

Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili della Provincia di Perugia

COSTO DEL PERSONALE: CONTRATTAZIONE DECENTRATA INTEGRATIVA – COSTITUZIONE E UTILIZZAZIONE FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

Perugia 18 settembre 2015

Dr. Dante De Paolis



Perché il “focus” sulla spesa di personale degli enti locali e sulla contrattazione decentrata?

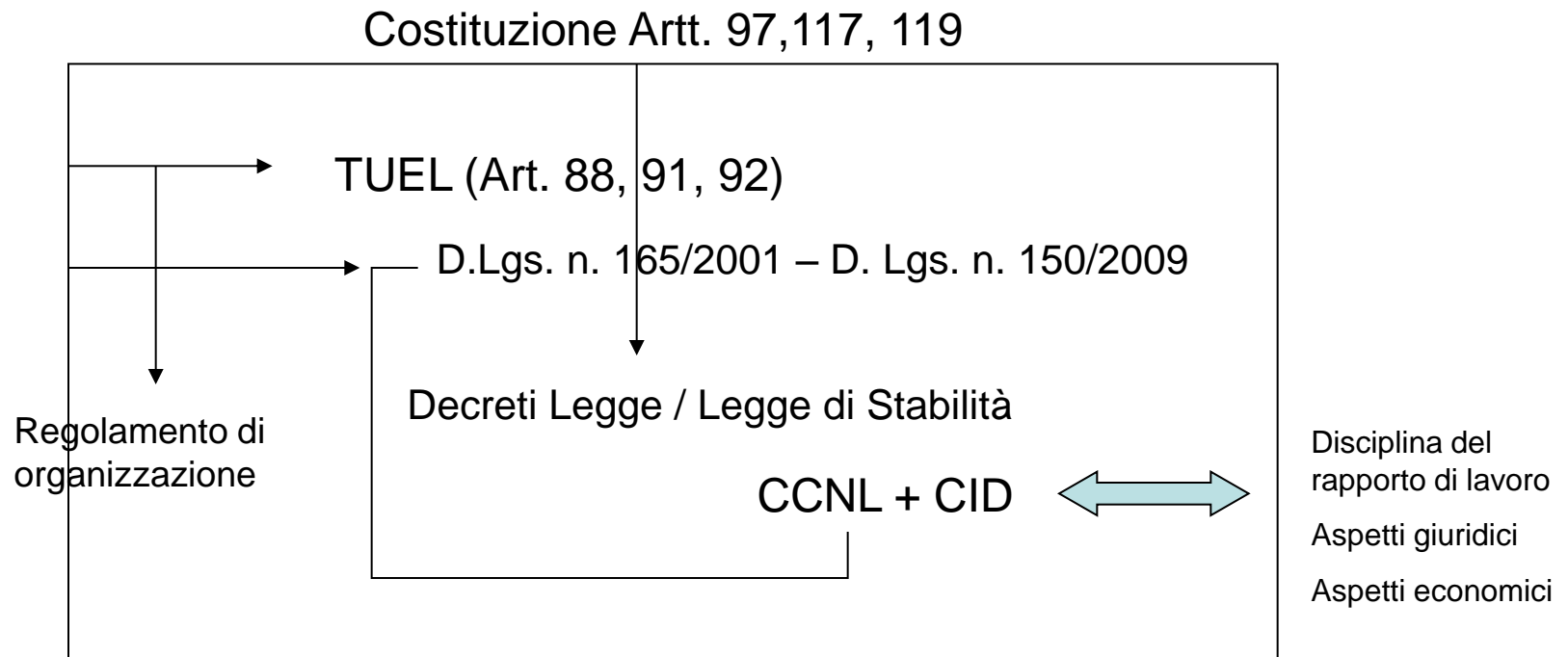
- Perché rappresenta un aggregato rilevante all'interno dei bilanci degli enti locali: Titolo 1 (Spesa corrente)

- Perché è la materia sulla quale intervengono i vincoli di finanza pubblica ai fini del controllo della spesa della P.A.; limiti di spesa – limiti alle assunzioni – limiti ai rinnovi contrattuali

- Perché è l'ambito nel quale si esercita il ruolo dell'Organo di Revisione nelle varie fasi: programmazione – gestione – rendicontazione – controllo collaborativo (con le Sez. Reg.li della Corte dei Conti)



1° ASPETTO: IL PERIMETRO NORMATIVO DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL SISTEMA DELLE FONTI





2° ASPETTO: IL PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

PRINCIPIO DI BASE

SEPARAZIONE TRA FUNZIONI DI INDIRIZZO E FUNZIONI GESTIONALI

ORGANI POLITICI

Potere regolamentare

Atti generali e di indirizzo

Programmazione

Controllo

DIRIGENTI

Poteri datoriali

Atti gestionali

Relazioni sindacali

Rendicontazione

CONTROLLI INTERNI + CONTROLLI ESTERNI



2° ASPETTO: IL PERSONALE NEGLI ENTI LOCALI

PRINCIPI GENERALI

Concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica anche mediante la riduzione delle spese di personale, contenendo la dinamica retributiva e occupazionale con azioni rivolte ai seguenti settori prioritari d'intervento:

- riduzione dell'incidenza delle spese di personale rispetto al complesso della spesa corrente;
- razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratiche e amministrative, anche attraverso accorpamento di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;
- contenimento della dinamica di crescita della contrattazione integrativa;
- contenimento delle spese per il lavoro flessibile;
- parziale reintegrazione del personale cessato.



LA PROGRAMMAZIONE TRIENNALE DEL FABBISOGNO DI PERSONALE

Art. 91, co. 1, TUEL – Gli organi di vertice sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale comprensivo delle unità di cui alla Legge n. 68/1999, finalizzata alla riduzione programmata delle spese di personale.

Art.19, comma 8, L. 28/12/2001 n. 448 - l'Organo di revisione deve accertare che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'art.39 della L. 27 dicembre 1997, n. 449 e successive modificazioni.

ATTO PROPEDEUTICO ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE

- FUNZIONALE ALLA OTTIMIZZAZIONE DELLE RISORSE PER IL MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI
- FUNZIONALE AL CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA



VINCOLI SULLA SPESA DEL PERSONALE

IL D.L. n. 90/2014 ha semplificato il sistema dei vincoli (*tendenziale riduzione della spesa di personale*)

- Conferma le disposizioni della Legge n. 296/2006 (art. 1, co. 557, 557-bis, 557-ter, 557-quater)

- Esclude dal vincolo le spese di personale stagionale della polizia locale per i Comuni da 1001 a 5000 abitanti e le assunzioni delle categorie protette nella quota d'obbligo

Ai fini dell'applicazione dell'art. 1, co. 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento **al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.**



VINCOLI SULLA SPESA DEL PERSONALE

Dal 2014 viene introdotto un parametro temporale fisso ed immutabile calcolato sui seguenti elementi:

- Triennio di riferimento = 2011/2013
- Valore medio della spesa impegnata a consuntivo
- Omogeneità della base di calcolo
- Spese effettivamente sostenute

N.B. Le modalità di calcolo del parametro devono essere verificate alla luce del nuovo sistema contabile (D. Lgs. N. 118/2011)



VINCOLI SULLA SPESA DEL PERSONALE

Quali sono le principali voci di spesa incluse:

- Retribuzioni + Oneri riflessi + Irap a carico dell'Ente
- Rapporti di co.co.co
- Somministrazione di lavoro
- Personale ex art. 110 TUEL
- Soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o facenti capo all'Ente



VINCOLI SULLA SPESA DEL PERSONALE

Quali sono le principali voci di spesa escluse:

- Oneri relativi ai rinnovi contrattuali
- Assunzioni del personale appartenente alle categorie protette (copertura c.d. quote d'obbligo)
- Assunzioni personale stagionale a tempo determinato per l'esercizio delle funzioni di polizia locale nei Comuni con popolazione compresa tra 1001 e 5000 abitanti
- Spesa finanziata con fondi che non gravano sul bilancio dell'Ente (ad es. finanziamenti esterni, rimborso personale comandato)
- Spesa che si 'autoalimenta' (ad es. incentivi per la progettazione e per il recupero dell'evasione, personale stagionale finanziato ex art. 208 CdS)

RIFERIMENTO QUESTIONARIO (AL RENDICONTO) CORTE DEI CONTI



VINCOLI SULLA SPESA DEL PERSONALE

IL D.L. n. 90/2014 inoltre:

- Abroga l'art. 76, comma 7 del D.L. n. 112/2008 (capacità assunzionale): divieto di assumere a qualsiasi titolo qualora l'incidenza della spesa di personale sulla spesa corrente risultava pari o superiore al 50%

- Obbliga gli Enti soggetti al Patto di Stabilità a coordinare le politiche assunzionali delle partecipate affinché assicurino la graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti

Il parametro spesa di personale/spesa corrente assume una diversa funzione: non è più un vincolo strutturale ma un principio di buona amministrazione che svolge anche una funzione premiale (ad es. turn over di favore per gli Enti soggetti al Patto con incidenza della spesa di personale pari o inferiore al 25%)



CONTRATTAZIONE DECENTRATA: PROCEDURE E CARATTERISTICHE

FONTI: CCNL + D.LGS. N. 165/2001 + D.LGS. N. 150/2009
PARTI (ATTORI): DELEGAZIONE TRATTANTE

FASI:

- 1) PRESENTAZIONE DA PARTE DELLE OO.SS. DELLA C.D. PIATTAFORMA
- 2) SVOLGIMENTO DELLE TRATTATIVE
- 3) ACCORDO – SOTTOSCRIZIONE C.D. PRE-INTESA – TRASMISSIONE (ENTRO 5 GG.) ALL'ORGANO DI REVISIONE
- 4) PARERE (ENTRO 15 GG.) DELL'ORGANO DI REVISIONE SULL'ACCORDO [RILIEVI]
- 5) ASSEMBLEE DEI LAVORATORI – EV. REFERENDUM [FASE ENDO-PROCEDIMENTALE]
- 6) APPROVAZIONE DA PARTE DELLA GIUNTA COMUNALE
- 7) SOTTOSCRIZIONE DEL CONTRATTO
- 8) TRASMISSIONE DEL CONTRATTO (ENTRO 5 GG.) ALL'ARAN

DURATA: 4 ANNI – **SALVO BLOCCO DELLA CONTRATTAZIONE DECENTRATA** –
ANNUALMENTE SI CONTRATTA SOLO L'UTILIZZO DEL FONDO PER LE
RISORSE DECENTRATE



CONTRATTAZIONE DECENTRATA

La Contrattazione Integrativa Decentrata si fonda sui seguenti principi:

Le PP.AA. non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.

Devono essere rispettati i vincoli di Bilancio, il Patto di Stabilità e la spesa di personale.

Deve essere rispettata la Contrattazione Nazionale e la programmazione annuale e pluriennale.

Deve essere destinato al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo.

A corredo di ogni C.I.D. le PP.AA. redigono una relazione tecnico-finanziaria e una relazione illustrativa che deve essere certificata dall'organo di controllo.



CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all'affettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi.

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 accertato superamento di 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 è fatto altresì obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva.



CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori è effettuato dall'Organo di Revisione economico-finanziaria dell'Ente Locale (Art. 239 del Tuel - Art.5, comma 3 del CCNL del 1 aprile 1999).

L'Organo di Revisione economico-finanziaria, nella sua funzione di controllo, deve inoltre verificare il rispetto dei seguenti principi:

- attribuzione selettiva degli incentivi sia economici sia di carriera (merito, performance organizzativa e individuale e sistemi premianti selettivi);
- divieto di distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi degli incentivi e dei premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione;
- attribuzione delle progressioni economiche orizzontali in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione.



I CONTROLLI DELL'ORGANO DI REVISIONE

L'Organo di revisione per i controlli sulla corretta disciplina dell'incremento delle risorse della contrattazione decentrata può avvalersi delle sette condizioni indicate dall'Aran in risposta ad un quesito. In particolare si sottolineano le seguenti:

- le risorse destinate all'incentivazione devono essere previste nel bilancio di previsione deliberato dal Consiglio e nel Peg con l'indicazione degli obiettivi di miglioramento tangibile quali-quantitativo dei servizi. Non è quindi accettabile una destinazione nel corso d'anno o come in alcuni casi al termine dell'esercizio;

- le risorse devono essere considerate come investimento nell'organizzazione dal quale ottenere un "**ritorno**" oggettivo e documentato della qualità o quantità dei servizi prestati e del beneficio ottenuto dall'utenza esterna ed interna;

- le risorse devono essere rese disponibili solo a consuntivo dopo aver accertato i risultati verificati e certificati dai servizi di controllo interno (o attraverso l'attivazione di rigorosi sistemi di valutazione come disposto all'art. 4 del CCNL 1/7/2009).



CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Le Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, inviano entro il 31 maggio di ogni anno, specifiche informazioni sui costi della contrattazione integrativa, certificate dagli organi di controllo interno, al Ministero dell'economia e delle finanze, che predispone, allo scopo, uno specifico modello di rilevazione (c.d. CONTO ANNUALE).

Tali informazioni sono volte ad accertare, oltre il rispetto dei vincoli finanziari in ordine sia alla consistenza delle risorse assegnate ai fondi per la contrattazione integrativa sia all'evoluzione della consistenza dei fondi e della spesa derivante dai contratti integrativi applicati, anche la concreta definizione ed applicazione di criteri improntati alla premialità, al riconoscimento del merito ed alla valorizzazione dell'impegno e della qualità della performance individuale, con riguardo ai diversi istituti finanziati dalla contrattazione integrativa, nonché a parametri di selettività, con particolare riferimento alle progressioni economiche. Le informazioni sono trasmesse alla Corte dei conti.



CONTRATTAZIONE DECENTRATA

Le Amministrazioni Pubbliche hanno l'obbligo di **pubblicare** in modo permanente sul proprio **sito** istituzionale, con modalità che garantiscano la piena visibilità e accessibilità delle informazioni ai cittadini, i contratti integrativi stipulati con la relazione tecnico-finanziaria e quella illustrativa certificate dagli organi di controllo.

Le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a **trasmettere all'ARAN**, per via telematica, entro cinque giorni dalla sottoscrizione, il testo contrattuale con l'allegata relazione tecnico-finanziaria ed illustrativa e con l'indicazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

In caso di **mancato adempimento delle prescrizioni** è fatto divieto alle amministrazioni di procedere a qualsiasi adeguamento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa.

Gli organi di controllo vigilano sulla corretta applicazione delle predette disposizioni.



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

Le regole per la costituzione del fondo per le risorse decentrate sono rigide e le voci che alimentano il fondo sono fissate dai CCNL. La determinazione è di competenza del dirigente competente e l'intervento dell'organo politico è necessario unicamente per la determinazione delle risorse variabili. E' il consiglio (art. 48, comma 4, ultimo periodo, D.Lgs n. 165/2001: *“Per le amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato e per gli altri enti cui si applica il presente decreto, l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi e' disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura”*) che esplicita le ragioni della scelta dell'alimentazione e le modalità di copertura.

La costituzione del fondo non è oggetto di contrattazione decentrata. Solo la ripartizione del fondo è oggetto di contrattazione.

A partire dal CCNL 22 gennaio 2004 Il fondo per le risorse decentrate è state scisso in due parti:

PARTE STABILE

PARTE VARIABILE



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

PARTE STABILE

A questa parte vanno apportate - annualmente - solo le modifiche necessarie:

Per incrementare il fondo:

con aumenti eventualmente disposti dal CCNL

con i recuperi che si determinano per il personale cessato e/o interessato da progressioni verticali

Per togliere dal fondo le somme che sono finanziate dallo stesso:

Progressioni economiche orizzontali

Retribuzione di posizione e di risultato dei titolari di Posizione Organizzativa e di Alta Professionalità negli Enti in cui vi sono dirigenti

Incremento della indennità professionale da corrispondere al personale educativo degli asili nido

Ammontare della indennità di comparto



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

PARTE VARIABILE

Questa parte deve essere formata annualmente ed il suo importo varia in funzione delle scelte dell'Ente ed alle condizioni che si determinano.

In particolare vanno a costituire la parte variabile:

- Gli introiti derivanti da sponsorizzazioni, convenzioni, contributi dell'utenza (art. 43 Legge n. 446/1997)
- Le economie conseguenti alla **trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale (20%)**
- Le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale (ad es. recupero evasione, progettazione interna, proventi contravvenzioni al codice della strada)
- Eventuali integrazioni ai sensi dei commi 2 e 5 dell'art. 15 del CCNL (**attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione**)
- Economie straordinari e somme non utilizzate nell'anno precedente (possono essere utilizzate solo se provenienti dalla parte stabile)



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

RIDUZIONE DEL FONDO

Il D.L. n. 78/2010 (art. 9, co. 2-bis) aveva introdotto le seguenti regole di contenimento del Fondo:

- Riduzione proporzionale in base alle cessazioni dei dipendenti
- Ammontare globale delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio non superiore all'importo quantificato nell'anno 2010

Tali regole hanno avuto efficacia nel periodo 2011/2014 (art. 1, co. 456, Legge n. 147/2013)

A decorrere dall'anno 2015 le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate ai sensi della normativa previgente.



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

RIDUZIONE DEL FONDO

Le nuove disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 90/2014 introducono problematiche interpretative sulla quantificazione del Fondo (riduzioni):

Corte dei Conti Puglia (Sez. Reg. Controllo – Delibera n. 53/2015)

Il contenimento della crescita del salario accessorio permane anche dopo la Legge di Stabilità per l'anno 2015

Gli importi decurtati nel periodo 2011/2014 costituiscono il parametro su cui effettuare la riduzione delle risorse, diventano permanenti e non possono più essere recuperati gli effetti economici dei tagli, devono essere consolidati nei fondi degli anni successivi.

Corte dei Conti Sicilia (Sez. Reg. Controllo – Delibera n. 163/2015)

Ribadisce le posizioni assunte dalla CdC Puglia.



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

RIDUZIONE DEL FONDO

Corte dei Conti Puglia (Sez. Autonomie – Delibera n. 26/2014)

Norma di stretta interpretazione che non consente limitazioni del suo nucleo precettivo.

Le disposizioni finalizzate al contenimento della spesa di personale hanno natura cogente ed inderogabile in quanto rispondono ad esigenze di riequilibrio dei conti pubblici.

Ragioneria Generale dello Stato (Circolari n. 8/2015 e n. 20/2015)

Sul Fondo per il trattamento accessorio non operano più i limiti della normativa previgente, in sede di costituzione le risorse devono essere decurtate di un importo pari alle riduzioni effettuate nell'anno 2014. Il Fondo 2015 coincide con le risorse stabili del Fondo 2014 (post decurtazione)



IL FONDO PER LE RISORSE DECENTRATE

RIDUZIONE DEL FONDO

Interpretazioni contrastanti: quale seguire?

La somma delle decurtazioni non può essere condivisa in quanto porterebbe alla quantificazione di un Fondo non proporzionato ai dipendenti in servizio e quindi non in grado di remunerare gli istituti stabili ed incomprimibili (ad es. Progressioni economiche orizzontali, Indennità di comparto)

L'ultima Circolare della RGS non affronta la problematica del consolidamento delle decurtazioni della Parte Variabile del Fondo.

Altre regole da tenere in considerazione:

- a) È venuto meno il tetto al trattamento economico di ogni singolo dipendente (eliminato il divieto di aumento delle indennità individuali)
- b) E' possibile incrementare il Fondo con il valore della R.I.A. e con il valore degli assegni "ad personam" del personale cessato



CONTABILIZZAZIONE DEL FONDO NEL NUOVO SISTEMA CONTABILE

La spesa per il salario accessorio dovrà:

- Essere stanziata e finanziata per intero nell'anno di costituzione del fondo al momento della sottoscrizione del C.I.D. allocando nel FPV la quota da pagare nell'anno successivo
- Essere suddivisa negli anni in cui le diverse voci che la compongono andranno in pagamento attraverso l'imputazione dell'impegno

Nel primo anno di applicazione del nuovo sistema contabile sorgeranno criticità e disallineamenti:

- Non sarà possibile imputare all'esercizio 2015 la quota da pagare nell'esercizio successivo (per effetto del principio contabile della competenza finanziaria potenziata)
- Non sarà possibile imputare all'esercizio 2015 la quota da pagare nell'anno impegnata nell'esercizio precedente (ad es. produttività collettiva) in quanto costituisce residuo da trattare in sede di riaccertamento straordinario