

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Disarmonie contabili. Risorse, bilanci e fondi per la gestione del personale*

SOMMARIO: 1. Premessa 2. Autonomia e controllo della contrattazione integrativa 3. L'introduzione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa 4. La fase espansiva 5. La fase di contenimento... e poi di blocco 6. E ora le "disarmonie" di cui parla il titolo: le complicazioni amministrativo-contabili. 7. Verso un cambio di paradigma? 8. Si può osare di più?

DI PIERLUIGI MASTROGIUSEPPE

ABSTRACT: Il contributo analizza e illustra la recente normativa e la conseguente interpretazione giurisprudenziale in materia di risorse finanziarie destinate ai Fondi integrativi degli Enti, nell'ambito della più ampia disciplina della contrattazione collettiva. L'autore pone in rilievo le problematicità innescate dal meccanismo amministrativo-contabile di controllo e le conseguenti ripercussioni sull'intero sistema dei fondi, con una proiezione conclusiva sui possibili scenari aperti dai prossimi, eventuali, interventi legislativi.

ABSTRACT: *The contribution analyses and illustrates the recent legislation and the consequent jurisprudential interpretation on the subject of the financial resources allocated to the Institutions' Supplementary Funds, in the context of the broader discipline of collective bargaining. The author highlights the problematic issues triggered by the administrative-accounting control mechanism and the consequent repercussions on the entire fund system, with a concluding projection on the possible scenarios opened up by the next possible legislative interventions.*

1. Premessa.

Il tema delle *risorse finanziarie* è un aspetto di particolare rilievo nella complessa costruzione normativa che regola il lavoro pubblico.

Non è un caso che, tra le finalità della riforma avviata nel 1993, richiamate nell'articolo di apertura del TUPI, sia indicata, tra le altre, quella di *razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva per il personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica*.

Per garantire la sostenibilità economica ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è stato previsto un impianto molto articolato, i cui tratti essenziali sono stati ampiamente analizzati nei numerosi commenti ed analisi sul lavoro pubblico riformato.

2. Autonomia e controllo della contrattazione integrativa.

Una parte rilevante di questo impianto - oggetto, nel tempo, di ripetuti e successivi interventi legislativi emendativi e correttivi - ha inteso, in particolare, *limitare e contenere le dinamiche retributive alimentate dal secondo livello negoziale* che, in alcune fasi, è sembrato essere l'anello debole della catena.

Qui si coglie, tuttavia, uno dei problemi - e, per certi aspetti, dei *paradossi* - di un

* Le opinioni espresse in questo articolo sono attribuibili esclusivamente all'autore e non impegnano l'istituzione di appartenenza. Il saggio rielabora l'intervento al Convegno, promosso dalla Rivista, "Trent'anni dopo. Il lavoro nel sistema delle autonomie locali. Modelli organizzativi e paradigmi regolativi". Roma, 24 novembre 2023.

lavoro pubblico privatizzato, ma con forti e persistenti tratti di specificità, che derivano dal suo inserimento in un contesto oggettivamente diverso da quello privato.

Il problema discende dal *ruolo del secondo livello negoziale* che, storicamente, in base agli assetti generali della contrattazione, dovrebbe destinare le risorse erogate al conseguimento di obiettivi di maggior produttività. Ed il cui presupposto, proprio per poter assolvere a tale finalità, è quello di *godere di un certo grado di autonomia*.

Vi è quindi il rischio che due esigenze, entrambe imprescindibili, entrino in conflitto tra loro.

Da un lato, *l'esigenza di assicurare che i datori di lavoro possano operare con adeguati livelli di autonomia*. Ad esempio, la possibilità di destinare autonomamente risorse finanziarie alla contrattazione integrativa (o, al contrario, di ridurre le risorse precedentemente destinate), in base alla propria capacità di bilancio, è uno degli ambiti su cui si esercita (“deve esercitarsi”) l'autonomia degli enti. Più in generale, vi è l'esigenza che i datori di lavoro pubblici possano impostare ed attuare, anche attraverso la contrattazione integrativa, nel rispetto dei vincoli di bilancio, proprie ed autonome *politiche retributive*, in un mercato del lavoro nel quale si compete, con altre amministrazioni e con il settore privato, per attrarre (e trattenere) persone e competenze professionali.

Dall'altro, vi è l'esigenza che questa autonomia assuma i caratteri di *un'autonomia responsabile* e che si eserciti, quindi, all'interno di un quadro di compatibilità e sostenibilità. Il tema della “responsabilità” investe sia il versante del rispetto degli equilibri contabili e di bilancio sia quello della finalizzazione delle risorse finanziarie stanziata ad obiettivi di innalzamento dei livelli di produttività.

L'esigenza di mantenere una qualche forma di controllo delle dinamiche retributive del secondo livello negoziale (e della sua efficacia nel perseguire obiettivi di produttività) discende anche dalla circostanza che *la maggiore produttività non genera (o genera solo parzialmente) le risorse da redistribuire* sotto forma di guadagni di produttività. Il secondo livello negoziale, infatti, non distribuisce risorse generate da guadagni di produttività, ma risorse stanziata a monte nei bilanci e già quantificate all'inizio del negoziato. Quando una trattativa è avviata – tanto a livello nazionale quanto a livello decentrato – in qualche atto propedeutico (legge di bilancio, atto di indirizzo, bilancio dell'ente), sono già definite le risorse complessive che è possibile utilizzare.

Il fatto che le risorse siano date e, in una misura rilevante, indipendenti dalla produttività che quelle stesse risorse devono “spronare” e incentivare, rende elevato il rischio di accordi con forti esternalità negative che si scaricano su attori esterni al negoziato, quali, ad esempio, gli utenti ed i beneficiari dei servizi pubblici.

Da tutto ciò si comprende come queste diverse finalità (autonomia degli enti, autonomia del secondo livello negoziale, controllo delle dinamiche retributive) *non siano facilmente conciliabili* nel pubblico impiego. Occorre, da un lato, abbandonare l'idea di affidarsi a controlli centralistici e burocratici in un contesto che, per sua natura, richiede flessibilità, adattabilità, autonomia decisionale. Come pure, rinunciare del tutto ad una qualche forma di regolazione di un sistema, nel quale sono assenti (o troppo deboli) gli incentivi comportamentali che, in contesti di mercato, spingono naturalmente verso livelli più elevati di produttività.

Va peraltro notato come, nel tempo, sia cambiato il rilievo di queste diverse finalità e come, di volta in volta, siano prevalse – anche in dipendenza di fattori di contesto più generali – le esigenze del controllo o le esigenze dell'autonomia. Il peso più o meno rilevante che hanno avuto le prime rispetto alle seconde (e viceversa) si è anche riflesso nelle dinamiche retributive osservate a livello nazionale.

3. L'introduzione dei Fondi destinati alla contrattazione integrativa.

L'introduzione, sin dai primi contratti collettivi del pubblico impiego, di Fondi per la

contrattazione integrativa - variamente denominati negli anni e variamente composti e scomposti nei comparti di contrattazione - risente principalmente della *esigenza di controllare* le dinamiche del secondo livello negoziale e trova la sua base giuridica in alcune norme del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Nell'art. 40, comma 3-quinquies, dove si stabilisce che la contrattazione nazionale individua – per le amministrazioni diverse dallo Stato, quelle con autonomia di bilancio – i criteri ed i limiti finanziari entro i quali deve svolgersi la contrattazione integrativa.

E nell'art. 48, comma 1 dello stesso decreto legislativo, dove si stabilisce che l'entità delle risorse della contrattazione integrativa delle amministrazioni statali deve essere predefinita all'interno dell'onere quantificato in legge di bilancio a carico del bilancio dello stato.

Il Fondo è, in effetti, un *prospetto Fonti/Impieghi*. Ciò che può essere *impiegato* (o destinato) deve discendere da *fonti finanziarie* precisamente individuate. Anche l'utilizzo di queste *fonti* è stabilito a monte, mediante l'elencazione di una serie di possibili *impieghi*. L'elenco delle fonti e degli impieghi è fatto all'interno del contratto collettivo nazionale. Tipiche fonti di alimentazione sono, ad esempio, gli incrementi delle risorse destinate CCNL oppure la retribuzione individuale di anzianità del personale cessato dal servizio. Gli impieghi non sono solo quelli del salario variabile (come premi di produttività o indennità di turno e disagio), ma anche del salario fisso (progressioni economiche).

Il Fondo è stato pensato come strumento per contenere ed imbrigliare le dinamiche della contrattazione integrativa, sia *ex ante* che *ex post*. Infatti, il Fondo è certificato preventivamente dal collegio dei revisori ed è controllato “a valle” in caso di verifiche e controlli ispettivi successivi. I dati sui Fondi sono comunicati, attraverso le rilevazioni di conto annuale, alla Ragioneria generale dello stato che, sulla base di queste rilevazioni, svolge anche attività di controllo *ex post*.

L'introduzione dei Fondi ha avuto come conseguenza la necessità di avere una contabilità specifica, parallela a quella ordinaria finalizzata alla redazione dei bilanci degli enti. Una contabilità a sé stante, non facilmente armonizzabile con quest'ultima, come si dirà meglio più avanti.

4. La fase espansiva.

Su questo quadro, inizialmente dominato dalle esigenze della predeterminazione e del controllo della spesa del secondo livello negoziale, *sono venute alla luce nel tempo dinamiche e spinte tese ad introdurre elementi di autonomia*. Spinte provenienti principalmente dal mondo sindacale. Ma anche dagli enti e dai comitati di settore, che vedevano nell'autonomia del secondo livello negoziale uno dei terreni sui quali gli enti avrebbero potuto esercitare la propria autonomia, affrancandosi da logiche di controllo centralistico e burocratico.

Quindi sul concetto di “fondo rigido e predeterminato” si sono innestati gradualmente *meccanismi e previsioni contrattuali tesi a dare agli enti la possibilità di integrare con risorse ulteriori la parte rigida o fissa dei fondi*. Furono coniate, al riguardo, le definizioni, tuttora in voga, di “risorse proprie” o “risorse di bilancio”, riflesso condizionato di meccanismi di finanza derivata e di controllo centralistico sulla spesa; definizioni che obliterano, tuttavia, il fatto che tutte le risorse finanziarie destinate dagli enti, anche quelle che costituiscono le base fissa o stabile del Fondo, sono “proprie” e “a carico del bilancio”.

Il passaggio a questa nuova fase si coglie anche nel cambio di denominazione adottato per designare la contrattazione di secondo livello: si passò, infatti, dalla “contrattazione decentrata” alla “contrattazione integrativa-decentrata”, proprio per sottolineare

la maggiore autonomia conquistata dal secondo livello negoziale.

Per consentire agli enti di poter incrementare il Fondo con “risorse ulteriori” rispetto a quelle costituenti la sua parte rigida e predeterminata – ma non rinunciando, tuttavia, a vincolarne il comportamento attraverso una serie di accorgimenti formali – furono introdotte due ulteriori “fonti di alimentazione”.

In primo luogo, venne data la possibilità di stanziare risorse, in base alla capacità di bilancio, ma entro un tetto di spesa predefinito. In questa prima tipologia si iscrive, ad esempio, la disposizione contrattuale, presente sin dal 1999 nel comparto delle Funzioni locali e tuttora vigente, che rende possibile l’incremento dei fondi fino all’1,2% del monte salari 1997⁽¹⁾. Qui si riscontra un concetto di “capacità di bilancio”, seppur temperato da un tetto entro il quale decidere quante risorse stanziare.

Ma ancora più “aperturista” è la coeva disposizione (art. 15, comma 5 del CCNL 31/3/1999) che rese possibile l’integrazione del Fondo con ulteriori risorse, senza un tetto predefinito ed in base alla sola capacità di bilancio, a condizione che le stesse fossero “espressamente” finalizzate al conseguimento di obiettivi di maggiore “efficacia produttiva”, declinati nelle due varianti della *attivazione di nuovi servizi* e del *potenziamento quali-quantitativo dei servizi esistenti*.

In effetti, la storia di questa seconda disposizione fu piuttosto tormentata. Essa ebbe indubbiamente effetti di un certo rilievo sul piano della dinamica retributiva. Ma non ebbe gli effetti sperati nell’innescare dinamiche di “scambio virtuoso” tra maggiori risorse e maggiore produttività. Piuttosto, venne utilizzata in chiave di ulteriore e generalizzato innalzamento dei livelli retributivi (oltre la dinamica consentita dal livello nazionale), con effetti non trascurabili di slittamento salariale, giustificati con l’esistenza di un *gap* retributivo da colmare tra il comparto enti locali e gli altri comparti di contrattazione.

Queste applicazioni, non del tutto in linea con lo spirito e la lettera della disposizione nazionale, furono peraltro bersaglio di numerose ispezioni condotte dai Servizi ispettivi di finanza pubblica della Ragioneria generale dello stato, i quali, a più riprese, rilevarono l’assenza di una esplicita finalizzazione ad obiettivi di “maggiore produttività”. Rilievi mossi anche sulla scorta di un citatissimo parere Aran che, in modo certosino, si fece carico di elencare tutte le condizioni da rispettare per un’applicazione corretta della disposizione⁽²⁾. Col senno di poi, la vicenda di questo parere dimostra plasticamente, se ancora ce ne fosse bisogno, che rispondere con nuove e più penetranti regole⁽³⁾ a disfunzioni nell’applicazione di regole che non raggiungono gli effetti attesi o sperati può, in molti casi, innescare un pericoloso circolo vizioso, nel quale ci si avvista senza più riuscire a trovare la via.

Vi fu, in verità, anche un ulteriore tentativo di “aprire” alle esigenze dell’autonomia, in una logica di responsabilizzazione. Il meccanismo che si pensò di introdurre per via contrattuale – noto, all’epoca, con il nome di “parametri virtuosi” – era concepito come

1 Art. 79, comma 2, lett. b) del CCNL comparto Funzioni locali del 16 novembre 2022.

2 Si tratta del parere ARAN 499-15L1, i cui contenuti sono ripresi integralmente a pag. 57 del *Rapporto della Ragioneria Generale dello Stato su “Le risultanze delle indagini svolte dai Servizi ispettivi di Finanza pubblica in materia di spesa di personale del comparto Regioni ed enti locali, con particolare riferimento agli oneri della contrattazione decentrate”*, 2001 (<https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Vigilanza-/Le-risultanze/Le-risultanze-delle-indagini-svolte-dai-Servizi-Ispettivi-di-Finanza-Pubblica.pdf>). Questo parere, molto rigoroso e prescrittivo nel delineare i vincoli per applicare la disciplina dell’art. 15, comma 5, fu poi superato da un parere successivo, a distanza di 10 anni, noto come “parere Scandicci” (poiché rispondeva ad un quesito posto dal Comune di Scandicci), che attenuava in modo significativo gli oneri motivazionali in capo agli enti per decidere lo stanziamento di risorse aggiuntive, pur non rinunciando del tutto ad un approccio prescrittivo. In merito a questo secondo parere, si vedano alcuni commenti di G. BERTAGNA: *L’articolo 15, comma 5: cambiamento di rotta* <https://www.gianlucabertagna.it/2015/06/27/lart-15-comma-5-cambiamento-di-rotta/>; *Ancora sull’articolo 15 comma 5* <https://www.gianlucabertagna.it/2015/07/26/ancora-sull-art-15-comma-5/>.

3 Regola enunciata, nel caso di specie, nella forma di “orientamento applicativo”.

un sistema di condizionalità basato su parametri di bilancio⁽⁴⁾. In pratica, si concedevano maggiori spazi finanziari di integrazione del fondo agli enti che presentavano migliori condizioni di bilancio, sulla base di indici e parametri predefiniti. Il tentativo venne presto abbandonato, forse anche a causa della sua complessità e delle conseguenti difficoltà di gestirlo per via negoziale.

Con l'innesto, sulla parte "rigida e predeterminata" del Fondo, di una parte alimentata da risorse autonomamente destinate dagli enti, seppur variamente subordinate al rispetto di una serie di condizioni, si sono poste le basi per la distinzione tra *parte stabile* e *parte variabile*, presente ancora oggi nelle più recenti discipline in materia di Fondi.

La parte variabile è quella che risente maggiormente delle scelte autonome degli enti, potendo non solo essere alimentata con nuove risorse, ma potendo anche essere ridotta nel tempo. Peraltro, si tratta di una parte strettamente dipendente dalle condizioni di bilancio: per gli enti che presentino situazioni di deficitarietà si prevedono, infatti, una serie di obblighi o inibizioni (ad esempio, l'impossibilità di aumentare le risorse oppure l'obbligo di ridurle in dipendenza dei piani di risanamento adottati).

Per completare l'esposizione, è necessario accennare anche ad un'altra tendenza che ha caratterizzato questa fase espansiva. Si tratta della scelta fatta con il CCNL – sia nel comparto degli enti locali che in altri comparti di contrattazione – di assorbire quote di risorse dai fondi, stabilizzandole all'interno di voci retributive fisse (nel caso degli enti locali, l'indennità di comparto)⁽⁵⁾. In questo modo, risorse originariamente destinate alla contrattazione integrativa, con precisa finalizzazione alla produttività degli enti, sono state stornate sulla parte di salario fisso governato dal livello nazionale.

5. La fase di contenimento ... e poi di blocco.

Durante la fase espansiva – lo si vede dall'analisi delle serie storiche sulle retribuzioni – vi sono stati incrementi della retribuzione complessiva superiori a quelli programmati a livello nazionale ed a quelli del settore privato. Questa più sostenuta dinamica delle retribuzioni, si riscontra in particolare a partire dai primi anni 2000, fino ad almeno il 2006-2007.

Ad un certo punto, iniziano a notarsi i primi segnali di un cambiamento di fase. Per governare una crescita retributiva non più sotto controllo (ma anche non collegata o debolmente collegata a dinamiche di maggiore produttività), alcuni provvedimenti di contenimento della spesa – una prima volta nel 2005⁽⁶⁾ e poi, con ulteriore inasprimento, nel 2008⁽⁷⁾ – hanno cominciato a introdurre, per gli enti pubblici nazionali con bilancio autonomo, *limiti esterni alla crescita dei Fondi contrattuali*. Questi primi tentativi non videro coinvolti gli enti locali, per i quali si ritenne che tali limiti, imposti con legge nazionale, potessero confliggere con l'autonomia ad essi riconosciuta nel nuovo assetto dei poteri costituzionali, da poco riformato.

In realtà, qualche anno dopo, nel 2010, per far fronte alla gravissima crisi finanziaria di quegli anni, messa da parte ogni riserva in nome dell'emergenza, il meccanismo del limite esterno sui fondi, imposto per via legislativa, venne esteso a tutte le pubbliche amministrazioni (e, quindi, anche agli enti locali)⁽⁸⁾.

Il limite esterno ha conosciuto varie fasi. In una *prima* fase, esso operò nella versione più stringente. In caso di aumento del personale il limite rimaneva invariato, deter-

4 Art. 5 del CCNL del comparto Regioni-autonomie locali del 5/10/2001.

5 Art. 33 del CCNL comparto Regioni-autonomie locali del 22/1/2004.

6 Art. 1 comma 189 della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

7 Art. 67, comma 5 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

8 Art. 9, comma 2-bis del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

minando, quindi, una riduzione dei salari medi. Invece, in caso di diminuzione della spesa di personale esso veniva ridotto di una quota percentuale corrispondente, mantenendosi, in tal modo, il livello medio dei salari⁽⁹⁾. Si trattò, quindi, di un limite rigido verso l'alto e flessibile verso il basso. Lo scopo non era solo quello di lasciare invariato il livello della spesa, ma anche quello di ridurla, se possibile. Il che avvenne effettivamente, come documentano le serie statistiche delle retribuzioni relative a quegli anni.

In una *seconda* fase, esso venne un po' mitigato. Dapprima, si concesse che la decurtazione, in caso di riduzione del personale, potesse non essere operata o essere operata in parte, qualora vi fosse la previsione di nuove assunzioni, in base alla legislazione vigente⁽¹⁰⁾. Successivamente, si eliminò del tutto l'elemento della riduzione in caso di riduzione degli occupati⁽¹¹⁾. Dunque, un limite fisso senza alcun elemento di flessibilità tanto verso l'alto quanto verso il basso. In questa versione, si aveva l'effetto di un aumento dei salari medi in caso di diminuzione degli occupati e di una loro riduzione in caso di crescita occupazionale. In entrambe le versioni, si verificò, in alcuni casi, un effetto paradossale. In situazioni di piccoli numeri - cioè quando piccoli aumenti in valore assoluto determinano significativi aumenti in valore percentuale - è sufficiente, infatti, un lieve incremento verso l'alto del numero di occupati per determinare significative riduzioni del salario medio. L'effetto è amplificato quando la quota del salario complessivo dipendente dalle risorse del Fondo è molto elevata (come avviene nel caso della dirigenza, che trae dal Fondo una parte significativa - con percentuali vicine al 50% - della retribuzione complessiva). Questo effetto riguardò particolarmente la dirigenza di alcuni comuni di medie dimensioni, con un numero di dirigenti inferiore alle 10 unità, dove l'incremento, anche di una sola unità, avrebbe potuto determinare una riduzione della retribuzione media nell'ordine del 5-10% o superiore.

In una *terza* fase, si ebbe una ulteriore mitigazione, prevedendosi, a determinate condizioni, una flessibilità verso l'alto, cioè un adeguamento del limite in caso di crescita occupazionale (e senza alcuna riduzione in caso di diminuzione del personale)⁽¹²⁾. Questo meccanismo, che è durato sino ad oggi, sarà oggetto di uno specifico approfondimento, nel successivo paragrafo 7.

Per ora sarà sufficiente notare, che grazie al limite esterno imposto per via legislativa *l'obiettivo di riportare la dinamica retributiva entro un sentiero di sostenibilità è stato pienamente raggiunto*. Forse, anche oltre le attese, se si guardano le serie storiche della dinamica retributiva nel quinquennio 2010-2015, che coincide anche con il periodo di blocco della contrattazione nazionale⁽¹³⁾.

Ma si è allontanato ancora di più l'obiettivo di legare risorse e produttività, giacché risorse per il secondo livello negoziale, stanziabili sulla base di un rigido principio di

9 Si riporta il testo del citato comma 2-bis dell'art. 9: "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".

10 Art. 1, comma 236, legge 28 dicembre 2015, n. 208: "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".

11 Art. 23, comma 2 decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

12 Art. 33, comma 2 decreto legge 30 aprile 2019, n. 34.

13 Si veda Rapporto semestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti, Giugno 2015, https://www.aranagenzia.it/attachments/article/7059/Rapporto%20semestrale%201-2015_sito.pdf

spesa storica, rendono davvero problematico un qualunque aggancio con la produttività.

6. E ora le “disarmonie” di cui parla il titolo: le complicazioni amministrativo-contabili.

Le complicazioni amministrativo-contabili nella gestione dei Fondi sono un motivo ricorrente di critica dei contratti collettivi nazionali e delle norme di legge che ne hanno limitato la crescita. Talmente ricorrente che si è sentito il bisogno di intervenire con legge per sollecitare le parti negoziali a semplificarne la gestione amministrativa⁽¹⁴⁾. In realtà, le complicazioni non sono legate solo alla disciplina contrattuale, ma anche al *combinato disposto* tra fonte legale (limiti esterni di crescita dei Fondi) e fonte negoziale (disciplina contrattuale dei Fondi).

Per gestire le risorse della contrattazione integrativa, *servono, infatti, tre contabilità non sempre facilmente armonizzabili tra loro.*

In primo luogo, una contabilità dei fondi. Come detto, il Fondo è un prospetto Fonti/Impieghi. Le fonti, così come gli impieghi, sono stabili o variabili. I contratti hanno previsto il vincolo che risorse variabili non finanzino impieghi stabili. Vi sono, inoltre, come ulteriori elementi di complicazione, i residui da calcolare a consuntivo a fine anno e da riportare all'anno successivo; le risorse per le progressioni economiche che, una volta utilizzate, restano “congelate” fino a quando il beneficiario della progressione non cessi dal servizio; vi sono inoltre da conteggiare le RIA dei cessati che entrano, in ragione d'anno dall'anno successivo alla cessazione, ma che nell'anno di cessazione vanno computate in base al numero di mesi dopo la cessazione. Ulteriore complessità, oggi notevolmente attenuata, era data dagli oneri motivazionali e procedurali per prevedere lo stanziamento di risorse variabili⁽¹⁵⁾.

Va dato atto alle parti negoziali dei tentativi, fatti negli ultimi CCNL, di introdurre alcuni (“parziali”) elementi di semplificazione. Per esempio, sono state eliminate tutte le certificazioni *ex post* sulle risorse variabili stanziante nei limiti dell'1,2% del monte salari 1997. È stato eliminato l'obbligo di esplicitare puntualmente il collegamento tra risorse variabili e obiettivi di potenziamento quali-quantitativo dei servizi o di introduzione di nuovi servizi⁽¹⁶⁾. È stato previsto un “reset” dei Fondi, con ripartenza da un unico Fondo consolidato nel quale sono confluite tutte le “fonti di parte stabile” che hanno alimentato il Fondo nel tempo.

Va detto, per amor di verità, che queste semplificazioni sono state possibili perché, sopra il Fondo, c'è il limite di legge. Probabilmente, in assenza di questo elemento, l'attenuazione dei molti oneri motivazionali per stanziare risorse variabili, non avrebbe superato i rilievi degli organi di controllo durante la fase di certificazione della Ipotesi di contratto.

14 L'art. 40, comma 4-ter del d. lgs. n. 165/2001 (aggiunto da uno dei decreti Madia, il d. lgs. n. 75/2017) affida, infatti, alle parti negoziali compito di “*semplificare la gestione amministrativa dei fondi destinati alla contrattazione integrativa e di consentirne un utilizzo più funzionale ad obiettivi di valorizzazione degli apporti di personale, nonché di miglioramento della produttività e della qualità dei servizi*”. A tal fine, si richiede alla contrattazione collettiva nazionale di provvedere “*al riordino ed alla semplificazione delle discipline in materia di dotazione ed utilizzo dei fondi destinati alla contrattazione integrativa*”.

15 Nel caso, ad esempio, delle risorse stanziante ai sensi dell'art. 15, comma 5 del CCNL 1/4/1999 era necessario esplicitare puntualmente il collegamento tra risorse ed obiettivi; nel caso delle risorse fino all'1,2% del monte salari 1997 era richiesta una certificazione *ex post* da parte dei nuclei di valutazione.

16 Il nuovo articolo 79, comma 2, lett. c) del CCNL 16 novembre 2022 ha previsto infatti la possibilità di adeguare le disponibilità del fondo “*sulla base di scelte organizzative, gestionali e di politica retributiva degli enti, anche connesse ad assunzioni di personale a tempo determinato, ove nel bilancio sussista la relativa capacità di spesa*”. Si tratta di una formulazione ampia che attenua notevolmente gli oneri di motivazione. Sulla stessa lunghezza d'onda la formulazione inserita per le analoghe risorse previste per il contratto della dirigenza (art. 57, comma 2, lett. e) del CCNL 17 dicembre 2020): “*risorse autonomamente stanziante dagli enti per adeguare il Fondo alle proprie scelte organizzative e gestionali, in base alla propria capacità di bilancio, ed entro i limiti di cui al comma 1 oltreché nel rispetto delle disposizioni derivanti dai rispettivi ordinamenti finanziari e contabili*”.

In aggiunta alla contabilità dei fondi, serve però anche *una contabilità del limite*, anche questa con varie complicazioni. Il limite è un tetto da non superare e, dunque, sembra una “cosa semplice”. Però anche questa “cosa *apparentemente* semplice” è stata oggetto, nel tempo, di numerose revisioni normative e di altrettanto numerosi orientamenti e pareri – spesso ondivaghi e non univoci – che hanno complicato la vita agli enti.

C'è, innanzitutto, il tema delle *risorse dentro e fuori il limite*. Già ... perché alcune “fonti di alimentazione” sono state considerate extra-limite, sulla scorta di orientamenti interpretativi di RGS o della Corte dei conti o per effetto di norme di legge. Per esempio, sono extra limite, sulla base di una disposizione di legge, gli incrementi dei Fondi disposti dai contratti collettivi nazionali⁽¹⁷⁾. Pure extra limite, sono considerati: i “residui derivanti da precedenti annualità” che incrementano *una tantum* il Fondo di un determinato anno; le risorse che finanziano gli incentivi per funzioni tecniche previste dal codice degli appalti⁽¹⁸⁾; le risorse che finanziano i compensi professionali legali in relazione a sentenze favorevoli all'amministrazione⁽¹⁹⁾; le risorse derivanti da sponsorizzazioni, accordi di collaborazione e conto terzi di cui all'art. 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ma (secondo alcune sezioni regionali della Corte dei conti) *limitatamente ai rapporti con soggetti privati*⁽²⁰⁾. L'elenco delle risorse extra limite continua con altre “fonti di alimentazione” che non è qui il caso di richiamare.⁽²¹⁾

È il caso, invece, di evidenziare un ulteriore elemento di complicazione. Abbiamo visto, infatti, che il limite non è “statico”, ma si muove in aumento o in diminuzione in base all'andamento delle unità di personale. *Sorge, quindi, il problema di “come” calcolare le unità di personale*. Su questo punto, sono state prospettate, nel tempo, diverse metodologie. In vigenza, del precedente limite previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, la Ragioneria generale dello stato aveva indicato il metodo della semisomma⁽²²⁾. Più recentemente, in attuazione del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 e dell'art. 33 del Decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34, è stato invece prospettato il più preciso e puntuale metodo di quantificazione basato sul numero di tutti i cedolini emessi nell'anno di riferimento in ragione di dodici mensilità⁽²³⁾.

Sempre in tema di unità di personale, si è a lungo dibattuto sull'inclusione o meno del personale a tempo determinato. Nel senso della “non inclusione” si era pronunciata la Ragioneria generale dello stato⁽²⁴⁾. Più recentemente, con orientamento opposto, ma forse più convincente, la inclusione dei tempi determinati è stata sostenuta dalla

17 Lo prevede l'articolo 11 del decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135. Prima di questa norma, tuttavia, del tema si era già occupata la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, pronunciandosi sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la deliberazione n. 221/2018/QMIG, enunciando il seguente principio di diritto: «Gli incrementi del fondo risorse decentrate previsti dall'articolo 67, comma 2, lettere a) e b) del CCNL funzioni locali del 21 maggio 2018, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, non sono assoggettati ai limiti di crescita dei fondi previsti dalle norme vigenti e, in particolare al limite stabilito dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 75/2017». E prima ancora le stesse parti negoziali, anticipando l'orientamento interpretativo più autorevolmente affermato da Corte dei conti, con una dichiarazione congiunta (la n. 4) allegata al CCNL delle Funzioni centrali sottoscritto il 12 febbraio 2018.

18 In tal senso, Corte dei conti – Sezione delle autonomie, del 10 aprile 2018, n. 6.

19 In tal senso, Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo, del 4 ottobre 2011, n. 51.

20 In tal senso, Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Liguria, del 24 maggio 2018, n. 105.

21 Per l'elenco completo (al netto di eventuali precisazioni ed orientamenti intervenuti successivamente), si rinvia all'ottimo ed esauritivo parere reso da RGS in risposta ad un quesito posto da Regione Lombardia (MEF - RGS - Prot. 257831 del 18/12/2018 - U), facilmente reperibile in rete.

22 Per “semisomma” si intende la media aritmetica dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. Si veda, in tal senso, circolare RGS n. 12 del 15 aprile 2011, nella quale il metodo della semisomma viene indicato come “il più idoneo a quantificare la percentuale di variazione della consistenza di personale”.

23 In tal senso, Corte dei conti – Sezione regionale di controllo Lombardia, del 22 settembre 2021, n. 134.

24 In tal senso, il parere n. 179877 del 1° settembre 2020, reso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, ed il parere n. 12454 del 15 gennaio 2021, reso al Comune di Roma.

Sezione autonomie della Corte dei conti, che si è pronunciata su una questione interpretativa rimessa dalla Sezione regionale della Liguria⁽²⁵⁾.

Alle due contabilità fin qui viste (la contabilità dei fondi e quella del limite), si aggiunge, infine, la *contabilità vera e propria, quella del bilancio*, che va riconciliata con entrambe, perché utilizza differenti logiche e schemi classificatori.

7. Verso un cambio di paradigma?

Il meccanismo dei fondi – limite interno alla contrattazione collettiva – su cui, in tempi in più recenti, si è innestato l'ulteriore e sovraordinato meccanismo dei limiti esterni imposti dalla legge, ha resistito per quasi un trentennio.

C'è da chiedersi se tali meccanismi di controllo – che operano secondo logiche burocratiche di tipo tradizionale – siano ancora attuali e se sia possibile immaginare un loro superamento, nella prospettiva, prima delineata, di un rinnovato assetto che tenga insieme “autonomia” e “responsabilità”. Vi sono alcuni segnali che sembrano andare in questa direzione.

Un cambiamento importante degli ultimi anni, che ha interessato in modo particolare gli enti territoriali, è la più rigida disciplina di bilancio, imposta principalmente dagli obblighi di partecipazione dell'Italia al patto di stabilità definito in sede europea. Agli enti territoriali, è oggi richiesto di concorrere – al pari dello Stato – al rispetto di tali obblighi. La responsabilità degli enti territoriali ha assunto anche valenza costituzionale, con la legge di modifica della Costituzione approvata nel 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio⁽²⁶⁾.

In base alle nuove regole, gli enti sono tenuti al raggiungimento di uno specifico obiettivo di saldo finanziario, calcolato quale differenza tra entrate e spese finali. Sono anche previste procedure di monitoraggio del conseguimento di tale obiettivo.

La parziale sospensione del patto di stabilità UE negli anni del post-Covid non ha fatto venire meno gli elementi di fondo di questo quadro, che sembra destinato a permanere anche nei prossimi anni.

C'è da chiedersi, dunque, se non vi siano le condizioni per un allentamento (o, addirittura, per un superamento) dei vincoli sulla crescita dei Fondi destinati alla contrattazione integrativa, dal momento che operano – ad un livello più alto – meccanismi di responsabilizzazione sui bilanci che oggi appaiono notevolmente rafforzati.

Qualche segnale – per la verità ancor timido – di andare oltre la logica dei limiti interni ed esterni ai Fondi destinati alla contrattazione integrativa comincia, peraltro, a intravedersi.

Delle semplificazioni alla disciplina dei Fondi introdotte per via contrattuale, soprattutto in termini di “oneri motivazionali” per le nuove risorse autonomamente stanziare dagli enti, si è già detto. Sempre alla contrattazione si deve la scelta di portare al di fuori del Fondo, le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle “posizioni organizzative” (oggi, incarichi ad elevata qualificazione). Alla base di tale scelta, fortemente voluta e sostenuta dal Comitato di settore degli enti locali, vi è l'idea che gli enti devono avere piena autonomia nella decisione delle risorse da destinare ad un istituto – quale è quello degli incarichi ad elevata qualificazione – che investe direttamente le politiche organizzative. È il caso, tuttavia, di sottolineare come essa non abbia avuto piena realizzazione dal momento che la disciplina contrattuale ha dovuto comunque muoversi all'interno del limite di legge⁽²⁷⁾.

25 Corte dei conti – Sezione delle Autonomie, del 20 novembre 2023, n. 18.

26 Si tratta della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Per quanto qui interessa, si vedano le modifiche all'art. 119 primo comma ed all'art. 97, primo comma.

27 Pur essendo finanziato “fuori fondo”, l'eventuale scelta di un ente di “dedicare” maggiori risorse a questo Istituto determina, seppur in modo non automatico, una riduzione del Fondo.

Il limite di legge, in effetti, permane, nonostante da più parti – sindacato, *in primis* – se ne chieda a gran voce il superamento.

L'illusione di “pieno superamento” si era avuta con il patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, siglato, prima dell'avvio della stagione negoziale 2019-2021, dal Ministro per la pubblica amministrazione e CGIL-CISL-UIL. Nel punto 1 di tale accordo era infatti stabilito un impegno del Governo a individuare “*le misure legislative utili a valorizzare il ruolo della contrattazione decentrata e, in particolare, al superamento dei limiti di cui all'art. 23, comma 2, del d. lgs. n. 75/2017*”⁽²⁸⁾. In effetti, non si può negare che, dopo il patto, il superamento vi sia stato, ma ciò è avvenuto ... *con l'introduzione di un “limite sul limite”*. Il comma 604 della legge di bilancio per il 2022 ha, infatti, concesso la possibilità di superare il tetto del 23 comma 2, ma non oltre l'ulteriore asticella dello 0,22% del monte salari anno 2018.

Una mitigazione del rigore dell'art. 23 si era già avuta con la interpretazione da parte di RGS ed alcune Corti dei conti (in verità, del tutto conforme alla lettera della norma), in base alla quale il limite deve intendersi non sui singoli Fondi o stanziamenti destinati alle diverse categorie di personale (fondo non dirigenti, stanziamento incarichi elevata qualificazione, risorse per lo straordinario, fondo dirigenti, risorse trattamenti accessori per i segretari comunali e provinciali), ma come unico limite che vale per il complesso di tali risorse⁽²⁹⁾.

Un altro piccolo pezzo di strada in direzione della flessibilità è stato fatto, consentendo agli enti di superare il limite, a determinate condizioni.

Va in questa direzione la norma⁽³⁰⁾ con la quale si è concessa la possibilità, agli enti locali di minori dimensioni (quelli privi di posizioni dirigenziali), di *remunerare le posizioni organizzative (oggi, incarichi di elevata qualificazione), oltre il limite di legge, utilizzando, in tutto o in parte, il budget delle risorse destinate a nuove assunzioni*⁽³¹⁾. Operazione a saldo zero dal punto di vista della finanza pubblica, ma del tutto opportuna per dare un po' di aria agli asfittici ed angusti limiti entro i quali gli enti possono fare le proprie politiche del personale⁽³²⁾.

Una seconda e più strutturale misura è quella prevista dal D.L. n. 34/2019. Si tratta di una disposizione che apre la strada a quell'idea di responsabilizzazione sui risultati di bilancio con cui le politiche del personale, ivi comprese le scelte che si fanno in contrattazione integrativa, devono necessariamente fare i conti.

Senza entrare nei tecnicismi della norma, vediamo i tratti essenziali, ricordando comunque che si tratta pur sempre di una disciplina articolata, che ha richiesto, tra l'altro, alcuni DM attuativi⁽³³⁾.

In estrema sintesi, si concedono margini di flessibilità nella gestione del personale

28 L'impegno politico assunto nel patto ha trovato poi una traduzione normativa nell'art. 3, comma 2, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, in base al quale “i limiti di spesa relativi al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, compatibilmente con il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, possono essere superati, secondo criteri e modalità da definire nell'ambito dei contratti collettivi nazionali di lavoro e nei limiti delle risorse finanziarie destinate a tale finalità”.

29 Si veda, in tal senso, Circolare n. 16/2020 della RGS, sulle rilevazioni di conto annuale 2019.

30 Art. 11 *bis*, comma 2, del decreto-legge del 14 dicembre 2018 n. 135 convertito, con modificazioni, dalla legge del 11 febbraio 2019 n. 12.

31 Anche questa norma è stata tuttavia oggetto di successive interpretazioni che ne hanno limitato la portata. Ad esempio, è stato ritenuto che la sua applicazione possa avvenire una volta soltanto e non sia reiterabile con ulteriori e successivi incrementi (in tal senso, Sezione Lombardia, del. 210/2019/PAR). Vi è stata anche una sezione regionale che ritiene che essa non sia più applicabile dopo l'entrata in vigore del nuovo CCNL che ha sostituito gli “incarichi di posizione organizzativa” con i nuovi “incarichi ad elevata qualificazione (in tal senso, Sezione Toscana, del 1/2021/PAR).

32 Va ricordato che la possibilità di finanziare la parte variabile del salario con risorse ricavate dai *budget* assunzionali è stata prevista, nel CCNL delle Funzioni centrali, per la nuova Area delle Elevate professionalità.

33 Per i comuni, il DM 17 marzo 2020.

se si rispettano alcune condizioni di sostenibilità finanziaria. Le condizioni sono due: rapporto tra spesa di personale ed entrate al di sotto di una certa soglia e rispetto dell'equilibrio di bilancio pluriennale, asseverato dal Collegio dei revisori.

Gli enti che rispettano le due condizioni sopra viste:

1) sono svincolati dalla regola del “turn-over” per le assunzioni: in pratica, assumono senza sottostare alla regola, ancora prevista per le amministrazioni centrali, che vincola il numero delle nuove assunzioni al numero dei cessati;

2) applicano in modo più flessibile il limite dell'art. 23, comma 2, potendo, quest'ultimo, essere innalzato di una percentuale pari all'aumento delle unità di personale rispetto all'anno base 2018. Il limite, dunque, resta, ma mitigato.

Anche questa nuova versione del limite – lo si è già detto – ha posto numerosi problemi applicativi⁽³⁴⁾. Inoltre, va constatato che anche gli enti che presentano condizioni di sostenibilità restano ancorati ad una logica di limite rigido, seppure in una versione più flessibile. Nonostante tutto, si è trattato, comunque, di un piccolo passo avanti nella direzione dell'autonomia-responsabile.

Un altro piccolo passo avanti è stato fatto, infine, da alcune Corti dei conti regionali che hanno ritenuto non soggette al limite dell'art. 23, comma 2 del d. lgs. n. 75/2017, le *risorse destinate a welfare integrativo*, con condivisibile orientamento basato sulla considerazione che le relative erogazioni non hanno natura retributiva e non rientrano, pertanto, nell'ambito di applicazione di un limite che ha, con ogni evidenza, natura retributiva⁽³⁵⁾. Anche in questo caso, però, si è registrata – come spesso avvenuto negli ultimi anni – una non univocità di orientamenti. Alle aperture della Corte dei conti ha fatto seguito, infatti, a stretto giro, un parere di segno contrario reso dalla Ragioneria generale dello stato sulla medesima tematica⁽³⁶⁾.

8. Si può osare di più?

Onestamente, credo di sì. Viene a volte il timore che non si sia nelle condizioni di vedere nuove strade, perché si è immersi fino al collo in uno schema, che si è a lungo frequentato, che rassicura e che non riesce a far guardare le cose in una chiave evolutiva e di sviluppo.

Gli enti hanno bisogno di essere gestiti in modo responsabile, ma con meno vincoli burocratici. La complessità dei tempi che viviamo non può essere affrontata con schemi rigidi. C'è bisogno di adattabilità. I contesti sono profondamente diversi e richiedono risposte differenziate. Le politiche del personale devono potersi adattare ai contesti.

Sostenibilità finanziaria ed equilibrio di bilancio sono certamente una pre-condizione. Si può discutere dei parametri da utilizzare per misurare la sostenibilità. Si potrà ritenere, ad esempio, che il parametro spesa di personale in rapporto alle entrate correnti non sia sempre e comunque indice di sostenibilità, laddove si consideri che il suo valore più o meno alto risente delle politiche di “esternalizzazione”. Fuori discussione, invece, l'equilibrio pluriennale di bilancio.

Dove c'è sostenibilità ci deve essere anche più autonomia. Non serve porre ulteriori limiti se funzionano meccanismi di responsabilità sulla gestione finanziaria. Viceversa, i limiti vanno posti dove il bilancio presenta uno squilibrio e dove è necessario ricondurre entro un sentiero di sostenibilità.

È possibile “dare piena autonomia” dove le condizioni di bilancio lo consentano, nel presupposto che il bilancio è il vincolo di ultima istanza che li riassume tutti? Se

34 Ad esempio, come si definiscono le unità di personale, se si considera o meno il personale a tempo determinato, se si può innalzare anche il limite sullo stanziamento degli incarichi ad elevata qualificazione e in che misura.

35 In tal senso, si sono pronunciate la Sezione Liguria (Deliberazione n. 61/2023/PAR) e la Sezione Lombardia (Deliberazione n. 174/2023/PAR).

36 Parere reso al Comune di Bagnaria (MEF-RGS, Prot. 228052 del 18/9/2023).

questo vincolo funziona (e molti segnali ci dicono che “è proprio così”), è possibile eliminare tutti gli altri vincoli di livello inferiore? È possibile immaginare uno scenario in cui i limiti sul salario accessorio valgono solo per gli enti che non rispettano i vincoli di bilancio?

Molti enti chiedono di poter fare delle politiche: di poter remunerare di più certe posizioni dove è più difficile reclutare, di poter offrire servizi di *welfare* al personale per creare un legame più stretto con l'organizzazione. A volte anche di poter pagare meno perché devono rientrare da situazioni di squilibrio finanziario. Ma queste necessità si infrangono contro la rigidità dei limiti e dei fondi.

C'è da chiedersi anche se il vistoso calo occupazionale che ha interessato il settore degli enti locali negli ultimi anni sia, almeno in parte, l'effetto collaterale di queste rigidità e dei ristretti margini nella gestione della leva retributiva.

Molti enti dedicano tanto tempo a districarsi, con fatica, dentro un ginepraio di regole e meccanismi stratificati. Ma così facendo perdono di vista i loro obiettivi, il sottostante che sta alla base di quei meccanismi. Sanno tutto delle regole dei fondi e dei limiti, delle ultime interpretazioni fornite dalla Ragioneria generale dello stato o dalla Corte dei conti, ma non sanno nulla del loro posizionamento retributivo, di quanto pagano alcune posizioni rispetto a posizioni analoghe di altri enti o del mondo delle imprese. Non si discute mai di questo. Solo di certificazione dei fondi, di risorse fuori o dentro il limite, di parte stabile e variabile, di residui da riportare, di rettifiche da operare a fine anno. Anche le offerte che provengono dal mondo della formazione e dal mondo degli “esperti” si muovono solo su questo terreno. È un contesto che disabitua chi gestisce – anche coloro che sono animati dalle migliori intenzioni – ad operare in modo responsabile, a valutare le conseguenze delle proprie scelte, a darsi degli obiettivi e a perseguirli.