
Uso delle economie del fondo integrativo: il falso problema della distinzione tra parte stabile e parte variabile

di [vincenzo](#), [Commercialista Telematico](#)

Pubblicato il 2 Luglio 2014

Ancora oggi non appare chiaro quale comportamento devono avere gli enti locali per un corretto utilizzo delle risorse decentrate, qualora le stesse non siano state spese nell'anno di riferimento: sono riutilizzabili in anni successivi?

Malgrado alcuni principi siano stati discussi ed esaminati da diversi anni, ancora oggi non appare chiaro quale comportamento devono avere gli enti locali per un corretto utilizzo delle risorse decentrate, qualora le stesse non siano state spese nell'anno di riferimento. Sull'argomento è intervenuta l'ARAN, l'unica a potersi esprimere sulla correttezza dell'utilizzo delle risorse nei confronti della parte pubblica, successivamente la Ragioneria Generale dello Stato ed infine alcune sezioni regionali della Corte dei Conti.

Proprio in merito alla Corte dei Conti, benché la stessa non abbia il potere di intervenire sulla corretta applicazione degli istituti contrattuali, in un recente parere la sezione regionale di controllo per la Puglia, nella deliberazione n.110 del 28/05/2014, ha cercato di chiarire la corretta utilizzazione delle economie del fondo delle risorse decentrate. In particolare il collegio contabile pugliese è stato chiamato ad esprimere un proprio parere sulle disposizioni di cui all'art.17, comma 5, CCNL 01/04/99 il quale dispone che "Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo". Interessante è qui esaminare i punti fermi della normativa per poi passare in rassegna le interpretazioni non sempre uniformi.

I punti fermi

LE ECONOMIE DEL FONDO SONO FUORI DAL LIMITI DEL D.L.78/2010

Le eventuali economie del fondo delle risorse decentrate portate ad incremento una tantum nell'anno successivo non sono soggette alle limitazioni di cui all'art. 9 c. 2-bis del D.L.78/2010. Su tale argomento è recentemente intervenuta anche l'ARAN che ha reso pubblica una tabella excel nella quale i singoli comuni hanno la possibilità di verificare quali risorse sono considerate escluse e quali invece devono essere inserite al fine di verificare i limiti del citato decreto. Il collegio contabile pugliese evidenzia, a tal riguardo, come nelle Note applicative alla Circolare Ragioneria Generale dello Stato n. 25 del 19 luglio 2012 ed in particolare nello schema di relazione tecnico finanziaria, ove al modulo III relativo all'esemplificazione dello "Schema generale riassuntivo del Fondo per la contrattazione integrativa e confronto con il corrispondente Fondo certificato anno precedente", alla Tabella 1 recante "Schema generale riassuntivo di costituzione del Fondo. Anno 2013 e confronto con il corrispondente Fondo certificato 2012. Amministrazione XXX" nella parte dedicata alle "Poste variabili non sottoposte all'art 9 comma 2-bis della legge 122/2010", viene prevista una apposita voce dedicata alle "Economie Fondo anno precedente". Pertanto, gli enti locali, in sede di determinazione del tetto massimo delle risorse destinate al fondo 2010 che costituisce limite invalicabile previsto dal legislatore con il comma 2 bis, devono necessariamente tener conto di tutte quelle somme, come prevede la norma, "destinate" annualmente al trattamento accessorio del personale; nell'ambito di tale importo vanno anche computate le "cd. economie", purché quantificate formalmente attraverso una ricognizione amministrativa, volta ad asseverare l'accertamento della presenza di tali risorse nel fondo, dell'anno precedente, ed il loro definitivo mancato utilizzo.

I punti controversi

UTILIZZO DELLE SOLE ECONOMIE DI PARTE STABILE

Secondo l'interpretazione del collegio contabile pugliese solo le economie discendenti dalla mancata utilizzazione della parte stabile possono essere legittimamente trasportate nell'anno successivo. In particolare vengono esaminate le due diverse economie realizzate sul fondo delle risorse decentrate:

- Economia posizione organizzative. Poiché le economie derivanti dalla mancata attivazione delle posizioni organizzative sono riconducibili alla parte stabile del fondo e quindi, le stesse possono essere destinate ad incrementare la parte variabile del fondo "una tantum" nell'anno successivo,

previa, se ritenuto opportuno, la ridefinizione dei criteri di premialità in sede di negoziazione decentrata;

- Economie specifiche responsabilità. I compensi relativi ad indennità di specifiche responsabilità (art. 17 comma 2 lett. f) come integrato dall'art.36, comma 1, del CCNL del 22.1.2004 e dall'art.7 del CCNL del 9.5.2006) essendo inserite nella parte variabile del fondo, un eventuale avanzo al termine dell'esercizio non potrà essere nuovamente utilizzato l'anno successivo tra le stesse risorse variabili. Infatti, precisa il collegio contabile, l'eventuale destinazione di tali economie all'incremento della parte variabile del fondo relativo all'anno 2014 (piuttosto che come economie di bilancio che rientrano nella disponibilità dell'ente), non può prescindere dalla verifica della iniziale destinazione di tali "indennità per particolari responsabilità" stabilita nel fondo annuale delle risorse decentrate, a seconda che si tratti di risorse inserite nella parte stabile del fondo, ovvero destinate ad incrementare la parte variabile dello stesso. D'altra parte, evidenziano ancora i giudici contabili, i risparmi di spesa riconducibili alla parte variabile del fondo (per il mancato o solo il parziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti ed in relazione ai quali è stato previsto l'incremento delle medesime risorse variabili) deve ritenersi escluso l'incremento nel successivo esercizio e conseguentemente inapplicabile, la disposizione contenuta nell'art. 17 comma 5 del CCNL del 1° aprile 1999. Pertanto, tali risorse, diventano, nello stesso anno, economie di bilancio e tornano nella disponibilità dell'ente.

In altri termini secondo il collegio contabile, tutto ciò che viene da risparmio di risorse stabili può essere portato a nuovo nell'esercizio successivo, mentre tutto ciò che proviene da economie di parte variabile dovrà essere portato ad economia di bilancio.

Tale ragionamento non è condiviso, tuttavia, né dall'ARAN né dalla Ragioneria Generale dello Stato, esplicitamente chiamati in causa dallo stesso collegio contabile. Qui di seguito quanto affermato dai due organi istituzionali di controllo sulla corretta applicazione della normativa.

LA CORRETTA PROCEDURA PREVISTA DAL CONTRATTO

In effetti, il riferimento contrattuale delle risorse non spese nell'esercizio è dato sia dall'Art.17, comma 5, C.c.n.l. normativo 1998-2001 del 1 aprile 1999, il quale precisa che "Le somme non utilizzate o non

attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo", sia l'art.31, comma 5, C.c.n.l. 21 gennaio 2004 il quale ha specificato che "Resta confermata la disciplina dell'art. 17, comma 5, del C.c.n.l. dell'1.4.1999 sulla conservazione e riutilizzazione delle somme non spese nell'esercizio di riferimento". In effetti il comma 5 si inserisce alla fine del periodo dei commi precedenti che si riferivano ai seguenti istituti, come integrati dai successivi rinnovi contrattuali : a) produttività; b) progressioni economiche; c) posizione e risultato; d) indennità di turno, rischio, reperibilità, maneggio valori, orario notturno, festivo e notturno-festivo; e) disagio; f) specifiche responsabilità; g) incentivi da specifiche disposizioni legislative; h) per le CCIAA la realizzazione di specifici progetti finalizzati; i) specifiche responsabilità del personale (Ufficiali di Stato Civile, Anagrafe e Elettorale, ufficiale tributi ecc.). Risulta, pertanto, evidente che le risorse allocate nel fondo per le citate finalità, qualora non spese nell'esercizio finanziario di riferimento sono, per esplicito dettato contrattuale, da portate in aumento delle risorse variabili nell'anno successivo.

Sull'argomento è intervenuta l'ARAN, su sollecitazione Dipartimento della Funzione Pubblica, con un proprio parere del 30 ottobre 2012, al fine di chiarire la corretta applicazione delle previsioni di cui all'art. 17, comma 5 del C.c.n.l. 1 aprile 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. Secondo l'ARAN, sono da considerarsi escluse le seguenti risorse:

- le somme stanziare ai sensi dell'art. 15 comma 5 , destinate a nuovi servizi e prelevate con risorse aggiuntive del bilancio dell'ente, in quanto la mancata realizzazione dei nuovi servizi previsti nell'anno fa venire meno la possibilità di utilizzare le citate risorse per la produttività dell'anno successivo;
- Le somme allocate per le progressioni economiche per l'anno 2011, 2012,2013 e 2014 in quanto le stesse benché non attribuite giuridicamente devono essere portate anche in economia di bilancio per espressa disposizione legislativa;
- Le risorse di cui all'art. 15, comma 2, C.c.n.l. 1° aprile 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. La loro finalità si esaurisce nell'anno di riferimento e non potrà essere portata a nuovo;

- le risorse relative all'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). La ratio di tale limitazione al successivo riporto nell'anno successivo discende, secondo l'ARAN, dal fatto che la loro quantificazione è effettuata nelle risorse variabili con specifica destinazione, in questo modo sarebbe incoerente prevedere risorse ad esempio per la progettazione e il risparmio portarlo l'anno successivo a produttività, con ciò disattendendo le stesse finalità del contratto.

Anche la Ragioneria Generale dello Stato segue il ragionamento dell'ARAN, ciò è dimostrato nella circolare 2 maggio 2012, n.16 (confermata in seguito nella circolare 26 aprile 2013, n. 21) secondo la quale: "Le economie che vanno ad incrementare il Fondo dell'anno successivo ai sensi dei disposti contrattuali debbono essere formalmente quantificate mediante una opportuna ricognizione amministrativa volta ad identificare: a) l'accertamento della presenza di tali risorse nel fondo dell'anno precedente (o degli anni precedenti); b) il definitivo mancato utilizzo di tali risorse nell'ambito del fondo dell'anno precedente (o degli anni precedenti)". Continua a tal riguardo la circolare che "A titolo esemplificativo: genera economia contrattuale l'accertamento che le poste relative alla produttività collettiva e individuale, una volta terminate tutte le relative procedure, non risultano compiutamente erogate (a causa di valutazioni non ottimali, di cessazione di personale, di mancata realizzazione, in tutto o in parte di specifici progetti ecc.".

CONCLUSIONE

La corretta soluzione al problema va individuato nel finanziamento delle risorse stabili e non sull'utilizzo delle stesse. In particolare accade sovente che la parte stabile costituita vada a finanziare, in quanto eccedente, oltre all'utilizzazione della parte stabile (P.E.O., P.O., Indennità di comparto ecc.) anche quella variabile, in quest'ultimo caso la mancata utilizzazione di tale parte variabile potrà essere utilizzata nell'anno successivo proprio in virtù del fatto che tali risorse provengono dalla parte stabile. Situazione diversa è quella del finanziamento della sola parte variabile che proviene dalla sola parte variabile del fondo (art.15 comma 5, Art.15 comma 2, incentivi di legge), in tal caso la mancata o parziale sua utilizzazione, non potrà essere portata a nuovo nell'anno successivo avendo esaurito nell'anno la loro attività e costituendo per tale fatto economia di bilancio nell'anno di riferimento, fatta salva la possibilità di reinserirla anche nell'anno successivo in fase di costituzione del fondo sempre

nella sua parte variabile. In sintesi la ricognizione richiesta dalla RGS e dall'ARAN riguarda esclusivamente la provenienza delle risorse, per poterle legittimamente portare nell'anno successivo.

27 giugno 2014

Vincenzo Giannotti

Articolo già pubblicato su <http://www.bilancioecontabilita.it>