



Gli  
**approfondimenti**  
di **Publika**

IL FONDO DELLE RISORSE  
DECENTRATE

ALLA LUCE DEL CCNL  
11.04.2008

a cura di Gianluca Bertagna

[www.publika.it](http://www.publika.it)

## IL FONDO DELLE RISORSE DECENTRATE DOPO IL CCNL 11.04.2008 di Gianluca Bertagna

### 1. Introduzione

A due mesi dalla stipula definitiva del contratto nazionale per i dipendenti delle regioni e degli enti locali avvenuta l'11 aprile 2008 ancora non si sono dissipati alcuni dubbi in merito alla gestione del fondo delle risorse decentrate.

Come sappiamo gli incrementi contrattuali intervengono con una quota direttamente sugli stipendi tabellari dei dipendenti, mentre una quota è destinata ad aumentare il salario accessorio. Proprio quest'ultima parte è sempre destinata a lasciare spazio a diverse interpretazioni per la complessità della sua stessa costituzione. Anche la Corte dei conti non ha infatti esitato a fornire le proprie perplessità proprio sugli incrementi del fondo in quanto, secondo i giudici contabili, gli stessi sarebbero stati utilizzati non certo per premiare il merito o la produttività quanto piuttosto per una erogazione "a pioggia" ai dipendenti.

La stesura definitiva del contratto ha pertanto precisato un percorso diverso per gli incrementi che sarebbero andati ad incrementare il fondo delle risorse decentrate e che di seguito illustriamo.

### 2. Gli incrementi del contratto del 2006

Innanzitutto è bene soffermarci, ancora una volta, sugli incrementi della penultima tornata contrattuale per avere un quadro più completo della situazione.

Al di là degli incrementi per l'anno 2008 una questione rimaneva infatti in sospeso: la possibilità di confermare anche per il 2007 gli incrementi del fondo stabiliti nel Ccnl del maggio 2006 e qui di seguito riassunti per i Comuni.

#### Incrementi del fondo delle risorse decentrate per i Comuni – Contratto 09.05.2006

Condizione	Percentuale	Fondo	Base di calcolo
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti inferiore al 39%	0,5%	Stabile	Monte Salari 2003
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti tra il 25% e il 32%	Percentuale aggiuntiva fino ad un massimo dello 0,3%	Variabile	Monte Salari 2003
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti inferiore al 25%	Percentuale aggiuntiva da un minimo dello 0,3% ad un massimo dello 0,7%	Variabile	Monte Salari 2003

Ricordiamo che il fondo delle risorse decentrate si divide in parte stabile ed in parte variabile. Le prime somme sono da ritenersi consolidate nel tempo tanto che il contratto le destina prevalentemente al finanziamento degli istituti economici acquisiti dai dipendenti quali le progressioni orizzontali o l'indennità di comparto. Le risorse variabili al contrario vanno verificate di anno in anno sia per quanto riguarda la ragione giuridica sia per quanto riguarda la quantificazione economica.

Come riassunto nella tabella precedente, il Contratto del 2006 aveva previsto due incrementi del fondo delle risorse decentrate: uno 0,5% del monte salari del 2003 a finanziare le risorse

stabili ed un aumento che poteva arrivare fino allo 0,7% a finanziare le risorse variabili. La norma contrattuale disponeva però letteralmente: "a valere per l'anno 2006".

Ecco quindi i dubbi applicativi: gli incrementi di cui sopra potevano essere mantenuti anche nei contratti integrativi decentrati dell'anno 2007?

Anche per tali motivi diversi enti hanno preferito attendere l'approvazione del contratto 2008 prima della sigla definitiva del contratto dell'anno precedente.

Ma il contratto non ha confermato gli incrementi e pertanto i dubbi sono rimasti.

Alcune amministrazioni hanno pertanto interpellato l'Aran con alcuni quesiti per vedersi confermata l'impostazione della costituzione del fondo in vigore dall'anno 2004: tutto ciò che entra nelle risorse stabili viene consolidato anche negli anni successivi; tutto ciò che è incremento variabile va verificato di anno in anno e pertanto i secondi incrementi del contratto 2006 non possono essere stanziati nel fondo dell'anno 2007.

Di fatto gli enti si trovano quindi con un fondo dell'anno 2007 inferiore nella costituzione rispetto al fondo dell'anno 2006. Questo significa che non è matematico che l'anno successivo ci sia un fondo del medesimo importo o comunque superiore rispetto all'anno precedente e che quindi le politiche di gestione del salario accessorio devono tenere conto di tali delicati equilibri finanziari.

### **3. Due questioni sempre attuali**

Gli incrementi del fondo previsti dal Ccnl 09.05.2006 non avrebbero potuto essere applicati dai Comuni in situazioni strutturalmente deficitarie o in dissesto. La verifica della sussistenza del rapporto richiesto per l'incremento delle risorse decentrate è effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2005.

Ed incontriamo quindi due dubbi che poi si ripetono anche per il contratto del 2008:

- che dati utilizzo per calcolare il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti?
- tra le spese di personale devo considerare anche l'Irap?

Riguardo al primo quesito stiamo affrontando un problema "classico" del calcolo degli aumenti contrattuali. È difficile infatti trovare una risposta condivisa a livello generale. Ci hanno provato in passato alcune risposte dell'Anci ma non sembrano avere una natura definitiva. Nella prassi in effetti il più delle volte ci si è basati sulla lettura della norma contrattuale.

"Il rapporto tra spese del personale ed entrate correnti sia non superiore al 39 %.

La verifica della sussistenza del rapporto richiesto dai commi precedenti per l'incremento delle risorse decentrate è effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2005". I parametri e le modalità di calcolo indicati sembrano portare nella direzione di considerare tali valori come indicatori di virtuosità dell'ente locale.

Allegata al conto consuntivo dei Comuni vi è peraltro una tabella per il riscontro di eventuali situazioni di deficiarietà al cui punto g) è indicato proprio il rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti.

Per cui, da una interpretazione letterale del disposto contrattuale, sembra che ogni riferimento sia da rapportare a tali parametri di deficiarietà e quindi il calcolo di tali indicatori debba avvenire sui dati del bilancio consuntivo. O almeno questa sembra essere la modalità preferita dai responsabili dei servizi finanziari degli enti.

La seconda questione è quella se, ai fini di tali calcoli, tra il concetto di spesa di personale sia da includere o meno l'Irap. Quesito ormai diffusamente affrontato da diversi organismi a livello nazionale (tra cui Sezioni regionali della Corte dei conti e Agenzia delle Entrate), ma ancora una volta senza una certezza definitiva a livello interpretativo.

L'Irap è o non è da includersi tra le spese di personale? Da una parte si schierano coloro che la considerano una imposta a tutti gli effetti e quindi scollegata dalle retribuzioni dei dipendenti, dall'altra coloro che sostengono che senza pagamenti di stipendi non ci sarebbe imposta e pertanto è da includersi tra le spese di personale.

Ripetiamo. È difficile dare una risposta certa e sicura. Possiamo però ipotizzare un comportamento che sia coerente nel tempo come una risposta alle nostre scelte più difficili.

È bene infatti ricordare che tale meccanismo di calcolo era già stato previsto con il contratto del 2004, riproposto con il contratto del 2006 e ancora presente nel contratto 2008.

Sarà pertanto opportuno valutare con la massima serenità quanto già fatto in passato ed avere un comportamento omogeneo o comunque ben circostanziato anche per i fondi degli anni successivi. Di certo l'atteggiamento totalmente sbagliato sarebbe quello di cambiare le poste in gioco in base ai risultati più o meno favorevoli per l'ente: un anno considero l'Irap e un anno no perché questo mi permette di poter incrementare maggiormente il fondo delle risorse decentrate.

#### 4. Gli incrementi del Contratto 2008

Anche il Contratto del 11.04.2008 prevede delle modalità di incremento del fondo delle risorse decentrate che si basano sugli stessi meccanismi degli anni precedenti intervenendo ovviamente su una diversità di aliquote percentuali.

Tali incrementi vengono riassunti nella successiva tabella riepilogativa.

#### Incrementi del fondo delle risorse decentrate per i Comuni – Contratto 11.04.2008

Condizione	Percentuale	Fondo	Base di calcolo
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti inferiore al 39%	0,6%	Stabile	Monte Salari 2005
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti tra il 25% e il 32%	Fino ad un massimo dello 0,3%	Variabile	Monte Salari 2005
Rapporto tra spesa del personale ed entrate correnti inferiore al 25%	Fino ad un massimo dello 0,9%	Variabile	Monte Salari 2005

Come abbiamo già detto si presentano agli enti anche per il 2008 le due questioni analizzate al paragrafo precedente in merito al calcolo dei parametri e all'Irap. Inoltre non possono ancora una volta essere applicati gli incrementi al fondo delle risorse decentrate degli enti in condizioni di deficitarietà o di dissesto.

#### 5. Un incremento altalenante del fondo

Il contratto siglato l'11 aprile ha quindi previsto ancora una volta il doppio binario di incremento del fondo: una parte sulle risorse stabili (lo 0,6% del monte salari 2005) che pertanto verrà consolidato anche per gli anni successivi e una parte sulla risorse variabili (può arrivare fino allo 0,9% del medesimo monte salari) che sarà possibile esclusivamente "a valere per l'anno 2008".

La situazione è chiara. L'andamento dei fondi è già per disposizione contrattuale altalenante da un anno all'altro. I sottoscrittori dei contratti decentrati dovranno pertanto tenerne conto nell'individuazione delle indennità e degli incentivi dei lavoratori dipendenti, per evitare che si possano creare dei meccanismi non corretti di obblighi di integrazione delle risorse, palesemente discrezionali e sempre più oggetto di osservazioni da parte dei revisori dei conti e durante le ispezioni degli organi competenti.

**Gli effetti degli incrementi contrattuali sulle risorse decentrate**

<b>INCREMENTO</b>	<b>FONDO 2006</b>	<b>FONDO 2007</b>	<b>FONDO 2008</b>	<b>FONDO 2009</b>
CCNL 2006 – art. 4 c. 1 – 0, 5% Monte salari 2003	Confermato	Confermato	Confermato	Confermato
CCNL 2006 – art. 4 c. 2 – fino allo 0,7% Monte salari 2003	Possibile	=	=	=
CCNL 2008 – art. 8 c. 2 – 0,6% Monte salari 2005	=	=	Confermato	Confermato
CCNL 2008 – art. 8 c. 3 – Fino allo 0,9% Monte salari 2005	=	=	Possibile	=

**6. Il monte salari**

Il Contratto del 2008 inoltre, con la dichiarazione congiunta n. 1, ha il pregio di definire con un maggior dettaglio rispetto ad alcuni precedenti pareri dell'Aran, le modalità di calcolo del Monte salari di riferimento per l'applicazione delle aliquote.

In sintesi, per poter calcolare correttamente il monte salari, è opportuno seguire i seguenti accorgimenti:

- basarsi su quanto trasmesso alla Ragioneria generale dello Stato in sede di presentazione del Conto annuale delle spese del personale del relativo anno;
- considerare le tabelle 12, 13 e 14 del medesimo conto annuale;
- escludere da quelle tabelle il personale non destinatario del Contratto nazionale dei dipendenti delle Regioni e degli enti locali;
- considerare anche le somme relative al personale a tempo determinato (tabella 14 – Attenzione a scorporare gli oneri riflessi e l'Irap da quell'importo);
- escludere eventuali somme non relative all'anno oggetto di rilevazione;
- non considerare per la definizione di "monte salari" gli oneri previdenziali e l'Irap ma solo le somme lorde corrisposte ai dipendenti;
- non considerare inoltre tutti quei compensi che non siano correlati alle effettive prestazioni lavorative quali ad esempio: assegni per il nucleo familiare, indennità di mancato preavviso, equo indennizzo, ecc.

La dichiarazione congiunta nulla dice in merito al personale utilizzato su più enti oppure in situazione di comando e distacco. Essendo il monte salari destinato ad essere base imponibile per la quantificazione del fondo delle risorse decentrate, riteniamo che sia opportuna una corretta divisione dei compensi erogati tra i vari enti che partecipano al processo di utilizzo parziale dei lavoratori o in comando e distacco. È certamente da evitare che un ente possa calcolare un monte salari più elevato che comprenda anche quote di retribuzione per compensi accessori che non vengono erogati dal medesimo ente ma da altri. La corretta imputazione ai rispettivi monte salari per garantire un comportamento logico e razionale potrà quindi avvenire previo accordo tra i due enti che tenga conto da un lato dalla suddivisione del tempo del lavoro del dipendente e dall'altra che consideri quale ente effettivamente eroghi la prestazioni accessoria finanziata col fondo delle risorse decentrate.

## **7. Il rispetto del patto e la riduzione delle spese di personale**

Rimane da affrontare un'ultima questione relativa agli incrementi del fondo delle risorse decentrate. L'articolo 8 comma 1 del Ccnl 2008 vincola infatti tali aumenti al rispetto del patto di stabilità e alla riduzione delle spese di personale. La sinteticità della proposizione permette come sempre osservazioni che hanno già dato adito a diverse interpretazioni che di seguito analizzeremo.

Innanzitutto, come sempre, partiamo dal disposto letterale della norma.

Gli enti, relativamente al biennio economico 2006-2007, integrano le risorse finanziarie destinate alla contrattazione decentrata integrativa nel rispetto del Patto di stabilità interno, per quelli che vi sono sottoposti, e in coerenza con il quadro normativo delineato dall'art.1, comma 557, della legge n. 27 dicembre 2006, n.296.

Primo obbligo: rispetto del patto di stabilità. Secondo obbligo: rispetto del vincolo di riduzione della spesa di personale.

La ratio della norma contrattuale appare ben chiara: il fondo delle risorse decentrate rientra a pieno titolo negli strumenti che gli enti locali devono utilizzare la fine del raggiungimento degli obiettivi di cui sopra.

È qui necessario un piccolo inciso: fin dalla finanziaria del 2006 il legislatore ha dato chiara indicazione agli enti locali su come comportarsi ai fini della riduzione delle spese di personale. Il comma 200 della medesima legge prevede infatti che gli enti destinatari del comma 198, nella loro autonomia, possono fare riferimento, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al comma 198, alle misure della presente legge riguardanti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa.

È appena il caso di ricordare che proprio il comma 189, poco più sopra, aveva stabilito che "a decorrere dall'anno 2006 l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni dello Stato, ..., non può eccedere quello previsto per l'anno 2004 come certificato dagli organi di controllo". Si tratta certamente di una norma non direttamente applicabile agli enti locali, ma allo stesso tempo norma di principio alla quale le autonomie avrebbero dovuto fare riferimento al fine del raggiungimento dell'obiettivo di riduzione della spesa di personale.

Ora tale disposizione diventa obbligo contrattuale: il fondo delle risorse decentrate può essere incrementato solo nel rispetto del patto di stabilità e del principio di riduzione di spesa di personale.

Ma di quale anno? Ovvero: l'obbligo indicato è da riferirsi a quale anno per la verifica del raggiungimento dei risultati di cui sopra?

La norma utilizza queste locuzioni: "nel rispetto" e "in coerenza". Sembra quindi fornire una ben chiara indicazione di carattere generale, obiettivi da rispettare a livello complessivo.

Si potrebbe pertanto pensare che tali incrementi siano possibili quando gli stessi non generino il non rispetto del patto o il non rispetto del principio di riduzione di spesa di personale, ovvero nell'anno in cui essi siano applicabili, cioè il 2008.

Gli incrementi del nuovo contratto, che ricordiamo sono a valere per l'anno 2008, potranno essere resi disponibili solo da quegli enti che nel medesimo anno rispettino sia il patto di stabilità sia il principio di riduzione della spesa di personale; gli aumenti potranno essere calcolati fin da subito, ma considerati definitivi solamente al termine dell'esercizio.

Un'altra interpretazione, che coincide con il parere dell'Aran e dell'Anci, porterebbe invece a far riferimento all'anno 2007 come anno di rispetto del patto e della spesa di personale per la verifica della possibilità di applicazione degli incrementi.

Così afferma l'Aran in un parere rilasciato in questi giorni sul proprio sito in risposta ad un comune: la verifica del rispetto del Patto di stabilità interna e degli obblighi di riduzione della spesa del personale, di cui all'art.1, comma 557, della legge n.296/2006 nonché della sussistenza del richiesto rapporto tra spese del personale e entrate correnti deve essere effettuata con riferimento ai dati del bilancio consuntivo degli enti relativo all'anno 2007.

Ed in un altro parere la stessa Agenzia spiega le motivazioni di tale affermazione:

l'art.8, comma 1, del citato CCNL dell'11.4.2008, ai fini della sua applicazione, richiede espressamente, come condizioni legittimanti, il rispetto del Patto di stabilità interno e la coerenza con il quadro normativo delineato dall'art.1, comma 557, della legge n.296 del 2006. Nel suo rapporto di certificazione, la Corte dei Conti ha evidenziato che la data del 31.12.2007 doveva essere punto di riferimento per la verifica non solo dell'esistenza dei parametri finanziari stabiliti dal CCNL per l'incremento delle risorse decentrate, ma anche del rispetto del Patto di stabilità e dell'obbligo di riduzione della spesa del personale, ai sensi dell'art.1, comma 557, della legge n.296/2006. Pertanto, anche senza un richiamo formale nel testo contrattuale, per evidenti ragioni di coerenza della disciplina contrattuale con quella legale, che ne costituisce il presupposto, la verifica del rispetto degli obblighi di legge non può che avvenire con riferimento alla medesima data del 31.12.2007, dato che le risorse possono essere incrementate solo "a valere" per il 2008. Abbiamo quindi due interpretazioni possibili: la prima di natura più gestionale al fine di far partecipare i possibili incrementi del fondo alle politiche per il rispetto del patto e per la riduzione delle spese di personale; la seconda di natura "punitiva" che porta a considerare gli incrementi possibili solo per gli enti virtuosi che hanno rispettato i due vincoli nell'anno 2007.

Ci si chiede inoltre se tali limiti siano da applicare anche agli enti non destinatari del comma 557 della Finanziaria 2007 e non soggetti al patto di stabilità, ovvero i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti e gli altri enti locali.

In questa sede, e salvo ulteriori successive linee interpretative, osserviamo che la frase: in coerenza con il quadro normativo delineato dall'art.1, comma 557, della legge n. 27 dicembre 2006, n.296 possa intendersi come un'indicazione che va nella direzione della "riduzione delle spese di personale" indipendentemente da comuni sopra o sotto i 5.000 abitanti. Si vuole delineare con tale espressione il principio che è appunto quello della riduzione della spesa. Sappiamo infatti che anche i comuni non soggetti al patto hanno un obbligo sancito dal comma 562 della Finanziaria 2007, ovvero di non poter spendere per personale più di quanto speso nel 2004. Si tratta comunque di un limite sulle spese che pertanto potrebbe condizionare anch'esso gli incrementi del fondo previsti dal Ccnl 2008. Salvo, ma questo principio vale per tutti gli enti locali, le deroghe disciplinate dalla legge finanziaria 2008 che prevedono oltre all'analitica motivazione il rispetto di ulteriori parametri di virtuosità.

## **8. La destinazione di tali incrementi**

Con la sigla definitiva del contratto, oltre a non dimenticare gli aspetti connessi al rispetto del comma 557 della Finanziaria 2007 sopra esaminati, le parti hanno stabilito al comma 9 dell'art. 8 che gli incrementi delle risorse decentrate sono finalizzati al miglioramento della produttività dei servizi nonché al riconoscimento e valorizzazione delle professionalità e del merito.

Non quindi un generico aumento del fondo, ma un incremento correlato direttamente ad una maggiore produttività e miglioramento delle prestazioni dei dipendenti.

Sarà pertanto necessario per le amministrazioni dare atto, nei propri documenti di costituzione del fondo 2008 e in sede di contrattazione decentrata, delle finalità a cui tali incrementi sono destinati. Affinché le somme integrative siano quindi pienamente legittime è opportuno che esista all'interno dell'ente un sistema di valutazione delle prestazioni e dei risultati che porti ad erogare gli incentivi su reali miglioramenti delle attività lavorative dei dipendenti. Risulta pertanto imprescindibile tenere un chiaro prospetto dell'utilizzo dei nuovi incrementi del fondo.

E se questo vale per lo 0,6% dell'aumento delle risorse stabili, ancor più dovrebbe valere per gli incrementi variabili che possono arrivare fino allo 0,9% in relazione a determinati parametri. Proprio su questi aumenti di natura più discrezionale l'attenzione deve essere alta: non sarebbe infatti giustificata nessuna somma aggiuntiva se non correlata all'incremento vero e reale della produttività.