

Pubblico impiego

Fondo incentivante e nuovi limiti assunzionali alla luce delle novità normative

di Federica Caponi - Consulente della Corte dei conti, Esperta in gestione e organizzazione delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione

Il quadro normativo di riferimento in materia di fondo incentivante e limiti assunzionali dei Comuni è stato oggetto di rilevanti modifiche nel 2019, anche se mancano ancora formalmente gli atti attuativi. Il D.L. n. 34/2019 (il così detto "Decreto Crescita"), recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", convertito con Legge n. 58/2019, ha ridefinito completamente i vincoli di contenimento della spesa che gli enti (i Comuni) devono rispettare per quanto riguarda le risorse da destinare al trattamento accessorio del personale e per le nuove assunzioni, rinviando però la disciplina attuativa e di dettagli a un D.M. che ancora non è stato pubblicato in G.U.

Limiti assunzionali

Il Decreto Crescita, all'art. 33 (rubricato "Assunzione di personale nelle Regioni a statuto ordinario e nei Comuni in base alla sostenibilità finanziaria"), al comma 2 [modificato di recente dal comma 853 dell'art. 1, Legge n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)], ha stabilito che i Comuni potranno procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva, per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto dell'anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione, considerate al netto del FCDE stanziato in bilancio di previsione, rinviando a un D.M. la definizione delle fasce demografiche, dei relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e delle relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i Comuni che si collocheranno al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché del valore soglia superiore, cui convergeranno i Comuni

con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. Decreto attuativo che avrebbe dovuto essere emanato entro il 29 giugno 2019, ma di cui abbiamo solo il testo adottato in Conferenza Stato-Città nella seduta dell'11 dicembre 2019 e che non è ancora entrato in vigore. Pertanto, le nuove regole che formalmente hanno da mesi "riscritto" completamente le regole dei limiti assunzionali, sono perfette, ma ancora non produttive di effetti.

Il valore soglia è costituito dal rapporto tra la media delle entrate correnti, relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del FCDE, e la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione.

La Legge di bilancio 2020 ha stabilito altresì che "i Comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia, che fanno parte delle 'Unioni dei Comuni' ai sensi dell'art. 32 del D.Lgs. n. 267/2000, al solo fine di consentire l'assunzione di almeno una unità, possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato, oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in

deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale”.

Inoltre, i Comuni, in cui il rapporto fra la spesa di personale e la media delle predette entrate correnti, relative agli ultimi tre rendiconti approvati, risulti “superiore al **valore soglia superiore**, adottano un *percorso di graduale riduzione annuale*” del suddetto rapporto, fino al conseguimento, entro il 2025 del predetto valore soglia, anche applicando un *turn over* inferiore al 100%.

A decorrere dal 2025 i Comuni che registreranno “un rapporto superiore al **valore soglia superiore**” applicheranno un *turn over* pari al 30% fino al conseguimento del predetto valore soglia.

Il testo del decreto adottato dalla Conferenza Stato-Città

Nella riunione dell'11 dicembre 2019 della Conferenza Stato-Città è stato definito il contenuto del decreto attuativo, finalizzato a individuare i valori soglia per i Comuni, differenziati per fascia demografica, relativi al rapporto tra spesa complessiva di tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'ente, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità, stanziato in bilancio di previsione, nonché a individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i Comuni che si collocano al di sotto dei predetti valori soglia.

Il testo stabilisce che tali vincoli si applicheranno ai Comuni con decorrenza dal 1° gennaio 2020, ma potrebbe essere oggetto di modifiche, tenuto conto che il comma 2 è stato integrato dalla Legge di bilancio 2020, forse per questo manca ancora la pubblicazione in G.U.

Il testo definito a dicembre definisce la “spesa del personale” come l'insieme di tutti gli impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110, D.Lgs. n. 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Le “entrate correnti” sono definite come la media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti, relative agli ultimi tre rendiconti

approvati, considerate al netto del FCDE, stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.

La definizione di spesa del personale contenuta nel testo del decreto non è quella “conosciuta” e calcolata ormai da molti anni dagli enti, ai sensi del comma 557 dell'art. 1, Legge n. 296/2006. Il testo del decreto richiama infatti gli impegni di competenza per tutto il personale, il costo dei Co.Co.Co, gli oneri per le assunzioni ex art. 110 e quelli per i dipendenti distaccati o comandati, senza estinzione del rapporto di lavoro, presso vari organismi al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP.

A differenza della nozione di spesa storica del personale (ex art. 1, comma 557, Legge n. 296/2006), mancano ad esempio i maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, la spesa per il personale delle categorie protette, i diritti di rogito dei segretari, etc.

I Comuni sono stati classificati in 9 fasce demografiche:

- Comuni con meno di 1.000 abitanti;
- Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti;
- Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti;
- Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti;
- Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti;
- Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti;
- Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti;
- Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti;
- Comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre.

I valori soglia di massima spesa del personale, che devono essere rispettati dai Comuni in base alla fascia di classificazione sono i seguenti:

Fasce demografiche	Valore soglia
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6%
e) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6%
h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8%
i) Comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3%

Lo schema di decreto definisce anche le seguenti percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio:

Comuni	2020	2021	2022	2023	2024
a) Comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) Comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) Comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) Comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) Comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) Comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) Comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) Comuni da 250.000 a 1.499.999 ab.	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) Comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

Per il periodo 2020-2024, i Comuni potranno utilizzare le facoltà assunzionali residue dei 5 anni antecedenti al 2020, in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella sopra indicata, fermo restando il limite del valore soglia per ciascun ente, quanto previsto nei piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

Infine, il testo del decreto chiarisce che la maggior spesa, derivante dalle assunzioni effettuate nel rispetto del valore soglia e dell'incremento annuale per il personale a tempo indeterminato, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557-*quater*, Legge n. 296/2006.

Il fondo incentivante

Per quanto riguarda le somme destinate al salario accessorio, la seconda parte del comma 2 del citato art. 33 del Decreto Crescita ha stabilito che il limite al trattamento accessorio del personale debba essere adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Tale disposizione sembra applicabile non solo ai Comuni, ma a tutte le P.A. (a differenza dei limiti assunzionali sopra descritti), in quanto il legislatore ha richiamato l'art. 23 comma 2 del D.Lgs. n. 75/2017, che appunto contiene il richiamo esplicito a tutte le P.A. di cui all'art. 1, comma 2 del D.Lgs. n. 165/2001.

Tale disposizione sembrerebbe consentire il superamento del tetto del fondo incentivante 2016, tenuto conto del valore medio *pro-capite*, riferito all'anno 2018 del fondo, quantificato tenuto conto del personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Il limite al fondo incentivante sarà costituito non più dall'importo complessivo del fondo 2016, bensì dal diverso valore medio pro capite del fondo 2018, ottenuto "dividendo" il fondo 2018 (parte stabile?) per il numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2018, al fine di garantire che i neo assunti da parte dei Comuni virtuosi, possano avere risorse a disposizione per la propria valorizzazione.

Gli enti virtuosi, che potranno assumere anche superando il 100% del *turn over*, avrebbero rischiato di non avere risorse sufficienti a garantire un'adeguata (ma anche obbligatoria) valorizzazione della struttura organizzativa.

Si pensi, ad esempio, al caso in cui un Comune virtuoso possa effettuare assunzioni superiori al 100% del *turn over* per la polizia locale. Il fondo incentivante finanzia l'indennità di turno, di servizio esterno, la reperibilità e altre indennità accessorie fisse (oltre alla produttività) che devono essere erogate in base all'organizzazione dell'orario di lavoro e di servizio. Con il mantenimento del tetto del fondo 2016 le risorse avrebbero potuto essere particolarmente limitate.

Tale norma sembra aver definito le modalità attuative della fattispecie prevista dall'art. 67, comma 5 del CCNL Funzioni locali 21 maggio 2018 (ex art. 15, comma 5, CCNL 1° aprile 1999) che consente l'incremento stabile del fondo a fronte dell'incremento del personale di ruolo, incremento del fondo in presenza di un incremento della dotazione organica e di conseguenti nuove assunzioni a tempo indeterminato.

Tale nuova disposizione, se, da una parte, prevede l'incremento delle risorse incentivanti a fronte di nuove assunzioni e di un numero maggiore di dipendenti in servizio, dall'altra "re-introduce" un "vecchio" obbligo, abrogato dall'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, imponendo la riduzione delle somme del

fondo in conseguenza della riduzione del numero dei dipendenti.

Inoltre, anche questa disposizione determina alcune difficoltà applicative rendendo ancora più complessa la gestione dei fondi incentivanti del personale dipendente dagli enti, che non aveva certo la necessità di essere ulteriormente complicata.

La norma impone il rispetto del principio di adeguamento incrementale del fondo, al fine di assicurare l'invarianza del potenziale utilizzo e neutralizzare gli effetti derivanti dall'eventuale incremento dei destinatari in conseguenza di nuove assunzioni.

Appare utile soffermarsi su alcuni elementi ritenuti rilevanti:

- il vincolo si applica al fondo dei dipendenti, dei dirigenti, al fondo del lavoro straordinario e alle posizioni organizzative;

- il nuovo limite non riguarda più l'importo complessivo del fondo incentivante, ma l'importo "pro-capite" delle risorse del fondo relativo a ciascun dipendente in servizio, ottenuto dal rapporto tra il fondo del 2018 e il personale presente al 31 dicembre 2018;

- ciò che non potrà essere superato non è l'importo complessivo del fondo, ma l'importo *pro-capite*, tanto che un incremento del personale, rispetto agli anni precedenti, comporterà un correlato incremento dell'importo del fondo, pari al numero di dipendenti in più in servizio rispetto al 31 dicembre 2018;

- il valore medio è da intendersi, calcolato con riferimento all'entità del fondo 2018, comprensivo, in carenza di indicazioni limitative, dei valori della parte stabile e di quella variabile? Oppure, tenuto conto delle limitazioni imposte dalle norme di coordinamento della finanza pubblica, si applica esclusivamente alla parte stabile del fondo e non a quella, meramente eventuale e collegata a specifici bisogni di natura tendenzialmente transitoria, costituita dalla parte variabile? Su questo è auspicabile un intervento, magari dalla Ragioneria Generale dello Stato o dall'ARAN, benché l'Agenzia abbia nel 2019 dichiarato che la portata applicativa di disposizioni legislative esuli dalla propria attività di assistenza, che attiene a fornire orientamenti in merito alle disposizioni contrattuali (benché nel 2014, con il "famoso" kit ARAN non fu così, per fortuna degli enti). Sembrerebbe comunque più coerente con il contesto normativo vigente (e previgente) la seconda opzione.

Un altro elemento di riflessione deriva anche dal contenuto di una parte delle premesse del testo del decreto attuativo (il cui contenuto non è riportato però nella parte dispositiva), che fa "salvo il limite

iniziale qualora il personale in servizio - sia - inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018". Quindi, la minore presenza di dipendenti in servizio rispetto al 2018 potrebbe non determinare un obbligo di decurtazione del fondo, complessivamente inteso, al di sotto del tetto del fondo 2016?

La norma sembrava scritta in modo "semplice", ma sembra proprio che la materia del fondo incentivante abbia molto poco (per niente) di facile interpretazione e applicazione.

10 anni di limiti al fondo incentivante

Tutto è iniziato con l'art. 9, comma 2-bis, D.L. n. 78/2010 che per la prima volta impose un tetto al fondo incentivante, pari all'ammontare del fondo 2010, unitamente all'obbligo di riduzione delle somme in caso di diminuzione dei dipendenti in servizio (diminuzione che si stava manifestando in forma sempre maggiore, dato il blocco del *turn over* che era stato imposto con percentuali che non arrivavano al 40%).

Tale vincolo è stato in vigore fino al 31 dicembre 2014 (*ex art.* 1, comma 456, Legge n. 147/2013).

Solo per l'anno 2015 le risorse del fondo potevano essere quantificate senza alcun riferimento al tetto del fondo degli anni precedenti, non era in vigore l'obbligo di decurtare il fondo a fronte di un minor numero di dipendenti in servizio, ma le somme destinate al trattamento accessorio sono state decurtate, in via permanente, di un importo pari alle riduzioni operate nel 2014.

Nel 2016 (*ex art.* 1, comma 236, Legge n. 208/2015), al contrario, sono stati reintrodotti tutti i vincoli, imponendo che il fondo non potesse superare l'importo del fondo 2015 e dovesse essere automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Nel 2017 è entrato in vigore l'art. 23, comma 2, D.Lgs. n. 75/2017, che ha imposto il rispetto del tetto del fondo 2016, abrogando però l'obbligo della decurtazione a fronte di una minore presenza in servizio dei dipendenti.

Nel 2020 dovrebbe "cambiare" tutto, ma dal 2019 siamo "in attesa" che le nuove regole contenute nel Decreto Crescita entrino in vigore.

Alcuni importanti chiarimenti della Corte dei conti, dell'ARAN e della Ragioneria Generale dello Stato

Nel 2019 sono stati rilasciati pareri e note di chiarimento su come considerare e quantificare il limite ai fondi incentivanti, che devono essere tenuti presenti

dagli operatori in attesa che le nuove regole siano efficaci.

L'ARAN ha risposto a un ente che aveva chiesto se fosse possibile "spostare" risorse da un fondo all'altro (da quello dei dirigenti e a quello dei dipendenti non aventi qualifica dirigenziale), tenuto conto dell'unicità del limite dei fondi.

In particolare, il Comune aveva chiesto se le economie che potrebbero realizzarsi nel fondo della dirigenza, possano essere portate in incremento nel fondo del personale non dirigente.

L'ARAN ha preliminarmente evidenziato che la problematica, riguardando la portata applicativa di disposizioni legislative, esula dall'attività di assistenza dell'Agenzia, che si limita a fornire orientamenti in merito alle disposizioni contrattuali.

Al contempo, l'ARAN ha ricordato che non esiste alcuna disciplina contrattuale che consente, come regola generale, lo spostamento di risorse dal fondo della dirigenza a quello del personale non dirigente. È previsto soltanto dall'art. 67, comma 2, lett. f), del CCNL FL 21 maggio 2018 che prevede la possibilità per le Regioni di integrare le risorse del fondo per il personale non dirigente con una quota non superiore allo 0,2% del monte salari annuo della dirigenza in presenza di una riduzione stabile della propria dotazione organica della dirigenza.

Gli enti provvedono, in via unilaterale, salvo l'eventuale informazione al sindacato, in presenza di

richiesta di traslazione, alla costituzione del fondo sia della dirigenza sia del personale non dirigente.

In sede di costituzione dei fondi, sulla base di una autonoma valutazione, gli enti possono certamente decidere la riduzione delle risorse variabili dell'uno o dell'altro fondo o anche di entrambi.

La questione è stata più volte oggetto di chiarimento anche da parte della Corte dei conti, che ha sostenuto un'interpretazione diversa, ritenendo che il limite dei fondi sia unico, senza distinzione fra fondo della dirigenza e quello del personale del comparto, ora depurato, anche per gli enti con la dirigenza, delle risorse destinate alle posizioni organizzative. Di conseguenza, eventuali economie che si verificano in un fondo potrebbero, secondo i magistrati contabili, compensare gli sforamenti, rispetto al tetto 2016, degli altri fondi. Pertanto, il limite si intende rispettato se complessivamente tutti i fondi non superano il complessivo importo 2016, senza aver rilievo il singolo importo (Corte dei conti, sez. aut. del. 17/2019, sez. contr. Toscana, del. 277/2019, sez. contr. Puglia 27/2019).

La Ragioneria Generale dello Stato, con la nota 169507/2019, ha sostenuto, al contrario, una tesi diversa, precisando che non appare possibile procedere a "compensazioni" tra i diversi fondi, cioè a spostare risorse di salario accessorio da una categoria di personale all'altra, anche se complessivamente non è superato il limite del salario accessorio.