

Approfondimento n. 22 – 14 ottobre 2020

IL NUOVO TETTO DEL TRATTAMENTO ACCESSORIO NEL 2020

Luca Di Donna

Premessa

Da diversi anni, ormai, il Legislatore impone alle pubbliche amministrazioni specifici limiti di spesa all'ammontare complessivo delle risorse destinabili annualmente da ciascuna di esse al trattamento accessorio del proprio personale.

Attualmente questo limite va rinvenuto innanzitutto nell'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017, il quale dispone che, *“a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*. Si tratta di una norma, come affermato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (cfr. del. 19/SEZAUT/2018/QMIG) di coordinamento della finanza pubblica, con l'obiettivo di una graduale armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni, le cui modalità sono demandate alla contrattazione collettiva. Infatti, *“la disposizione (...) in esame pone un limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale in servizio presso pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle aventi fonte nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto (Circolare MEF-RGS n. 12/2011 e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/CONTR) e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni (...). Tale ultima ipotesi si verifica, per esempio, (...) nel caso delle indennità remuneranti le c.d. posizioni organizzative attribuite al personale degli enti locali”* (in questi termini vedi Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 200/2018).

Su questo corpus normativo si sono tuttavia innestate di recente le previsioni recate dall'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, convertito dalla L. n. 58/2019, il quale, all'ultimo periodo, dispone che *“Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”*.

Coordinando le due disposizioni appena richiamate (art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017 e art. 33, comma 2, D.L. 34/2019), si può dunque affermare che il riferimento base per la determinazione del limite di spesa del salario accessorio per l'anno 2020 resta quello previsto dall'art. 23, comma 2, cit. (indicato nell'anno 2016); questo dato deve, poi, essere adeguato, aumentandolo o diminuendolo, in modo da assicurare l'invarianza nel tempo del valore medio pro-capite del 2018. Inoltre, dalla lettura delle premesse del decreto interministeriale del 17 marzo 2020 (adottato in attuazione delle disposizioni recate dal cit. D.L. 34/2019), si evince che resta comunque ferma l'irriducibilità per il trattamento accessorio del limite iniziale - riferito all'anno 2016 - nel caso in cui il personale in servizio risulti inferiore al numero rilevato al 31 dicembre 2018.

In tal modo, superando definitivamente il limite del trattamento accessorio del 2016, e costruendone uno nuovo, a partire dal 2018, si garantisce a ciascun dipendente un valore medio pro-capite, in caso

di assunzione di nuovi dipendenti, non inferiore a quello registrato nell'anno 2018. Qualora, invece, il numero di dipendenti dovesse diminuire, non è possibile scendere al di sotto del valore soglia del trattamento accessorio del 2016, come ribadito anche dalla successiva circolare del Ministro per la pubblica amministrazione (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno) del 13 maggio 2020

In altre parole, il tetto di spesa previsto dal più volte citato art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, non deve più essere considerato come valore assoluto da prendere a riferimento, bensì come limite minimo inderogabile, al di sotto del quale non è possibile scendere; e ciò anche in considerazione del fatto che, trattandosi di un trattamento accessorio ormai maturato, esso rappresenta un diritto quesito che non può essere negato, in caso di diminuzione di dipendenti (così si è espressa recentemente la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Campania con deliberazione n. 97/2020/PAR).

Tutto ciò premesso, residuano ancora diversi dubbi in ordine alle corrette modalità applicative della nuova disciplina limitativa introdotta dal D.L. n. 34/2019; dubbi alimentati anche da talune rilevanti divergenze interpretative sorte nel frattempo tra dottrina e giurisprudenza.

Con questo breve approfondimento proviamo quindi a tirare le fila del discorso, fornendo ai lettori indicazioni operative per la corretta applicazione della normativa in esame.

Modalità di calcolo del valore medio pro-capite

Come accennato in premessa, il dettato della normativa sopravvenuta risulta quanto mai oscuro ed involuto, sollevando numerosi dubbi interpretativi sulla individuazione della sua esatta portata precettiva. Il primo e forse più importante fra questi dubbi interpretativi concerne proprio l'individuazione delle corrette modalità di calcolo del salario medio pro-capite. Occorre cioè comprendere se l'adeguamento debba essere operato sull'intero ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio oppure distintamente per ciascuna categoria di personale.

Ad avviso della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia (cfr. deliberazione n. 95/2020/PAR), *«per la determinazione del “valore medio pro-capite” occorre considerare (sommare) sia il valore del fondo relativo alle risorse per la contrattazione decentrata sia le risorse destinate alla remunerazione delle P.O.»*. Secondo i Giudici contabili, infatti, *«l'interpretazione letterale dell'art. 33 del D.L. 34/2019, nella parte sopra riportata, non consente una scissione tra le due componenti in quanto la disposizione in commento, dopo aver affermato la necessità di garantire “l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa”, aggiunge l'espressione “nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018”»*.

Tale interpretazione, aggiunge la Sezione, *«oltre ad essere supportata dal dato letterale, è suffragata dal richiamo della disposizione stessa all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75, la quale stabilisce che “a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.”, fissando un limite al “trattamento accessorio” globalmente inteso senza distinzione alcuna ai fini della determinazione del tetto massimo»*.

D'altra parte, conclude il Collegio, *«anche sotto un profilo logico e pragmatico non sarebbe di nessuna utilità considerare in maniera distinta le risorse delle P.O. per determinare un valore medio delle stesse non solo per la diversificazione notevole dei valori che possono interessare le posizioni organizzative, ma soprattutto perché in caso di costituzione di nuove posizioni organizzative la norma non consentirebbe una variazione in aumento del suddetto valore medio»*.

In sintesi, dunque, la Corte ritiene che per determinare il costo medio pro-capite sia necessario sommare il valore del fondo per la contrattazione decentrata con il valore complessivo delle risorse destinate al finanziamento delle P.O. e poi dividere l'importo risultante per il numero di tutti i dipendenti in servizio al 31/12/2018, comprese le posizioni organizzative.

Ad una conclusione parzialmente diversa è invece pervenuta più recentemente la Ragioneria Generale dello Stato (cfr. nota Prot. n. 179877 del 1° settembre 2020), la quale ha affermato che a suo avviso la misura dell'incremento del limite a seguito dell'assunzione a tempo pieno di una singola unità di personale è quella risultante dal rapporto tra le seguenti due grandezze:

1. fondo per la contrattazione integrativa 2018, come certificato dal collegio dei revisori dei conti ai sensi dell'articolo 40-bis, primo comma del decreto legislativo n. 165/2001 e come trasmesso ai fini della compilazione della Tabella 15 "Fondi per la contrattazione integrativa" del Conto Annuale 2018, valutato al netto delle poste variabili che non rilevano ai fini della verifica del limite in oggetto (es. risorse non utilizzate fondi anni precedenti, incentivi per le funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del decreto legislativo n. 50/2016, eccetera);

2. personale in servizio al 31 dicembre 2018 destinatario del fondo di cui al punto precedente (andrà quindi a titolo esemplificativo compreso il personale a tempo determinato, il personale con rapporto di lavoro part-time, il personale comandato presso l'amministrazione che accede al fondo, ed escluso il personale comandato esternamente all'amministrazione che non vi accede, ecc.).

La quantificazione che precede, precisa però il Ministero, «*va effettuata una unica volta (in quanto la norma non prevede modifiche di tale misura) e distintamente per ciascuna categoria di personale interessata, attese le differenze della retribuzione accessoria previste nei diversi fondi per il trattamento accessorio individuati per il personale dirigente dell'Area sanità dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del 19 dicembre 2019, per il personale del comparto Sanità, dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del 22 maggio 2018, e per il personale della dirigenza professionale, tecnica ed amministrativa che risponde, in attesa del rinnovo 2016-2018, al Contratto collettivo nazionale di lavoro del 6 maggio 2010*».

Orbene, tralasciando il fatto che la nota in commento si riferisce al personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, ciò che più rileva, nel caso di specie, sono le motivazioni che hanno indotto la Ragioneria Generale dello Stato ad enfatizzare la necessità di procedere all'adeguamento del limite del trattamento accessorio distintamente per ciascuna tipologia di personale. La ragione è molto semplice: diversamente opinando, inserendo cioè a numeratore la somma delle diverse componenti del trattamento accessorio, non si potrebbe garantire davvero l'invarianza del valore medio pro-capite della retribuzione accessoria registrato nell'anno 2018, viste le differenze retributive che ordinariamente intercorrono tra le varie categorie di personale presenti all'interno delle pubbliche amministrazioni. E ciò, a nostro avviso, vale anche con riferimento alla distinzione tra personale incaricato di posizione organizzativa ed il personale appartenente alle carriere impiegate.

Un semplice esempio numerico può forse chiarire meglio questo concetto.

Poniamo questo esempio:

Fondo	1.000,00
Stanziamiento P.O.	500,00
Dipendenti senza P.O.	10,00
Dipendenti con P.O.	2,00
Valore medio pro-capite complessivo	125,00 (=1.500/12)
Valore medio pro-capite Fondo	83,33 (=1.000/12)
Valore medio pro-capite P.O.	250,00 (=500/2)

Data questa situazione di partenza, cosa accadrebbe qualora l'anno successivo l'Ente decidesse di assumere un dipendente in più cui conferire un nuovo incarico di P.O.?

Applicando il metodo di calcolo proposto dalla Corte dei conti, il limite di spesa in questione verrebbe incrementato di 125. Così facendo, infatti, il valore medio pro-capite complessivo rimarrebbe invariato rispetto a prima (1625/13). Tutto corretto dunque? Assolutamente no. Anche ipotizzando di utilizzare interamente queste maggiori risorse per integrare il finanziamento del salario accessorio delle P.O., il valore medio pro-capite del salario accessorio a loro disposizione scenderebbe da 250 (500/2) a 208,33 (625/3).

Ma, a ben vedere, anche il valore medio pro-capite del Fondo subirebbe un decremento. Infatti la sua disponibilità complessiva (pari a 1.000) verrebbe a questo punto ripartita su 13 dipendenti e non più su 12 (non dimentichiamoci che anche le P.O. partecipano, sebbene in quota minoritaria, alla ripartizione del Fondo, se non altro per il finanziamento della loro progressione economica).

Come si può notare, dunque, procedendo in questo modo non si riesce ad evitare che la nuova assunzione si traduca in una potenziale penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio. In altre parole, optando per l'adeguamento del limite complessivo attraverso un valore proporzionale calcolato sulle movimentazioni di tutti i dipendenti (P.O. e non), si potrebbero ottenere effetti pratici assai differenti da quelli desiderati dal Legislatore, motivo per il quale gli scriventi ritengono certamente preferibile tenere separati i due valori medi.

Peraltro, l'esempio riportato in precedenza ci consente anche di mettere in luce alcune criticità delle argomentazioni proposte della Sezione regionale di controllo lombarda. Quest'ultima ha infatti affermato di non ritenere affatto utile *“considerare in maniera distinta le risorse delle P.O. per determinare un valore medio delle stesse”, ... “soprattutto perché in caso di costituzione di nuove posizioni organizzative la norma non consentirebbe una variazione in aumento del suddetto valore medio”*.

Ora, è evidente che il valore medio pro-capite riferito alle P.O. non può aumentare in caso di conferimento di un nuovo incarico di posizione organizzativa, ma questa eventualità non può certamente verificarsi laddove l'Ente si limiti ad incrementare il relativo stanziamento di bilancio di un importo esattamente pari al valore medio pro-capite delle stesse. Infatti, nel nostro esempio di prima, aumentando il limite di 250 si otterrà $750/3=250$ (che corrisponde proprio al valore medio delle P.O. prima del loro incremento numerico).

A nostro avviso, pertanto, l'adeguamento del limite andrà operato avendo cura di effettuare un calcolo distinto per ciascuna categoria di dipendenti (Dirigenti, P.O., personale del comparto non incaricato di P.O.).

In ogni caso, però, come chiarito sia dalla Magistratura contabile che dalla RGS, la quantificazione del Fondo ai fini della determinazione del valore medio dovrà essere effettuata con riferimento soltanto a quelle voci che concorrono a determinare il tetto del trattamento accessorio di cui all'art 23 del decreto legislativo 75/2017. Appare conseguentemente utile richiamare brevemente tutte le varie tipologie di risorse finanziarie che si ritiene possano essere escluse dalle predette limitazioni (con riferimento al comparto Regioni ed autonomie locali) ed i correlati riferimenti interpretativi formulati dalla RGS e dalla Magistratura contabile:

1. **risorse non utilizzate derivanti dal fondo dell'anno precedente**, come indicato nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017;
2. **economie riferite alle prestazioni di lavoro straordinario dell'anno precedente** di cui all'art. 67, comma 3, lett. e), del CCNL del 21.5.2018, come indicato nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017;
3. **incentivi per funzioni tecniche** di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, come indicato anche dalla Corte dei Conti – Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/2018;
4. **compensi professionali legali** in relazione a sentenze favorevoli all'amministrazione e derivanti da condanna alle spese della controparte, di cui all'art. 9 del decreto legge n.

- 90/2014, come indicato anche dalla Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 51/2011, e nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017;
5. **compensi ISTAT** come indicato dalla circolare MEF-RGS n. 16/2012, nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017, ed anche dalla Corte dei conti – Sezione delle autonomie con deliberazione n. 13/2015;
 6. **sponsorizzazioni, accordi di collaborazione e conto terzi** di cui all'art. 43 della legge n. 449/1997, come indicato dalle circolari MEF-RGS n. 11/2011 e n. 16/2012, nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017, e anche dalla Corte dei conti – Sezioni Riunite con deliberazione n. 7/2011; Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 21/2014; n. 23/2017. Su tale tipologia è intervenuta recentemente la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Liguria con deliberazione n. 105/2018, la quale ha espresso un orientamento favorevole limitatamente ai rapporti con soggetti privati;
 7. **fondi di derivazione dell'Unione europea**, come indicato dalla circolare MEF-RGS n. 16/2012, nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017, e anche dalla Corte dei conti - Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 26/2014; n. 20/2017; n. 23/2017;
 8. **piani di razionalizzazione e riqualificazione della spesa** di cui all'art. 16, commi 4 e 5, del decreto legge n. 98/2011, come indicato anche dalla Corte dei conti – Sezione di controllo per la regione Veneto con deliberazione n. 513/2012; Sezione di controllo per la regione Lombardia con deliberazione n. 324/2014; Sezione di controllo per la regione Emilia Romagna con deliberazione n. 136/2017, e indicato nelle relazioni illustrativa e tecnica al D.Lgs. n. 75/2017;
 9. **prestazioni personale polizia locale con oneri conto terzi** di cui all'art. 22, comma 3 bis, del decreto legge n. 50/2017, come indicato nella nota interpretativa della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 26 luglio 2018, la quale ha chiarito che essendo tali risorse “...neutrali ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, non sono oggetto di conteggio ai sensi delle disposizioni di legge finalizzate al contenimento della spesa di personale e, segnatamente, l'art. 1, commi 557 - 557-quater e 562 della L. n. 296/2006 e l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017”. Giova segnalare che, invece, rientrano nel limite previsto dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017, gli incentivi alla polizia locale derivanti da contravvenzioni ex art. 208 Codice della Strada, come indicato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per il Piemonte con deliberazione n. 257/2012; Sezione di controllo per il Lazio con deliberazione n. 222/2014; Sezione di controllo per la Liguria con deliberazione n. 30/2018;
 10. **armonizzazione trattamento accessorio del personale delle città metropolitane e delle province** trasferito ad altre pubbliche amministrazioni, con conseguente adeguamento di fondi, subordinatamente alla sussistenza di specifiche condizioni, previsto dall'art. 1, comma 800, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018);
 11. **le risorse dei rinnovi CCNL destinate ai Fondi per il trattamento economico accessorio del personale**, in quanto derivanti da risorse finanziarie definite a livello nazionale e previste nei quadri di finanza pubblica, come indicato anche dalla Corte dei Conti – Sezione delle autonomie con deliberazione n. 19/2018;
 12. **l'eventuale maggiorazione delle indennità attribuite alle posizioni organizzative degli enti privi di dirigenza** in applicazione dell'art. 11-bis, comma 2, del D.L. n.135/2018, convertito dalla legge 12/2019, come indicato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Campania con deliberazione n. 97/2020; Sezione di controllo per il Veneto con deliberazione n. 104/2020.

Modalità di variazione del limite della retribuzione accessoria

Come in proposito affermato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella già citata nota Prot. n. 179877 del 1° settembre 2020, *“ai fini della individuazione delle unità presenti nell’anno di riferimento, si ritiene necessario considerare l’effettiva presenza in servizio rilevata sulla base dei cedolini stipendiali erogati al personale che accede ai fondi della contrattazione integrativa. In base a tale approccio 12 cedolini stipendiali corrispondono ad una unità di personale a tempo pieno in servizio nell’anno. Pertanto il numero dei cedolini stipendiali dei dipendenti che accedono alle risorse accessorie individuate dalla norma diviso 12 restituisce il numero di dipendenti in servizio nell’anno di riferimento utile ai fini dell’applicazione della norma in questione, ferma restando la necessità di ricondurre gli stessi al tempo pieno, rapportando i cedolini con la percentuale di part-time del dipendente in servizio (a titolo esemplificativo, due dipendenti in part-time al 50% corrispondono alla fine dell’anno ad un dipendente a tempo pieno).*

Tale metodologia – che è già nota alle amministrazioni in quanto prevista per la compilazione annuale della tabella 12 del Conto Annuale, cioè della rilevazione disposta dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 – consente di rilevare in modo operativamente semplice e verificabile le unità di personale aggiuntive rispetto al personale rilevato al 31 dicembre 2018 ed in generale, ma soprattutto per le quantificazioni relative alle amministrazioni di dimensione ridotta, di tenere nel giusto conto gli effetti delle assunzioni e cessazioni avvenute in diverse date dell’anno.

Ciò premesso, la quantificazione dell’incremento di unità di personale in servizio nell’anno di riferimento è determinata, a seguito di opportune verifiche operate a consuntivo, dalla differenza tra il numero di cedolini stipendiali effettivamente erogati nell’anno di riferimento diviso 12 (numero dei dipendenti su base annua) e le corrispondenti unità di personale in servizio al 31 dicembre 2018, arrotondate al secondo decimale ove necessario.

Ove le unità in servizio nell’anno di riferimento così calcolate risultino superiori a quelle in servizio al 31.12.2018, il limite di cui all’articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75/2017 è adeguato in aumento, distintamente per ciascuna tipologia di personale, della seguente misura: numero delle unità di personale aggiuntivo rispetto a quello in servizio al 31.12.2018 moltiplicato per il valore pro-capite dell’accessorio rilevato nel 2018 calcolato secondo i criteri esposti”.

In questo caso, afferma tuttavia la RGS, *“si ritiene che vada preso in considerazione (...) unicamente il personale con contratto a tempo indeterminato che accede alle risorse accessorie, escludendo pertanto, diversamente dai conteggi indicati per la valorizzazione del valore medio pro-capite, il personale con contratto a tempo determinato ed avendo cura di escludere dal calcolo le assunzioni a tempo indeterminato di personale in precedenza in servizio a tempo determinato, il cui trattamento accessorio risulta già ricompreso nel fondo per la contrattazione integrativa”.* La ragione di questa esclusione è dettata dal fatto che l’articolo 33 del decreto legge n. 34/2019 risulta finalizzato esclusivamente ad assunzioni di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

La procedura sopra illustrata, prosegue ancora la nota del Ministero, *“definisce la misura dell’adeguamento del limite sia in aumento (in caso di personale in servizio maggiore rispetto a quello dell’anno precedente) che in diminuzione (in caso di personale in servizio minore rispetto a quello dell’anno precedente) e garantisce al contempo la salvaguardia del limite 2016 originario, in caso di personale in servizio inferiore rispetto a quello al 31.12.2018. A titolo esemplificativo, ponendo pari a 100 unità di personale in servizio al 31.12.2018, qualora nell’anno 2021 tale personale aumentasse di 10 unità, il limite sarà adeguato di 10 quote unitarie. Qualora l’anno successivo, cioè il 2022, il personale in servizio si dovesse attestare su 108 unità (quindi 2 in meno rispetto al 2021), il limite 2016 sarà adeguato per quote unitarie (in diminuzione rispetto al 2021). Infine, qualora in un certo anno il personale scendesse a 99 unità, il limite 2016 non subirà alcun adeguamento, né in aumento, né in diminuzione. Va infine precisato che, attesi i diversi valori pro-capite riferiti al personale dirigente ed al personale non dirigente, un eventuale valore negativo di una categoria di personale (es. di una categoria di personale dirigente) non determina una variazione compensativa nei confronti delle restanti categorie di personale”.*

Le necessarie verifiche a consuntivo

Le su riferite modalità di adeguamento del limite devono necessariamente fare i conti col fatto che il dato certo delle presenze lo si conoscerà solo a fine anno, ma questo non deve assolutamente bloccare o rallentare le operazioni di costituzione dei Fondi e successivo riparto degli stessi.

La norma in esame, infatti, come al riguardo affermato dalla Ragioneria Generale dello Stato nella più volte citata nota Prot. n. 179877 del 1° settembre 2020, *“assicura comunque, a seguito della presa in servizio di personale neo-assunto, la copertura economico-finanziaria anche in termini di retribuzione accessoria”*. L'amministrazione, inoltre, ha già contezza fin dall'inizio *“dell'incremento unitario medio pro-capite consentito a fronte di personale aggiuntivo dall'adeguamento del limite”*.

Tali indicazioni, a giudizio della RGS, *“supportano la praticabilità di una definizione ex-ante del limite e la conseguente attivazione degli istituti ordinariamente previsti dal CCNL, di carattere datoriale, volti ad utilizzare lo spazio rispetto al limite 2016 così creato per alimentare i fondi per la contrattazione integrativa”*.

A tal fine occorrerà però adottare i seguenti accorgimenti:

1. previsione ex-ante di una quota di risorse aggiuntive, sulla base delle previsioni contenute nel piano triennale delle assunzioni e di una tempistica ritenuta ragionevole dei connessi procedimenti assunzionali, corrette per le cessazioni prevedibili ad esempio in considerazione del raggiungimento del limite di età pensionabile di taluni dipendenti;
2. finalizzazione prudenziale di tali risorse aggiuntive, in sede di contratto integrativo, alla sola remunerazione degli istituti del trattamento accessorio del personale neo-assunto (es. la retribuzione di posizione mensile del personale dirigente del personale neo-assunto e gli istituti connessi alle condizioni di lavoro), nel corso dell'anno di riferimento;
3. previsione di verifiche a consuntivo volte a correggere gli eventuali scostamenti della previsione di cui al punto 1;
4. previsione vincolante che, a conclusione dell'anno di riferimento ed a seguito delle verifiche operate a consuntivo, l'adeguamento del limite in aumento o in diminuzione dovrà essere operato su basi certe e che verranno in ogni caso effettuati i necessari adeguamenti compensativi.

Tali interventi compensativi operati a consuntivo dovrebbero, di norma, consentire alla generalità dei dipendenti di beneficiare, nel medesimo anno, delle risorse non utilizzate per via del minore accessorio tipicamente riconosciuto ai neo-assunti rispetto alla media prevista dalla norma stessa.

Tuttavia, in caso di atteggiamento non prudenziale che comporti una maggiore erogazione, è comunque possibile un bilanciamento in particolare a valere sulle risorse non ancora utilizzate a chiusura dell'esercizio di riferimento (ad esempio, in presenza di cessazioni di personale non previste o comunque in caso di non integrale utilizzo delle risorse). Qualora infine non fossero sufficienti le compensazioni sopra individuate, gli enti potranno comunque sempre procedere al recupero, in autotutela, delle risorse erogate in eccesso, ancorché dopo un anno, sulla base di quanto previsto dall'articolo 40, comma 3-quinquies del decreto legislativo n. 165/2001, laddove ne sussistano i presupposti.

L'allocazione sul Fondo delle maggiori risorse disponibili

Secondo l'opinione di alcuni esperti, l'ammontare complessivo degli incrementi (o decrementi) del Fondo operati dagli Enti in applicazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, dovrà essere proporzionalmente ripartito, a cura dell'Amministrazione, fra parte stabile e parte variabile, al fine di mantenere invariata l'incidenza percentuale di ciascuna di queste due categorie di risorse rispetto al complesso delle risorse decentrate.

A ben vedere, tuttavia, il Legislatore sembra considerare le risorse che confluiscono nel fondo per la contrattazione integrativa in modo unitario, senza distinzione tra risorse stabili e variabili. Ciò induce gli scriventi a ritenere che spetti alle singole Amministrazioni decidere, nel rispetto dei principi contrattuali, l'allocazione dell'aumento del Fondo tra le risorse di parte stabile o quelle di parte variabile, privilegiando comunque l'incremento della componente variabile ogni volta che l'aumento del numero dei dipendenti abbia ragionevolmente carattere solo contingente (la destinazione di risorse alla componente stabile è infatti tendenzialmente definitiva).

Pare però doveroso segnalare che, laddove l'integrazione di che trattasi venisse limitata esclusivamente alle risorse stabili, sarebbe certamente opportuno evitare di utilizzare per intero questa maggiore disponibilità del Fondo per finanziare l'attribuzione di nuove progressioni economiche, dal momento che una cessazione del tutto imprevista potrebbe in futuro creare enormi problemi di finanziamento delle stesse.