

Circ.Ass. 13/05/2016, n. 7

Art. 30, comma 7, della legge regionale n. 5/2014 e s.m.i. - Saldo anno 2015 del Fondo straordinario - Disposizioni attuative - Circ.Ass. n. 5/2016: chiarimenti ed integrazioni.

Pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. sic. 3 giugno 2016, n. 24.

Premessa

Com'è noto, con la [Circ.Ass. n. 5 dell'11 aprile 2016](#), lo scrivente Dipartimento ha emanato le disposizioni attuative per l'erogazione del saldo del contributo per l'anno 2015 del Fondo straordinario ex articolo 30, comma 7, della [legge regionale n. 5/2014](#).

Al riguardo, si rappresenta che mentre, da un lato, numerosi enti locali che accedono al Fondo straordinario hanno presentato, con le modalità richieste dalla citata [circolare n. 5/2016](#), l'istanza per l'erogazione del saldo 2015 del Fondo, altre amministrazioni locali, per altro verso, hanno chiesto chiarimenti o hanno contestato alcuni passaggi della stessa circolare.

Inoltre, l'ANCI Sicilia, con [nota del 27 aprile 2016](#), ha fatto presente che, a proprio avviso, l'applicazione della circolare menzionata rischierebbe di determinare conseguenze negative per i comuni, sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo della stessa possibile stabilizzazione dei lavoratori precari.

In sintesi, i principali punti problematici della circolare, evidenziati dagli enti, sono:

a) la richiesta regionale agli enti locali di utilizzare i risparmi realizzati sull'aggregato del personale nel bilancio 2015 per coprire, a proprio carico, ulteriori pagamenti a favore dei "lavoratori contrattisti", potrebbe comportare lo sfioramento del patto di stabilità o la violazione di specifici appostamenti finanziari disposti dalle norme di contabilità aggiornate dalle disposizioni sulla armonizzazione contabile (ad es. accantonamento delle spese accessorie per il personale in un fondo vincolato o reimputazione al fondo pluriennale vincolato);

b) la richiesta della Regione di acquisire, a consuntivo, i dati sui risparmi di bilancio 2015 sul complesso delle spese per il personale per farli utilizzare per l'ulteriore spesa, a carico dell'ente, in favore dei "contrattisti" - al fine di ridurre per una somma corrispondente l'erogazione del Fondo straordinario regionale - comporterebbe la creazione di un disavanzo di amministrazione, poiché gli enti locali avrebbero già accertato nei bilanci l'intero importo delle somme del Fondo riportate nel Dec.Ass. n. 156/S2 del 1° luglio 2015;

c) viene, infine, contestato il riferimento all'anno 2013, per il calcolo dei risparmi sul complesso delle spese del personale in relazione ai quali si determina il minore trasferimento del Fondo straordinario regionale.

1. Cenni preliminari sulla riforma del 2014

Preliminarmente, si ritiene opportuno evidenziare i principali contenuti innovativi della riforma regionale del 2014 in materia di precariato con esclusivo riferimento alla gestione del Fondo straordinario in parola.

Si ritiene opportuno ricordare ulteriormente, infatti, come lo scrivente Dipartimento regionale delle autonomie locali abbia una specifica competenza solo sulla gestione del Fondo straordinario ex art. 30, comma 7, della [legge regionale n. 5/2014](#) e non, certamente, sulla politica regionale generale per la materia del c.d. "precariato".

Con la riforma operata dall'articolo 30 della [legge regionale n. 5 del 28 gennaio 2014](#), il legislatore regionale ha radicalmente modificato i rapporti tra la Regione siciliana, da un lato, e gli enti utilizzatori e gli stessi lavoratori, dall'altro.

Infatti, con l'abrogazione - prevista al comma 6 dell'art. 30 citato - della precedente normativa recante misure in favore dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili, la Regione siciliana è sostanzialmente uscita da qualsiasi ipotesi di partecipazione, diretta o indiretta, nei rapporti contrattuali tra i lavoratori e gli enti utilizzatori.

Inoltre, con la riforma sopra citata - al fine di accompagnare comunque gli enti locali e non incidere negativamente sulle proroghe dei rapporti di lavoro, esplicitamente autorizzate e sostenute nella norma regionale - il Parlamento regionale ha previsto uno specifico intervento straordinario di soccorso finanziario ai bilanci degli enti utilizzatori dei lavoratori precari, con la creazione al comma 7 della norma in esame di un Fondo straordinario finalizzato a "... compensare gli effetti degli squilibri finanziari sul complesso delle spese del personale delle autonomie locali derivante dall'abrogazione delle disposizioni di cui al comma 6 ...". La norma specifica, poi, che le somme sono ripartite tra gli enti "... tenendo anche conto, fermo restando

la dotazione complessiva delle risorse, del contributo già concesso per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013."

In primo luogo, la riforma ha avuto l'importante effetto, per la Regione, di ricondurre ad un unico contesto giuridico e gestionale le diverse fattispecie che, in passato, avevano riguardato l'utilizzo dei finanziamenti per i "lavoratori contrattisti" degli enti locali.

In secondo luogo, come sopra ricordato, i trasferimenti regionali in parola sono stati qualificati come contributi finalizzati ai bilanci degli enti locali.

Per quanto sopra esposto, appare evidente che il legislatore regionale non ha voluto semplicemente sostituire - con una compensazione aritmetica - il contributo erogato sulla base della previgente normativa con un contributo di pari importo sul nuovo Fondo straordinario.

Alla luce di tali presupposti normativi, sull'applicazione della norma è intervenuto in modo sostanziale il Governo regionale che, nell'ambito della Conferenza Regione-autonomie locali, ha chiesto e ottenuto dalle rappresentanze degli enti locali la specificazione degli obiettivi del Fondo straordinario in parola. Infatti, con l'intesa sottoscritta il 10 dicembre 2014, è stato stabilito che:

"... i Comuni, per il tramite delle loro associazioni rappresentative, nel rispetto della normativa vigente, degli equilibri finanziari e delle loro necessità organizzative, si impegnano ad utilizzare i risparmi di spesa del personale per consentire una tendenziale riduzione, nel triennio 2014-2016, della spesa a carico del bilancio regionale per i lavoratori di cui al comma 7 dell'art. 30 della [legge regionale n. 5/2014](#)."

Da quanto esposto ne consegue che, per disposizione di legge e per effetto della relativa intesa politica tra il Governo regionale e le rappresentanze degli enti locali, nella gestione del Fondo occorre accertare - prima dell'erogazione finale del contributo al bilancio dell'ente - la possibilità per l'ente di utilizzare i propri risparmi sul complesso delle spese per il personale, al fine di ridurre di una quota corrispondente la spesa della Regione a carico del Fondo straordinario.

In conclusione, per una esplicitazione pratica del tema, pare opportuno evidenziare che, a seguito della riforma del 2014, nell'intervento finanziario degli enti utilizzatori dei c.d.

"lavoratori contrattisti" non vi è alcuna componente di anticipazione del contributo regionale a carico del Fondo straordinario. Al contrario, l'intervento regionale è disposto per "coprire" per quanto necessario e nel limite delle risorse disponibili, l'eventuale "disavanzo" sul "complesso delle spese del personale" dell'ente determinatosi a seguito delle proroghe dei contratti dei lavoratori a tempo determinato, dopo l'abrogazione delle disposizioni previgenti che prevedevano specifiche misure in favore dei lavoratori appartenenti al regime transitorio dei lavori socialmente utili.

2. Considerazioni sui punti contestati

Al fine di fornire i chiarimenti richiesti, si procederà per punti ad esaminare le questioni sollevate e riassunte in premessa

2.a - La richiesta regionale di utilizzare i risparmi comporterebbe uno sforamento del patto di stabilità dell'ente locale

Nel rispetto dei contenuti - sopra richiamanti - dell'intesa sottoscritta il 10 dicembre 2014, l'Amministrazione regionale non intende creare disavanzi nei bilanci degli enti utilizzatori e, ancora meno, costringerli a violare gli obiettivi assegnati dal patto di stabilità interno.

Si ricorda che già in occasione dell'erogazione del saldo 2014 del Fondo straordinario, a fronte di una specifica attestazione rilasciata dal sindaco e dal responsabile dei servizi finanziari del comune, lo scrivente Ufficio ha preso atto che i risparmi di spesa realizzati erano indispensabili per il rispetto del patto di stabilità; in tali casi l'Ufficio non ha operato la corrispondente riduzione sul saldo del contributo.

Pertanto, a parere della scrivente amministrazione, il dubbio sollevato non ha alcuna ragione di esistere.

Si sottolinea che, affinché lo scrivente ufficio possa prendere atto della situazione, il legale rappresentante dell'ente interessato deve, ovviamente, attestare - nelle modalità stabilite - che l'eventuale utilizzo dei risparmi realizzati nel 2015, per il pagamento di un'ulteriore quota a carico dell'ente degli oneri connessi ai contratti di lavoro in parola, potrebbe alterare gli equilibri di bilancio dello stesso ente.

Pertanto, nel rapporto informativo, già richiesto con la citata [circolare n. 5/2016](#) e che nel seguito si torna a richiedere, deve essere indicato sia il risparmio conseguito sul complesso delle spese per il personale, sia l'eventuale motivo sostanziale che non consente, sulla base di norme o obbligazioni, di utilizzarlo allo scopo di creare un risparmio sul Fondo straordinario regionale.

2.b - Il minore trasferimento regionale comporterebbe un disavanzo rispetto al contributo accertato in bilancio

La questione sollevata pare basarsi su una interpretazione non approfondita della norma e degli atti.

In primo luogo giova evidenziare che con il [decreto assessoriale n. 156](#) del 1° luglio 2015, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana parte I n. 33 del 14 agosto 2015, l'Amministrazione regionale si è limitata ad approvare il piano programmatico di riparto del Fondo straordinario, basato sull'aggiornamento dei dati relativi ai lavoratori contrattisti in servizio, non operando alcuna assegnazione di risorse a favore degli enti utilizzatori. Si ricorda ancora che l'art. 3 dello stesso decreto prevede che:

"... l'erogazione della quota del Fondo di cui all'art. [30, comma 7](#), della [legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5](#) e s.m.i., nel limite massimo del corrispondente importo indicato per ciascuna autonomia locale nell'apposita colonna dell'allegato quadro prospettico "All. A" facente parte integrante del presente decreto, al netto delle eventuali anticipazioni erogate ai sensi del comma 7-bis del medesimo articolo, resta subordinata, in ogni caso, alla disponibilità complessiva delle risorse autorizzate dall'art. [30, comma 8](#) della [legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5](#) e s.m.i., alla presentazione di apposita istanza di parte attestante lo squilibrio finanziario sul complesso delle spese del personale, nonché alla trasmissione delle informazioni necessarie ai fini delle verifiche istruttorie previste dalla legge."

Inoltre, pare opportuno evidenziare che già con la circolare n. 6 del 15 giugno 2015 lo scrivente Dipartimento aveva chiarito che, per l'erogazione dell'acconto 2015 del Fondo, era necessario acquisire una dichiarazione del legale rappresentante dell'ente utilizzatore del personale contrattista dalla quale evincere:

"la quantificazione dell'importo presuntivo dello squilibrio finanziario sul complesso delle spese del personale dell'ente per l'anno 2015, da determinare tenuto conto della previsione del periodo di lavoro che sarà espletato da ogni singolo lavoratore con contratto a tempo determinato nell'anno 2015 - rapportato al relativo importo afferente il contributo annuo erogato dalla Regione al 31 dicembre 2013 - al netto della previsione delle eventuali detrazioni per economie sul complesso delle spese del personale (come indicato al punto 2.1 della [circolare n. 2/2015](#)) nonché delle eventuali detrazioni afferenti i risparmi di spesa derivanti dall'ipotesi di mancato utilizzo della risorsa assunzionale relativa alle cessazioni del personale di ruolo negli anni precedenti."

Da queste ampie citazioni di precedenti disposizioni dello scrivente ufficio ancora oggi attuali, emerge chiaramente che sono state emanate, per tempo, istruzioni in merito alla necessità per gli enti utilizzatori dei "lavoratori contrattisti" di operare delle specifiche valutazioni per la previsione di bilancio sullo squilibrio finanziario oggetto della compensazione da parte del Fondo straordinario regionale.

L'eventuale sbrigativa pratica di accertare sul bilancio dell'ente locale interessato, senza approfondimenti, l'intera somma oggetto di riparto programmatico con il Dec.Ass. n. 156/2015, non può essere certamente addebitata alla Regione siciliana. A parere della scrivente Amministrazione, una sana ed efficace gestione del bilancio dell'ente dovrebbe condurre i soggetti responsabili a valutare, per tempo, gli effetti cogenti della norma regionale di riferimento.

Pertanto, a parere dello scrivente ufficio, non risulta accettabile il tentativo di bloccare eventuali risparmi di bilancio sul complesso delle spese per il personale, solo perché nel corso del 2015 l'ente ha imprudentemente accertato in entrata l'intera quota del Fondo oggetto del piano programmatico di riparto.

2.c - Riferimento all'esercizio finanziario 2013 per calcolare i risparmi sul complesso delle spese per il personale

Il riferimento ai risultati di gestione dell'anno 2013 e il confronto con l'esercizio finanziario 2015 è certamente utile a livello di analisi.

Per quanto sopra ricordato sulla natura del Fondo e sui contenuti dell'intesa, invece, non appare corretto individuare i risparmi degli enti utilizzatori con una semplice sottrazione tra le spese per il personale dell'anno 2013 e quelle dell'anno 2015.

Pertanto, con la presente disposizione si procederà a modificare tale indicazione contenuta nella [circolare n. 5/2016](#) e lo schema di dichiarazione ivi allegato.

3. Disposizioni attuative per l'erogazione del saldo 2015 per i comuni in dissesto e le ex province regionali

Com'è noto, con le disposizioni dell'art. 6, comma 9, della [legge regionale n. 9/2015](#) il legislatore regionale ha previsto per l'anno 2015 l'erogazione di ulteriori contributi regionali - aggiuntivi a quelli dovuti dal Fondo straordinario - per i bilanci dei comuni in dissesto e delle ex Province regionali in relazione agli oneri connessi al "personale contrattista". Ciò allo scopo di soccorrere enti con una conclamata crisi finanziaria, che poteva incidere sulla continuità dei rapporti di lavoro.

Coerentemente con tali disposizioni legislative, non si applicheranno riduzioni nell'erogazione del saldo 2015 del Fondo straordinario ai comuni in dissesto e ai Liberi Consorzi comunali beneficiari degli interventi previsti rispettivamente nel decreto n. 286/S2 e nel decreto n. 287/S2, entrambi del 16 novembre 2015.

4. Disposizioni correttive ed integrative della [circolare n. 5/2016](#) per la presentazione dell'istanza di saldo 2015

Tenendo conto di quanto sopra esposto, si riportano di seguito le disposizioni per la presentazione dell'istanza di saldo del Fondo straordinario in oggetto, contenute nella [circolare n. 5/2016](#), opportunamente modificate ed integrate.

Ai fini dell'erogazione del saldo 2015 della quota del Fondo straordinario ex art. 30, comma 7, della [legge regionale n. 5/2014](#), è necessario acquisire la quantificazione dello "squilibrio sul complesso delle spese del personale" per l'esercizio finanziario 2015 per ciascun ente interessato.

Pertanto, l'ente dovrà comunicare se le risorse disponibili sul proprio bilancio siano state sufficienti a finanziare tutte le spese previste per il personale, comprese quelle derivanti dall'abrogazione delle norme indicate al comma 6 del citato art. 30.

In particolare, in relazione alle proroghe dei contratti dei "lavoratori contrattisti" si deve specificare l'ammontare delle spese di cui effettivamente l'ente si fa carico e il contributo annuale chiesto al Fondo straordinario, con riferimento ai contratti di lavoro in essere e al periodo di vigenza contrattuale, tenendo conto del tetto massimo di contribuzione indicato nel D.A. n. 156/S2 dell'1 luglio 2015, che è commisurato al contributo erogato dalla Regione per ogni singolo lavoratore alla data del 31 dicembre 2013.

Nello specifico, con riferimento alle modalità operative del computo dello squilibrio finanziario indicato dalla norma - posto che risparmi/economie conseguite dall'ente sul "complesso delle spese del personale" (comprese le risorse assunzionali inutilizzate appostate nel bilancio), quantificate alla data di chiusura dell'esercizio finanziario 2015, dovrebbero ridurre per un pari importo il limite massimo del riequilibrio finanziario garantito dal Fondo straordinario in argomento - si dovrà comunicare l'ammontare dei risparmi/economie sul complesso delle spese del personale utilizzabili per l'ulteriore pagamento, a carico dell'ente, degli oneri relativi ai contratti per il 2015 e l'ammontare di risparmi/economie riferiti allo stesso aggregato non utilizzabili a tale fine.

Il contributo a saldo sarà determinato detraendo, dal limite massimo del contributo del Fondo previsto dal decreto n. 156/S2 del 1° luglio 2015, l'importo relativo all'anticipazione erogata e la somma dei risparmi/economie utilizzabili allo scopo sopra indicato comunicati dall'ente.

Per quanto riguarda risparmi/economie non utilizzabili per ulteriori pagamenti ai "lavoratori contrattisti" - rispetto a quanto già a carico dell'ente alla data del 31 dicembre 2013 - nel rapporto informativo sotto richiesto dovrà essere analiticamente attestato il motivo (es. rispetto del patto di stabilità) che non rende utilizzabile la somma allo scopo.

Come già rappresentato con la circolare n. 6 del 15 giugno 2015, nel caso in cui l'ente locale interessato al saldo abbia fatto ricorso al Fondo di rotazione ed attivato la procedura di riequilibrio finanziario, prevista dall'art. 243-bis del [D.Lgs. n. 267/2000](#), le somme vincolate per il rispetto delle misure di razionalizzazione della spesa previste dal Piano Pluriennale di riequilibrio adottato, ove afferenti ai risparmi di spesa del personale, non dovranno essere

considerate ai fini della riduzione, per l'anno 2015, del concorso della Regione siciliana al compenso degli effetti dello squilibrio finanziario di cui all'art. 30, comma 7, della [legge regionale n. 5/2014](#) e s.m.i. Anche in questo caso, l'ente dovrà fornire nel rapporto informativo una motivazione analitica sui motivi per cui tali somme non risultano utilizzabili ai fini della riduzione del trasferimento del Fondo straordinario regionale.

Ciò posto, si invitano gli enti interessati all'erogazione del saldo della quota del Fondo straordinario per l'anno 2015, a presentare apposita istanza redatta utilizzando il modello che si allega alla presente (all. A della presente circolare), che deve essere sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente, dal responsabile del settore del personale e dal responsabile del settore finanziario.

Contestualmente, si chiede di produrre, per le necessarie verifiche istruttorie i seguenti atti da allegare all'istanza, sottoscritti dal Legale rappresentante dell'Ente, dal Responsabile del settore del personale e dal Responsabile del settore finanziario:

1. un prospetto contenente il dato relativo ai "lavoratori precari" appartenenti al bacino dei lavoratori socialmente utili di cui alle leggi regionale n. 85/1995 e n. 16/2006 e s.m.i., ovvero alla [legge regionale n. 21/2003](#) e alla [legge regionale n. 27/2007](#) e s.m.i. nonché all'art. 12 della [legge regionale n. 13/2009](#), in servizio nel 2015. Al fine di consentire l'aggiornamento degli archivi informatici del Dipartimento, si invitano gli enti interessati a utilizzare il prospetto allegato (all. B della presente circolare), da trasmettere con l'istanza, oltre che in formato cartaceo opportunamente sottoscritto, anche in formato digitale xls. Nel prospetto si devono specificare:

a. le coordinate principali per ogni lavoratore, con i riferimenti normativi alla base dei contratti sottoscritti, il periodo di servizio nel 2015 e, se del caso, la data dalla quale il soggetto - fuoriuscito dai benefici dei limiti d'impegno quinquennali disposti dal Dipartimento regionale lavoro - è diventato oggetto d'interesse per il Fondo straordinario;

b. le cessazioni intervenute nell'anno 2015 - con riferimento alla platea del personale con contratto a tempo determinato alla data del 31/12/2013 - con la relativa data di cessazione (da inserire nella colonna "annotazioni"), al fine della rideterminazione della quota parte del trasferimento del Fondo;

c. l'ammontare complessivo del contributo erogato dalla Regione alla data del 31 dicembre 2013 per ogni lavoratore.

2. una relazione, qui denominata rapporto informativo, contenente l'indicazione puntuale di risparmi/economie realizzate nel 2015 sul "complesso delle spese del personale" che l'ente non ritiene utilizzabili per pagare un'ulteriore quota degli oneri relativi al "personale contrattista" in servizio nello stesso anno. Per ciascuna voce dovrà essere indicato il motivo cogente che non rende utilizzabile allo scopo il risparmio o l'economia rilevata. Si chiede cortesemente, inoltre, di riferire in tale rapporto - a titolo meramente ricognitivo - sull'ammontare delle risorse assunzionali disponibili in base alle cessazioni degli anni 2013, 2014 e 2015.

3. a fini ricognitivi, un prospetto relativo alla situazione contrattuale di ogni singolo lavoratore, specificando la norma di riferimento per la contrattualizzazione, le prestazioni orarie previste, ecc. Al fine di consentire l'aggiornamento degli archivi informatici del Dipartimento, si invitano gli enti interessati ad utilizzare il prospetto allegato (all. C della presente circolare), da trasmettere con l'istanza, oltre che in formato cartaceo, anche in formato digitale xls.

Per il rispetto del principio di equità, gli enti utilizzatori che hanno già presentato l'istanza in base alla [circolare n. 5/2016](#) dovranno provvedere a trasmetterla nuovamente rispettando le indicazioni sopra fornite.

Le istanze, con i relativi allegati dovranno essere trasmesse al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: dipartimento.autonomie.locali@certmail.regione.sicilia.it.

Resta inteso che, nell'ambito dei compiti di vigilanza e controllo ascriviti al Dipartimento regionale delle autonomie locali, i dati trasmessi potranno essere oggetto di verifica.

Si rappresenta, infine, che le somme erogate a titolo di anticipazione della quota per l'esercizio finanziario 2015 del Fondo straordinario, qualora eccedenti l'effettivo contributo annuo dovuto dal Fondo stesso, saranno oggetto di recupero o mediante versamento effettuato dall'Ente sul capitolo di entrata del bilancio regionale n. 3848, capo 17, o mediante compensazione finanziaria a valere sui trasferimenti ordinari della Regione (si veda la circolare n. 6 del 15

giugno 2015 riguardante le modalità attuative della liquidazione dell'anticipazione della quota del Fondo).

Eventuali chiarimenti sulle presenti disposizioni attuative potranno essere richiesti al personale del Servizio 2 "Assetto organizzativo e funzionale degli enti locali" del Dipartimento regionale autonomie locali, i cui riferimenti vengono di seguito riportati:

Ardilio Giuseppina	tel. 091 7074295;
Romano Ornella	tel. 091 7074316;
Semilia Gaetana	tel. 091 7074676.

La presente circolare, unitamente alla relativa modulistica allegata, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana e resa disponibile nel sito internet del Dipartimento regionale delle autonomie locali.