16 del 2014, sono applicabili unilateralmente dalle amministrazioni – anche in sede di autotutela - al riscontro delle condizioni previste dallo stesso articolo nel rispetto del diritto di informazione dovuto alle organizzazioni sindacali.
- VI. Con riguardo all'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, il Comitato ritiene essenziale al fine della piena composizione del quadro interpretativo la sollecita definizione di un documento che evidenzi le parti del documento interpretativo della Conferenza delle Regioni e Province Autonome coerenti con le circolari del Ministero dell'economia e delle finanze o caratterizzate da specificità non trattate dalle predette circolari, anche con riferimento agli enti ed aziende del Servizio Sanitario Nazionale.

5. Indirizzi all'ARAN.

In sede di Comitato verrà predisposto un'ipotesi di atto di indirizzo all'Aran per la revisione e/o l'interpretazione autentica delle disposizioni contrattuali relative al finanziamento ed all'utilizzo del fondo per i trattamenti accessori nel comparto Regioni ed autonomie locali, che verrà approvato secondo le procedure di cui agli artt. 41 e 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, con particolare riferimento agli istituti contrattuali in relazione ai quali si sono determinate nel tempo particolari criticità applicative come segnalato al punto 1.

Nell'ambito delle vigenti disposizioni contrattuali, deve costituire oggetto di separata e distinta verifica l'applicazione dell'art. 15, comma 5, del CCNL di comparto del 1° aprile 1999 e dell'art. 26, comma 3, del 23 dicembre 1999, relativo alla dirigenza, i quali, costituendo facoltà d'incremento delle risorse, devono trovare adeguata lettura nell'ambito dell'attività interpretativa di cui sopra.



In particolare, con il predetto contratto saranno verificate le corrette modalità di applicazione delle disposizioni contrattuali riguardanti le risorse per la costituzione dei fondi ed i relativi incrementi (risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività; integrazione risorse ex art. 15 CCNL 1 aprile 1999; incrementi delle risorse decentrate) nonché le modalità di utilizzo delle risorse (disciplina delle risorse decentrate, indennità, utilizzo delle risorse per le politiche di sviluppo delle risorse umane e la produttività).

Per la dirigenza, in particolare, saranno verificate le corrette modalità applicative della disciplina sull'omnicomprensività di origine contrattuale nonché le modalità applicative dell'art. 26, comma 3, del CCNL 23 dicembre 1999 e le ulteriori norme contrattuali che hanno disposto l'integrazione del fondo.

