

50122 Firenze, Italia
Piazza SS. Annunziata, 12
centralino tel. 055.20371
fax 055.241663

info@istitutodegliinnocenti.it
www.istitutodegliinnocenti.it
C.F: 80016790489
P.I. 00509010484

**Istituto
degli
Innocenti**



DELIBERA DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE N. 55

Adottata il 31 ottobre 2017

Oggetto: Presa d'atto degli esiti delle verifiche ricognitive sul fondo del salario accessorio dei dipendenti dell'Istituto degli Innocenti: indirizzi per la rideterminazione, in diminuzione, del fondo per il salario accessorio del personale non dirigente e approvazione del correlato piano di recupero.

Sono presenti i Signori:

Maria Grazia Giuffrida – Presidente

Loredana Blasi – Consigliere

Alessandro Mariani – Consigliere

Francesco Neri – Consigliere

Giuseppe Sparnacci - Consigliere

Sono assenti i Signori:

Pubblicata all'albo il 2/11/2017

Esecutiva dal 31/10/2017

Delibera del Consiglio di amministrazione n. 55 del 31/10/2017

Oggetto: Presa d'atto degli esiti delle verifiche ricognitive sul fondo del salario accessorio dei dipendenti dell'Istituto degli Innocenti: indirizzi per la rideterminazione, in diminuzione, del fondo per il salario accessorio del personale non dirigente e approvazione del correlato piano di recupero.

Il Consiglio di Amministrazione

Vista la legge regionale della Toscana n. 43/2004 "*Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB). Norme sulle Aziende pubbliche di servizi alla persona. Disposizioni particolari per la IPAB "Istituto degli Innocenti di Firenze"* e, in particolare, gli articoli 14 e 32 della medesima;

Visto lo Statuto dell'Ente approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana n. 152 del 18 ottobre 2016;

Visto il Regolamento di Organizzazione dell'Istituto approvato con Delibera del Presidente della Giunta Regionale n. 263 del 28/12/2006;

Visti:

- l'art. 97 della Costituzione italiana;

- il D.Lgs. 30/03/2001, n. 165 "*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*" e, in particolare, l'art. 40 del medesimo,

- il D.L. 06/03/2014, n. 16 "*Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche*", convertito nella legge n. 68 del 2.5.2014 e, in particolare, l'art. 4 dello stesso i cui principi ordinamentali si ritengono applicabili in quanto compatibili con obiettivi di tutela della finanza pubblica;

- il C.C.N.L. del Comparto Regioni-Autonomie Locali del 31.3.1999 e ss.mm.ii;

Richiamata la disposizione del Direttore generale dell'Istituto n. 461 del 10 luglio 2017 recante ad oggetto "*Fondo per il salario accessorio del personale non dirigente anno 2017 - costituzione*" nell'ambito della quale, fra l'altro, l'ente si è riservato di procedere a rideterminare e aggiornare il fondo del salario accessorio nel corso del 2017 "*anche alla luce di eventuali verifiche ricognitive sulle voci costitutive del fondo nonché alla luce di eventuali mutamenti normativi o di situazioni sopravvenute che giustifichino la revisione di quanto attualmente costituito*";

Dato atto che sono state espletate le sopraddette verifiche ricognitive e giuridiche sulle voci del fondo del salario accessorio del personale del comparto (e sulla costituzione dello stesso) da parte di soggetti esperti specializzati nelle materie di riferimento (disposizioni dirigenziali n. 494 del 25 luglio 2017, n. 507 del 28 luglio 2017 e n. 596 del 17 ottobre 2017);

Preso atto degli esiti di dette verifiche e, in particolare, delle relazioni e pareri prodotti al riguardo dal Dott. Gianluca Bertagna della Società Publika srl (prot. n. 0004776/E del 10/10/2017) e dal Prof. Avv. Domenico Iaria dello Studio Legale Lessona (prot. n. 0005098/E del 26/10/2017), allegati al presente atto quali sue parti integranti e

sostanziali, rispettivamente, sotto la lettera "A" e sotto la lettera "B," e tenuto conto, in particolare, della ricostruzione delle voci costitutive del fondo del salario accessorio risultante dalle verifiche effettuate;

Preso atto, altresì, del parere espresso al riguardo dal Collegio dei revisori dei Conti dell'Ente (prot. n. 0005094/E del 26/10/2017), anch'esso allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "C";

Ritenuto pertanto, in ragione dei pareri acquisiti, di dare mandato al Direttore Generale dell'Istituto di rideterminare, in diminuzione, sulla base dei calcoli e delle ricostruzioni effettuate nell'ambito delle suddette verifiche ricognitive, il fondo per il salario accessorio del personale non dirigente anno 2017 dell'Istituto, come indicato nella tabella allegata al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "D", in considerazione del fatto, rilevato concordemente dai suddetti pareri, che, sul fondo *de quo*, sono state negli anni (periodo 1999-2016) allocate risorse in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e contrattazione collettiva vigente;

Considerato che, sempre sulla base dei citati pareri, si ritiene necessario procedere, a tutela del pubblico interesse, unitamente alla suddetta rideterminazione in diminuzione del fondo, anche al recupero delle somme allocate nel fondo del salario accessorio medesimo ed erogate negli anni pregressi in misura eccedente rispetto a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente e che detto recupero è ritenuto possibile sul fondo del salario accessorio degli anni futuri in applicazione della regola prevista, in via generale, dall'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 e, in via particolare, dall'art. 4 del D.L. n. 16/2014 convertito nella Legge 68/2014;

Dato atto, inoltre, che, come previsto dall'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 recentemente modificato dal D. Lgs. 75/2017, il numero delle annualità nelle quali articolare la realizzazione del suddetto piano di recupero deve essere tale da rispettare il limite quantitativo massimo concernente la quota annuale del recupero (il 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa) *"al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate"*;

Rilevato altresì che la necessità di porre attenzione al rispetto del predetto limite *"al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa"* dell'Istituto (che, in base a leggi e regolamenti, è un ente pubblico strumentale della Regione Toscana che svolge attività istituzionali connesse all'erogazione di servizi a favore della collettività e, in particolare, dell'infanzia e dell'adolescenza) è evidenziata sia nel citato parere reso dal Prof. Avv. Domenico Iaria dello Studio Legale Lessona (*"... l'entità del recupero da eseguire correlata all'entità del fondo possono rendere necessaria o opportuna una diversa ben più diluita tempistica, soprattutto in considerazione della esigenza di garantire il finanziamento degli istituti di parte fissa, anche alla luce del principio introdotto in sede di recente novellazione del citato art. 40 comma terzo quinquies, secondo cui il recupero deve avvenire con modalità quantitative e temporali tali da "non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate"*) sia nel citato parere espresso dal Collegio dei Revisori dei Conti nel quale si precisa che la somma annuale da recuperare al fondo non deve intaccare gli istituti contrattuali di parte fissa del fondo stesso, esprimendosi sulla necessità/opportunità di una *"diversa ben più diluita tempistica"*;

Dato atto che, in tutti i sopra richiamati pareri, si suggerisce all'Ente di procedere a modulare un programma di recupero sul fondo degli anni futuri delle risorse illegittimamente allocate in esso quanto meno per un periodo quinquennale (2012-2016) e ritenuto, pertanto, di adeguarsi a tali indicazioni;

Visto il piano di recupero contenuto nella tabella allegata al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "E" ed elaborato sulla base dei predetti pareri, dal quale emerge che il periodo e le quote annuali di recupero individuati consentono la completa riacquisizione al bilancio dell'Ente delle somme allocate nel fondo ed erogate, nel periodo di riferimento, in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente;

Preso atto dei calcoli effettuati dal Servizio Risorse Umane dell'Istituto dai quali emerge che detto piano di recupero consente di continuare a garantire il finanziamento degli istituti contrattuali di parte fissa (cd. "obbligatori" e "stabili") del fondo del salario accessorio (quali le progressioni economiche orizzontali in godimento al personale in servizio, le indennità di comparto, le indennità obbligatorie previste dalla contrattazione collettiva, etc.) e, quindi, non pregiudica l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa dell'Istituto;

Preso atto del parere favorevole in ordine al suddetto piano di recupero rilasciato dal Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ente con nota prot. n. 2017-0005127/E del 30/10/2017, in attuazione di quanto previsto dall'art. 40, comma 3 *quinquies* del D. Lgs. 165/2001, allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "F";

Ritenuto infine di stabilire che il suddetto piano di recupero sia annualmente soggetto a verifica, anche alla luce di eventuali economie e/o risparmi che potranno essere destinati a compensazione degli importi da recuperare in sede di accordo annuale sulla destinazione delle risorse del salario accessorio del personale del comparto;

Dato atto, infine, che, sulla base di quanto indicato nei citati pareri, si ritiene necessario di dare mandato al Direttore generale di:

- attivare, al fine di interrompere l'eventuale prescrizione del credito e di tutelare il pubblico interesse, la procedura di "messa in mora" per tutti gli ipotizzabili soggetti che hanno concorso alla costituzione del fondo in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e contrattazione collettiva vigente, avendo cura di indicare il relativo "titolo giuridico" con riserva di determinazione successiva degli importi;
- attivare tempestivamente la procedura ex art. 52 del D.Lgs. 174/2016 (Codice di Giustizia Contabile);
- illustrare, mediante apposita comunicazione, al Presidente della Giunta Regionale (soggetto che esercita la vigilanza ed il controllo sull'Istituto ai sensi della L.R. 43/2004), per le determinazioni di competenza, tutta la vicenda relativa alla costituzione del fondo del salario accessorio dell'Istituto, nel periodo di riferimento, con risorse allocate ed erogate in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente (allegando la relativa documentazione), chiedendo di valutare, altresì, la possibilità di ottenere formale parere dalla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Ritenuto, infine, sulla base dei pareri sopraddetti, di dare mandato al Direttore Generale dell'Istituto di verificare le modalità per procedere alla individuazione di eventuali ulteriori risorse di natura variabile con le quali il fondo di cui trattasi possa essere eventualmente nel futuro integrato, nel pieno rispetto delle disposizioni normative e contrattuali vigenti nonché dei vincoli finanziari e di bilancio;

Su proposta del Direttore Generale dell'Istituto, sentito il Direttore dell'Area Giuridico

Amministrativa;

con votazione unanime espressa in forma palese

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa:

1. di prendere atto degli esiti delle verifiche ricognitive e giuridiche effettuate sul fondo del salario accessorio dei dipendenti dell'Istituto mediante l'acquisizione dei seguenti pareri/relazioni:

- parere/relazione prodotto dal Dott. Gianluca Bertagna della Societa Publika srl (prot. n. 0004776/E del 10/10/2017), allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "A";
- parere prodotto dal Prof. Avv. Domenico Iaria dello Studio Legale Lessona (prot. n. 0005098/E del 26/10/2017), allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "B";
- parere espresso dal Collegio dei revisori dei Conti dell'Ente (prot. n. 0005094/E del 26/10/2017), allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "C";

2. di prendere atto, in particolare, che, dagli esiti delle suddette verifiche, sono emerse difformità ed anomalie che hanno determinato, nel periodo di riferimento, una costituzione del fondo del salario accessorio dei dipendenti dell'Istituto in misura superiore a quella consentita dalle vigenti disposizioni di fonte primaria e pattizia;

3. di dare conseguentemente mandato al Direttore Generale dell'Istituto di rideterminare, in diminuzione, sulla base dei calcoli e delle ricostruzioni effettuate nell'ambito delle suddette verifiche ricognitive, il fondo per il salario accessorio del personale non dirigente anno 2017 dell'Istituto, come indicato nella tabella allegata al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "D", in considerazione del fatto, rilevato concordemente dai suddetti pareri, che, sul fondo *de quo*, sono state negli anni (periodo 1999-2016) allocate risorse in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e contrattazione collettiva vigente;

4. di procedere, a tutela del pubblico interesse, unitamente alla suddetta rideterminazione in diminuzione del fondo, anche al recupero delle somme allocate nel fondo del salario accessorio medesimo ed erogate negli anni pregressi in misura eccedente rispetto a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente, dando atto che detto recupero è ritenuto possibile sul fondo del salario accessorio degli anni futuri in applicazione della regola prevista, in via generale, dall'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 e, in via particolare, dall'art. 4 del D.L. n. 16/2014 convertito nella Legge 68/2014;

5. di approvare, conseguentemente, il piano di recupero contenuto nella tabella allegata al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "E" ed elaborato sulla base dei predetti pareri, dando atto che il periodo e le quote annuali di recupero individuati consentono, continuando a garantire il finanziamento degli istituti contrattuali di parte fissa del fondo del salario accessorio, la completa riacquisizione al bilancio dell'Ente delle somme allocate nel fondo ed erogate, nel periodo di riferimento, in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente e

che il medesimo piano di recupero rispetta il limite quantitativo previsto dall'art. 40 del D. Lgs. 165/2001 "al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa" dell'Istituto;

6. di dare atto che, in ordine al suddetto piano di recupero, è stato rilasciato, in attuazione di quanto previsto dall'art. 40, comma 3 *quinquies* del D. Lgs. 165/2001, parere favorevole da parte del Collegio dei Revisori dei Conti dell'Ente con nota prot. n. 2017-0005127/E del 30/10/2017, allegato al presente atto quale sua parte integrante e sostanziale sotto la lettera "F";

7. di stabilire che il suddetto piano di recupero sia annualmente soggetto a verifica, anche alla luce di eventuali economie e/o risparmi che potranno essere destinati a compensazione degli importi da recuperare in sede di accordo annuale sulla destinazione delle risorse del salario accessorio del personale del comparto;

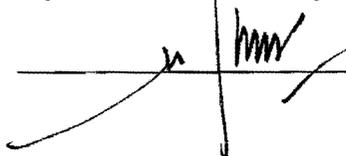
8. di dare mandato al Direttore generale dell'Istituto, sulla base di quanto indicato nei citati pareri, di:

- attivare, al fine di interrompere l'eventuale prescrizione del credito e di tutelare il pubblico interesse, la procedura di "messa in mora" per tutti gli ipotizzabili soggetti che hanno concorso alla costituzione del fondo in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e contrattazione collettiva vigente, avendo cura di indicare il relativo "titolo giuridico" con riserva di determinazione successiva degli importi;
- attivare tempestivamente la procedura ex art. 52 del D.Lgs. 174/2016 (Codice di Giustizia Contabile);
- illustrare, mediante apposita comunicazione, al Presidente della Giunta Regionale (soggetto che esercita la vigilanza ed il controllo sull'Istituto ai sensi della L.R. 43/2004), per le determinazioni di competenza, tutta la vicenda relativa alla costituzione del fondo del salario accessorio dell'Istituto, nel periodo di riferimento, con risorse allocate ed erogate in misura eccedente a quella consentita dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva vigente (allegando la relativa documentazione), chiedendo di valutare, altresì, la possibilità di ottenere formale parere dalla competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti;

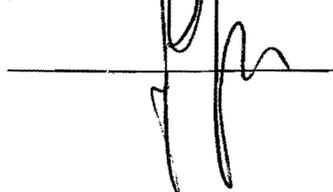
9. di dare mandato, infine, al Direttore Generale dell'Istituto, sulla base dei pareri sopraddetti, di verificare le modalità per procedere alla individuazione di eventuali ulteriori risorse di natura variabile con le quali il fondo di cui trattasi possa essere eventualmente nel futuro integrato, nel pieno rispetto delle disposizioni normative e contrattuali vigenti nonché dei vincoli finanziari e di bilancio;

10. di dichiarare il presente atto immediatamente esecutivo.

Il Direttore generale
(Giovanni Palumbo)



La Presidente
(Maria Grazia Giuffrida)



ISTITUTO DEGLI INNOCENTI 

ANALISI DEL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE

Versione: 05.10.2017

Sommario

1. PREMESSA	2
2. CONSIDERAZIONI GENERALI	2
3. LA PROCEDURA.....	3
4. IL MONTE SALARI.....	4
5. LA COSTITUZIONE DI PARTE STABILE	5
5.1. IL FONDO STORICO	6
5.2. IL FONDO DAL 2004	9
5.3. GLI INCREMENTI DEI CCNL SUCCESSIVI DI PARTE STABILE	9
5.4. ALTRI INCREMENTI DI PARTE STABILE	10
5.5. PROGRESSIONI ORIZZONTALI A CARICO DEL BILANCIO	12
6. LA COSTITUZIONE DI PARTE VARIABILE.....	14
7. I LIMITI AL FONDO DAL 2010 IN POI.....	19
7.1. IL PERIODO 2010-2014 (Art. 9 comma 2-bis del d.l. 78/2010)	19
7.2. L'ANNO 2016 (Art. 1 comma 236 della legge 208/2015)	20
7.3. DAL 2017 IN POI (Art. 23 del d.lgs. 75/2017)	21
8. IL SUPERAMENTO DEL VINCOLO FINANZIARIO E IL RECUPERO	23
8.1. LA SITUAZIONE PIÙ CRITICA	24
8.2. VALUTAZIONI "ORA PER ALLORA"	24
9. IL RISULTATO FINALE PER L'ISTITUTO DEGLI INNOCENTI	29
9.1. IL FONDO DI COMPETENZA 2017	29
9.2. I FONDI DEGLI ANNI PRECEDENTI.....	29
9.3. UN ESEMPIO DI RECUPERO.....	30
9.4. PER IL FUTURO.....	30
10. ALLEGATI.....	34

1. PREMESSA

L'Istituto degli Innocenti ha trasmesso alcuni documenti utili ai fini della verifica della costituzione del fondo delle risorse decentrate.

Lo spirito del presente lavoro è quello di avviare un nuovo percorso con valori più chiari, senza puntare l'attenzione (anche critica) riguardo al passato.

La relazione, quindi, mira soprattutto a quantificare un fondo per il 2017, che abbia il maggior numero di caratteristiche vicine al dettato normativo e contrattuale.

Come agire rispetto a quanto fatto in passato è una scelta che compete unicamente all'Amministrazione, che potrà tenere conto o meno delle considerazioni contenute nella presente relazione.

Eventuali differenze in aumento conseguenti al ricalcolo del fondo, costituiranno valori a compensazione di eventuali poste calcolate, negli anni scorsi, in diminuzione.

Anche alla luce delle osservazioni che l'Ispettorato della Ragioneria Generale dello Stato ha evidenziato per alcuni enti sottoposti a verifica si cercheranno di evidenziare eventuali punti critici e, se possibile, segnalare soluzioni alternative all'operato.

Le considerazioni che seguono sono, peraltro, soggette ad ulteriori approfondimenti, qualora da parte dell'Istituzione sia necessario integrare le informazioni già trasmesse.

È infatti inevitabile che un intervento esterno non sia in grado di comprendere totalmente quanto fatto negli anni passati, in merito alla costituzione ed utilizzo del fondo del salario accessorio.

2. CONSIDERAZIONI GENERALI

L'Istituto ha trasmesso alcune delle tabelle relative alla costituzione ed utilizzo del fondo delle risorse decentrate, con riferimento in particolar modo agli ultimi anni.

Sottolineiamo, fin da subito, che il principale obiettivo del lavoro è quello di definire correttamente la parte STABILE del fondo e pertanto, in questa prima fase, non si entrerà nel merito della correttezza delle voci di parte variabile che l'ente negli anni ha utilizzato, se non per errori oggettivamente documentati.

In altre parole, nella ricostruzione dei fondi, abbiamo mantenuto inalterata la costituzione di parte variabile, tra quella fatta dall'ente e quella da noi proposta. Abbiamo però evidenziato gli errori che risultano OGGETTIVI.

Questo non significa che sia corretta, ma, ribadiamo, l'obiettivo principale è, per il momento, la definizione della parte stabile del fondo.

Di seguito si presentano, comunque, alcune considerazioni più dettagliate, atte ad approfondire i singoli elementi del fondo del salario accessorio.

3. LA PROCEDURA

Dalla documentazione trasmessa non è possibile fare considerazioni specifiche sulle procedure utilizzate dall'Istituto per la costituzione e l'utilizzo del fondo, anche se appare fin da subito che non vi siano sostanziali documenti a supporto della costituzione dello stesso, in quanto, spesso, si rileva solo una tabella all'interno del Contratto integrativo decentrato.

Ricordiamo che a livello generale è bene tenere separate a tutti gli effetti le competenze e pertanto:

- spetta agli organi nominare la delegazione di parte pubblica e fornire le indicazioni per la trattativa sindacale; spetta sempre agli organi politici dare indicazioni in merito alla previsione di somme aggiuntive ai sensi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 01.04.1999 in sede di programmazione del fabbisogno triennale del personale;
- spetta agli organi gestionali la definizione delle somme e la costituzione definitiva del fondo delle risorse decentrate
- spetta alla contrattazione decentrata di secondo livello individuare le modalità di suddivisione delle somme disponibili.

Quello che segue, potrebbe essere il percorso annuale per una corretta procedura (da adottare sia per i contratti di natura normativa che per gli accordi annuali di utilizzo delle risorse)¹:

- L'organo politico nomina il presidente ed i delegati di parte pubblica e fornisce le direttive per la contrattazione;
- L'organo politico interviene nelle procedure di integrazione delle risorse variabili per le somme prevalentemente discrezionali (art. 15, commi 2 e 5 del C.C.N.L. del'01.04.1999 e incrementi contrattuali all'interno di un minimo e massimo); tali somme andrebbero individuate in sede di approvazione della programmazione triennale del fabbisogno di personale, a riprova di un intervento organico nell'ambito della gestione delle risorse umane;
- tali importi, insieme alle altre risorse, devono trovare copertura all'interno del Bilancio di previsione e devono trovare giustificazione all'interno del Piano Esecutivo di Gestione o strumento analogo
- il dirigente/responsabile approva, con atto dirigenziale, la costituzione del fondo che viene trasmessa ai soggetti sindacali;
- si dà avvio alla trattativa sindacale e si contratta l'utilizzo del fondo delle risorse decentrate;
- viene siglata un'ipotesi di utilizzo (solo l'utilizzo, non la costituzione);
- è necessario redigere una relazione tecnica che chiarisca nel dettaglio il perché delle diverse indennità e le motivazioni a supporto della quantificazione degli importi; a questa, dopo il D.Lgs. n. 150/2009, è opportuno allegare una relazione illustrativa che definisca i vantaggi di quel contratto integrativo per la comunità amministrata;
- l'ipotesi e le relazioni vengono trasmesse al revisore per la verifica della compatibilità con il bilancio;
- l'ipotesi, dopo aver ottenuto il parere positivo del revisore, viene trasmessa all'organo politico la quale autorizza o meno il presidente della delegazione trattante alla firma del contratto;
- le parti siglano definitivamente il contratto che diventa immediatamente applicabile;

¹ In proposito è molto utile la lettura delle indicazioni fornite dall'Aran con la guida operativa disponibile al seguente link: <http://www.aranagenzia.it/attachments/article/5118/Procedura%20contrattazione%20integrativa.pdf>

- il contratto è inviato all'Aran e al Cnel² e deve essere pubblicato sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione "Amministrazione trasparente>Personale>Contrattazione integrativa".

4. IL MONTE SALARI

Occorre riservare alcune considerazioni sulle modalità di calcolo del monte salari, che costituisce in molti casi, la base imponibile per poter aumentare legittimamente il fondo delle risorse decentrate.

Nella maggioranza dei casi nella determinazione del monte salari non si è sempre proceduto utilizzando le tabelle contenute nel conto annuale delle spese di personale trasmesse alla ragioneria generale dello Stato.

Comunque, solamente dall'11.04.2008, è intervenuto il contratto, con la Dichiarazione congiunta n. 1, a precisare che tali dati andavano recuperati dal conto annuale dalle spese di personale.

In precedenza, gli enti locali si sono comportati in maniera differente, alcuni prendendo i dati dal conto consuntivo o dal riepilogo delle buste paga, altri utilizzando già i conti annuali delle spese di personale.

Di certo, a decorrere dal 2008, è bene però adottare l'impostazione confermata dalla Dichiarazione congiunta n. 1 al Ccnl del 11.04.2008, che qui si riporta: *Le parti congiuntamente dichiarano che il "monte salari", espressione utilizzata in tutti i Contratti collettivi per la quantificazione delle risorse da destinare al fondo per i trattamenti accessori, si riferisce a tutte le somme, come risultanti dai dati inviati da ciascun Ente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in sede di rilevazione del conto annuale, corrisposte nell'anno di riferimento per i compensi erogati al personale destinatario del CCNL in servizio in tale anno, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, esclusa la dirigenza.*

Ricordiamo, infine, che non rientrano nella base del monte salari gli oneri accessori a carico dell'amministrazione e tutti gli emolumenti da corrispondere al segretario comunale. Pertanto i dati da reperire nel conto annuale sono solamente gli "stipendi" lordi sia di carattere fisso che accessorio senza alcuna aggiunta degli oneri riflessi e dell'Irap³.

L'Aran ha confermato quanto contenuto nella dichiarazione congiunta di cui sopra, ribadendo che "Il 'monte salari', espressione utilizzata in tutti i Contratti collettivi per la quantificazione delle risorse da destinare al fondo per i trattamenti accessori, ha una valenza generale e si riferisce a tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento, rilevate dai dati inviati da ciascun Ente, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in sede di rilevazione del conto annuale, e con riferimento ai compensi corrisposti al personale destinatario del CCNL in servizio in tale anno. Tali somme ricomprendono quelle corrisposta a titolo di trattamento economico sia principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori a carico dell'amministrazione e con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive prestazioni lavorative."

² A partire dal giorno 1° ottobre 2015, l'invio della contrattazione integrativa all'A.Ra.N ed al CNEL, ai sensi dell'articolo 40 bis, comma 5, del d.lgs. 165/2001, sarà effettuata attraverso la "Procedura unificata di trasmissione dei contratti integrativi" disponibile al sito <http://www.aranagenzia.it/index.php/r-modalita-invio-contratti-integrativi>.

³ Non costituiscono base di calcolo per la determinazione del "monte salari", oltre che le voci relative agli assegni per il nucleo familiare, anche le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività ricreative, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo, gli emolumenti arretrati previsti in sede di rinnovo contrattuale relativamente ad anni precedenti. In proposito pareri Aran RAL_332 (<https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/rapporto-di-lavoro-flessibile/6878-trattamento-economico-normativo/962-ral332orientamenti-applicativi>) e All_95 (<https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/aree-dirigenziali/area-ii-regioni-ed-autonomie-locali/7097-area-ii-finanziamento-della-retribuzione-di-posizione-e-di-risultato/4861-aii95orientamentiapplicativi>)

Secondo la ricostruzione fatta, riportiamo di seguito la tabella di calcolo del monte salari con questi accorgimenti e indicando le percentuali relative ai vari incrementi.

Come si potrà vedere, cambiano di molto gli importi precedentemente calcolati dall'ente.

CALCOLO MONTE SALARI E INCREMENTI CCNL PER PARTE STABILE					
	1.997	1.999	2.001	2.003	2.005
	966.167.869	978.692.179	800.411.940	325.911	1.411.625
	110.539.092	828.557.535	1.574.714.191	109.105	- 77.593
	875.449.458	689.088.365	146.223.689	328.060	- 33.371
	287.189.328	11.016.649	196.942.438	51.239	- 33.371
	659.119	256.396.486	376.042.281	5.355	446.157
		549.958.381	72.101.748	164.485	- 61.029
			189.931.511	806.926	- 84.549
			144.741.800	20.950	- 49.729
				115.727	6.748
					172.768
LIRE	2.240.004.866	3.313.709.595	3.501.109.598	-	
EURO	1.156.866	1.711.388	1.808.172	1.927.758	1.697.656
INCREMENTI		1,1%	0,62%	0,5%	0,6%
			0,50%		
			0,20%		
		CCNL 2001	CCNL 2004	CCNL 2006	CCNL 2008
	-	18.825,27	11.210,67	9.638,79	10.185,94
			9.040,86		
			3.616,34		

5. LA COSTITUZIONE DI PARTE STABILE

Questa sezione costituisce di certo la parte fondamentale di tutta la procedura in quanto, la successiva contrattazione, si baserà proprio sulle somme che vengono rese disponibili da parte dell'amministrazione.

Si è provveduto a verificare la costituzione del fondo incentivante nel periodo di riferimento al fine di rilevare eventuali errori e/o omissioni e procedere quindi alla corretta quantificazione delle quote.

In particolare, anno per anno, si è proceduto verificando lo scostamento tra il fondo costituito, al netto dei residui dell'anno precedente e degli stanziamenti di cui all'art. 15, comma 1, lettera k del C.C.N.L. dell'01.04.1999 (somme derivanti da applicazione specifiche disposizioni di legge) in quanto a destinazione vincolata, ed il fondo ricalcolato a seguito di riesame delle diverse voci.

Fin dal 1999, infatti, il fondo di cui all'art. 15 del C.C.N.L. dell'01.04.1999, potrebbe risultare sottostimato e/o sovrastimato in alcune voci.

5.1. IL FONDO STORICO

Il punto di partenza è costituito dal fondo dell'anno 1998. In tale fondo vengono riconfermate tutte le voci del fondo 1997 con l'aggiornamento dei seguenti importi:

Dal 1998 l'importo del fondo poteva essere ulteriormente incrementato di una quota pari al 20% dei risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti di lavoro da tempo pieno a tempo parziale dei dipendenti, secondo modalità e criteri definiti in sede di contrattazione decentrata.

L'anno 1999 si presenta particolarmente complesso sotto il profilo della determinazione delle risorse da destinare alle "politiche di sviluppo delle risorse umane e alla produttività" in quanto sono stati sottoscritti due contratti nazionali:

- il C.C.N.L. del 31.03.1999 che ha introdotto un nuovo sistema di classificazione del personale, articolato in quattro categorie (A, B, C e D), prevedendo altresì l'istituzione dell'area delle posizioni organizzative unitamente alla definizione degli importi minimi e massimi della retribuzione di posizione e dei criteri di conferimento e revoca degli incarichi;
- il C.C.N.L. dell'01.04.1999 (normativo 1998-2001 economico 1998-1999), con il quale è stato riscritto il sistema delle relazioni sindacali e dal quale emerge particolarmente rafforzata la contrattazione integrativa decentrata a livello territoriale.

In particolare, l'art. 15 del C.C.N.L. dell'01.04.1999 è la norma cardine che definisce un lungo elenco di risorse da destinare alla nuova classificazione del personale e al sostegno delle iniziative rivolte a migliorare la produttività, l'efficienza e l'efficacia dei servizi.

Si tratta di poste raggruppabili nelle seguenti categorie:

- riporto di fondi già previsti nel precedente contratto o in norme speciali;
- economie e risparmi di gestione;
- risorse aggiuntive;
- risorse a seguito di attivazione di nuovi servizi o accrescimento di quelli esistenti che comportino la necessità di assumere nuovo personale.

L'ente, dopo una verifica ha ricostruito quanto fatto nel 1999 individuando gli importi contenuti nella "Tabella di Confronto Fondi" allegata alla presente relazione.

Art. 15, comma 1, lettera a) C.C.N.L. 01.04.1999

La lettera a) prevede il riporto di somme già previste in contratti precedenti o in norme speciali e riguarda, infatti, gli importi dei fondi di cui all'art. 31 c. 2 lett. b), c) d) ed e) del C.C.N.L. del 06.07.1995, previsti per l'anno 1998. L'importo così determinato può essere incrementato delle eventuali economie previste dall'art. 1 comma 57 e seguenti della legge n. 662/1996 riferite al personale in part time negli anni 1997-1998. Detta somma costituiva un importo stabile, non suscettibile di successive modificazioni.

Art. 15, comma 1, lettere b) e c) del C.C.N.L. 01.04.1999

Il contratto prevede la conservazione delle eventuali risorse aggiuntive destinate nell'anno 1998 al trattamento economico accessorio ai sensi dell'art. 32 del CCNL del 6.7.1995 e dell'art. 3 del CCNL del 16.7.1996, nel rispetto delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti e degli eventuali risparmi di gestione destinati al trattamento accessorio nell'anno 1998 secondo la disciplina dell'art. 32 del CCNL del 6.7.1995 e dell'art. 3 del CCNL del 16.7.1996, qualora dal consuntivo dell'anno precedente a quello di utilizzazione non risulti un incremento delle spese del personale dipendente, salvo quello derivante dalla applicazione del CCNL.

Art. 15, comma 1, lettera g) del C.C.N.L. 01.04.1999

L'importo di cui all'art. 15, comma 1 lettera g) concerne l'insieme delle risorse già destinate per l'anno 1998 al pagamento del livello economico differenziato (LED).

L'Aran ha chiarito (RAL 618) che le relative risorse confluiscono nel complesso delle disponibilità finanziarie di cui all'art. 15; tale posta va calcolata nella dotazione originaria del fondo in base ai valori del 1998 (non solo i valori attribuiti, ma anche quelli teorici attribuibili) e rimane quindi in seguito inalterata.

Art. 15, comma 1, lettera h), del C.C.N.L. 01.04.1999

Confluiscono nel fondo di parte stabile anche le risorse destinate alla corresponsione della indennità di Lire 1.500.000 prevista dall'art. 37, comma 4, del C.C.N.L. del 06.07.1995. L'Aran in tema si è espresso con i pareri RAL_240⁴ e RAL_296⁵.

La quota resta confermata ad esclusivo beneficio dello stesso personale in servizio alla data di stipulazione del contratto dell'01.04.1999 (art. 17 comma 3 dello stesso C.C.N.L.), purché non incaricato di posizione organizzativa.

Art. 15, comma 1, lettera j), del C.C.N.L. 01.04.1999

Con decorrenza dal 31.12.1999 il contratto consentiva l'inserimento stabile dell'importo pari allo 0,52% del monte salari dell'anno 1997.

Situazione specifica dell'ente.

L'oggetto della verifica (e degli approfondimenti successivi) è stata la sostenibilità del dato riportato ad inizio del "Fondo risorse decentrate anno 2017" alla voce "Stanziamiento complessivo della rivalutazione 2001" pari a euro 296.136,00.

⁴ Disponibile al link: <https://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/trattamento-economico-accessorio/6947-indennita-di-direzione-e-staff/1115-ral240-orientamenti-applicativi.html>

⁵ Disponibile al link: <https://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6869-procedura-per-lattivazione-e-il-finanziamento/1171-ral296-orientamenti-applicativi.html>

L'indagine è stata condotta esaminando i dati delle buste paga dei dipendenti a tempo indeterminato e tempo determinato del 1998 unitamente ai dati relativi al compenso per la produttività riferito al 1998 e pagato nel 1999 ai dipendenti a tempo indeterminato.

Ne è emerso che il fondo ex art. 15 CCNL Comparto Regioni Autonomie locali del 1.4.1999, relativamente al 1999, avrebbe dovuto essere di euro 184.487,47 (di cui euro 178.914,61 per istituti riconducibili all'art. 15, comma 1 lettere "a", "g" ed "h" e art. 15 comma 2 e euro 5.572,86 per economie da part time attivi nel 1999 e quindi riconducibili all'art. 15, comma 1, lettera "e"). Il pagato è pari a euro 178.914,61

Art. 48 del C.C.N.L. del 14.09.2000 (Incremento 2% monte salari 1999)

Questo incremento, reso possibile dal contratto del 14.09.2000, era destinato ad incrementare il fondo solo ed esclusivamente per quell'anno od eventualmente fino al 2003 per gli enti che non avessero applicato i parametri virtuosi di cui all'art. 5 del C.C.N.L del 05.10.2001.

Dal contratto del 22.01.2004, che ha sancito la suddivisione del fondo tra risorse stabili e variabili, tale incremento non è più ripetibile in quanto non espressamente richiamato dall'art. 31 (né comma 2, né comma 3).

Tale incremento non può, quindi, mai trasformarsi in voce costitutiva delle risorse stabili.

Situazione specifica dell'ente

Sono stati esaminati tutti i contratti integrativi sottoscritti a livello decentrato dal 2000 ad oggi.

Ne è emerso che con una preintesa del 17 luglio 2000 fu stabilito di aggiungere al Fondo lire 180.000.000 per il 2000 (contestualmente all'accordo su due progressioni orizzontali a tutto il personale in servizio alle date del 1 aprile 1999 e del 1 aprile 2000) con l'impegno a mantenere identica somma nei successivi anni indicando tra parentesi 2001 e 2002.

Tale somma, come detto poco sopra, qualora anche si fosse riferita alla norma in esame (non ci sono elementi per confermarlo) non poteva di certo essere confermata negli anni successivi.

Art. 4, comma 1, del C.C.N.L. 05.10.2001

Con decorrenza dall'anno 2001 il contratto consentiva l'incremento stabile del fondo dell'importo pari all'1,1% del monte salari dell'anno 1999.

Abbiamo sistemato l'importo con il calcolo del Monte Salari corretto.

Art. 4, comma 2, del C.C.N.L. 05.10.2001 – RIA dei cessati

In proposito si precisa che il contratto del 05.10.2001 destina tutta tale economia (la norma parla di "importo annuo") a confluire nel fondo per il salario accessorio, cosa che ovviamente potrà avvenire solo dall'anno successivo a quello della cessazione, quando cioè tale economia è certa e quantificabile⁶.

⁶ Trattasi dell'importo annuo della retribuzione individuale di anzianità e degli assegni *ad personam* in godimento da parte del personale comunque cessato dal servizio a far data dal 1° gennaio 2000.

Tali economie, pertanto, formano una quota economica che si è consolidata la prima volta, con riferimento ai cessati nell'anno 2000, nel successivo fondo dell'anno 2001, e che si è poi arricchita, in ognuno degli anni successivi, come una sorta di montante, sommando cioè ogni anno in maniera stabile l'economia proveniente dai dipendenti cessati nell'anno precedente.

5.2. IL FONDO DAL 2004

Art. 32, comma 1, del C.C.N.L. 22.01.2004

Con decorrenza dall'anno 2003 il contratto consentiva l'inserimento stabile dell'importo pari allo 0,62% del monte salari dell'anno 2001.

Art. 32, comma 2, del C.C.N.L. 22.01.2004

Dal calcolo del monte salari dell'anno 2001, di cui in precedenza, discende il calcolo della percentuale di incremento stabile del fondo pari allo 0,50%, previsto dall'art. 32, comma 2, del C.C.N.L. del 2004.

Art. 32, comma 7, del C.C.N.L. 22.01.2004

Il fondo può essere integrato di un ulteriore 0,20% del monte salari dell'anno 2001, esclusa la quota relativa alla dirigenza, per il finanziamento della disciplina dell'art. 10 (alte professionalità).

In un primo momento, dalla lettura dei CCNL sembrava che tale voce non andasse più espressa, a meno che l'ente non avesse costituito le alte professionalità (vedi lettera b e c dell'art. 8 del C.C.N.L. del 31.03.1999).

Con la dichiarazione congiunta n. 1 del Contratto del 2006, è stato chiarito che tali somme sono definitivamente acquisite nel fondo ma per le medesime finalità (cioè per gli enti che hanno le alte professionalità).

L'ARAN nei suoi orientamenti applicativi e risposte a pareri ha sempre sostenuto che la somma (in tutti gli enti, con dirigenza o senza) andava calcolata, prevista e, se non utilizzata, accantonata, con vincolo di destinazione per l'Istituto delle Alte Professionalità.

Tra le disposizioni di rinvio del CCNL 31.07.2009, (articolo 7), si fa ancora riferimento a tale voce dello 0,20% del Monte salari 2001. Vedremo i prossimi CCNL come penseranno di destinarla.

Per ora, si suggerisce quindi di continuare a calcolare ed accantonare tali somme.

Abbiamo sistemato l'importo con il calcolo del Monte Salari corretto.

5.3. GLI INCREMENTI DEI CCNL SUCCESSIVI DI PARTE STABILE

Art. 4, comma 1, del C.C.N.L. 09.05.2006

Per gli enti locali con un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti inferiore al 39% il contratto prevedeva l'incremento dello 0,50% del monte salari 2003, a decorrere dall'01.01.2006.

Abbiamo sistemato l'importo con il calcolo del Monte Salari corretto.

Art. 8, comma 2, del C.C.N.L. 11.04.2008

Il contratto del 2008 consentiva, a decorrere dall'01.01.2008, l'incremento del fondo per un importo pari allo 0,60% del monte salari dell'anno 2005 a fronte del rispetto del patto di stabilità (per gli enti sottoposti a tale obbligo) e del rispetto delle limitazioni di legge in riferimento alla spesa di personale (art. 1, comma 557 e 562, Legge n. 296/2006), nonché un rapporto tra spese di personale ed entrate correnti inferiore al 39%.

Abbiamo sistemato l'importo con il calcolo del Monte Salari corretto.

5.4. ALTRI INCREMENTI DI PARTE STABILE

Nel materiale che ci avete consegnato, abbiamo rilevato alcune voci di incremento di parte stabile che non riusciamo a collocare a qualche istituto particolare del CCNL.

Importi:

- Euro 25.000 del 2004
- Euro 44.000 del 2006 e 2007
- Euro 35.000 del 2008.

Inoltre, ci è stato comunicato che nel valore iniziale della parte stabile di 296.136 Euro, sono confluiti non meglio specificate Lire 180.000,00 inserite nel 2000 con impegno a mantenere tali voci nel 2001 e 2002. Tale voce l'abbiamo già esaminata al paragrafo precedente quale "*Art. 48 del C.C.N.L. del 14.09.2000 (Incremento 2% monte salari 1999)*", ma non avendo indicazioni precise nei documenti, possiamo pensare che anche queste si riferiscano a quanto sotto.

Andando per esclusione, tali voci, trattandosi appunto di voci che il vostro istituto ha consolidato negli anni, potrebbero fare riferimento agli incrementi ai sensi dell'art. 15 comma 5, che spieghiamo nel seguito.

La norma prevede quanto segue:

"In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. n. 29/93 [ora art. 6 del d.lgs. 165/2001], valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio."

Abbiamo approfondito la normativa anche alla luce di qualche orientamento operativo dell'ARAN.

L'ARAN ha più volte ben chiarito quali siano le modalità di corretta applicazione della norma in appositi pareri⁷. Uno dei più recenti⁸ (RAL_1635) recita: *“Le risorse potranno essere, pertanto, incrementate solo allorquando l'ente, avendo già proceduto formalmente all'aumento dei posti della propria dotazione organica nei termini sopra descritti, abbia provveduto anche alla effettiva copertura degli stessi con nuove assunzioni (avendo comunque completato la copertura di tutti i posti vacanti previsti dalla dotazione organica vigente prima dell'incremento). Infatti, 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”*.

Perciò non è possibile ricorrere a tale disciplina:

- in presenza di nuove assunzioni su posti già esistenti e vacanti nella dotazione organica;
- in presenza di istituzione di nuovi posti non seguita dall'effettiva assunzione di personale per la copertura degli stessi.

Facciamo un esempio:

	Dotazione organica		
	Dotazione teorica	Posti coperti	Posti vacanti
Situazione iniziale	50	40	10
Variazione in incremento	+5		
Situazione dopo la variazione	55	40	15

Poiché il mero incremento della dotazione organica complessiva non determina il corrispondente incremento delle risorse stabili, perché ciò avvenga, tenuto conto dell'esempio di cui sopra, devono in primo luogo essere effettuate assunzioni di personale a copertura degli iniziali posti già vacanti (n. 10) e successivamente assunzioni di lavoratori a copertura degli ulteriori 5 nuovi posti istituiti o, in ogni caso, andrebbero effettuate assunzioni per un numero superiore alla dotazione teorica originaria⁹.

A conclusione delle operazioni, l'ente dovrebbe trovarsi con una consistenza di personale in servizio pari a 55 dipendenti. L'incremento delle risorse decentrate, in ogni caso, deve essere proporzionale al personale di volta in volta assunto, in modo tale che le risorse integrative non vengano semplicemente distribuite al restante personale, ma siano strettamente collegate alle nuove assunzioni.

La posizione dell'ARAN è stata, ovviamente, presa a riferimento dai servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato in sede di verifica della costituzione dei fondi degli enti, da qui la segnalazione, tra le criticità, di eventuali comportamenti difforni rispetto a quanto anzidetto.

Nel vostro caso specifico, a noi risulta questa situazione dagli atti che mi avete mandato:

⁷ Ad es. RAL_058: *“Precisiamo, comunque, che le relative risorse potranno essere comprese tra le decentrate stabili solo “limitatamente agli effetti derivanti dall'incremento delle dotazioni organiche” e dalla copertura dei relativi posti; ove non vi sia incremento delle dotazioni organiche e copertura dei relativi posti, le stesse risorse dovranno invece essere comprese tra le decentrate variabili.”* Reperibile al link https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/1250-ral058-orientamenti-applicativi?mod_search_oraphide=yes

⁸ Reperibile al link <https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/trattamento-economico-accessorio/6936-risorse-per-le-politiche-di-sviluppo-delle-risorse-umane-e-per-la-produttivita/5733-ral1635orientamenti-applicativi>

⁹ Vedere in proposito anche parere RAL_077 reperibile al link <https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/trattamento-economico-accessorio/6936-risorse-per-le-politiche-di-sviluppo-delle-risorse-umane-e-per-la-produttivita/1295-ral077-orientamenti-applicativi>

DOTAZIONE ORGANICA SENZA CONTARE I DIRIGENTI		
ANNO	POSTI TOTALI	
2004	78	DA DELIBERAZIONE N. 19/2006
2005	74	
2006	70	
2006	82	
2008	82	DA DELIBERAZIONE N. 19/200611/2008

Quindi, alla luce di quanto sopra riportato, quello che si potrebbe secondo noi giustificare (e comunque a patto che poi si siano assunte le relative unità di personale) è un incremento di numero 4 unità nell'anno 2006.

Tra l'altro tale incremento non riusciamo proprio a capire come possa arrivare ai 44.000 indicati. Sarebbe come a dire che per ogni unità si incrementa il fondo di 11.000 euro, ma ovviamente è un valore senza razionalità.

5.5. PROGRESSIONI ORIZZONTALI A CARICO DEL BILANCIO

Ulteriori incrementi sono poi individuati dalle dichiarazioni congiunte n. 14 del C.C.N.L. del 22.01.2004, n. 4 del C.C.N.L. del 09.05.2006, n. 1 del C.C.N.L. del 31.07.2009. In base a detta disciplina l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal C.C.N.L. al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall'esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL e quindi è anch'esso a carico dei bilanci degli enti.

Uno dei principali problemi correlati al fondo delle risorse decentrate è il corretto calcolo e le modalità di imputazione delle progressioni orizzontali.

Tutto nasce dalla Dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL del 22.01.2004 che così recita.

Con riferimento alla disciplina dell'art. 29, comma 2, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall'esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL medesimo e quindi è anch'esso a carico dei bilanci degli enti.

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 € 81,09 mensili ed € 77,11 mensili ed è pari ad € 3,98 mensili e a € 47,76 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.

Per le stesse motivazioni anche i valori annui delle posizioni di sviluppo vengono rideterminate con effetto dal gennaio 2003 (comma 5, art. 29) con la conseguenza che il costo complessivo delle eventuali nuove progressioni già effettuate o che saranno effettuate con effetto da data successiva al gennaio 2003 dovrà essere calcolato tenendo presente i nuovi e più elevati valori, (cui deve aggiungersi la tredicesima mensilità) con oneri, naturalmente, a carico delle risorse decentrate stabili che subiranno un corrispondente decremento stabile.

Il concetto è stato ribadito dalla Dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL 09.05.2006

Con riferimento alla disciplina dell'art. 2, comma 1, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1,D,1) o di accesso dall'esterno (B3,D3) è finanziato con le risorse nazionali del CCNL medesimo e, quindi, è anch'esso a carico dei bilanci degli enti.

Pur non essendo specificatamente previsto, si ritiene che la normativa valga anche per il contratto dell'11.04.2008 e per tutti i contratti successivi.

In sintesi il concetto è questo: **una progressione orizzontale incide sul fondo produttività nel valore originario prendendo il contratto vigente al momento in cui la progressione è stata realizzata.**

Eventuali differenziali maggiori sulle progressioni previsti dai contratti successivi andranno calcolati a parte e imputati a carico del bilancio dell'ente.

Precisazione: tutto ciò deve avvenire indipendentemente da come vengano gestiti i pagamenti delle progressioni mensilmente, ovvero che le stesse vengano erogate con mandati sui rispettivi capitolo di appartenenza dei singoli dipendenti oppure ad un unico capitolo del fondo produttività.

Riportiamo di seguito, solo a titolo di esempio, il calcolo per un dipendente.

Il dipendente ha fatto una progressione orizzontale da C3 a C4 nel 2000.

Il costo nel 2000 di tale progressione era di Euro 611,49.

Oggi, nel 2013, tale progressione costa Euro 647,49.

La differenza è di Euro 36,00 per 12 mensilità, che diventa Euro 39,00 calcolata inclusa di Tredicesima.

Lo stesso dipendente ha poi fatto una progressione da C4 a C5 nel 2006.

Il costo nel 2006 di tale progressione era di Euro 735,61

Oggi, nel 2013, tale progressione costa Euro 781,21

La differenza è di Euro 45,60 per 12 mensilità, che diventa Euro 49,40 calcolata inclusa di Tredicesima.

Il totale delle progressioni che incidono sul bilancio del dipendente ammonta quindi ad Euro 89,40.

Dalle tabelle trasmesse non risulta mai effettuato tale calcolo ed è in corso presso l'ente tale verifica.

6. LA COSTITUZIONE DI PARTE VARIABILE

Come già anticipato in premessa, non entreremo in questa fase, nella verifica delle condizioni che hanno portato l'ente ad incrementare nel tempo la parte variabile del fondo, tranne evidenziare quelle situazioni di **errore oggettivo**.

Per ora, riportiamo di seguito le condizioni legittimanti agli incrementi di parte variabile.

Gli incrementi delle risorse variabili possono essere riferiti a:

- sponsorizzazioni;
- specifiche disposizioni di legge, art. 15 comma 1 lettera k);
- risparmi straordinario da anno precedente;
- messi notificatori;
- art. 15 comma 2;
- art. 15 comma 5.

Art. 43 della Legge n. 449/97 (sponsorizzazioni)

Presso l'Ente non sono state previste integrazioni del fondo con le somme derivanti dall'attuazione dell'art. 43 della Legge n. 449/97 come dettagliato all'art. 4 comma 4 del CCNL 5.10.2001 relative ad attività di sponsorizzazione.

Dagli atti non risulta neppure un regolamento specifico su tale aspetto.

Part time

Anno per anno andavano inserite le integrazioni per le economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ai sensi dell'art. 1, comma 57 e seguenti, della Legge n. 662/1996 (vigente fino al mese di giugno 2008). Da tale data non è più possibile utilizzare questa voce.

Integrazione ai sensi dell'art. 15, comma 2

Ai sensi dell'art. 15, comma 2, del C.C.N.L. del 01.04.1999 le risorse del fondo possono essere incrementate per un importo non superiore all'1,2% del monte salari del 1997 per effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità.

Come chiarito dall'Aran in un recente parere, l'incremento può essere effettuato previo accertamento preventivo da parte dell'O.I.V./Nucleo di valutazione e analoghi organismi sull'obiettivo di produttività/razionalizzazione che dovrà essere raggiunto e che sarà dettagliato in apposita relazione, nonché previo accertamento da parte del Collegio dei Revisori dei Conti sulla previsione di apposito stanziamento in bilancio con destinazione allo specifico obiettivo citato o delle risorse derivanti da processi di razionalizzazione e riorganizzazione, ricordando che:

- è necessaria la certificazione, con precisa assunzione di responsabilità da parte dei predetti soggetti, della sussistenza ed il rispetto dei presupposti e delle condizioni previsti dalla disciplina contrattuale, con

particolare riferimento al raggiungimento degli obiettivi di produttività e di qualità che rappresentano il fondamento giustificativo dello stanziamento;

- è necessaria la verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale;
- per il periodo 2010-2014 era necessario il rispetto del generale vincolo in materia di risorse decentrate stabilito dall'art. 9, comma 2-bis, della Legge n. 122/2010.

Si fa presente che trattasi di incremento variabile per il quale l'Aran è più volte stata interpellata a delinearne le caratteristiche principali (RAL 1545, 1634)¹⁰.

Per quanto attiene alla liquidazione al personale delle quote di integrazione del fondo per effetto di razionalizzazione o specifici obiettivi di produttività, è utile il parere dell'Aran fornito al Dipartimento della Funzione Pubblica con prot. n. 23668/2012, allo scopo di definire la corretta applicazione delle previsioni di cui all'art. 17, comma 5 del C.C.N.L. dell'01.04.1999, con particolare riferimento alla quantificazione delle risorse dei contratti integrativi in coerenza con le limitazioni previste dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010.

L'ARAN precisa nel parere del 2012 che:

- solo le risorse risparmiate a consuntivo avente carattere di fissità e continuità possono essere utilizzate nell'anno successivo;
- per le risorse variabili aventi carattere di variabilità ed eventualità, le quali proprio per la loro natura di risorse che vengono stabilite ogni anno, gli eventuali risparmi non possono essere portati ad incremento dell'anno successivo ma diventano economie di bilancio.

Di tali risorse variabili che non potranno essere portate nell'esercizio successivo l'Aran nomina le seguenti:

- art. 15, comma 2, C.C.N.L. dell'01.04.1999, secondo il quale gli enti destinano annualmente, previa certificazione dei Nuclei di Valutazione o OIV, risorse supplementari alla contrattazione integrativa nel limite del 1,2% del monte salari 1997. Tali importi possono essere resi disponibili a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività ovvero qualora espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità;
- art. 15, comma 1, lett. k), ossia le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale (incentivi progettazione, incentivi recupero evasione fiscale, compensi avvocatura comunale per le cause vinte e quant'altro);
- art. 15, comma 5, ossia le maggiori risorse stanziare nel bilancio dell'ente in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili.

Di conseguenza, la contabilizzazione e la liquidazione di dette somme al personale non potrà che essere ogni volta diversa e disgiunta da eventuali quote di produttività derivanti da risorse stabili del fondo.

Si tratta di una voce VARIABILE ad eventuale incremento annuale.

¹⁰ Reperibili ai link: <https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/trattamento-economico-accessorio/6937-utilizzazione-delle-risorse-per-le-politiche-di-sviluppo-e-delle-risorse-umane-per-la-produttivita/5491-ral1545orientamenti-applicativi> e <https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/trattamento-economico-accessorio/6936-risorse-per-le-politiche-di-sviluppo-delle-risorse-umane-e-per-la-produttivita/5732-ral1634orientamenti-applicativi>

Integrazione ai sensi dell'art. 15, comma 5

Il contratto dell'01.04.1999, art. 15, comma 5, consente il ricorso a risorse aggiuntive a carico del bilancio dell'ente ad integrazione del fondo.

Testualmente la norma stabilisce che *"in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui al D.Lgs 29/1993, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio"*.

Di seguito le condizioni legittimanti di tale incremento.

Il 5 giugno 2015, L'Istituto di Scandicci e, precisamente, la Gestione associata del Personale dei comuni di Scandicci e Lastra a Signa, scrive all'ARAN per avere ulteriori informazioni e notizie in merito all'applicabilità dell'articolo 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999, per le risorse variabili. L'ARAN risponde con protocollo di uscita il 18 giugno 2015 (n. 19923/2015). Tra i destinatari, oltre al Istituto interpellante, per conoscenza, figura anche l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia), fatto che lascia immaginare la manifesta volontà dell'ARAN di dare ampia e completa divulgazione – tramite l'associazione dei comuni – alla propria innovativa presa di posizione.

Il (nuovo) parere, contiene una lunga premessa dove si spiega che *"si è accentuata la tendenza ad una sempre maggiore responsabilizzazione del settore delle autonomie locali, attraverso la fissazione di vincoli e parametr"*, che sono intervenuti significativi cambiamenti normativi tendenti al rafforzamento dei sistemi di misurazione, valutazione e trasparenza della performance (chiaro riferimento al d.lgs. 150/2009), determinando, quindi, un nuovo quadro regolativo che tiene assieme l'autonomia degli enti e il rispetto dei vincoli e parametri di natura economico-finanziaria.

A fronte di tali *"tendenze evolutive"* ed in attesa di una nuova disciplina contrattuale, l'ARAN ritiene opportuno procedere ad un *aggiornamento dei precedenti orientamenti applicativi* già formulati.

Ed ecco, quindi, il nuovo parere, articolato in dieci punti:

1. Possono avvalersi dello strumento solo gli enti che hanno rispettato tutti i vincoli di finanza pubblica (patto di stabilità; controllo spesa di personale; capacità di spesa del proprio bilancio);
2. L'incremento deve essere correlato a uno o più obiettivi di miglioramento della performance organizzativa o di attivazione di nuovi processi. Deve trattarsi, comunque, di obiettivi che richiedano il concreto, diretto e prevalente apporto del personale dell'ente;
3. Le risorse aggiuntive devono essere previste negli strumenti di programmazione e di bilancio dell'ente;
4. La quantificazione dell'incremento deve essere correlata alla rilevanza dei risultati attesi e al maggior impegno richiesto al personale;
5. Le risorse saranno rese disponibili a consuntivo e sono erogate al personale in funzione del grado di effettivo conseguimento degli obiettivi;
6. Le risorse stanziate possono essere utilizzate anche per il finanziamento di istituti del trattamento accessorio diversi dai "compensi di produttività". Si ritiene che le risorse in questione possano essere

- utilizzate anche per finanziare istituti come il turno o la reperibilità, quando gli stessi siano funzionali al conseguimento degli obiettivi;
7. Quando le risorse aggiuntive sono collegate all'introduzione di un'organizzazione di lavoro per turni o reperibilità, il risultato conseguito è direttamente ed immediatamente verificabile anche su base mensile (quindi è anche liquidabile, mensilmente);
 8. Le risorse variabili dell'art. 15, comma 5, non possono essere automaticamente e direttamente confermate e stabilizzate negli anni, ma necessitano, di anno in anno, di una conferma espressa, in presenza dei necessari requisiti legittimanti;
 9. Ciò non vale, tuttavia, ad escludere che gli obiettivi di performance possano essere anche "obiettivi di mantenimento" dei risultati positivi già conseguiti l'anno precedente, a condizione che continui ad essere richiesto un maggiore, prevalente e concreto impegno del personale;
 10. Le risorse variabili, anche nel caso del reiterarsi di "obiettivi di mantenimento" non possono comunque finanziare istituti "stabili" come le progressioni economiche orizzontali (PEO) o le posizioni organizzative (APO).

Le nuove "dieci regole d'oro" introducono evidenti motivi di novità e di ripensamento complessivo dell'istituto. Nel punto quattro – ad esempio – si dice che la quantificazione dell'incremento è correlato ai "risultati attesi" e non, alla ricaduta nel fondo dei maggiori oneri, come previsto nella norma contrattuale. Si prevedono, inoltre, significative aperture per ciò che riguarda la possibilità di finanziarci anche le indennità e di liquidarle mensilmente. Si sostiene che gli obiettivi, dopo il primo anno, possano essere confermati e diventare di "mantenimento". Che gli stessi, essendo legati alla performance organizzativa, potranno andare a beneficio di tutti i dipendenti. Si specifica che non sarà possibile liquidarci istituti "stabili" come le PEO e le APO (e l'indennità di comparto, aggiungeremmo), ma tutto il resto è consentito.

Senza alcun dubbio, si tratta di un sostanzioso e "corroborante" (per gli enti locali), aggiornamento dei precedenti orientamenti applicativi. Una nuova interpretazione che impone una attenta riflessione agli enti chiamati ad applicarlo, ma anche – pensiamo - agli ispettori del MEF che hanno basato gran parte dei loro verbali ispettivi, sulla violazione del parere ARAN 499-15L1.

Art. 4, comma 2, del C.C.N.L. 09.05.2006

Per gli enti locali con un rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti tra il 25% ed il 30% il contratto consentiva, in aggiunta all'incremento stabile di cui al punto precedente, un incremento variabile pari allo 0,30% del monte salari dell'anno 2003.

Detto incremento (la norma fa riferimento alle risorse di cui all'art. 31 comma 3 del C.C.N.L. del 22.01.2004 – risorse eventuali e variabili) poteva essere inserito solo per l'anno 2006.

Specifiche disposizioni di legge

Non esistono particolari problemi per questi incrementi del fondo che derivano dall'applicazione di specifiche norme di legge recepite dal contratto degli enti locali.

I classici incrementi si riferiscono alle progettazioni ex-Merloni (ora disciplinate dal D.Lgs. n. 50/2016), consono edilizio e al recupero dell'evasione tributaria Ici (ormai ad esaurimento).

Per quest'ultima è il regolamento che disciplina procedure e modalità. Pertanto è necessario basarsi scrupolosamente su quanto ivi previsto.

Particolare attenzione va posta sugli oneri riflessi (cpdel e irap). Alla luce delle diverse interpretazioni sull'argomento si suggerisce che la disciplina di tali spese aggiuntive a carico dell'ente venga prevista all'interno del regolamento stesso.

Sarà pertanto possibile prevedere "una percentuale del xxx% a cui aggiungere gli oneri riflessi e dell'irap" oppure "una percentuale del xxx% comprensiva degli oneri riflessi e irap a carico dell'ente" (nel limite della percentuale massima fissata dalla legge).

Incremento per notifiche – art. 54 Ccnl 2000

Risparmi sul fondo del lavoro straordinario. – Art. 14 CCNL 1.4.1999

Risparmi sul fondo dell'anno precedente – art. 17 comma 5 CCNL 1.4.1999

Incrementi da Ccnl 2008/2009

Si trattava di un incremento di esclusiva natura variabile, possibile quindi solo per il 2009!! (art. 4, comma 2, C.C.N.L. 2006).

7. I LIMITI AL FONDO DAL 2010 IN POI

A decorrere dal 2010 il legislatore ha posto diversi limiti in materia di contrattazione integrativa decentrata, fissando nuove verifiche per la costituzione del fondo del salario accessorio.

Fin da subito, precisiamo che tra le modalità di calcolo proposte negli anni, quella suggerita dall'ARAN e condivisa dalla RGS ci sembra la più coerente con il sistema e la volontà del legislatore.

Proporiamo i calcoli come suggerito dalla RGS (riconfermati anche nella recente nota 152689/2017) e dall'ARAN.

Prima di procedere ad esaminare la situazione concreta del Istituto, riportiamo le norme e le autorevoli interpretazioni sull'argomento.

7.1. IL PERIDO 2010-2014 (Art. 9 comma 2-bis del d.l. 78/2010)

"A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio."

La norma è stata integrata con D.P.R. n. 122 del 04.09.2013 (art. 1, comma 1, lettera a), che ne ha prorogato gli effetti fino a tutto il 2014.

A decorrere dall'01.01.2015 le eventuali decurtazioni di cui sopra per effetto dell'art. 1, comma 456, della Legge n. 147/2013 (legge di stabilità), avrebbero dovuto essere consolidate.

A livello generale ricordiamo che è intervenuta sulla questione la Ragioneria Generale dello Stato, la quale nella Circolare n. 12/2011 ha precisato: *"per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008.*

Il fondo così costituito per ciascuno degli anni 2011-2012-2013-2014, nel caso superi il valore del fondo determinato per l'anno 2010, va quindi ricondotto a tale importo."

La decurtazione del fondo in applicazione dell'art. 9 comma 2-bis del D.L. n. 78/2010 convertito in Legge n. 122/2010 andava quindi effettuata in conformità alla Circolare n. 15 del 30.04.2014 RGS che confermava le indicazioni già esposte nelle precedenti circolari n. 16/2012 e n. 21/2013.

L'applicazione delle indicazioni del legislatore richiede tre ordini di considerazioni:

I due vincoli del comma 2-bis (rispetto limite 2010 e riduzione proporzionale) costituivano due distinti controlli, da eseguirsi nella successione indicata, in quanto potevano dare luogo a due distinte e successive riduzioni.

Le indicazioni generali dell'art. 9 citato vanno lette, secondo i diversi articolati interventi, come una scelta di calmierazione generale della spesa come:

- congelamento della tornata di contrattazione collettiva di livello nazionale;
- congelamento della quota ordinariamente spettante a livello individuale;
- congelamento ai livelli del limite 2010;
- congelamento della quota media pro-capite in presenza di riduzione del personale.

Con Circolare n. 8 del 02.02.2015 il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha precisato che l'importo da decurtare dall'ammontare complessivo delle risorse destinate dal 2015 al trattamento economico accessorio del personale dipendente, sia pari alle sole riduzioni delle risorse stabili operate con riferimento all'anno 2014.

Detta indicazione è stata ribadita con Circolare n. 20 dell'08.05.2015 indirizzata agli enti locali: *"l'importo della decurtazione da operare a decorrere dall'anno 2015 coinciderà con le riduzioni effettuate per l'anno 2014 ai sensi del richiamato articolo 9, comma 2-bis per effetto sia della riconduzione del fondo al limite soglia 2010 che della decurtazione funzionale alla riduzione del personale in servizio."*

Si fa presente che la parte finale della Circolare n. 20/2015 citata invita "gli organi di controllo" a certificare che l'ammontare della decurtazione permanente dal 2015 non sia inferiore alla quota calcolata con il metodo indicato dalla Ragioneria Generale dello Stato in più di una circolare (nn. 12/2011, 25/2012, 15/2014); ciò sta a significare che qualunque metodo sia stato utilizzato per il periodo pregresso, la decurtazione stabile dal 2015 dovrà corrispondere al metodo indicato dalla RGS nelle circolari contenenti le istruzioni per la compilazione del conto annuale.

7.2. L'ANNO 2016 (Art. 1 comma 236 della legge 208/2015)

La Legge n. 208 del 28.12.2015 *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"* (c.d. Legge di Stabilità 2016) ha previsto all'art. 1, comma 236, che: *"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 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, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente."*

Importante è la precisazione, contenuta nella legge di stabilità 2016, "tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente" in quanto la norma garantisce il mantenimento delle risorse medesime qualora l'Amministrazione proceda al turn over del personale cessato.

Il principio di invarianza della spesa relativa al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale, secondo l'orientamento formatosi in materia, ha come parametro di riferimento la somma destinata al trattamento accessorio dell'anno 2015, complessivamente inteso indipendentemente dal carattere, variabile o stabile, delle risorse che confluiscono nel fondo medesimo, con la sola eccezione delle voci riferite ai residui dell'anno precedente, alla progettazione, ai compensi per l'avvocatura e agli importi destinati ai piani di razionalizzazione di cui all'art. 16 della legge n. 111/2011.

Chiaramente la modalità di decurtazione proporzionale dovrà tener conto delle indicazioni fornite con la Circolare n. 20/2015 succitata.

Con la Circolare n. 12 del 23 marzo 2016, il MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, di seguito a quanto rappresentato con la Circolare ministeriale n. 32/2015, fornisce ulteriori notizie, ai fini di un puntuale adeguamento del bilancio di previsione del corrente esercizio finanziario degli enti ed organismi pubblici, per effetto delle misure aggiuntive di contenimento della spesa pubblica previste dalla Legge di Stabilità e dal Decreto Milleproroghe.

In particolare, per quanto concerne la riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio, il MEF fa presente che la stessa *“andrà operata, sulla base del confronto tra il valore medio del personale presente in servizio nell'anno di riferimento ed il valore medio dei presenti nell'anno 2015. In particolare, i presenti al 31/12 dell'anno di riferimento scaturiranno dalla consistenza iniziale del personale all'1/1 alla quale andranno dedotte le unità per le quali è programmata la cessazione ed aggiunte quelle assumibili in base alla normativa vigente (tra cui, ad esempio, quelle relative a facoltà assunzionali non esercitate e riferite ad annualità precedenti oggetto di proroga legislativa), salvo verifica finale dell'effettivo andamento”*.

Vedasi in proposito anche la deliberazione n. 120/2016 della Corte dei Conti Abruzzo¹¹ e la Sezione Piemonte, con deliberazione n. 135/2016/PAR del 29 novembre 2016.¹²

La Sezione Lombardia, con deliberazione n. 294/2016/PAR del 02 novembre 2016, ha sottolineato che ai fini del rispetto del tetto dell'anno 2015, rilevano tanto le risorse del bilancio imputate al fondo quanto le risorse direttamente stanziate in bilancio a copertura degli oneri relativi alle posizioni organizzative nei comuni privi di qualifiche dirigenziali. Ne discende, quindi, che nel computo del tetto di spesa rientrano tutte le risorse stanziate in bilancio con vincolo di destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente da eventuali risorse derivanti da maggiori entrate.

Le più recenti disposizioni in tema sono contenute nella Circolare n. 19 del 27.04.2017 della Ragioneria Generale dello Stato¹³.

Di particolare interesse è la precisazione secondo la quale l'inciso *“tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”* introdotta dal legislatore per il calcolo delle decurtazioni per effetto della cessazione del personale, consente alle Amministrazioni di computare nell'ammontare delle risorse per il fondo anche la misura del personale che al 31.12.2016 le amministrazioni avevano legittimamente facoltà di assumere, ma non hanno fatto in tempo ad assumere.

Ciò conferma l'orientamento della Magistratura contabile secondo il quale con questa modifica il legislatore ha introdotto un criterio di computo dell'eventuale decurtazione da eseguire maggiormente elastico.

7.3. DAL 2017 IN POI (Art. 23 del d.lgs. 75/2017)

1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.

2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, **a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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**

¹¹ Disponibile al link: <http://www.gianlucaBERTAGNA.IT/2016/05/23/se-ce-ancora-qualche-dubbio-sul-taglio-del-fondo-2015/>

¹² Disponibile al link: <http://www.gianlucaBERTAGNA.IT/2016/12/03/calcolo-limite-salario-accessorio-2016/>

¹³ Disponibile al link: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_27_aprile_2017_n_19.html

marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Situazione specifica del Istituto

Sulla base di quanto sopra, abbiamo ricostruito la situazione di verifica dei limiti partendo dall'anno 2010 ed inserendo le sole voci di costituzione del fondo che a nostro parere appaiono legittime come risultato nelle parti precedenti.

Come si può vedere dal prospetto "Verifica limiti" del file di Excel allegato alla presente relazione, l'ente, sulla base dei dati inseriti, avrebbe dovuto decurtare alcune somme dal fondo per il rispetto dei vari "tetti" imposti dagli anni dal legislatore.

Abbiamo quindi aggiornato le costituzione dei fondi degli anni sulla base di tali elementi.

8. IL SUPERAMENTO DEL VINCOLO FINANZIARIO E IL RECUPERO

L'art. 40 del d.lgs. 165/2001 è chiaro nell'affermare che, SEMPRE, cioè, senza limiti temporali, l'errore del superamento del vincolo finanziario è da recuperare sul fondo degli anni successivi.

La Corte dei conti del Veneto, nella Sentenza n. 98/2015, ha già avuto modo di precisare che, in ogni caso, la cosiddetta "sanatoria" non cancella il danno erariale. Quindi, l'ente, in caso di superamento del vincolo finanziario, ovvero quando il fondo è maggiore di quanto avrebbe dovuto essere, non può fare altro che recuperare le somme in più.

Nel caso dell'Istituto, al termine del processo ricognitivo, ci troviamo in presenza di un fondo per il quale l'applicazione corretta di tutti gli istituti contrattuali comporterebbe un decremento della parte stabile.

In altri termini, poiché la ricostruzione ha evidenziato alcuni errori nella costituzione del medesimo che hanno portato ad una quantificazione del fondo stesso in misura minore rispetto a quella vigente. L'art. 40 del d.lgs. 165/01 è stato di recente modificato con d.lgs. 75/2017, in vigore dal 22.06.2017, e prevede che: «Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è corrispondentemente incrementato.».

Va qui segnalato, per completare la disamina, che in materia di recupero del superamento del vincolo finanziario l'art. 4 del d.l. 16/2014 al comma 1 e al comma 2 ha previsto modalità speciali applicabili da regioni ed enti locali. Le disposizioni non si distinguono particolarmente da quelle elencate all'art. 40 del d.lgs. 165/2001, ma il comma 2 prevede la possibilità di utilizzare a compensazione degli "errori" i risparmi derivanti da eventuali piani di realizzazione. Parte della dottrina ha ritenuto che l'art. 4 del d.l. 16/2014 sia applicabile anche alle camere di commercio.¹⁴ Le considerazioni espresse nell'articolo in nota, ben si potrebbero adattare anche alla situazione delle Ipab, quali l'Istituto degli Innocenti. In sostanza, fermo restando che l'obbligo di recupero delle somme non è in discussione, appare logico ritenere che tutte le azioni che l'ente può porre in essere per ridurre definitivamente una spesa possano essere destinate a compensazioni del superamento del vincolo finanziario, soprattutto laddove in tali attività gioca un ruolo fondamentale il personale dipendente.

Un altro aspetto critico, risiede, chiaramente, nel determinare correttamente il periodo di recupero. Allegata alla presente deliberazione riportiamo un approfondimento sulla prescrizione. Si tratta di un argomento molto intricato la cui risoluzione non può essere considerata definitiva, senza accertamento, peraltro, di responsabilità erariale da soggetti esterni. Quindi, le riflessioni si possono riassumere su due piani:

- Il recupero delle somme indebite su dipendenti ha un periodo di prescrizione ordinario di dieci anni;
- La questione del danno erariale ha un "normale" termine di cinque anni.

Ora, nel caso in esame specifico in quale situazione ci troviamo?

Fermo restando quanto riportato nell'allegato, da quanto rilevato nei paragrafi sopra, appare che l'ente abbia stanziato più somme rispetto a quelle dovute, ma non si è entrata nella legittimità dell'erogazione delle stesse. Ci sono stati superamenti dei vincoli finanziari, ma erogazioni sulla base di Contratti Decentrati che al momento attuale non sono stati messi in discussione. Anche il meccanismo del recupero sui fondi degli anni successivi proposto dal legislatore, fa pensare che in questi casi si è in presenza di un "errore" amministrativo-finanziario

¹⁴ <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/print/ABe8mfb/0>

dell'amministrazione e quindi farebbe più pensare ad un recupero di cinque anni per danno erariale alle casse pubbliche.

8.1. LA SITUAZIONE PIÙ CRITICA

Riassumendo in modo generale il risultato finale, nel fondo dell'Istituto, al di là di errori di calcolo del monte salari e di altri minori importi, vi sono le seguenti somme senza alcuna giustificazione:

- Euro 25.000 del 2004
- Euro 44.000 del 2006 e 2007
- Euro 35.000 del 2008.

Inoltre, nel valore iniziale della parte stabile di 296.136 Euro, sono confluiti non meglio specificate Lire 180.000,00 inserite nel 2000 con impegno a mantenere tali voci nel 2001 e 2002.

Totale quindi delle voci incerte con grande valore: Euro 196.962.

Va subito evidenziato che dagli atti non risulta documentazione adottata negli anni di riferimento che spieghino chiaramente a cosa tali incrementi si riferissero. Quindi, da nessuna parte emerge la motivazione a supporto di tali incrementi e non appare nemmeno il riferimento a quale norma contrattuale si fa riferimento.

Sembrano, piuttosto, incrementi concordati e stabiliti tra le parti, ma senza il riferimento a incrementi legittimi presenti dal Contratto.

8.2. VALUTAZIONI "ORA PER ALLORA"

Si potrebbe sostenere la possibilità di effettuare valutazioni "ora per allora" con riferimento a tali incrementi. A parte il fatto che è stato svolto un tentativo di verificare la situazione delle dotazione organica come descritto in merito all'incremento dell'art. 15 comma 5 del CCNL 1.4.1999 e che non ci appare comunque possibile operare tale incremento, riportiamo di seguito alcune motivazioni sul perché, a nostro parere non è possibile mantenere gli incrementi indicati nelle costituzioni da parte dell'ente negli anni futuri.

Si riportano di seguito alcune considerazioni supportate da interpretazioni/giurisprudenza in merito alla possibilità di rivedere ora per allora la costituzione del fondo per alcune particolari tematiche, non sempre coincidenti con quella dell'ente, ma certamente significative per come impostare le proprie valutazioni.

Vogliamo partire da una Sentenza di massima chiarezza sul punto. La Corte dei conti del Veneto con la Sentenza n. 126/2011 ha affermato: "la motivazione degli atti amministrativi (e la costituzione del fondo è un atto amministrativo, aggiungiamo noi) è quella che emerge dagli stessi e dai loro allegati, senza possibilità alcuna di aggiungere ragioni postume calibrate alla bisogna degli interessati".

Inoltre:

Documento 1.

TRIBUNALE FIRENZE, SEZIONE I CIVILE, SENTENZA 4 SETTEMBRE 2015, N. 888

Con riferimento agli incrementi del fondo ai sensi dell'art. 15 comma 5 del CCNL 1.4.1999 viene affermato che sia necessaria una "specifica programmazione *ex ante*, con connessa ponderazione delle risorse da destinarvi e una verifica *ex post*, non essendo quindi giustificabile ora per allora l'imputazione di risorse al fondo a tale voce in mancanza di detta specifica programmazione come pretende invece parte ricorrente limitandosi a chiamare i processi di ottimizzazione delle risorse umane intervenute negli anni in questione e di innovazione della struttura organizzativa senza però indicare alcun documento contenente la specifica programmazione richiesta dalla disposizione".

Documento 2.

PARERE ARAN - RAL_1634_Orientamenti Applicativi

Quali sono gli spazi ed i tempi di intervento del nucleo di valutazione o del servizio di controllo interno nell'ambito della procedura per il possibile incremento delle risorse decentrate variabili, ai sensi dell'art.15, commi 2 e 4, del CCNL dell'1.4.1999?

La disciplina contrattuale in proposito richiede una serie di precisi adempimenti.

In base a tale regolamentazione, infatti, la condizione assolutamente necessaria per l'applicazione dell'incremento di cui si tratta è rappresentata dall'accertamento preventivo da parte del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti derivanti sia da processi di razionalizzazione o riorganizzazione, sia perché espressamente previste in bilancio con destinazione a specifici obiettivi di produttività e di qualità.

Poiché la decisione dell'Ente di avvalersi della disciplina dell'art.15, comma 2, del CCNL dell'1.4.1999, deve fondarsi sulla necessaria e preventiva valutazione da parte dell'ente in ordine alla propria situazione economico – finanziaria ed alla propria capacità di bilancio (anche alla luce dei vincoli previsti dalle leggi finanziarie in materia di patto di stabilità interno e di obblighi di contenimento della spesa), quali risultano nel momento in cui interviene la decisione stessa, non si ritiene possibile che tutti gli adempimenti sopra descritti possano intervenire anche in un momento successivo, ora per allora, per giustificare la decisione già assunta.

Giova comunque evidenziare che non rientra in tale casistica della diversa situazione dell'ente che, a suo tempo abbia disposto l'incremento dell'1,2% delle risorse decentrate variabili relative ad un determinato anno, nel rispetto dei requisiti contrattuali e dei vincoli legislativi all'epoca vigenti (patto di stabilità, obbligo di contenimento delle spese), ma abbia omesso semplicemente di formalizzare in una specifica documentazione l'effettivo intervento di tutti gli adempimenti a tal fine richiesti.

In relazione a tale fattispecie, trattandosi di un profilo meramente formale, che non incide in alcun modo sui requisiti sostanziali che dovevano sussistere ed essere verificati al momento in cui è stato disposto l'incremento, si ritiene possibile che il nucleo di valutazione possa anche successivamente, ora per allora, controllare e certificare la effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti la possibilità di incremento delle risorse decentrate (effettive maggiori disponibilità di bilancio determinatesi all'epoca in esito a processi di riorganizzazione posti in essere in quell'anno; raggiungimento effettivo degli obiettivi di produttività e di qualità preventivamente stabiliti ed in relazione ai quali era stabilito l'incremento), con piena e completa assunzione di ogni responsabilità in proposito.

Documento 3.

PARERE ARAN - RAL_1725

Calcolo dei differenziali delle progressioni orizzontali, da quando?

Pertanto, alla luce di quanto sopra detto, ad avviso della scrivente Agenzia, se l'ente, a suo tempo, effettivamente non ha dato in alcun modo attuazione alle disposizioni sugli incrementi stipendiali in coerenza con le indicazioni

che si ricavano dalle tre dichiarazioni congiunte (non ha conteggiato la quota differenziale di incremento delle posizioni economiche riconosciuta a livello nazionale, da portare ad incremento del fondo per le progressioni economiche orizzontali; ha fatto, comunque fatto gravare sulle risorse stabili del fondo l'intera quota della progressione economica orizzontale, comprensiva anche del differenziale già riconosciuto al personale in servizio alla data di sottoscrizione dei CCNL), può certamente procedere, oggi, sia pure in ritardo al calcolo della quota differenziale non conteggiata, seguendo le indicazioni delle richiamate dichiarazioni congiunte.

Documento 4.

CORTE CONTI VENETO - SENTENZA 98/2015

La corretta applicazione delle previsioni del citato art. 26, comma 3, per l'implementazione, a dotazione organica invariata, delle risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione dei dirigenti, richiede la effettiva attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un reale e verificabile accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato, evidentemente, un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente. Nel caso di specie, all'epoca dei fatti, nelle delibere relative alla determinazione delle retribuzioni accessorie, non è stato evidenziato nessuno dei presupposti indicati dalla disposizione citata, né altresì risulta essere stata mai effettuata una verifica e valutazione di detti presupposti. Presupposti, la cui sussistenza, in sede di giudizio di responsabilità, non compete al Collegio verificare ora per allora.

Documento 5.

CORTE CONTI VENETO - DELIBERAZIONE N. 527/2015/PRSP

D'altra parte la giurisprudenza è univoca nel ritenere come non sia ipotizzabile l'assegnazione di obiettivi e la verifica del loro raggiungimento ora per allora (Cons Stato sez. V, 20 agosto 2008 n. 3977), ovvero dove non sussistono i presupposti per l'attribuzione della retribuzione di risultato in tutti quei casi in cui (come nella specie) per qualsiasi ragione nel periodo di riferimento sia mancata tale procedura (cfr. Cons. St., sez. VI, 14 gennaio 2009 n. 131), essendo stata attribuita in via forfettaria la relativa somma.

Documento 6.

CORTE DEI CONTI LIGURIA DELIBERA N. 23/2016

L'incremento fondo salario accessorio L'art. 15, comma 5 del CCNL 1 aprile 1999, tuttora in vigore per la parte normativa, prevede la possibilità, per gli enti locali, di ampliare la parte variabile del fondo integrativo per il personale dipendente in caso di "attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti". Pertanto, l'incremento della parte variabile del fondo presuppone necessariamente un preventivo, specifico, programma di nuovi servizi o di miglioramento di quelli esistenti, che abbiano una ricaduta positiva sui cittadini. Appare inevitabile che la scelta dei nuovi servizi, di competenza della Giunta comunale, debba essere fatta al massimo entro i primi mesi dell'esercizio, se non addirittura negli ultimi mesi dell'esercizio precedente, per evitare che si indichino ex post obiettivi già raggiunti, trasformando uno strumento di incentivazione della produttività e del merito in una non commendevole modalità di integrazione postuma dello stipendio del dipendente pubblico. Il conferimento di incarichi di Posizione Organizzativa deve essere motivato con riferimento a criteri generali, in maniera specifica ed esauriente senza ricorrere a mere formule di stile e, soprattutto, con una durata tale da consentire al titolare della posizione un ragionevole margine

di autonomia e discrezionalità, circostanza che pare escludersi in casi di rinnovi ogni quindici giorni od ogni mese, il più delle volte, peraltro, con efficacia retroattiva.

Per tutto quanto riportato sopra, riteniamo non corretto procedere oggi, ora per allora, ad adottare atti che vadano a giustificare gli importi sopra indicati.

In un'ottica di massima disponibilità nei confronti del Vostro ente, vogliamo anche mettervi a conoscenza degli orientamenti più diffusi in materia di incremento del fondo ai sensi dell'art. 15 comma 5 e sulla possibilità che lo stesso possa avvenire "a posteriori".

Convinti che tale strada non sia corretta, per mettere l'ente in condizioni di fare ogni scelta nel modo più razionale possibile, ipotizziamo che l'ente valuti "ora per allora" la possibilità oggettiva di integrare le somme indicata in passato giustificandole con l'articolo 15 comma 5 del CCNL 1.4.1999 di parte stabile.

Richiamiamo innanzitutto quanto già affermato nella Relazione in merito alle condizioni di legittimità per effettuare tali incrementi.

In questa sede aggiungiamo altra documentazione.

Un primo parere dell'ARAN ci ricorda (ancora una volta) che SERVE una formale espressione di volontà da parte del Consiglio comunale in sede di approvazione del bilancio di previsione; è questa la sede, infatti, nella quale l'organo politico competente in materia di destinazione delle risorse finanziarie può valutare, sulla base delle proposte motivate dalla Giunta, l'interesse complessivo dell'ente ad investire per incentivare la partecipazione del personale al conseguimento di ben predeterminate e condivise finalità ed obiettivi rivolti al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi.

Non è certamente la contrattazione decentrata ad aver titolo per la individuazione delle risorse decentrate.

Nel vostro caso, invece, sono stati trovati solamente generiche volontà del fondo senza peraltro collegarle a nessuna norma di contratto nazionale.

RAL087 - Orientamenti Applicativi

Le risorse decentrate stabili devono essere determinate dalla Giunta o dai responsabili dei servizi?

Le risorse decentrate stabili, (già inserite nel bilancio di previsione), possono essere certamente calcolate dai responsabili dei servizi competenti (personale e ragioneria?) trattandosi di un mero adempimento aritmetico, senza alcun margine di discrezionalità. Le risorse decentrate variabili correlate, ad esempio, ai risparmi del tempo parziale, possono essere quantificate dagli stessi soggetti decisori.

Ben diversa, invece, è la problematica relativa alla individuazione delle risorse decentrate variabili, derivanti dalla eventuale applicazione dei commi 2 e 5 dell'art.15 del CCNL 1.4.99.

In questi casi occorre una formale espressione di volontà da parte del Consiglio comunale in sede di approvazione del bilancio di previsione; è questa la sede, infatti, nella quale l'organo politico competente in materia di destinazione delle risorse finanziarie può valutare, sulla base delle proposte motivate dalla Giunta, l'interesse complessivo dell'ente ad investire per incentivare la partecipazione del personale al conseguimento di ben predeterminate e condivise finalità ed obiettivi rivolti al miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi.

Non è certamente la contrattazione decentrata ad aver titolo per la individuazione delle risorse decentrate; la contrattazione deve invece necessariamente stabilire le regole per la utilizzazione delle medesime risorse.

Tutto il percorso di costruzione e di utilizzazione delle risorse decentrate, sia stabili che variabili, dovrebbe trovare una chiara illustrazione e documentazione nella relazione tecnico finanziaria da allegare alla ipotesi di contratto decentrato da rimettere alla certificazione del collegio dei revisori dei conti e alla autorizzazione della Giunta.

Un secondo parere dell'ARAN riguarda invece la possibilità di fare tali incrementi (Stabili o Variabili) in presenza di personale a tempo determinato. La risposta dell'Agenzia è negativa.

RAL091 - Orientamenti Applicativi

Tra le risorse variabili è possibile inserire la quota di salario medio accessorio per il personale con contratto a tempo determinato, ovviamente con criteri di proporzionalità rispetto alla durata del contratto?

Il personale a tempo determinato è direttamente destinatario di tutte le regole del CCNL, secondo la chiara previsione dell'art.1 comma 1, del CCNL 22.1.2004; il medesimo personale ha, pertanto, diritto a fruire di tutti gli incentivi e i compensi accessori previsti a carico delle risorse decentrate, secondo le regole definite dalla contrattazione integrativa; la presenza di personale a tempo determinato, pertanto, non consente alcuna integrazione specifica delle risorse decentrate sia stabili che variabili.

Da ultimo riportiamo quanto affermato dall'ARAN con riferimento alla Dichiarazione Congiunta n. 6 al CCNL del 22.01.2004 sempre in merito al personale a tempo determinato.

La **dichiarazione n. 6** prende in considerazione il caso in cui gli enti siano autorizzati da speciali fonti legislative nazionali o regionali (con relativo finanziamento) alla assunzione di lavoratori con rapporto a termine. In questi casi gli oneri per il salario accessorio, se vengono richieste le relative prestazioni, dovrebbero far carico alla quota di finanziamento disposta dalla legge o, eventualmente, può essere posta a carico dei bilanci degli enti, se sussiste la relativa capacità di spesa. La dichiarazione non prende in esame, naturalmente, la condizione dei lavoratori assunti a tempo determinato secondo la vigente disciplina in materia e che hanno pieno titolo alla fruizione delle risorse decentrate dell'ente, sempre secondo le determinazioni della contrattazione integrativa, in quanto direttamente destinatari, insieme al personale a tempo indeterminato, di tutta la disciplina del contratto collettivo.

Insomma, per noi non ci sono strade per agire in questo modo!

9. IL RISULTATO FINALE PER L'ISTITUTO DEGLI INNOCENTI

Riportiamo, quindi, di seguito la situazione specifica dell'istituto degli Innocenti suddivisa per annualità di competenza e fondi degli anni precedenti.

9.1. IL FONDO DI COMPETENZA 2017

Alla luce dei risultati ottenuti e delle considerazioni sopra esposte, questa appare la situazione relativa all'anno 2017.

DESCRIZIONE	2017
Risorse stabili	
UNICO IMPORTO CONSOLIDATO ANNO 2003 - (ART. 31 C.2 CCNL 2002-05)	234.474
INCREMENTI CCNL 2002-05 - (ART. 32 CC. 1,2,7)	23.868
INCREMENTI CCNL 2004-05 - (ART. 4. CC. 1,4,5 PARTE FISSA)	9.639
INCREMENTI CCNL 2006-09 - (ART. 8. CC. 2,5,6,7 PARTE FISSA)	10.186
RISPARMI EX ART. 2 C. 3 D.LGS 165/2001	
RIDETERMINAZIONE PER INCREMENTO STIPENDIO - (DICHIARAZIONE CONGIUNTA N.14 CCNL 2002-05 - N.1 CCNL 2008-09)	5.433
INCREMENTO PER RIDUZIONE STABILE STRAORDINARIO - (ART. 14 C.1 CCNL 1998-2001)	
INCREMENTO PER PROCESSI DECENTRAMENTO E TRASFERIMENTO FUNZIONI - (ART.15, C.1, lett. L), CCNL 1998-2001)	
INCREMENTO PER RIORGANIZZAZIONI CON AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE FISSA)	
RIA E ASSEGNI AD PERSONAM PERSONALE CESSATO - (ART. 4, C.2, CCNL 2000-01) - DAL 2011	33.805
RIDUZIONI FONDO PER PERSONALE ATA, POSIZIONI ORGANIZZATIVE, PROCESSI ESTERNALIZZAZIONE (con segno meno)	
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE FISSA	1.069
CONSOLIDAMENTO DECURTAZIONE ANNI 2011-2014 DAL 2015 IN POI	-
TOTALE RISORSE STABILI	316.336,09
Risorse variabili soggette al limite	
SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI COLLABORAZIONE, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)	
RECUPERO EVASIONE ICI - (ART. 4, C.3, CCNL 2000-2001; ART. 3, C. 57, L.662/1996, ART. 59, C.1, lett. P), D.LGS 446/1997)	
SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE - (ART. 15 C. 1 lett. K) CCNL 1998-01)	
INTEGRAZIONE FONDO CCIAA IN EQUILIBRIO FINANZIARIO - (ART. 15, C.1, lett. N), CCNL 1998-2001)	
NUOVI SERVIZI E RIORGANIZZAZIONI SENZA AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE VARIABILE)	
INTEGRAZIONE 1,2% - (ART. 15, C.2, CCNL 1998-2001)	
MESSI NOTIFICATORI - (ART. 54, CCNL 14.9.2000)	
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14.9.2000)	
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE VARIABILE	
Totale Risorse variabili soggette al limite	-
Risorse variabili NON soggette al limite	
ECONOMIE FONDO ANNO PRECEDENTE - (ART. 17, C.5, CCNL 1998-2001)	
ECONOMIE FONDO STRAORDINARIO CONFLUITE - (ART. 14, C.4, CCNL 1998-2001)	
QUOTE PER LA PROGETTAZIONE - (ART. 15, C.1 LETT. K), CCNL 1998-2001; ART. 92, CC. 5-6, D.LGS. 163/2006)	
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14/9/2000)	
SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI DI COLLABORAZIONI, COMPENSI ISTAT, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)	
RECUPERO FONDI ANNI PRECEDENTI (ART. 4 DEL D.L. 16/2014)	
RISORSE PIANI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE SPESA - (ART. 15, COMMA 1, lett. K); ART. 16, COMMI 4 E 5, DL 98/2011)	
Totale Risorse variabili NON soggette al limite	-
TOTALE RISORSE VARIABILI	-
TOTALE	316.336

9.2. I FONDI DEGLI ANNI PRECEDENTI

NEL File Di Excel Denominato: "Comparazione Fondi Anni" allegato alla presente Relazione, è presente il confronto tra le vostre costituzioni e le nostre rivisitazioni con evidenziate le differenze che a nostro parere risultano anomale e da verificare (recuperare).

Anno per anno, quindi, è indicato il valore della costituzione originale dell'ente con quello che riteniamo più corretto.

La differenza tra il valore della vostra ricostruzione e il valore da noi ricalcolato costituisce l'importo del recupero.

9.3. UN ESEMPIO DI RECUPERO

Ora, per fare un esempio, ipotizziamo che:

- L'ente adegui il 2017 a quanto indicato sopra;
- L'ente propenda per un recupero dei cinque anni precedenti (2012/2016).

L'importo da recuperare ammonta ad Euro 1.074.280,41.

Tale somma andrebbe recuperata nei prossimi 5 anni, a decorrere dal 2017 o comunque sia dal 2018.

Applicando però, la regola dell'art. 40 comma 3-quinquies del "massimo 25% sul fondo di ogni anno", la situazione risulta questa:

Fondo 2017: 316.336

Valore massimo recuperabile per anno: $316.336 \times 25\% = 79.084$

Recupero complessivo: 1.074.280

Annualità per effettuare il recupero: 13 anni e mezzo circa ($1.074.280/79.084$).

9.4. PER IL FUTURO...

Dal 2018, quindi, il vostro fondo, partendo da un valore stabile di Euro 316.336 (a cui andrà aggiunta la rita dei cessati) subirà una diminuzione di Euro 79.084 ciascun anno.

L'ente, potrà valutare, e stavolta come previsto dalle norme vigenti, anche la possibilità di incrementare la parte variabile del fondo.

Ci permettiamo di evidenziare due possibilità.

A. I PIANI DI RAZIONALIZZAZIONE.

Si tratta dell'applicazione dell'art. 16 comma 4 del d.l. 98/2001:

Entro il 31 marzo di ogni anno le pubbliche amministrazioni possono adottare piani triennali di:

razionalizzazione e riqualificazione della spesa;

riordino e ristrutturazione amministrativa;

semplificazione e digitalizzazione;

riduzione dei costi della politica e di funzionamento, (compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche).

I piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.

Le eventuali economie effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 % destinato alla erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del D.lgs. n. 150/2009. (fasce di merito).

I risparmi conseguiti sono utilizzabili solo se, a consuntivo, è accertato, per ogni anno, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e vengono realizzati i conseguenti risparmi.

I risparmi sono certificati dai competenti organi di controllo secondo la specifica disciplina della PA.

Ricordiamo che, tali somme che eventualmente entreranno a far parte del fondo del salario accessorio sono escluse, secondo la magistratura contabile, dalle limitazioni di cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. 75/2017 (limite fondo anno 2016), solo in presenza di risparmi effettivamente realizzati in cui i dipendenti hanno avuto un forte ruolo attivo e di produttività per il loro raggiungimento.

B. CONVENZIONI, SPONZORIZZAZIONI, ECC.

Sottolineando fin da subito che si tratta di risorse VARIABILI a definizione di anno in anno e che MAI l'ente ha stanziato queste somme facendo comunque intendere l'assenza di volontà in tal senso, va rilevato che l'Istituto spesso stipula convenzioni con soggetti pubblici e privati per lo svolgimento di servizi aggiuntivi.

La cosa fa pensare all'art. 4 comma 4 del CCNL 05.10.2001 che prevede la possibilità di incremento del fondo in questi casi:

La quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43 della legge n.449/1997¹⁵ con particolare riferimento alle seguenti iniziative:

¹⁵ ART. 43. (Contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, convenzioni con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività). (161) (163)

1. Al fine di favorire l'innovazione dell'organizzazione amministrativa e di realizzare maggiori economie, nonché una migliore qualità dei servizi prestati, le pubbliche amministrazioni possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni, senza fini di lucro, costituite con atto notarile.
2. Le iniziative di cui al comma 1 devono essere dirette al perseguimento di interessi pubblici, devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attività pubblica e quella privata e devono comportare risparmi di spesa rispetto agli stanziamenti disposti. Si considerano iniziative di cui al comma 1, nel rispetto dei requisiti di cui al primo periodo del presente comma, anche quelle finalizzate a favorire l'assorbimento delle emissioni di anidride carbonica (CO₂) dall'atmosfera tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo delle aree urbane, nonché eventualmente anche quelle dei comuni finalizzate alla creazione e alla manutenzione di una rete di aree naturali ricadenti nel loro territorio, anche nel rispetto delle disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357. Nei casi di cui al secondo periodo, il comune può inserire il nome, la ditta, il logo o il marchio dello sponsor all'interno dei documenti recanti comunicazioni istituzionali. La tipologia e le caratteristiche di tali documenti sono definite, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. Fermi restando quanto previsto dalla normativa generale in materia di sponsorizzazioni nonché i vincoli per la tutela dei parchi e giardini storici e le altre misure di tutela delle aree verdi urbane, lo sfruttamento di aree verdi pubbliche da parte dello sponsor ai fini pubblicitari o commerciali, anche se concesso in esclusiva, deve aver luogo con modalità tali da non compromettere, in ogni caso, la possibilità di ordinaria fruizione delle stesse da parte del pubblico. Per le sole amministrazioni dello Stato una quota dei risparmi così ottenuti, pari al 5 per cento, è destinata ad incrementare gli stanziamenti diretti alla retribuzione di risultato dei dirigenti appartenenti al centro di responsabilità che ha operato il risparmio; una quota pari al 65 per cento resta nelle disponibilità di bilancio della amministrazione. Tali quote sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, per le predette finalità, con decreti del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. La rimanente somma costituisce economia di bilancio. La presente disposizione non si applica nei casi in cui le sponsorizzazioni e gli accordi di collaborazione sono diretti a finanziare interventi, servizi o attività non inseriti nei programmi di spesa ordinari. Continuano, inoltre, ad applicarsi le particolari disposizioni in tema di sponsorizzazioni ed accordi con i privati relative alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, nonché ogni altra disposizione speciale in materia. (160)
3. Ai fini di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche possono stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati dirette a fornire, a titolo oneroso, consulenze o servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Il 50 per cento dei ricavi netti, dedotti tutti i costi, ivi comprese le spese di personale, costituisce economia di bilancio. Le disposizioni attuative del presente comma, che non si applica alle amministrazioni dei beni culturali ed ambientali e dello spettacolo, sono definite ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400. (162)

- 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'utente per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali.

Come indicato dalla legge di riferimento, è necessario però adottare uno specifico regolamento per individuare le attività oggetto di tale norma.

Il seguente parere dell'ARAN chiarisce ulteriormente la fattispecie, sottolineando come ogni scelta debba sempre essere preceduta da una valutazione dell'ente con una PRE-regolamentazione i cui criteri generali sono stati contrattati con le organizzazioni sindacali.

RAL1126_Orientamenti Applicativi

Un ente intende istituire il pagamento da parte dell'utente dei diritti di istruttoria in alcune materie (ed esempio, urbanistica – edilizia: rilascio permessi a costruire, DIA, ecc.; ambiente- agricoltura: piani di utilizzazione agronomica; commercio: rilascio autorizzazioni attività commerciali; ecc.), che, per una quota del 50%, dovrebbero essere destinati al personale che segue l'istruttoria. Questa quota potrebbe rientrare tra le risorse dell'art.15, comma 2, lett.k), del CCNL dell'1.4.1999, che consente di far confluire tra quelle destinate alla contrattazione decentrata integrativa “ le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale ”? La disposizione applicabile sembra essere l'art.43 della legge n.449/1997, che disciplina i servizi pubblici non essenziali da sottoporre a contributo da parte dell'utente? Tali diritti sono dovuti al personale o vi è la facoltà dell'ente di applicarli discrezionalmente? Ove possibile, la previsione del 50% può ritenersi congrua?

4. Con uno o più regolamenti, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le pubbliche amministrazioni individuano le prestazioni, non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletate a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo da parte dell'utente, e l'ammontare del contributo richiesto. Per le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con regolamenti emanati dal Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sulla base di criteri generali deliberati dal Consiglio dei ministri (164) ; i regolamenti sono emanati entro novanta giorni da tale deliberazione. Per tali amministrazioni gli introiti sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in misura non superiore al 30 per cento, alla corrispondente unità previsionale di base del bilancio per incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti assegnati ai centri di responsabilità che hanno effettuato la prestazione. (158) (165)

5. A decorrere dall'esercizio finanziario 1998, i titolari dei centri di responsabilità amministrativa definiscono obiettivi di risparmi di gestione da conseguire in ciascun esercizio ed accantonano, nel corso della gestione, una quota delle previsioni iniziali delle spese di parte corrente, sia in termini di competenza che di cassa, aventi natura non obbligatoria, non inferiore al 2 per cento. La metà degli importi costituisce economia di bilancio; le rimanenti somme sono destinate, nell'ambito della medesima unità previsionale di base di bilancio, ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e della retribuzione di risultato dei dirigenti, come disciplinate dalla contrattazione di comparto. Per l'amministrazione dei beni culturali e ambientali l'importo che costituisce economia di bilancio è pari allo 0,50 per cento della quota accantonata ai sensi del presente comma; l'importo residuo è destinato ad incrementare le risorse relative all'incentivazione della produttività del personale e le retribuzioni di risultato del personale dirigente della medesima amministrazione. (159)

6. Per il Ministero della difesa, le disposizioni di cui al comma 5 non si applicano alle spese di cui alle unità previsionali di base "ammodernamento e rinnovamento" (funzionamento), nonché alle spese, specificamente afferenti alle infrastrutture multinazionali: NATO, di cui alla unità previsionale di base "accordi ed organismi internazionali" (interventi), di pertinenza del centro di responsabilità "Bilancio e affari finanziari".

7. Per le Amministrazioni di cui all'articolo 2, commi 4 e 5, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le risorse di cui ai commi 2, 4 e 5 destinate all'incentivazione della produttività ed alla retribuzione di risultato sono altresì destinate, nelle misure e con le modalità determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri interessati, in analogia alle ripartizioni operate per il personale del "comparto Ministeri", ad incrementare le somme accantonate per dare attuazione alle procedure di cui al decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 195, ed all'articolo 2 della legge 2 ottobre 1997, n. 334.

Nella particolare fattispecie esposta non sembrano sussistere i presupposti per l'applicazione dell'art.15, comma 1, lett.k, del CCNL dell'1.4.1999.

Occorre, infatti, ricordare che tale clausola contrattuale fa riferimento solo alle "...risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale, da utilizzarsi secondo la disciplina dell'art. 17".

Nel caso in esame mancano del tutto queste specifiche fonti legislative che prevedono particolari risorse finalizzate espressamente destinate all'incentivazione del personale.

Gli esempi tipici di tale casistica sono le disposizioni dell'art.92 del D.Lgs.n.163/2006, in materia di incentivi alla progettazione; 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.

Neppure può ritenersi che la fonte legislativa legittimante possa identificarsi con le disposizioni dell'art.43 della legge n.449/1997, dato che queste rappresentano un'autonoma e distinta forma di possibile incremento delle risorse decentrate variabili.

Spetta al singolo ente la valutazione in ordine alla effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti l'eventuale incremento delle risorse variabili, così come previste dalla disciplina legale.

Eventuali problematiche inerenti alla riconducibilità o meno di una determinata fattispecie alla disciplina generale della citata legge n.449/1997, traducendosi in problematiche inerenti alla definizione dell'esatta portata applicativa della normativa legale, dovranno essere sottoposte direttamente al Dipartimento della funzione Pubblica istituzionalmente competente in materia di interpretazione delle norme di legge concernenti il rapporto di lavoro pubblico.

Da un punto di vista generale, non può non tacersi qualche perplessità in ordine alla riconducibilità delle diverse ipotesi prospettate all'art.43 della legge n.449/1997, in quanto le stesse sembrano rientrare, piuttosto, tra i compiti istituzionali dell'ente e, quindi, non nella nozione di servizi pubblici non essenziali o di prestazioni non connesse a garanzia di diritti fondamentali, delineata dalla disciplina legale.

Relativamente a tale aspetto, pertanto, anche al fine di evitare il determinarsi di situazioni di possibile danno erariale, può acquistare un rilievo significativo l'interpretazione del citato Dipartimento della Funzione Pubblica.

Per ciò che attiene alle specifiche problematiche poste, si deve poi specificare quanto segue:

a) ove dovessero ritenersi sussistenti i presupposti per la effettiva applicazione delle previsioni dell'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 (anche su questo punto può essere sicuramente utile l'acquisizione dell'avviso del Dipartimento della Funzione Pubblica);

non sussistono "diritti" dei lavoratori alla percezione di indennità o compensi accessori (comunque denominati). La materia deve essere sempre e preventivamente disciplinata dalla contrattazione decentrata che deve stabilire i criteri e le condizioni (e non le persone) per la individuazione degli incarichi o delle attività cui possono essere correlati i diversi compensi nonché le somme complessivamente destinate al finanziamento dei vari istituti. Pertanto, saranno le parti negoziali in sede decentrata a stabilire le modalità di utilizzo delle risorse disponibili, nell'ambito dei vari istituti previsti dall'art.17 del CCNL dell'1.4.1999, a favore del personale interessato alle diverse attività o iniziative indicate nel richiamato art.43 della legge n.449/1997.

Per il passato, quindi, anche in questo caso, risulta davvero difficile operare "ora per allora".

Eventualmente si può ragionare per il futuro, tenendo anche conto che rispetto ai limiti al salario accessorio la Ragioneria Generale dello Stato nella **CIRCOLARE N. 16/2012** ha individuato tra le esclusioni dal limite:

Si tratta in primo luogo degli incarichi aggiuntivi effettuati dal personale in regime del cosiddetto "conto terzi" esplicitato dalla circolare n. 12/2011, incarichi da intendersi come commissionati e remunerati dall'esterno dell'Amministrazione.

Attengono a questa fattispecie, a titolo esemplificativo, le risorse trasferite all'Amministrazione per incarichi nominativamente affidati a specifici dipendenti, le risorse trasferite dall'ISTAT per il censimento 2011, gli incrementi del fondo realizzati con risorse dell'Unione Europea (ove consentito dalla normativa contrattuale di livello nazionale).

nonché, per i casi in cui tale attività non risulti ordinariamente resa dalle Amministrazioni, i proventi per nuove convenzioni per la quota conferita al fondo ai sensi dell'art. 43 comma 3 della legge n. 449/1997.

C. FONDO DELLO STRAORDINARIO

Ricordiamo che ogni ente, dal 1999, ha a disposizione un fondo per corrispondere le prestazioni di lavoro straordinario ai sensi dell'art. 14 del CCNL 1.4.1999. Tali somme, se non interamente utilizzate nell'anno, confluiscono, per la parte non spesa, nel fondo del salario accessorio di cui all'art. 15 del medesimo CCNL. Nulla vieta, che già in sede di programmazione annuale, l'ente "sposti" somme dal fondo dello straordinario al fondo del salario accessorio. Ovviamente, al personale dipendente, non potranno essere richieste, in quell'anno prestazioni oltre il normale orario di lavoro. Per un approfondimento sulla questione rimandiamo a questo focus: <http://www.gianlucabertagna.it/2012/04/15/la-riduzione-del-fondo-straordinario/>

10. ALLEGATI

Concludiamo riassumendo gli allegati alla presente relazione:

1. File di Excel denominato "comparazione fondi anni" in cui sono contenute le seguenti cartelle:
 - a. Confronto fondi anno per anno tra la vostra costituzione e la nostra revisione
 - b. Verifica limiti dal 2010 in poi
 - c. Retribuzione individuale di anzianità
 - d. Riallineamento Peo
 - e. Dotazione organica
 - f. Monte salari.
2. Considerazioni su prescrizione.

Rimaniamo a disposizione e porgiamo cordiali saluti.

Per Publika Servizi Srl
Gianluca Bertagna

ISTITUTO DEGLI INNOCENTI CONSIDERAZIONI SULLA PRESCRIZIONE

Con le seguenti considerazioni desideriamo porre l'ente nelle condizioni di essere a conoscenza di quali possibilità si possono attivare ai fini del recupero di eventuali somme "errate" sui fondi della contrattazione integrativa decentrata.

Partiamo dalla situazione dell'ente: presso l'Istituto, negli anni, vi è stata una errata costituzione del fondo del salario accessorio, ma, almeno dagli atti trasmessi, non si è mai messo in discussione l'utilizzo del fondo (avvenuto con contrattazione).

Quindi:

- L'ente negli anni ha stanziato più somme rispetto a quelle possibili;
- Ma queste somme sono state spese correttamente sulla base di contratti integrativi non ritenuti nulli.

Quali norme entrano in gioco? E qual è il termine di prescrizione per un eventuale recupero?

Il punto di partenza, risiede, a nostro parere, nelle disposizioni a regime dell'art. 40 del d.lgs. 165/2001 che riportiamo per intero.

Art. 40

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

In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato.

In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali.

Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero.

Sull'argomento, però, vale la pena anche di riportare quanto prevede, a livello generale, il Codice Civile all'art. 2033.

Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure se questi era in buona fede, dal giorno della domanda.

Veniamo, ora, alla norma speciale, ovvero l'art. 4 del d.l. 16/2014

Nel 2014, il legislatore, probabilmente anche sollecitato dai tanti rilievi svolti dagli Ispettori del Mef e dalla difficoltà di addivenire a costituzioni del fondo del salario accessorio agevolati nel contesto dei blocchi contrattuali disposti dal d.l. 78/2010, ha inserito una disposizione atta a "sanare" la nullità delle clausole degli atti e contratti siglati prima del 31.12.2012.

La sanatoria interviene fermo rimanendo l'obbligo di recupero delle somme indebitamente corrisposte – si legga il testo della norma - e pertanto sembra voler rappresentare **un ulteriore strumento che il legislatore mette a disposizione degli attori responsabili, rispetto all'art 2033 del codice civile e all'art 40 del 165/2001.**

Ecco il testo normativo.

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. Al fine di non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all'articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è corrispondentemente incrementato. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l'effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all'esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall'articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l'ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell'adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.
2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-

legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

3. 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 norma è stata ripresa in un documento ad oggetto "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'". La Conferenza unificata, considerando che "il Governo, le Regioni, l'ANCI e l'UPI hanno preso atto favorevolmente del documento", ne fa una formale presa d'atto.

Il documento chiarisce che tale disposizione si applica agli enti che abbiano rispettato:

- I vincoli del patto di stabilità interno;
- l'articolo 1, comma 557 (o 562) della legge 296/2006;
- l'articolo 76, comma 7, del d.l. 78/2010 (fino alla sua abrogazione ad opera del d.l. 90/2014, (convertito in legge 114/2014);
- l'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28 del d.l. 78/2010.

Dal punto di vista oggettivo, il documento stabilisce che il comma 3 si applica:

- agli atti di costituzione ed utilizzo dei fondi adottati prima del 31 dicembre 2012;
- purché non sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna nell'ambito di un giudizio contabile.

Il primo comma, quindi, disciplina il caso di superamento dei vincoli finanziari e prevede rimedi di carattere strutturale finalizzati a ricondurre la spesa del personale al rispetto di detti vincoli, imponendo in via principale il recupero sugli anni futuri; il terzo comma si occupa della "sorte" degli atti della contrattazione decentrata in contrasto con i vincoli di legge e della contrattazione nazionale – a prescindere dal fatto che abbiano comportato o meno il superamento dei vincoli finanziari che impone le misure di cui al primo comma – prevedendo la convalida di detti atti e la loro "definitività", sia di costituzione dei fondi che di loro utilizzo, così che restano ferme le relative determinazioni dei CCDI e che non possono essere oggetto di ripetizione le somme erogate ai singoli sulla base di dette determinazioni. Le stesse indicazioni applicative citate (...) riconducono al comma 3, in aderenza al dato letterale, 'gli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti', con la precisazione che 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 (...)»

Veniamo al caso specifico.

Come dicevamo:

- L'ente negli anni ha stanziato più somme rispetto a quelle possibili;
- Ma queste somme sono state spese correttamente sulla base di contratti integrativi non ritenuti nulli.

L'art. 2033 del Codice Civile non lascia spazio: "chi ha eseguito un pagamento non dovuto" e l'ente non avrebbe dovuto eseguire pagamenti in quell'importo, anche se in presenza di un contratto integrativo non ritenuto nulla.

Di fatto, c'è stata una fuoriuscita di risorse pubbliche rispetto a quelle possibilmente e legittimamente "dovute" ai dipendenti.

Se l'erogazione della prestazione è stata compiuta senza un titolo giuridico per mancanza o illiceità della *causa solvendi (originaria o sopravvenuta)*, trattasi di indebito oggettivo disciplinato dall'art 2033 del codice civile a fronte del quale vige un obbligo da parte della pubblica amministrazione di procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, diversamente qualificandosi un danno erariale.

Da un certo punto di vista l'art 40 del d.lgs 165/2001 (nella versione attuale) può ritenersi uno strumento di recupero che il legislatore mette a disposizione in alternativa alla modalità indicata nell'art 2033 del codice civile nel caso specifico di accertato superamento dei vincoli finanziari da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell'economia e delle finanze. La norma precisa che è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva. E' chiaro che nel nostro caso specifico, pur rientrando nell'ipotesi di superamento del vincolo finanziario, parimenti non rientriamo in una delle ipotesi previste dal legislatore atteso che l'ente sta muovendosi in autotutela.

La domanda che trova risposta nel principio "lex speciali derogat generali" è la seguente: se la fattispecie in oggetto è riconducibile ad un indebito oggettivo ex art. 2033, perché non agisco direttamente sugli indebiti percettori ma mi viene chiesto di recuperare attraverso riduzioni del fondo salario accessorio degli anni successivi?

Il criterio di specialità risponde a questa domanda e indica la modalità di recupero dell'art. 4 per gli indebiti corrisposti nelle specifiche ipotesi, in luogo della modalità di recupero indicata dall'art 2033.

Come a dire che visto che sui soggetti non riesco a recuperare ora, io legislatore, ti dico di recuperare sui fondi. E questo è coerente con tutte le norme di contenimento e riassetto dei conti pubblici.

In base al criterio di specialità, in caso di antinomia tra due norme giuridiche
(IN CASO DI INDEBITO:

1. l'art 2033 afferma di agire sul soggetto

oppure

2. l'art. 4 sulle risorse del fondo successivo)

prevale quella più specifica ossia quella la cui fattispecie è contenuta nella fattispecie dell'altra. Quest'ultima non cessa di produrre del tutto i suoi effetti (ossia, non viene abrogata) ma vede il suo ambito di applicazione ristretto ai casi in cui non trova applicazione la norma più specifica, che si pone con essa in un rapporto di regola e di eccezione; si parla, in questo caso, di deroga della norma generale da parte della norma speciale.

E, per sottolineare che non si tratta di una "opportunità" ma di un "obbligo" basta riportare le conclusioni della Corte dei conti della Lombardia contenute nella Deliberazione n. 65/2010:

... occorre ricordare che il **recupero di somme indebitamente erogate dalla Pubblica Amministrazione ai suoi dipendenti costituisce un comportamento doveroso, privo di valenza provvedimentale, che discende direttamente dalla previsione di cui all'art. 2033 del codice civile.** In proposito, il Consiglio di Stato, Sez. VI, 20.4.2004, n. 2203, ha sottolineato che *"il recupero di emolumenti indebitamente corrisposti a pubblici dipendenti costituisce per la P.A. l'esercizio di un vero e proprio diritto soggettivo a contenuto patrimoniale, ex art. 2033 Cod. Civ., avente di regola carattere di doverosità e privo di valenza provvedimentale (...)* la cui azionabilità non è impedita né dall'eventuale percezione in buona fede delle somme non dovute né dall'eventuale destinazione delle stesse a bisogni primari della vita, che possono incidere esclusivamente sull'apprezzamento discrezionale in ordine ad un'eventuale gradualità del modo di recupero attraverso la concessione di rateizzazioni e/o dilazioni di pagamento.

Riportiamo anche quanto previsto dalla medesima Deliberazione in materia di termine prescrizione:

L'obbligo di restituzione in capo al lavoratore delle somme percepite per alcuni periodi e rivelatesi successivamente come non dovute, segue le regole civilistiche in materia di prescrizione (ossia dell'eventuale estinzione del diritto determinata dal mancato esercizio da parte del titolare entro un termine stabilito dalla legge).

In proposito, il codice civile (art. 2946) dispone che, salva diversa disposizione di legge, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni.

Ricordiamo, infine, che come indicato dalla Corte di Cassazione con la Sentenza 16774/2012:

"L'atto di costituzione in mora di cui all'art. 2119 del c.c., idoneo ad integrare atto interruttivo della prescrizione ex art. 2943 ultimo comma, non è soggetto a rigore di forme, all'infuori della scrittura, e quindi non richiede l'uso di formule solenni, né l'osservanza di particolari adempimenti, essendo sufficiente che il creditore manifesti chiaramente, con uno scritto qualsiasi, diretto al debitore e portato comunque a sua conoscenza, la sua volontà di ottenere il soddisfacimento del proprio diritto"

La questione della prescrizione è stata affrontata, seppur in modo minimale, anche dal Comitato temporaneo di cui alla citata circolare n. 60/2014, nell'ambito delle istruzioni operative contenute nel documento del 10 luglio 2014, laddove, al punto I, delle relative indicazioni, afferma che tutti gli enti destinatari delle norme esaminate sono tenuti a verificare la correttezza costitutiva dei propri fondi di finanziamento del salario accessorio del personale e della dirigenza **"fermi i termini di prescrizione legale ai fini del recupero (...)".**

L'indicazione, certamente corretta in termini di principio, fornisce, seppur indirettamente, la chiave di lettura dell'azione di revisione dei fondi e, conseguentemente, dell'operatività della sanatoria in questione, atteso che i termini di prescrizione legale connessi al recupero di somme indebitamente corrisposte ai propri dipendenti da parte del datore di lavoro pubblico sono individuati **nell'ordinario decennio di prescrizione decorrente dall'erogazione stessa.** A tal proposito, infatti, tra le tante, anche recentemente la sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti ha avuto modo di sottolineare, con il parere n. 65 del 21 gennaio 2010, come "(...) l'obbligo di restituzione in capo al lavoratore delle somme percepite per alcuni periodi e rivelatesi successivamente come non dovute, segue le regole civilistiche in materia di prescrizione (ossia dell'eventuale estinzione del diritto determinata dal mancato esercizio da parte del titolare entro un termine stabilito dalla legge). In proposito, il codice civile (art. 2946) dispone che, salva diversa disposizione di legge, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni. Vero è che, come eccezione a tale regola, l'art. 2948 cod. civ. dispone che si prescrivono in cinque anni, fra gli altri casi ivi contemplati, gli interessi e, in generale, tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi, oltre alle indennità spettanti per la cessazione del rapporto di lavoro. Rientrano, pertanto, nella disciplina della prescrizione quinquennale tutti i crediti di lavoro certi, liquidi ed esigibili. Comunque, come è stato chiarito dal Consiglio di Stato – Adunanza Generale - nel parere 22 ottobre 2007 n. 145 (richiamato dallo stesso Sindaco del Comune di Erba nel quesito), "il termine quinquennale di prescrizione riguarda evidentemente i diritti del dipendente, così come qualificati dalla prestazione lavorativa e non si estende fuori da tale ambito. La prescrizione quinquennale, quali che siano le norme e le discipline di riferimento, è pur sempre una causa di estinzione dei diritti derivanti dai rapporti indicati nelle relative fattispecie e non dedotti da altre fonti. Il pagamento di somme non dovute a titolo retributivo fuoriesce anche logicamente dall'ambito delle situazioni che ricevono una peculiare disciplina in virtù della ritenuta esistenza ed operatività di un rapporto di lavoro: il pagamento di tali somme non può essere regolato da precetti, relativi ad altra e speciale fattispecie. In mancanza di

diversa ed espressa previsione deve valere, per gli stessi, la prescrizione ordinaria prevista dall'art. 2946 c.c. (conformi sul punto da ultimo: C.d.S., IV, 14 aprile 2006, n. 2150; C.d.S., VI, 27 novembre 2002, n. 6500)".

Il termine decennale di prescrizione, pertanto, non può che decorrere dall'indebita erogazione di emolumenti non dovuti ai fini del recupero degli stessi da parte dell'amministrazione pubblica datrice di lavoro.

Se ci spostiamo, invece, nel campo del danno erariale, riportiamo a livello generale un estratto di un commento rinvenibile sul sito www.gazzettaamministrativa.it¹

La Corte dei Conti nella sentenza in esame dopo aver escluso l'occultamento doloso del danno, ha precisato che il dies a quo della prescrizione va individuato nel momento in cui si è verificato il fatto dannoso. La regola codicistica di cui all'art. 2935 c.c. è declinata, nel processo amministrativo contabile, nella norma espressa dall'art. 1, co. 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 63, secondo cui, fuori dei casi di occultamento doloso del danno, il termine di prescrizione deve essere computato "dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso". La giurisprudenza prevalente di questa Corte, recentemente ribadita dalle Sezioni Riunite con sentenze n. 5/2007/QM del 19 luglio 2007 e n. 14/2011/QM, ha, da tempo, chiarito che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizione, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta condotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente ascrivibili a periodi diversi. Il "fatto dannoso", infatti, è costituito dal binomio "condotta ed evento" e si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo. Tale assunto discende in maniera evidente dalla lettura sistematica dell'art. 1 L. n. 20/1994, coordinata con il fondamentale principio dell'art. 2935 del c.c., secondo cui "la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere".

1

http://www.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/gazzetta_amministrativa/permalink_news.html?resId=855bc6f1-892f-11e4-b293-5b005dcc639c

**Costituzione Fondo risorse contrattazione integrativa
VERIFICA LIMITI DAL 2010 IN POI**

Risorse stabili

UNICO IMPORTO CONSOLIDATO ANNO 2003 - (ART. 31 C.2 CCNL 2002-05)	234.474	234.474	234.474	234.474	234.474	234.474	234.474	234.474
INCREMENTI CCNL 2002-05 - (ART. 32 CC. 1,2,7)	23.868	23.868	23.868	23.868	23.868	23.868	23.868	23.868
INCREMENTI CCNL 2004-05 - (ART. 4. CC. 1,4,5 PARTE FISSA)	9.639	9.639	9.639	9.639	9.639	9.639	9.639	9.639
INCREMENTI CCNL 2006-09 - (ART. 8. CC. 2,5,6,7 PARTE FISSA)	10.186	10.186	10.186	10.186	10.186	10.186	10.186	10.186
RISPARMI EX ART. 2 C. 3 D.LGS 165/2001								
RIDETERMINAZIONE PER INCREMENTO STIPENDIO - (DICHIARAZIONE CONGIUNTA N.14 CCNL 2002-05 - N.1 CCNL 2008-09)	5.433	5.433	5.433	5.433	5.433	5.433	5.433	5.433
INCREMENTO PER RIDUZIONE STABILE STRAORDINARIO - (ART. 14 C.1 CCNL 1998-2001)								
INCREMENTO PER PROCESSI DECENTRAMENTO E TRASFERIMENTO FUNZIONI - (ART. 15. C.1, lett. L), CCNL 1998-2001)								
INCREMENTO PER RIORGANIZZAZIONI CON AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART. 15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE FISSA)								
RIA E ASSEGNI AD PERSONAM PERSONALE CESSATO - (ART. 4, C.2, CCNL 2000-01) - DAL 2011	29.543	29.684	31.236	31.458	31.458	32.736	33.805	33.805
RIDUZIONI FONDO PER PERSONALE ATA, POSIZIONI ORGANIZZATIVE, PROCESSI ESTERNALIZZAZIONE (con segno meno)								
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE FISSA	-							1.069
CONSOLIDAMENTO DECURTAZIONE ANNI 2011-2014 DAL 2015 IN POI								
TOTALE RISORSE STABILI	313.143,54	313.283,60	314.836,95	315.057,71	315.057,71	316.336,00	317.405,09	316.336,09

Risorse variabili soggette al limite

SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI COLLABORAZIONE, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)								
RECUPERO EVASIONE ICI - (ART. 4, C.3, CCNL 2000-2001; ART. 3, C.57, L.662/1996, ART. 59, C.1, lett. P), D.LGS 446/1997)								
SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE - (ART. 15 C. 1 lett. K) CCNL 1998-01)								
INTEGRAZIONE FONDO CCIAA IN EQUILIBRIO FINANZIARIO - (ART. 15, C.1, lett. N), CCNL 1998-2001)								
NUOVI SERVIZI E RIORGANIZZAZIONI SENZA AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE VARIABILE)								
INTEGRAZIONE 1,2% - (ART. 15, C.2, CCNL 1998-2001)								
MESSI NOTIFICATORI - (ART. 54, CCNL 14.9.2000)								
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14.9.2000)								
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE VARIABILE	-	-	-	-	-			
Totale Risorse variabili soggette al limite	-							

Risorse variabili NON soggette al limite

ECONOMIE FONDO ANNO PRECEDENTE - (ART. 17, C.5, CCNL 1998-2001)								
ECONOMIE FONDO STRAORDINARIO CONFLUITE - (ART. 14, C.4, CCNL 1998-2001)								
QUOTE PER LA PROGETTAZIONE - (ART. 15, C.1 LETT. K), CCNL 1998-2001; ART. 92, CC. 5-6, D.LGS. 163/2006)								
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14/9/2000)								
SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI DI COLLABORAZIONI, COMPENSI ISTAT, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)								
RECUPERO FONDI ANNI PRECEDENTI (ART. 4 DEL D.L. 18/2014)								
RISORSE PIANI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE SPESA - (ART. 15, COMMA 1, lett. K); ART. 15, COMMI 4 E 5, DL 98/2011)								
Totale Risorse variabili NON soggette al limite	-							
TOTALE RISORSE VARIABILI	-							

TOTALE **313.144** **313.284** **314.836** **315.058** **315.058**

316.336 **317.405** **316.336**

TOTALE DEPURATO DELLE VOCI NON SOGGETTE AL VINCOLO

313.144 **313.284** **314.836** **315.058** **315.058**

316.336 **317.405** **316.336**

Calcolo delle riduzioni previste

Decurtazione per effetto della riduzione di personale (unità):

PERSONALE A INIZIO ANNO (al 1 gennaio)	62	79	80	78	75
PERSONALE A FINE ANNO (al 31 dicembre)	79	80	78	75	74
PERSONALE DELL'ANNO CON METODO DELLA SEMISOMMA	70,50	79,50	79,00	76,50	74,50
PERCENTUALE DI RIDUZIONE DEL LIMITE					
LIMITE ADEGUATO ALLA EVENTUALE RIDUZIONE DI PERSONALE	313.144	313.144	313.144	313.144	313.144

74	73
73	75
73,50	74,00
316.336	

RIDUZIONE DA APPORTARE AL FONDO

139,60 **1.691,95** **1.913,71** **1.913,71**

1.069,09

di cui: per applicazione limite

140 1.692 1.914 1.914

1.069

di cui: per riduzione limite a seguito della riduzione di personale

- 0 - 0 - 0 - 0

-

79084,02 1074280
13,58404

COSTO DELLE PROGRESSIONI ORIZZONTALI DA IMPUTARE AL FONDO DELL'ANNO 2010

COGNOME E NOME	ATTO DI INQUADRAMENTO	DECORRENZA	CONTRATTO VIGENTE AL MOMENTO DELL'INQUADRAMENTO	PASSAGGIO	TABELLARE ORIGINARIO SU 12 MESI	TABELLARE CORRENTE SU 12 MESI	MESI SU ANNO CORRENTE	PART-TIME	COSTO ORIGINARIO SU 13 MESI	COSTO ATTUALE SU 13 MESI	DIFFERENZA CARICO BILANCIO	QUOTA ANNUA CARICO BILANCIO (13 MENSILITA')
FONTANELLI	12/01/1999	01/01/1999	16/07/1996	D1-D2	981,27	1.037,27	13,00	100,00%	1.063,04	1.123,71	€ 60,67	
	22/09/2000	01/04/1999	01/04/1999	D1-D3	1.702,24	2.134,25	13,00	100,00%	1.844,10	2.312,10	€ 468,01	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	D1-D4	895,02	1.039,62	13,00	100,00%	969,60	1.126,26	€ 156,65	
		19/02/2008	01/02/2007	D1-D5	1.133,10	1.133,10	13,00	100,00%	1.227,53	1.227,53	€ -	
		30/07/2010	04/06/2009	D1-D6	1.831,86	1.831,86	13,00	100,00%	1.984,52	1.984,52	€ -	€ 685,33
ALLEGIANZI PAOLO	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	C1-C2	413,17	463,71	13,00	100,00%	447,60	502,35	€ 54,76	
	22/09/2000	01/01/2000	01/04/1999	C1-C3	428,14	554,76	13,00	100,00%	463,82	600,99	€ 137,17	
	19/02/2007	01/11/2006	31/12/2005	C1-C4	647,49	647,49	13,00	100,00%	701,45	701,45	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	C1-C5	781,21	781,21	13,00	100,00%	846,31	846,31	€ -	€ 191,93
ARRIGO ALFONSO	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	B1-B2	276,82	286,90	13,00	100,00%	299,89	310,81	€ 10,92	
	20/09/2007	01/07/2007	01/04/1999	B1-B3	662,31	698,31	13,00	100,00%	717,50	756,50	€ 39,00	
	19/01/2001	01/01/2011	01/01/2009	B1-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	€ 49,92
ASSENZA CLAUDIO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
BARDINI ALESSANDRO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
BARGIOTTI SILVIA				C1-C1							€ -	
BENEDETTINI CHIARA	03/01/2012	01/01/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
BERNACCHI ERIKA				D1-D1								
BIANCHI DONATA	03/01/2012	01/01/2012	01/01/2009	D1-D2	1.037,18	1.037,18	13,00	100,00%	1.123,61	1.123,61	€ -	
BRSCHI SABRINA	19/02/2007	01/11/2006	01/01/2006	D1-D2	1.037,18	1.037,18	13,00	100,00%	1.123,61	1.123,61	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2010	D1-D3	2.134,25	2.134,25	13,00	100,00%	2.312,10	2.312,10	€ -	
BRUGNONI DIEGO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
BRUSCHINI	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	B3-B4	229,31	266,69	13,00	100,00%	248,42	288,91	€ 40,50	
	22/09/2000	01/04/2000	01/07/1999	B3-B5	282,50	312,18	13,00	100,00%	306,04	338,20	€ 32,15	
	19/02/2007	01/11/2006	31/12/2005	B3-B6	334,79	334,79	13,00	100,00%	362,69	362,69	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	€ 72,65
CAMPUS M. LETIZIA	03/01/2012	01/01/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
CARBONI PAOLO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
CAROCCI VANESSA				D1-D1								
CAVACIOCCHI ROSSELLA	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B1-B2	286,90	286,90	13,00	100,00%	310,81	310,81	€ -	
COMPAGNO TONI	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	D3-D4	895,02	1.039,62	13,00	100,00%	969,60	1.126,26	€ 156,65	
	22/09/2000	01/01/2000	01/07/1999	D3-D5	1.032,91	1.133,10	13,00	100,00%	1.118,99	1.227,53	€ 108,54	
	19/02/2008	01/07/2008	01/02/2007	D3-D6	1.745,46	1.831,86	13,00	100,00%	1.890,92	1.984,52	€ 93,60	€ 358,79
CONSUMI FEDERICO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
CONSUMI FRANCESCO	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
COPPETTI LORELLA	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	B3-B4	229,31	266,69	13,00	100,00%	248,42	288,91	€ 40,50	
				C1-C1								
	17/02/2007	01/11/2006	01/01/2007	D1-D2	1.037,18	1.037,18	13,00	100,00%	1.123,61	1.123,61	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	D1-D3	2.134,25	2.134,25	13,00	100,00%	2.312,10	2.312,10	€ -	€ 40,50

CESSATO IL 31/08/2006

	30/07/2010	01/02/2010	01/01/2009	B1-B5	312,18	312,18	13,00	100,00%	338,20	338,20	€ -	€ 203,45
PREGLIASCO RAFFAELLA	03/01/2012	01/01/2012	01/01/2009	D1-D2	1.037,18	1.037,18	13,00	100,00%	1.123,61	1.123,61	€ -	
REA VINCENZO	01/01/1998	01/01/1998	16/07/1996				13,00	100,00%	-	-	€ -	
	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	B1-B2	276,82	286,90	13,00	100,00%	299,89	310,81	€ 10,92	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	B1-B3	520,59	698,31	13,00	100,00%	563,97	756,50	€ 192,53	
	19/02/2007	01/11/2006	31/12/2005	B1-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
	30/07/2010	01/02/2010	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	€ 203,45
RICCI CINZIA	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	B1-B2	276,82	286,90	13,00	100,00%	299,89	310,81	€ 10,92	
	20/09/2007	01/07/2007	01/02/2007	B1-B3	662,31	698,31	13,00	100,00%	717,50	756,50	€ 39,00	
	19/01/2001	01/01/2011	01/01/2009	B1-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	€ 49,92
RICCIARDI	01/01/1998	01/01/1998	16/07/1996	B1-B2	276,82	276,82	13,00	100,00%	299,89	299,89	€ 0,00	
	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	B1-B3	520,59	520,59	13,00	100,00%	563,97	563,97	€ -	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	B1-B4	229,31	254,10	13,00	100,00%	248,42	275,27	€ 26,86	
	19/02/2007	01/11/2006	01/01/2006	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	€ 26,86
RUSSO NIRVANA				B3-B3								
SABATINI MARCO	19/02/2007	01/01/2006	31/12/2005	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2010	D1-D2	2.134,25	2.134,25	13,00	100,00%	2.312,10	2.312,10		
SARDELLI LETIZIA	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B3-B4	266,69	266,69	13,00	100,00%	288,91	288,91	€ -	
SCHENA ANTONELLA	22/09/2000	01/04/1999	01/11/1998	D1-D2	981,27	1.037,18	13,00	100,00%	1.063,04	1.123,61	€ 60,57	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	D1-D3	1.702,24	2.134,25	13,00	100,00%	1.844,10	2.312,10	€ 468,01	
	19/02/2007	01/11/2006	31/12/2005	D1-D4	1.039,62	1.039,62	13,00	100,00%	1.126,26	1.126,26	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	D1-D5	1.133,10	1.133,10	13,00	100,00%	1.227,53	1.227,53	€ -	€ 528,58
SERENI PATRIZIA				C1-C2								
TARTARI SILVIA				C1-C2								
URSILLO STEFANIA	19/02/2008	01/07/2008	31/12/2005									
	03/01/2012	01/01/2012	01/01/2009	C1-C2	463,71	463,71	13,00	100,00%	502,35	502,35	€ -	
USCERI VALENTINA	12/07/2012	01/07/2012	01/01/2009	B1-B2	286,90	286,90	13,00	100,00%	310,81	310,81	€ -	
ROMAGNOLI SONIA	22/09/2000	01/04/1999	01/04/1999	D1-D2	981,27	1.037,18	13,00	100,00%	1.063,04	1.123,61	€ 60,57	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	D1-D3	1.702,24	2.134,25	13,00	100,00%	1.844,10	2.312,10	€ 468,01	
	19/02/2007	01/11/2006	31/12/2005	D1-D4	1.039,62	1.039,62	13,00	100,00%	1.126,26	1.126,26	€ -	
	30/07/2010	01/01/2010	01/01/2009	D1-D5	1.133,10	1.133,10	13,00	100,00%	1.227,53	1.227,53	€ -	€ 528,58
CASSELLA PASQUALINA	22/09/2000	01/04/1999	00/01/1900	D1-D2	981,27	1.037,18	13,00	100,00%	1.063,04	1.123,61	€ 60,57	
	22/09/2000	01/04/2000	01/04/1999	D1-D3	1.702,24	2.134,25	13,00	100,00%	1.844,10	2.312,10	€ 468,01	
	20/09/2007	01/07/2007	01/02/2007	D1-D4	1.039,62	1.039,62	13,00	100,00%	1.126,26	1.126,26	€ -	
	19/01/2011	01/01/2011	01/01/2009	D1-D5	1.133,10	1.133,10	13,00	100,00%	1.227,53	1.227,53	€ -	€ 528,58
									-	-	€ -	
									-	-	€ -	
									€ 104.329,80	€ 109.762,91	5.433,11	5.433,11

SCORRIMENTO C1 01/05/2007

DOTAZIONE ORGANICA SENZA DIRIGENTI

ANNO	POSTI TOTALI	
2004	78	DA DELIBERAZIONE N. 19/2006
2005	74	
2006	70	
2006	82	
2008	82	DA DELIBERAZIONE N. 19/200611/2008

CALCOLO MONTE SALARI E INCREMENTI CCNL PER PARTE STABILE					
	1.997	1.999	2.001	2.003	2.005
	966.167.869	978.692.179	800.411.940	325.911	1.411.625
	110.539.092	828.557.535	1.574.714.191	109.105	- 77.593
	875.449.458	689.088.365	146.223.689	328.060	- 33.371
	287.189.328	11.016.649	196.942.438	51.239	- 33.371
	659.119	256.396.486	376.042.281	5.355	446.157
		549.958.381	72.101.748	164.485	- 61.029
			189.931.511	806.926	- 84.549
			144.741.800	20.950	- 49.729
				115.727	6.748
					172.768
LIRE	2.240.004.866	3.313.709.595	3.501.109.598	-	
EURO	1.156.866	1.711.388	1.808.172	1.927.758	1.697.656
INCREMENTI		1,1%	0,62%	0,5%	0,6%
			0,50%		
			0,20%		
		CCNL 2001	CCNL 2004	CCNL 2006	CCNL 2008
	-	18.825,27	11.210,67	9.638,79	10.185,94
			9.040,86		
			3.616,34		

STUDIO LEGALE LESSONA

(ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE)

P. IVA 02129410482

Allegato n. 5

alla Deliberazione n. 55

del 31/10/2017

Il Direttore Generale

[Handwritten signature]
Il Presidente

AVV. DOMENICO IARIA
AVV. VITTORIO CHIERRONI
AVV. SIMONE NOCENTINI
AVV. MAURO MONTINI
AVV. IVAN MARRONE
AVV. TULLIO D'AMORA
AVV. GABRIELLA MATTIOLI
AVV. DARIO RIGACCI

Firenze, 21 ottobre 2017
SC

AVV. LIA BELLI
AVV. ELOISA GERMINARA
AVV. SILVIA SANTINELLI
AVV. CLAUDIO PELAGATTI
AVV. MATTEO NOVELLI
AVV. GIULIA ZANI

Egr. Dott.
Giovanni Palumbo
Direttore Generale
Istituto degli Innocenti
Piazza SS. Annunziata, 12
50122 FIRENZE

Parere su documentazione prodotta da Publika Servizi srl in merito a
verifica fondo salario accessorio dei dipendenti del Comparto (I-1002/I)

Gentile Direttore,

riscontro la Sua richiesta del 10 ottobre in forma sintetica stante l'urgenza rappresentami.

La relazione elaborata dal Dott. Bertagna per Publika Servizi, sottoposta al mio esame, risulta assai puntuale e convincente.

Ovviamente questo mio giudizio non si estende agli specifici calcoli effettuati e correlativi risultati matematici esposti dal consulente Dott. Bertagna che non sono in grado di verificare, ma attiene al metodo seguito e alle coordinate normative nell'ambito delle quali tali conteggi sono stati eseguiti.

Acclarata quindi la erronea entità del fondo del salario accessorio per il periodo esaminato, ritengo corretta la indicazione del Consulente circa la necessità di procedere ad un "recupero" delle maggiori somme indebitamente allocate nel fondo stesso degli anni pregressi (e conseguentemente erogate) a valere sul fondo degli anni futuri in applicazione della regola posta in via generale dall'art. 40 D.Lgs.n. 165/2001 ed in via particolare, più recentemente, dall'art. 4 D.L.n. 16/2014.

A quest'ultimo proposito il Consulente Bertagna ipotizza l'applicazione di quest'ultima disposizione di legge il cui ambito di riferimento è però testualmente circoscritto alle Regioni e agli Enti locali.

STUDIO LEGALE LESSONA

Da un punto di vista sistematico apparirebbe logico prevederne l'applicazione anche nei confronti degli enti dipendenti-strumentali della Regione e degli Enti locali, tra i quali può essere ricompreso l'Istituto degli Innocenti, tuttavia la sua natura di norma marcatamente speciale ne rende problematica una interpretazione in senso analogico o estensivo, per cui, nell'attesa di un auspicabile chiarimento giurisprudenziale sul punto, suggerirei un atteggiamento prudenziale come tale parametrato sulle linee operative indicate in via generale dall'art. 40 D.lgs.n. 165/2001.

Pertanto sarei dell'idea di - previo incontro con le organizzazioni sindacali - modulare un programma di recupero sul fondo degli anni futuri delle risorse illegittimamente allocate in esso quanto meno per un periodo quinquennale.

Correttamente il Consulente Dott. Bertagna evidenzia poi che l'applicazione del citato art. 40 non farebbe venir meno l'eventuale responsabilità gravante sui soggetti che a vario titolo hanno concorso nella costituzione del fondo in maniera esorbitante e nelle erogazioni conseguenti di emolumenti.

Per completezza rilevo però che tale responsabilità verrebbe meno nel caso ricorressero i presupposti per l'applicazione dell'art. 4 D.L.n. 16/2014; sul punto l'unico precedente rinvenuto, nei limiti della ricerca svolta, della Sezione Giurisdizionale per il Veneto della Corte dei Conti (sentenza n. 98/2015) è contrario ma non risulta in alcun modo convincente.

Viceversa detta sentenza del Giudice contabile è condivisibile laddove, con riferimento all'art. 40 D.Lgs.n. 165/2001, afferma che il recupero delle somme erogate in eccesso può avvenire per così dire parallelamente in via amministrativa oppure in via giudiziaria in sede di giudizio di responsabilità amministrativa-contabile, con la conseguenza che, ove esso abbia luogo sul primo piano, non vi sarebbe luogo a procedere sul secondo.

In questa prospettiva, fermo il recupero attraverso la riduzione dei fondi futuri, dovrebbe essere valutata l'opportunità di effettuare la denuncia di danno ex art. 52 del Codice Contabile di Giustizia oppure, quanto meno, la messa in mora di tutti gli ipotizzabili soggetti che hanno contribuito alla determinazione del danno, con l'avvertenza che, ai sensi dell'art. 66 del medesimo Codice, la prescrizione quinquennale può essere interrotta una sola volta e che comunque l'azione della Procura non può essere proposta, effetto interruttivo compreso, oltre il termine di sette anni

STUDIO LEGALE LESSONA

dal verificarsi del danno; va da sé che le due iniziative possono anche essere attivate contemporaneamente.

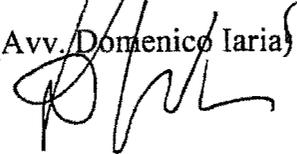
Ciò significa, nel caso concreto, che meglio sarebbe che il recupero in via amministrativa avvenisse in un arco temporale settennale, ma, ovviamente, l'entità del recupero da eseguire correlata all'entità del fondo possono rendere necessaria o opportuna una diversa ben più diluita tempistica, soprattutto in considerazione della esigenza di garantire il finanziamento degli istituti di parte fissa, anche alla luce del principio introdotto in sede di recente novellazione del citato art.40 comma terzo quinquies, secondo cui il recupero deve avvenire con modalità quantitative e temporali tali da *"non pregiudicare l'ordinata prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate"*.

Nei singoli atti di messa in mora, eventualmente inviati, indirizzati alle due categorie suindicate di soggetti dovrebbe essere indicata la somma della quale si chiede il rimborso ed il relativo titolo oppure, ove ciò non sia possibile, dovrebbe essere indicato almeno il titolo con riserva di determinazione successiva degli importi.

Nelle considerazioni che precedono è il parere richiestomi, ma resto a disposizione per ogni chiarimento o approfondimento che dovesse rendersi necessario.

Con i migliori saluti

(Avv. Domenico Iaria)



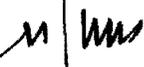


ISTITUTO DEGLI INNOCENTI DI FIRENZE

Piazza SS. Annunziata n.12-50122 Centralino 055/20371 Fax 055/241663 C.F. 80016790189-P.IVA 00509010484

Allegato n.^C.....
alla Deliberazione n.⁵⁵.....
del^{31/10/2017}.....
Il Direttore Generale

Il Presidente


Egr. Dott. Giovanni Palumbo
Direttore Generale Istituto degli Innocenti

Oggetto: parere in ordine alla documentazione prodotta da Publika Servizi Srl nell'ambito delle attività di verifica ricognitoria e di ricostruzione delle voci costitutive del fondo del salario accessorio dei dipendenti del comparto dell'Istituto degli Innocenti.

Il Collegio dei Revisori, con riferimento alla Sua specifica richiesta del 16/10 u.s., prot. n. 2017-0004881/U,

Premesso

- che già in fase di rilascio del proprio parere del 13/07 u.s., sulla compatibilità degli oneri derivanti dalla "preintesa per ultrattività accordo decentrato 2016" con i vincoli di bilancio e con quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge e di contratto, aveva posto attenzione sulle voci costitutive del fondo del salario accessorio dei dipendenti, riservandosi di esperire successive ed idonee attività di verifica;
- che ha accolto, con estremo favore, la Disposizione Dirigenziale n. 507 del 28/07/2017, con la quale veniva affidato, ai sensi dell'art. 36, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 50/2016, a Publika Servizi Srl, il servizio specialistico di supporto alla verifica delle voci costitutive del fondo per le risorse decentrate dell'Istituto degli Innocenti;

Considerato

- che la relazione (con relativi allegati) elaborata dalla Publika Servizi Srl (per il tramite del dott. Bertagna) sottoposta al nostro esame risulta essere stata redatta con puntualità e coerenza, anche con riferimento alla metodologia applicata ed alle coordinate normative che hanno circoscritto gli elementi per l'esecuzione dei relativi conteggi;



ISTITUTO DEGLI INNOCENTI DI FIRENZE

Piazza SS. Annunziata n.12-50122 Centralino 055/20371 Fax 055/241663 C.F. 80016790189-P.IVA 00509010484

- che la predetta relazione riporta puntualmente, a nostro giudizio e in estrema sintesi, la erronea entità del fondo del salario accessorio, per i periodi esaminati, con l'indicazione di procedere ad un "recupero" delle maggiori somme indebitamente allocate nel fondo stesso degli anni pregressi (e conseguentemente erogate) a valere sul "fondo degli anni futuri" in applicazione della regola prevista, in via generale, dall'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 e, in via particolare, dall'art. 4 del D.L. n. 16/2014 convertito nella Legge 68/2014;

Visto

- il parere dello Studio Legale Lessona (per il tramite dell'Avv. Domenico Iaria) in ordine agli esiti della verifica ricognitoria delle voci costitutive del fondo per le risorse decentrate dell'Istituto degli Innocenti;

Esprime

parere di completa condivisione della citata relazione (e relativi allegati), sia nella forma che nel contenuto, invitando l'Istituto a voler svolgere, nel più breve tempo possibile, le seguenti attività:

- a) modulare un programma di recupero sul fondo degli anni futuri delle risorse illegittimamente allocate in esso, quanto meno per un periodo quinquennale (2012 al 2016);
- b) determinare il fondo di competenza 2017 nella misura di Euro 316.336;
- c) verificare la possibilità di recupero amministrativo in un arco temporale settennale (ovvero nel termine massimo dell'azione della Procura della Corte dei Conti) tenendo, comunque, a debita considerazione che, l'applicazione della regola di cui all'art. 40 comma 3-quinquies D.Lgs. 165/2001 (massimo 25% sul fondo di ogni anno), non vada ad intaccare gli istituti di parte fissa del fondo stesso, valutando quindi la necessità/opportunità di una "*diversa ben più diluita tempistica*" (così come suggerito, anche, dal legale dell'Istituto nel predetto parere);
- d) attivare la procedura di "messa in mora" per tutti gli ipotizzabili soggetti che hanno concorso nella costituzione del fondo in maniera così esorbitante e nelle erogazioni conseguenti di emolumenti (atteso che, l'art. 40 del D.Lgs. 165/2001, non farebbe venir meno l'eventuale responsabilità gravante sui predetti soggetti), avendo cura di indicare il relativo "titolo giuridico";



ISTITUTO DEGLI INNOCENTI DI FIRENZE

Piazza SS. Annunziata n.12-50122 Centralino 055/20371 Fax 055/241663 C.F. 80016790189-P.IVA 00509010484

- e) attivare, tempestivamente, la procedura ex art. 52 del D.Lgs. 174/2016 (Codice di Giustizia Contabile);
- f) procedere, attraverso idonea deliberazione del Consiglio di Amministrazione, alla presa d'atto degli esiti della verifica ricognitoria sul fondo del salario accessorio, alla definizione di indirizzi per la rideterminazione del predetto fondo ed all'approvazione del correlato piano di recupero.

Il Collegio invita, inoltre, ad illustrare - contestualmente - al Presidente della Giunta Regionale (soggetto che esercita la vigilanza, ai sensi della Legge Regionale Toscana 43/2004) tutta la vicenda relativa alla erronea costituzione del fondo (allegando la relativa documentazione) per le determinazioni di competenza, chiedendo di valutare, altresì, la possibilità di ottenere formale parere dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti.

Restando a disposizione per ogni chiarimento/approfondimento, in attesa di conoscere le determinazioni che saranno assunte dall'Istituto, porge cordiali saluti.

Cortona (AR), 25 ottobre 2017

per il Collegio dei Revisori

Il Presidente

Allegato n. D
 alla Deliberazione n. 53
 del 31/10/2017
 Il Direttore Generale

Il Presidente

ALLEGATO "D"

FONDO PER IL SALARIO ACCESSORIO DEL PERSONALE NON DIRIGENTE - ANNO 2017¹

2017	
Risorse stabili	
UNICO IMPORTO CONSOLIDATO ANNO 2003 - (ART. 31 C.2 CCNL 2002-05)	234.474
INCREMENTI CCNL 2002-05 - (ART. 32 CC. 1,2,7)	23.868
INCREMENTI CCNL 2004-05 - (ART. 4. CC. 1,4,5 PARTE FISSA)	9.639
INCREMENTI CCNL 2006-09 - (ART. 8. CC. 2,5,6,7 PARTE FISSA)	10.186
RISPARMI EX ART. 2 C. 3 D.LGS 165/2001	
RIDETERMINAZIONE PER INCREMENTO STIPENDIO - (DICHIARAZIONE CONGIUNTA N.14 CCNL 2002-05 - N.1 CCNL 2008-09)	5.433
INCREMENTO PER RIDUZIONE STABILE STRAORDINARIO - (ART. 14 C.1 CCNL 1998-2001)	
INCREMENTO PER PROCESSI DECENTRAMENTO E TRASFERIMENTO FUNZIONI - (ART.15, C.1, lett. L), CCNL 1998-2001)	
INCREMENTO PER RIORGANIZZAZIONI CON AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE FISSA)	
RIA E ASSEGNI AD PERSONAM PERSONALE CESSATO - (ART. 4, C.2, CCNL 2000-01) - DAL 2011	33.805
RIDUZIONI FONDO PER PERSONALE ATA, POSIZIONI ORGANIZZATIVE, PROCESSI ESTERNALIZZAZIONE (con segno meno)	
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE FISSA	-1.069
CONSOLIDAMENTO DECURTAZIONE ANNI 2011-2014 DAL 2015 IN POI	-
TOTALE RISORSE STABILI	316.336,09
Risorse variabili soggette al limite	
SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI COLLABORAZIONE, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)	
RECUPERO EVASIONE ICI - (ART. 4, C.3, CCNL 2000-2001; ART. 3, C. 57, L.662/1996, ART. 59, C.1, lett. P), D.LGS 446/1997)	
SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE - (ART. 15 C. 1 lett. K) CCNL 1998-01)	
INTEGRAZIONE FONDO CCIAA IN EQUILIBRIO FINANZIARIO - (ART. 15, C.1, lett. N), CCNL 1998-2001)	
NUOVI SERVIZI E RIORGANIZZAZIONI SENZA AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE VARIABILE)	
INTEGRAZIONE 1,2% - (ART. 15, C.2, CCNL 1998-2001)	
MESSI NOTIFICATORI - (ART. 54, CCNL 14.9.2000)	
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14.9.2000)	
DECURTAZIONI DEL FONDO - PARTE VARIABILE	
Totale Risorse variabili soggette al limite	-
Risorse variabili NON soggette al limite	
ECONOMIE FONDO ANNO PRECEDENTE - (ART. 17, C.5, CCNL 1998-2001)	
ECONOMIE FONDO STRAORDINARIO CONFLUITE - (ART. 14, C.4, CCNL 1998-2001)	
QUOTE PER LA PROGETTAZIONE - (ART. 15, C.1 LETT. K), CCNL 1998-2001; ART. 92, CC. 5-6, D.LGS. 163/2006)	
COMPENSI PROFESSIONALI LEGALI IN RELAZIONE A SENTENZE FAVOREVOLI - (ART. 27, CCNL 14/9/2000)	
SPONSORIZZAZIONI, ACCORDI DI COLLABORAZIONI, COMPENSI ISTAT, ECC. - (ART. 43, L. 449/1997; ART. 15, C.1, lett. D), CCNL 1998-2001)	
RECUPERO FONDI ANNI PRECEDENTI (ART. 4 DEL D.L. 16/2014)	
RISORSE PIANI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE SPESA - (ART. 15, COMMA 1, lett. K); ART. 16, COMMI 4 E 5, DL 98/2011)	
Totale Risorse variabili NON soggette al limite	-
TOTALE RISORSE VARIABILI	-
TOTALE (in €)	316.336

¹ fondo determinato sulla base dei calcoli e dei correlati risultati matematici esposti nella relazione/parere prot. n. 0004776/E del 10/10/2017 elaborata dal Dr. Gianluca Bertagna per la Società Publika S.r.l.

ALLEGATO E

PIANO DI RECUPERO

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
*FONDO	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00	316.336,00
**QUOTA DI RECUPERO		- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 68.000,00	- 54.280,41
	316.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	248.336,00	262.055,59

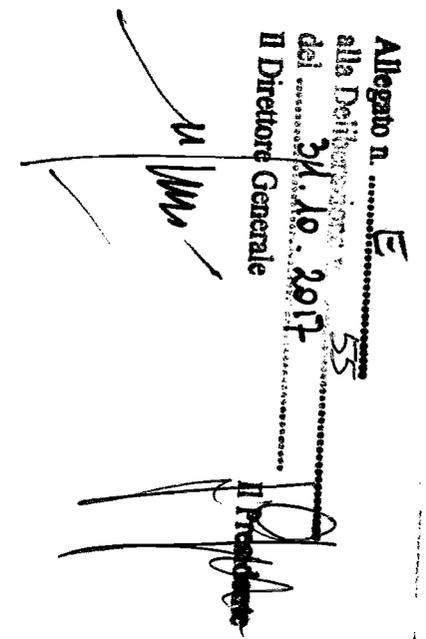
** LA CIFRA DA RECUPERARE COMPLESSIVAMENTE, PARI A € 1.074.280,41, E' STATA DETERMINATA NELLA RELAZIONE/PARERE (PAG. 30) PROT. N. 0004776/E DEL 10/10/2017 ELABORATA DAL DR. GIANLUCA BERTAGNA PER LA SOCIETA' PUBLIKA S.R.L. (ALLEGATO A)

*IL FONDO INDICATO ANNUALMENTE COMPRENDE SOLO RISORSE STABILI. LE EVENTUALI RISORSE VARIABILI SARANNO DETERMINATE ANNUALMENTE NEL RISPETTO DEI VINCOLI LEGISLATIVI E CONTRATTUALI VIGENTI

***La quota annuale di recupero individuata nel rispetto dell'art. 40, comma 3 quinquies al fine di non intaccare gli istituti contrattuali di parte fissa del fondo è di euro 68.000. Nella tabella seguente viene indicato il costo annuale degli istituti stabili stimato sulla base della spesa storica

FONDO RIDETERMINATO	316.336
Quota annuale di recupero ***	68.000
RISORSE PER GARANTIRE ISTITUTI DI PARTE FISSA	248.336
DETTAGLIO CALCOLO ISTITUTI DI PARTE FISSA	
Indennità di comparto	32.619,11
Progressioni orizzontali	82.976,21
Indennità personale educativo (ART. 31 comma 7 CCNL 14.09.2000)	3.332,83
Indennità personale educativo e scolastico (art. 6 CCNL 05.10.2001)	6.588,01
Indennità di turno	54.419,97
Indennità maneggio valori	230,32
retribuzione posizione PP.OO.	61.972,32
Retribuzione risultato PP.OO. (10%)	6.197,23
TOTALE	248.336,00

Allegato n. E
 alla Delibera n. 34/10.2017
 del 31.10.2017
 Il Direttore Generale





ISTITUTO DEGLI INNOCENTI DI FIRENZE

Piazza SS. Annunziata n.12-50122 Centralino 055/20371 Fax 055/241663 C.F. 80016790189-P.IVA 00509010484

Allegato n. F
alla Deliberazione n. 55
del 3/10/2017
Il Direttore Generale

Il Presidente

Parere del Collegio dei Revisori dei Conti

Il Collegio dei Revisori dei Conti,

Vista la proposta di delibera del Consiglio di Amministrazione avente ad oggetto "*presa d'atto degli esiti delle verifiche ricognitive sul fondo del salario accessorio dei dipendenti dell'Istituto degli Innocenti: indirizzi per la rideterminazione, in diminuzione, del fondo per il salario accessorio del personale non dirigente e approvazione del correlato piano di recupero*";

Preso atto degli esiti delle verifiche ricognitive e giuridiche (espletate dal Dott. Gianluca Bertagna della Società Publika Srl e dal Prof. Avv. Domenico Iaria dello Studio Legale Lessona) sulle voci del fondo del salario accessorio del personale del comparto e sulla costituzione dello stesso;

Considerato che è necessario procedere, a tutela del pubblico interesse, unitamente alla rideterminazione in diminuzione del fondo, anche al recupero delle somme allocate nel fondo del salario accessorio medesimo ed erogate negli anni pregressi in misura eccedente rispetto a quella consentita dalla normativa e dalla contrattazione collettiva vigente;

Considerato, altresì, che l'art. 40 del D.Lgs. 165/2001 e s.m.i. prevede che, il numero delle annualità nelle quali articolare la realizzazione del suddetto piano di recupero, deve essere tale da rispettare il limite quantitativo massimo concernente la quota annuale del recupero (il 25% delle risorse destinate alla contrattazione integrativa) "*al fine di non pregiudicare l'ordinaria prosecuzione dell'attività amministrativa delle amministrazioni interessate*";

Richiamato, in particolare, il proprio parere del 25/10 u.s., già trasmesso al Direttore Generale dell'Istituto;



ISTITUTO DEGLI INNOCENTI DI FIRENZE

Piazza SS. Annunziata n.12-50122 Centralino 055/20371 Fax 055/241663 C.F. 80016790189-P.IVA 00509010484

Esaminato il piano di recupero (dell'importo complessivo di Euro 1.074.280,41) contenuto nella tabella allegata alla proposta di delibera, dal quale emerge che il periodo e le quote annuali di recupero individuati (resi necessari, soprattutto, dall'esigenza di garantire il finanziamento degli istituti di parte fissa, anche alla luce del principio introdotto in sede di recente novellazione dal citato art. 40 comma terzo quinquies) consentono la completa riacquisizione al bilancio dell'Istituto delle somme allocate nel fondo ed erogate, nel periodo di riferimento, in misura eccedente a quella consentita dalla normativa e dalla contrattazione collettiva vigente;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

alla predetta proposta di delibera e, in particolare, al piano di recupero esaminato ed allegato sotto la lettera "E".

Cortona (AR), 27 ottobre 2017.

per il Collegio dei Revisori

Il Presidente