



Ministero dello Sviluppo Economico

DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE, L'ORGANIZZAZIONE, I SISTEMI INFORMATIVI E IL BILANCIO
ex Divisione I – Organizzazione, relazioni sindacali, comunicazione e relazione con il pubblico

Presidenza del Consiglio dei ministri

Dipartimento per la funzione pubblica

Ufficio per le relazioni sindacali delle pubbliche
amministrazioni Servizio per la contrattazione collettiva

protocollo_dfp@mailbox.governo.it

segreteria.urspa@funzionepubblica.it

Al Ministero dell'economia e delle finanze

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e
l'analisi dei costi del lavoro

rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it

e, p.c.

Al Ministero dell'economia e delle finanze

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dello sviluppo
economico

ucb-mise.gedoc.rgs@pec.mef.gov.it

Ai Componenti della Delegazione datoriale

Al Segretario generale

Dott. Salvatore BARCA

segretariogenerale@pec.mise.gov.it

Alle Organizzazioni sindacali rappresentative

Allegati: 5

Oggetto: Ipotesi di accordo 15 luglio 2019, concernente l'utilizzo del Fondo risorse decentrate del Ministero dello sviluppo economico, anno 2019. Iter di certificazione ai sensi dell'art.40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

Con l'unità nota prot. n. 0015863 del 24 settembre 2019 il competente Ufficio centrale di bilancio ha comunicato il parere favorevole all'ipotesi di accordo in esame, modificando in diminuzione però gli importi delle voci di costituzione del Fondo risorse decentrate anno 2019 rispetto ai valori indicati dalla Scrivente nella relazione tecnico-finanziaria presentata a corredo e pervenendo così ad un ammontare complessivo di € 9.550.796,74, inferiore di oltre 2mln rispetto a quello per il quale si chiede la certificazione, e di circa € 500.000,00 inferiore rispetto alla stessa previsione di bilancio.



Come di seguito si dimostra, la ricostruzione del citato Organo di controllo presenta elementi di contraddittorietà e non è in linea con le disposizioni del vigente Contratto collettivo di lavoro del comparto funzioni centrali. Prova ne è che l'ammontare delle risorse di parte fissa e stabile risulta ingiustificatamente inferiore a quello dell'anno precedente, in assenza di disposizioni di legge che impongano decurtazioni ai fondi di amministrazione, come è avvenuto in passato, per la durata del quadriennio 2011-2014, per effetto delle misure di riduzione della spesa pubblica introdotte dall'art.9, commi 1 e 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

1. Differenze tra programmato e speso per le progressioni economiche

L'uso da parte della Scrivente del termine non adeguato di "*conguaglio*" ha probabilmente indotto Ufficio di controllo ad espungere dal Fondo risorse decentrate 2019, ritenendole "*una tantum*", le risorse preventivate ma non effettivamente spese per l'attribuzione delle progressioni economiche con decorrenze 1° gennaio 2016 e 1° gennaio 2017.

E' possibile pervenire alla corretta qualificazione delle accennate voci del Fondo solamente ripercorrendo le fasi dei due accennati procedimenti, dall'avvio agli atti conclusivi.

Difatti, con apposito atto di programmazione, adottato nel 2015, è stata prevista l'utilizzazione di € 4.900.000,00 a carico del Fondo unico di amministrazione annualità 2016, per l'attribuzione di 1990 sviluppi economici all'interno delle aree. Per assicurare l'avanzamento di fascia economica ai dipendenti aventi titolo in base alla graduatoria di merito 2016 e al provvedimento di scioglimento della riserva nel 2018 a consuntivo sono stati sufficienti € 4.715.187,18.

Analogamente, per attribuire identico beneficio economico a 337 dipendenti all'esito della procedura selettiva della successiva annualità 2017 sono stati spesi € 750.343,89, importo inferiore al costo stimato di € 800.000,00 al momento del perfezionamento dell'atto programmatico del 2016.

Come si evince dal prospetto che segue, si tratta delle differenze tra l'ammontare delle risorse previste – sottratte dalla provvista del competente capitolo di bilancio 1700 già in sede di previsione di bilancio, rispettivamente, degli esercizi finanziari 2016 e 2017 – e l'ammontare delle risorse effettivamente impiegate per la copertura delle spese relative agli avanzamenti di fascia assegnati ai vincitori delle due citate selezioni:

Progressioni	Anno finanziario	Programmato	Speso	differenza
2016	2016	4.900.000	4.715.187,18	184.812,82
	2017	4.900.000	4.715.187,18	184.812,82
2017	2017	800.000	750.343,89	49.656,11
Totale				419.281,75



Come è noto all' Ufficio centrale di bilancio – che ha apposto il visto di regolarità amministrativo-contabile ai provvedimenti finali – le rappresentate differenze sono state accertate soltanto nel 2018, a causa delle questioni controverse insorte sulle regole della procedura e del protrarsi dei tempi per l'acquisizione dei pareri richiesti da questa Amministrazione al Consiglio di Stato, per prevenire ogni possibile contestazione in sede giurisdizionale.

Perciò, soltanto nel Fondo dell'anno corrente è stato possibile effettuare le dovute correzioni alle voci relative agli utilizzi per le PEO in essere, iscrivendo i costi effettivi delle due tornate di progressioni, 2016 e 2017, pari, rispettivamente a € 4.715.187,18 e a € 750.343,89. Di conseguenza, le differenze indicate nel prospetto vanno riscritte nella parte fissa e consolidata, dalla quale provengono e dalla quale non sono mai uscite, ogniqualvolta si provvede alla costituzione del Fondo risorse decentrate, così come si conviene per le altre voci stabili.

Non riconoscendole più nella ricostruzione “storica” del Fondo si determinerebbe, senza alcuna causa giustificatrice, un ulteriore taglio di valore pari a € **419.281,75**, non autorizzato né imposto da alcuna fonte normativa, che, reiterato di anno in anno, diventerebbe addirittura strutturale al pari di quello sopra ricordato.

In conclusione, le predette risorse – peraltro asseverate in sede di certificazione del Fondo risorse 2018 – vanno senz'altro considerate anche nella determinazione del Fondo annualità 2019.

2. Risorse PEO pregresse del personale cessato

Nella parte fissa del Fondo sono parimenti riassegnate le risorse (contabilizzate in negativo nella tabella di costituzione storica del Fondo) non più utilizzate per la copertura delle progressioni economiche orizzontali (PEO) a seguito della cessazione dei dipendenti sino ad allora beneficiari.

In verità non si tratta neppure di incrementi veri e propri (tanto che non sono contemplati tra gli incrementi all'art. 76, commi 1, 2 e 3 del CCNL 2016-2018), bensì di restituzione in disponibilità delle risorse di parte fissa del Fondo di amministrazione in precedenza vincolate alla copertura della spesa di progressioni economiche, per effetto della cessazione dal servizio dei dipendenti beneficiari di avanzamenti economici. Difatti, l'art. 6, comma 1, del CCNL del 21 febbraio 2001 come integrato dall'articolo 32, comma 3, del CCNL del 14 settembre 2007, prevede che: *“In caso di cessazione dal servizio a qualsiasi titolo, compreso il passaggio all'area della dirigenza, viene riassegnato al Fondo unico di amministrazione il differenziale tra la fascia retributiva posseduta all'atto della cessazione e la fascia retributiva iniziale del profilo di appartenenza”*.

Ne segue che sono risorse non soggette a taglio in nessun caso, perché tornano nella disponibilità del Fondo allorché cessa il vincolo di copertura dei costi di pregresse promozioni economiche.



Senonché l'Ufficio centrale di bilancio ammette l'imputazione al Fondo risorse decentrate 2019 delle risorse PEO riassegnate a seguito delle cessazioni al 31 dicembre 2017 (pari a € 596.470,59) ma “*esprime perplessità*” in ordine alla confluenza nello stesso Fondo delle analoghe risorse relative alle cessazioni verificatesi entro il 31 dicembre 2018.

In merito, la chiarezza della disposizione del Contratto collettivo vigente rende inutile ogni sforzo ermeneutico: tali risorse sono riassegnate al Fondo dell'anno successivo alla cessazione del personale a favore del quale erano state impegnate. Per contro, postergare di un anno – si propone di riassegnare le risorse in esame al Fondo 2020 – è applicazione che viola la norma del Contratto nazionale con conseguente danno ai diritti soggettivi sotesi.

Per quanto riguarda, infine, l'ammontare del recupero “*delle risorse PEO riassegnate e certificate da MEF-IGOP*” (CCNL 00/01, art.6, comma1)” si premette che la scrivente Amministrazione non è stata chiamata o messa in condizione di effettuare alcuna verifica sulla determinazione dell'importo. L'ammontare che si evince dagli atti di certificazione del FRD 2018 è di € 1.570.609,27.

3. Incrementi stabili: RIA, IA del personale cessato, dal 2018, risorse riassorbite del personale con assegno *ad personam*

Sono da annoverare altresì tra gli incrementi stabili – da considerare dunque nella parte c.d. fissa del Fondo – sia l'importo corrispondente alle retribuzioni individuali di anzianità (quota intera) sia quello corrispondente alle indennità di amministrazione o di ente non più corrisposti al personale cessato dal servizio. E, in entrambi i casi, i rispettivi importi confluiscono al Fondo dell'anno successivo, stante al chiarissimo dettato del citato art. 76 del CCNL 2016-2018 (in nulla innovando la identica previsione contenuta nei precedenti contratti collettivi nazionali di comparto).

Nello stesso Fondo dell'anno successivo alla cessazione confluiscono, nella parte c.d. variabile (sono, dunque, effettivamente *una tantum*) i c.d. ratei delle stesse voci (v. cit. art. 76, comma 4, lettera c), come impone il vincolo del Contratto collettivo nazionale, che non può essere revocato in dubbio.

Anche in questo caso, non riconoscere tali incrementi nel Fondo dell'anno successivo bensì in quello di due anni dopo le cessazioni del personale costituisce violazione della esplicita norma del Contratto nazionale.

Per quanto riguarda le risorse rubricate “*quote differenziali su assegno ad personam riassorbibile per sviluppi economici ex IPI di cui all'art. 76, comma 3, lettera d), del CCNL 2016-2018*” pari, rispettivamente, € 191.758,86 (anno 2017) e a € 57.222,73 (anno 2018), sono state inopinatamente ricollocate nella parte variabile del Fondo.

Anche in questo caso, l'equivoco è stato probabilmente provocato dall'inappropriata nomenclatura usata per identificare l'incremento in esame, che è senz'altro riconducibile alla categoria delle risorse riassorbite del personale di cui al comma 3, lettera d) del sopra citato art.76 del CCNL 2016-2018.



L'equivoco è risolto esaminando la documentazione prodotta a corredo, dalla quale si evince che tali incrementi sono conseguenza dell'applicazione del meccanismo del riassorbimento degli assegni *ad personam*, che opera anche a seguito dell'avanzamento di fascia economica.

Il personale beneficiario di detti assegni (perlopiù proveniente dal soppresso Istituto per la produzione industriale) che, nelle tornate di progressioni 2016 e 2017, ha conseguito l'avanzamento di fascia (coperto con la provvista del Fondo di amministrazione sino alla cessazione) si è visto ridurre l'assegno *ad personam*. I relativi risparmi confluiscono stabilmente nel Fondo risorse decentrate, a decorrere dal 2018.

Non si tratta, dunque, delle risorse variabili di cui al comma 4 della stessa disposizione, ma di "risparmi di spesa fissa", che confluiscono stabilmente nel Fondo risorse decentrate in ossequio alla innovativa disposizione dell'ultimo Contratto nazionale di lavoro del comparto funzioni centrali.

4. Risorse del personale trasferito

Parimenti non possono essere considerati incrementi *una tantum* le risorse provenienti da amministrazioni ed enti soppressi (Corpo Forestale dello Stato, Croce Rosse Italiana, EAV e ENIT), il cui personale è stato in via definitiva trasferito a questa Amministrazione ai sensi di disposizioni di rango primario.

Come avviene sempre nei procedimenti di tale natura, insieme alle risorse umane le norme stabiliscono anche il trasferimento stabile delle risorse finanziarie e, nella specie, di quote delle risorse dei fondi relativi al trattamento accessorio (cfr.: art. 1, co.423, L 190/2014; art. 30, co.2 e 3, D. Lgs. 165/2001; art. 12, co.3, ultimo periodo, D. Lgs. 177/2016; art 16, co.9, secondo periodo, decreto-legge 83/2014; art 1, co.96, legge 56/2014). L'acquisizione delle risorse finanziarie, ivi comprese quelle destinate al trattamento economico accessorio del personale proveniente dall'ente soppresso, è definitivo così come lo è la cessione dei relativi contratti individuali di lavoro.

Diversamente, se si ritenesse acquisizione valevole per una ed una sola annualità, non si comprende perché trattamento diverso e opposto hanno avuto ed hanno tuttora le risorse che questa Amministrazione ha trasferito verso i fondi del trattamento accessorio di altre amministrazioni (Presidenza, all'Agenzia della coesione economica, etc.) decurtate, anno per anno, dal proprio Fondo delle risorse decentrate.

5. Nuovo tetto al Fondo di amministrazione

Si afferma altresì la piena, attuale ed incondizionata operatività della disposizione di cui all'art.23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017.

Ma l'assunto non trova valido sostegno né nella lettera né nella ratio della norma, la cui efficacia è dichiaratamente temporanea e transitoria e certamente non può superare l'avvento dei nuovi contratti collettivi di lavoro dei comparti interessati, sottoscritti successivamente, nel 2018 e in corso di definizione anche nell'anno corrente, laddove sono stati previsti, come



auspicato dal Legislatore, misure di perequazione che le Parti hanno ritenuto opportuno introdurre.

Tant'è che con la legge 11 febbraio 2019, n. 12, è stato precisato che essa non opera, tra l'altro *“con riferimento: a) agli incrementi previsti, successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto n. 75 del 2017, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, a valere sulle disponibilità finanziarie di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165” (cfr. art.11).*

Deve negarsi invece che con essa sia stato introdotto un nuovo “tetto” ovvero “taglio” ai fondi del trattamento accessorio delle amministrazioni pubbliche, identico del tutto a quello introdotto dal Legislatore del 2010.

Difatti, ricordiamo a noi stessi che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 178 del 2015, ha ritenuto legittima la misura di sacrificio dei diritti dei lavoratori del settore pubblico, a suo tempo adottate, solamente in ragione della *“eccezionalità della situazione economica generale”*. L'eccezionalità è venuta meno a partire dal 2015, anno in cui è stato rimosso dallo stesso Legislatore il blocco delle retribuzioni, il cui perdurare per un tempo irragionevolmente lungo avrebbe potuto oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, come affermato dalla stessa Corte in altra nota sentenza (n.124 del 1991).

Per quanto riguarda le amministrazioni del comparto Funzioni locali la questione di massima è stata risolta dalla Sezione delle Autonomie n.19 del 9 ottobre 2018, che ha enunciato il principio di diritto secondo cui gli incrementi previsti dal nuovo CCNL Funzioni locali sottoscritto il 21 maggio 2018 *“non sono assoggettati ai limiti di crescita dei Fondi previsti dalla normativa vigente e, in particolare, al limite stabilito dall'art.23, comma 2, del decreto legislativo n.75/2017”*, in quanto *“le predette poste suscettive di incrementare stabilmente il Fondo risorse decentrate trovano la loro copertura nell'ambito delle risorse già destinate ai rinnovi contrattuali dai documenti di finanza pubblica e, di conseguenza, essendo già state quantificate in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio, non determinano effetti finanziari”*.

In attesa che analogo autorevole pronunciamento chiarificatore intervenga sull'identica questione dell'applicazione del CCNL del comparto Funzioni centrali sottoscritto il 12 febbraio 2018, la Scrivente ha nondimeno operato la riduzione del Fondo risorse decentrate 2019 (corrispondente a € 11.648.264,48) per una somma di € 1.840.952,21, riconducendolo al limite certificato 2016 pari a € 9.807.312.

6. Richiesta di assenso all'ulteriore corso dell'ipotesi di contratto decentrato

Sulla base delle esposte precisazioni e chiarimenti aggiuntivi, si chiede di voler esprimere parere favorevole all'ulteriore corso dell'accordo in esame assentendo la motivata proposta di costituzione del Fondo risorse decentrate quanto meno nei limiti della provvista del capitolo di bilancio 1700, pg.1 e pg.2, pari a complessivi € 10.001.942,45.



A tal fine, si trasmettono l'ipotesi di accordo sottoscritta, il prospetto riepilogativo del Fondo, la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento, quest'ultima opportunamente riformulata per recepire le considerazioni sopra illustrate, atti anticipati con precedente nota prot. n. 35287 del 16 ottobre 2019, riscontrata, senza repliche, dall'Ufficio centrale di bilancio in data 21 ottobre u.s.

Si rappresenta l'urgenza di concludere l'iter di certificazione, in corso dal 23 luglio 2019, stante la sopravvenuta necessità di quantificare entro breve termine (con provvedimento da adottare entro il 15 dicembre p.v.), sulla base dell'esito del presente procedimento, la consistenza delle risorse accessorie da trasferire al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, al quale sono state già trasferite le funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104.

Anche ai fini predetti, la nota e la documentazione a corredo è anticipata alle Amministrazioni che interverranno successivamente nel procedimento di cui all'art.40-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per doverosa informazione è portata a conoscenza delle Parti sottoscrittici dell'accordo in esame.

IL DIRETTORE GENERALE
(dott.ssa Barbara Luisi)