

LA COSTITUZIONE DEL FONDO PER LA CONTRATTAZIONE DECENTRATA E LE MISURE PER CONTRASTARE L'EMERGENZA DA CORONAVIRUS

Di Arturo Bianco

Spetta alle amministrazioni e, per essi al dirigente e/o responsabile competente, provvedere alla costituzione del fondo per la contrattazione decentrata. E' questo l'insuperabile passaggio preliminare essenziale per dare corso alla contrattazione collettiva decentrata integrativa. Al riguardo si deve tenere presente che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si stanno in modo sostanzialmente unanime indirizzando nella direzione di considerare illegittima la contrattazione tardiva, intendendo come tale non solo quella che interviene nell'anno successivo, ma anche quella che interviene alla fine dell'anno.

LA COSTITUZIONE DEL FONDO

Spetta al dirigente e/o responsabile individuato dall'ente provvedere, con una specifica determinazione alla costituzione del fondo per le risorse decentrate. L'organo di governo ha uno spazio di intervento che è limitato esclusivamente all'inserimento ed alla determinazione della misura delle risorse di parte variabile che appartengono alla sfera della discrezionalità dell'ente. Quindi gli incrementi, ovviamente compresi nel tetto delle risorse destinate al salario accessorio nel 2016, fino allo 1,2% del monte salari 1997 e/o alla realizzazione degli obiettivi che l'ente si è dato. Sul terreno delle relazioni sindacali, non è prevista alcuna forma di contrattazione e l'ente è obbligato a dare ai soggetti sindacali (che ricordiamo essere la RSU e le organizzazioni che hanno firmato il contratto nazionale) una informazione preventiva rispetto all'avvio delle trattative per il rinnovo del contratto decentrato e/o per la ripartizione del fondo.

Nella costituzione del fondo 2020, fatta salva l'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, non vi sono elementi di novità rispetto al fondo del 2019. L'unica eccezione è costituita dalla necessità di inserimento, nella parte stabile ed in quella variabile, dei risparmi derivanti dalla cessazione di dipendenti che hanno in godimento la RIA e/o assegni ad personam: tali incrementi vanno comunque compresi nel tetto delle risorse per il salario accessorio.

L'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 33 DEL D.L. N. 34/2019

Sulla base delle previsioni di cui all'articolo 33 del d.l. n. 34/2019, le regioni, le province, le città metropolitane ed i comuni sono impegnati a garantire la incidenza media procapite del 2018 dei dipendenti sulla somma del fondo per la contrattazione decentrata e per le posizioni organizzativa. Per cui alla variazione in aumento o in diminuzione del numero dei dipendenti deve necessariamente seguire un aumento o una diminuzione del tetto massimo del fondo, così da garantire la invarianza delle somme cui, come media, i dipendenti hanno diritto ad attingere per il finanziamento del loro salario accessorio.

Il decreto del Ministro della Pubblica Amministrazione del 3 settembre 2019 e lo schema di analogo provvedimento per i comuni attuativi della citata previsione, ci dicono però -anche se solo nelle premesse- che queste amministrazioni non devono ridurre il fondo nel caso di diminuzione del personale in servizio, ma che viene aumentato il tetto massimo nel caso di crescita dei dipendenti. Occorre prestare particolare attenzione a questa indicazione legislativa: essa non determina automaticamente un aumento del fondo, né tanto meno ci viene detto con quale voce disporre tale incremento, neppure se queste somme ulteriori vanno inserite nella parte stabile o in quella variabile del fondo.

Per cui sono le singole amministrazioni in cui si registra un aumento del numero dei dipendenti ad inserire somme ulteriori nel fondo per la contrattazione decentrata e lo devono fare nel rispetto delle regole dettate dal CCNL del 21.5.2018. Per cui l'aumento

della parte stabile, in deroga al tetto del fondo 2016, si può avere solamente nelle seguenti fattispecie: aumento permanente con incremento in misura corrispondente della dotazione organica; inserimento dei risparmi derivanti dalla RIA e/o dagli assegni ad personam dei dipendenti cessati nell'anno precedente. Mentre gli incrementi della parte variabile che vanno in deroga al tetto del fondo sono i seguenti due: aumento fino allo 1,2% del monte salari 1997, inserimento di risorse aggiuntive per la realizzazione degli obiettivi, anche di mantenimento, che l'ente si è dato.

LA MANCATA CONTRATTAZIONE E LA MANCATA COSTITUZIONE DEL FONDO

La deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Molise n. 1/2020 ha chiarito le regole da applicare nel caso di mancata contrattazione e, soprattutto, di mancata costituzione del fondo.

In premessa, viene chiarito che la "lettera a) del paragrafo 5.2. del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 118/2011). In particolare, in relazione ai casi in cui, entro la fine dell'esercizio, non si sia giunti alla sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo, il Legislatore opera una importante distinzione:

- ove, pur mancando la sottoscrizione del contratto, il fondo risulti comunque formalmente determinato, il relativo atto gestionale di quantificazione, in assenza di obbligazioni esigibili relative al trattamento accessorio e premiante, non costituisce titolo idoneo a consentirne l'impegno, con imputazione contabile agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni giungono a scadenza; tuttavia, a tale atto si collega un effetto comunque rilevante, poiché - secondo il principio contabile - tutte le risorse destinate al finanziamento del fondo, di parte stabile e variabile, risultano definitivamente vincolate e le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione". Di conseguenza, la parte stabile del fondo va in questa ipotesi nel risultato di amministrazione, quota vincolata;
- "qualora, come nella fattispecie in esame, nel corso dell'esercizio di riferimento non risulti neanche approvato l'atto di costituzione del fondo, si prevede che "le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale".

Ci viene ricordata la differenza nel "trattamento economico dei dipendenti del comparto, tra il trattamento "fondamentale" (costituito, secondo la terminologia che compare nella tabella 12 del "Conto annuale", dalle voci retributive a carattere "stipendiale": stipendio tabellare, progressione economica, RIA, ecc.) e la componente "accessoria" (comprendente "indennità e compensi accessori" elencati nella tabella 13 del Conto). Il trattamento "accessorio" è come noto costituito da compensi sia di natura fissa e continuativa (indennità di posizione, indennità di comparto, ecc.) che di natura variabile (in primo luogo, produttività)".

La deliberazione aggiunge che l'inserimento nel risultato di amministrazione, quota vincolata, "deve necessariamente riferirsi alle sole risorse di parte stabile non utilizzate per l'erogazione di compensi afferenti al trattamento fondamentale (es. progressioni economiche) o di compensi accessori di natura fissa e continuativa (es. indennità di comparto), dovendo in tal senso delimitarsi, per ragioni sistematiche, il riferimento alla sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale".

LA LEGITTIMITA' DELLA CONTRATTAZIONE TARDIVA

I dubbi sulla legittimità della contrattazione decentrata tardiva sono sollevati dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Piemonte n. 182/2019. Essa si deve segnalare anche perchè consente agli enti che hanno determinato erroneamente in sottostima il fondo di aumentarlo anche in deroga al tetto fissato dal

d.lgs. n. 75/2017.

In premessa, leggiamo che “la disciplina contabile distingue l’ipotesi di mancata costituzione del fondo da quella in cui il fondo sia stato costituito, ma il contratto non sia sottoscritto nell’esercizio finanziario di riferimento. Nel primo caso le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, che viene vincolato limitatamente alla quota obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Nel secondo caso, invece, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo (si tratta in realtà di una determina posto che la costituzione del fondo è di competenza dirigenziale), le risorse destinate al finanziamento del fondo medesimo risultano definitivamente vincolate; non potendo assumere l’impegno, le correlate economie di spesa confluiscono, per l’intero importo del fondo, nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell’esercizio provvisorio .. la gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata passi necessariamente attraverso tre fasi obbligatorie e sequenziali: l’individuazione a bilancio delle risorse, la costituzione del Fondo, l’individuazione delle modalità di ripartizione del Fondo mediante contratto decentrato”. Ed inoltre, “in ogni caso, le risorse variabili non utilizzate nell’anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti Aran, non possono stabilizzarsi e pertanto andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell’ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo”.

Vengono tratte le seguenti conclusioni:

- 1) “in caso di mancata costituzione del fondo nell’anno di riferimento, si salva esclusivamente la componente stabile dei fondi, che deve essere qualificata, nel fondo degli anni successivi, come risorsa a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzo per finanziare impieghi fissi e continuativi”;
- 2) nel caso “di avvenuta costituzione del fondo per le risorse decentrate ma non intervenuta contrattazione decentrata, si è già affermato il principio secondo il quale non potendo assumere l’impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell’esercizio provvisorio”.

Passiamo alla contrattazione tardiva, cioè quella che interviene alla fine dell’anno: essa “viene costantemente stigmatizzata dalla giurisprudenza contabile.. sussistendo forti dubbi sulla liceità di una ripartizione della parte variabile di retribuzione in assenza di criteri predeterminati e senza alcuna conseguente possibilità di controllo (praticamente a sanatoria)”.

Infine, leggiamo che la scelta legislativa di cristallizzare il tetto del fondo “si basa sul presupposto implicito che tale determinazione sia stata effettuata dagli enti correttamente.. qualora ciò non sia avvenuto con riguardo alle risorse stabili, pare coerente con la ratio della disposizione richiamata che l’ente stesso possa procedere alla individuazione del nuovo, corretto, limite ai sensi della normativa vigente, anche al fine di evitare che l’effetto di cristallizzazione si produca in relazione ad un importo non congruo, perpetuandosi negli anni successivi. Ovviamente l’onere di comprovare esattamente l’errore di calcolo nella determinazione delle risorse stabili che ne abbia causato una errata sottostima dovrà essere posto in capo all’ente, quale imprescindibile condizione”.

LA DIRETTIVA DELLA FUNZIONE PUBBLICA SULLA EMERGENZA CORONAVIRUS
E’ stata adottata la Direttiva della Funzione Pubblica 25 febbraio n. 1 “Prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell’ emergenza epidemiologica da COVID-2019 nelle pubbliche amministrazioni al di fuori delle aree di cui all’ articolo 1 del decreto legge n. 6 del 2020”. Per le pubbliche amministrazioni collocate nelle aree interessate

più direttamente dalla emergenza epidemiologica da cd coronavirus occorre dare applicazione alle previsioni dettate dal citato d.l.

Nelle aree al di fuori della citata condizione di emergenza le PA e le società da esse controllate o partecipate “continuano ad assicurare, in via ordinaria e ciascuna per la propria competenza, la normale apertura degli uffici pubblici e il regolare svolgimento di tutte le proprie attività istituzionali”.

La prima indicazione è la seguente: le PA devono privilegiare “modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, favorendo tra i destinatari delle misure i lavoratori portatori di patologie che li rendono maggiormente esposti al contagio, i lavoratori che si avvalgono di servizi pubblici di trasporto per raggiungere la sede lavorativa, i lavoratori sui quali grava la cura dei figli a seguito dell'eventuale contrazione dei servizi dell'asilo nido e della scuola dell'infanzia. Le amministrazioni sono invitate, altresì, a potenziare il ricorso allavoro agile”.

Viene imposto in carico ai dipendenti l'obbligo di comunicare al proprio ente se provengono da una delle aree interessate dalla citata emergenza epidemiologica e/o se hanno “avuto contatto con persone provenienti dalle medesime aree”.

La seconda indicazione è la seguente: occorre svolgere “le iniziative e gli eventi aggregativi di qualsiasi natura, così come ogni forma di riunione e attività formativa (quali convegni, seminari di aggiornamento professionale, etc.) privilegiando modalità telematiche o tali da assicurare, in relazione all'entità dell'emergenza epidemiologica, un adeguato distanziamento”; il che deve essere perseguito, anche attraverso la turnazione, nella erogazione dei servizi di mensa.

Le missioni devono essere ridotte al minimo indispensabile, privilegiando ove possibile il ricorso alle conference call.

Per i concorsi per i quali non siano state indette le prove i singoli enti “valutano l'eventuale necessità di riprogrammare le date di svolgimento delle prove di concorso, in ragione dell'evoluzione dell'emergenza sanitaria e tenuto conto della provenienza territoriale e del numero massimo dei candidati attesi”. Per i concorsi già indetti occorre fornire adeguata informazione alla Protezione civile, alle regioni ed ai comuni per la adozione da parte di questi enti di iniziative di eventuale sospensione “comunicando la sede, le date programmate per lo svolgimento delle prove, nonché il numero e la provenienza territoriale in termini di residenza e/o domicilio dei candidate” e gli stessi enti che hanno indetto tali procedure possono comunque motivatamente adottare provvedimenti di rinvio.

Occorre inoltre che “negli uffici adibiti al ricevimento del pubblico o in generale nei locali frequentati da personale esterno” sia evitato “il sovraffollamento anche attraverso lo scaglionamento degli accessi”, sia assicurata la “la frequente aerazione” dei locali, sia garantita “un'accurata pulizia e disinfezione delle superfici ed ambienti”, sia mantenuta un'adeguata distanza con l'utenza”, siano collocati “dispensatori di disinfettante o antisettico per le mani, salviette asciugamani mono uso” e, ove necessario, resi disponibili mascherine e guanti per i dipendenti a contatto con il pubblico e siano pubblicate le informazioni sanitarie.

Viene infine raccomandato di diffondere le informazioni rese note dai siti istituzionali preposti, nonché il decalogo dei comportamenti messo a punto dalle autorità sanitarie. Ed ancora di sensibilizzare i dipendenti a non recarsi nei pronto soccorsi se non per condizioni di emergenza. Infine le PA dovranno comunicare all'indirizzo internet protocollo_dfp@mailbox.governo.it le iniziative assunte.