

Tutti i blocchi previsti per il trattamento accessorio

di Gianluca Bertagna *

Anche se probabilmente non è stata ancora scritta la parola "fine" è giunto il momento di tirare le fila sulle voci da includere o escludere dal campo di applicazione del comma 2-bis dell'art. 9 del decreto n. 78/2010. Il secondo anno per il contingentamento e la riduzione del trattamento accessorio è già iniziato ma non si fermano le interpretazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti che, interpellate dagli enti locali, esaminano il contesto in cui operare

Premessa

L'entrata in vigore dell'art. 9, comma 2-bis, del Dl n. 78/2010 ha modificato per il triennio 2011-2013 la **modalità di costituzione ed utilizzo del fondo delle risorse decentrate**.

Riportiamo il testo della disposizione per qualche considerazione a livello generale. Successivamente ci fermeremo ad analizzare le singole voci che potrebbero essere interessate dal blocco e dal taglio previsti.

Dl n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010, art. 9, comma 2-bis

A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.

Ci siamo già soffermati sul n. 11/12 del 2011 di questa Rivista (G. Bertagna, *Enti locali: emergenza fondo risorse decentrate*, pagg. 31 e seguenti), su alcuni aspetti, ma alla luce di alcune deliberazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti, è necessario riprendere in mano la situazione.

Sempre a livello generale ricordiamo che è intervenuta sulla questione la **Ragioneria generale dello Stato**, la quale nella circolare n. 12/2011 (anche se non destinata agli enti locali)

ha precisato: *"per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del Dl n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133/2008.*

Il fondo così costituito per ciascuno

degli anni 2011-2012-2013, nel caso superi il valore del fondo determinato per l'anno 2010, va quindi ridotto a tale importo".

L'oggetto della norma

Nessun riferimento alla parola "fondo" è contenuto nella disposizione. Il legislatore si preoccupa di **contingentare e ridurre l'ammontare destinato annualmente al trattamento accessorio del personale** anche di livello dirigenziale.

È inevitabile che ciascuna amministrazione dovrà fare riferimento alle regole contenute nel proprio comparto.

Nello specifico, **per gli enti locali senza la dirigenza**, vi è la casistica della **retribuzione (posizione + risultato) degli incaricati di posizione organizzativa** che, di fatto, non è **finanziata** dal fondo delle risorse decentrate, bensì **dal bilancio**.

Lo schema nella pagina seguente rappresenta quindi il punto di domanda sulla questione.

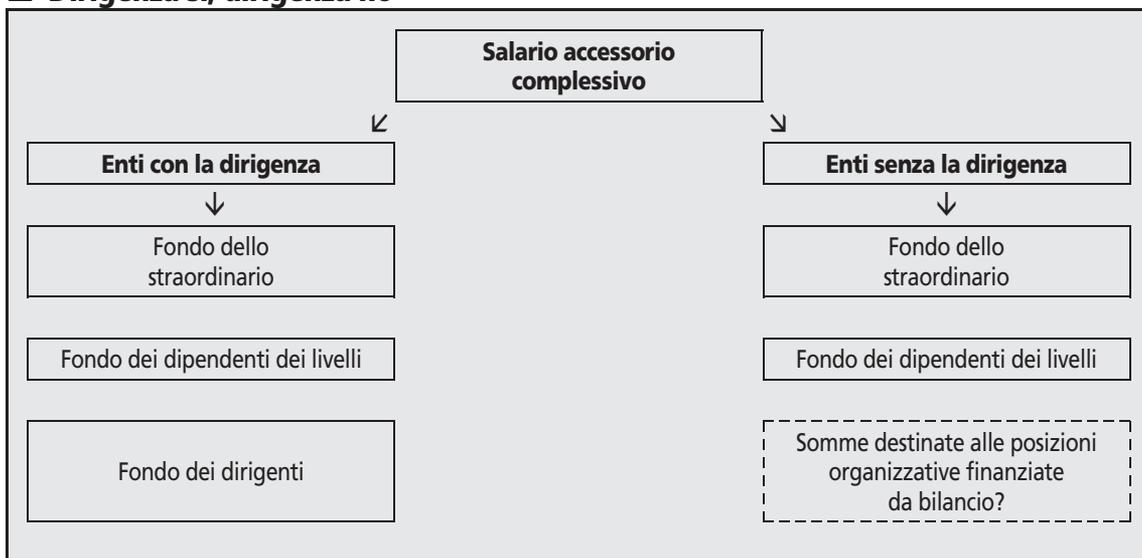
Per chi scrive non vi è dubbio che **anche tale voce stipendiale rientri nel campo di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis**.

Le posizioni organizzative

Proprio uno dei principali dubbi che hanno colpito gli operatori degli enti locali riguarda la **possibilità di incrementare, nel triennio**

* Consulente Enti locali

□ **Dirigenza sì, dirigenza no**



2011-2013, la retribuzione di posizione (e di conseguenza la potenziale retribuzione di risultato) dei dipendenti incaricati di posizione organizzativa.

La questione si risolve sotto **due aspetti**.

Il primo aspetto...

Dal punto di vista del singolo dipendente, il riferimento è all'**art. 9, comma 1, del DI n. 78/2010** che prevede che il trattamento economico del singolo lavoratore non possa essere superiore a quanto ordinariamente spettante nell'anno 2010. Lo stesso comma prevede però un'**eccezione**, ovvero *"il conseguimento di funzioni diverse"*. Quindi, un dipendente può di fatto godere di un **incremento di retribuzione di posizione organizzativa, ma solamente se la stessa è correlata a funzioni diverse**.

Si ricorda peraltro che l'importo da attribuire ad una posizione organizzativa non dipende dal nome del soggetto che ricopre quel posto, ma da un'**attenta pesatura dell'area** (non della persona) effettuata dal Nucleo di valutazione (oppure Oiv) sulla base di criteri oggettivi predefiniti (c.d. pesatura a freddo).

... e il secondo

La seconda norma che impatta sulla questione è quella del **comma 2-bis del medesimo art. 9 del DI n. 78/2010**. In questo caso si precisa che il totale del trattamento accessorio di ciascun ente non può essere superiore all'importo complessivo del 2010. Quindi, essendo la **retribuzione di posizione e di risultato** trattamento accessorio (su questo nessun dubbio: art. 10 del Ccnl 31 marzo 1999), le stesse voci retributive **vanno conteggiate anche al fine del rispetto di tale vincolo**. E questo a prescindere che il finanziamento sia nel fondo (enti con dirigenza) o sul bilancio (enti senza la dirigenza).

Le voci oggetto di blocco

Dopo queste precisazioni, ci concentriamo sul **concetto di "trattamento accessorio"** per verificare se è possibile escludere da questo aggregato qualche particolare voce.

La disposizione della Manovra estiva 2010, dal punto di vista letterale, non lascia via di scampo. **Tutte le risorse, nel loro ammontare, non possono quindi essere superiori rispetto all'anno 2010** valutate nell'importo complessivo. Il **blocco** sembra quindi estendersi **sia alle ri-**

sorse stabili che a quelle variabili.

Come noto, infatti, di anno in anno le amministrazioni locali possono valutare la possibilità di **integrare la parte stabile del fondo con alcune voci a carattere variabile**. L'art. 40 del Dlgs n. 165/2001 detta le regole per tali integrazioni. Le maggiori somme potranno essere rese disponibili solo **nel rispetto del patto di stabilità**, nel rispetto delle norme sul **contenimento delle spese di personale** e nel rispetto di analoghi strumenti di controllo della spesa. In quest'ultima definizione possiamo senza dubbio far rientrare anche l'obbligo di mantenere il rapporto tra spese di personale e spese correnti al di sotto del 50%.

Solo dopo che è stato verificato il rispetto di questi rigidi paletti è possibile ipotizzare **incrementi di parte variabile del fondo**, i quali potranno avvenire a condizione che:

- siano rispettate tutte le **disposizioni di natura contrattuale** che legittimano tali comportamenti;
- l'**ammontare complessivo del fondo** non sia superiore a quello dell'anno 2010.

Tra le voci di natura discrezionale maggiormente utilizzate dagli enti locali ricordiamo quelle previste al-

l'art. 15, commi 2 e 5, del Ccnl 1° aprile 1999. Non vi è quindi alcun dubbio che, essendo tale integrazione di natura altamente discrezionale, la stessa non può che essere valutata attentamente ai fini del rispetto dell'art. 9, comma 2-bis.

Rimangono però **alcuni dubbi su altre voci di natura variabile.** Le esaminiamo di seguito nel dettaglio.

Progettazioni interne e compensi per l'avvocatura interna

Entrambe queste voci, a parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, sono **da escludersi dal campo di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del Dl n. 78/2010.**

Le motivazioni sono contenute e dettagliate nella deliberazione n. 51/2011. I giudici ritengono che le somme destinate alla **progettazione di opere pubbliche** sono correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisca ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti.

Caratteristiche analoghe presentano le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le **prestazioni professionali dell'avvocatura interna** (comunale/provinciale), in quanto, anche in questo caso, si tratta di prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ici e sponsorizzazioni

Alle sezioni riunite era, però, stata

posta anche la questione dell'**inclusione o meno del blocco dei compensi** destinati al personale dipendente per le attività relative al recupero Ici e per le sponsorizzazioni.

In questi casi i magistrati contabili hanno, invece, ritenuto che essi **devono essere computati ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa** dall'art. 9, comma 2-bis, citato, in quanto, a differenza delle risorse destinate ai progettisti interni e agli avvocati comunali/provinciali - attività qualificate dalle specifiche caratteristiche sopra ricordate - sono **potenzialmente destinati alla generalità dei dipendenti**

dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.

Casistiche analoghe

Le **altre tipologie di incremento di parte variabile del fondo** non sono state analizzate dalle sezioni riunite della Corte dei conti. Infatti, all'interno della deliberazione n. 51/2011 si legge: *"Tra quelle individuate dalla Sezione regionale rimettente [...]".* In questo momento, quindi, ci si è fermati solamente a queste considerazioni.

Partendo però dalle conclusioni poco sopra riportate, possiamo altresì giungere, per analogia, a ritenere **esclusi dall'art. 9, comma 2-bis, i seguenti emolumenti.**

Descrizione	Motivazione
Incentivi per la pianificazione. Diritti e oneri destinati a finanziare l'attività istruttoria connessa al rilascio delle concessioni in sanatoria, per progetti finalizzati da svolgere oltre l'orario di lavoro ordinario.	Tutte queste fattispecie sono caratterizzate dal fatto che si tratta di <i>"risorse finalizzate a incentivare prestazioni [...] professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica"</i> e che in mancanza di tali professionalità, gli enti <i>"dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio"</i> .
Diritti di rogito per vice segretari.	

Sempre con un ragionamento simile, **potrebbero invece ritenersi incluse le casistiche disciplinate**

dall'articolo 4, comma 4, del Ccnl 5 ottobre 2001, e precisamente:

Descrizione	Motivazione
Proventi derivanti da convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari.	In analogia con quanto ritenuto dalla Corte per i proventi da sponsorizzazioni, considerando che la fonte normativa è la medesima (art. 43 della legge n. 449/1997), è da concludersi che anche i suddetti proventi siano soggetti alle limitazioni.
Contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali.	

Altre voci

Riportiamo di seguito una tabella riassuntiva contenente le successive **analisi effettuate dalle sezioni regionali della Corte dei conti su**

incrementi variabili del fondo delle risorse decentrate non rinvenibili, nemmeno per analogia, dalle conclusioni delle sezioni riunite.

Altre risorse decentrate: rilevanza ai fini dell'art. 9, comma 2-bis	
Compensi per le attività di censimento (Istat).	- Inclusi per Corte Toscana, delibera n. 291/2011; - Esclusi per Corte Lombardia, delibera n. 550/606/607 del 2011 e Liguria n. 85/2011.
Incrementi ai sensi dell'art. 15, commi 2 e 5.	Inclusi nel blocco, Corte Piemonte nn. 57 e 127 del 2011.
Utilizzo art. 208 del codice della strada per potenziamento attività di polizia locale.	Incluse dalle sezioni regionali del Veneto, Piemonte, Lombardia, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Puglia; Escluse da Corte Liguria e Marche.
Economie anno precedente.	-Escluse per Corte Puglia, deliberazione n. 58/2011, e Corte Toscana, deliberazione n. 519/2011; -Incluse per Corte Veneto, deliberazione n. 285/2011, e Corte Lombardia, deliberazioni nn. 609-635 del 2011.
Economie fondo straordinario.	Incluse per Corte Veneto, n. 285/2011, e Corte Toscana, n. 519/2011

I compensi Istat

Abbiamo già avuto modo di precisare nel n. 11/12 del 2011 di Guida al Pubblico impiego (si veda *supra*) di come siano **più convincenti le tesi che portano all'esclusione dei compensi per le attività di censimento dal campo di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis**. A parere di chi scrive, infatti, si tratta di somme per le quali l'amministrazione svolge **esclusivamente attività di "partita di giro"**, trattandosi di somme *"autotalimentate ed autofinanziate"*.

Inoltre non si può dimenticare che **tali somme sono già state stanziare nel bilancio dello Stato e quindi già conteggiate agli scopi dei saldi della finanza pubblica** e, infine, che le stesse non presentano margini di discrezionalità, essendo già stato definito l'importo da erogare alle singole amministrazioni. E ancora: poiché le stesse spese sono state specificatamente escluse sia dei limiti del patto di stabilità che dalle norme sul contenimento delle spese di personale, risulta chiaro come il legislatore abbia posto una **particolare attenzio-**

ne a tali emolumenti, affinché non vi siano ostacoli né allo svolgimento delle attività censuarie e neppure alla liquidazione delle somme spettanti.

Le economie da anni precedenti

Certamente **più delicata la questione dell'inclusione o meno nel blocco** delle risorse che derivano dalle economie del fondo dell'anno precedente. Le sezioni regionali della Corte dei conti sono ad un **punteggio di "due pari"** e le motivazioni sembrano reggere in entrambe le direzioni. Il **collegio della Puglia**, ad esempio, ritiene di convenire con la tesi secondo la quale **dal tetto 2010 debbano rimanere esclusi i residui venutisi a determinare negli anni precedenti**. Con ciò si intende che il legislatore, ancorando il monte-risorse raggiungibile nel 2011 al *"corrispondente importo dell'anno 2010"*, ha inteso fissare un parametro certo, che dovrà dunque intendersi depurato da ogni *"aggiunta"* derivante da residui degli anni pregressi. I residui 2009, dunque, non potranno essere computati nel calcolo del *"tetto"*

2010; ragionando nella medesima direzione, dunque, **anche i residui del 2010, da riportare nel 2011, non dovranno essere considerati**.

Affermano invece i **giudici della Lombardia**: se la norma contrattuale non è idonea a derogare alla disciplina imperativa introdotta dal DI n. 78/2010, nel senso di consentire un incremento delle risorse destinate ai trattamenti accessori rispetto a quelle previste per il 2010, ciò peraltro non significa parametrare le risorse disponibili su quelle effettivamente utilizzate: la previsione contrattuale appare conforme a quella normativa nel senso di **individuare quale parametro delle risorse "spendibili" quelle che nell'anno precedente erano stanziare**, anche se poi non effettivamente erogate (non è invece conforme al dettato normativo utilizzare come parametro la somma delle risorse stanziare con quelle non utilizzate).

I piani di razionalizzazione

Sul numero 2/2012 di Guida al Pubblico impiego (G. Bertagna, *Limitazioni al lavoro flessibile anche per gli enti locali*, pagg. 16 e seguenti) è stata analizzata nel dettaglio la **possibilità di incrementare il fondo delle risorse decentrate** così come previsto dall'art. 16, commi 4, 5 e 6, del DI n. 98/2011.

Una delle domande più frequenti sull'argomento è la **questione se tali somme**, che in parte potranno andare ad integrare il fondo delle risorse decentrate, **siano nel limite di cui all'art. 9, comma 2-bis, del DI n. 78 del 2010** ovvero siano incluse nel blocco del salario accessorio rispetto a quello dell'anno 2010.

Al momento in cui andiamo in stampa, non rileviamo interpretazioni da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti.

Con molta cautela, chi scrive ritiene che ci possano essere seri motivi per poter escludere tali risorse dal campo

**DI n. 98/2011,
art. 16, commi 4, 5 e 6**

Entro il 31 marzo di ogni anno le pubbliche amministrazioni (anche province, comuni ecc.) possono adottare piani triennali di:

- razionalizzazione e riqualificazione della spesa;
- riordino e ristrutturazione amministrativa;
- semplificazione e digitalizzazione;
- riduzione dei costi della politica e di funzionamento, (compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche).

I piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.

Le eventuali economie effettivamente realizzate possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50%, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 % destinato all'erogazione dei premi previsti dall'art. 19 del Dlgs n. 150 del 27 ottobre 2009 (fasce di merito).

I risparmi conseguiti sono utilizzabili solo se, a consuntivo, è accertato, per ogni anno, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e vengono realizzati i conseguenti risparmi.

I risparmi sono certificati dai competenti organi di controllo.

di applicazione dell'art. 9, comma 2-bis.

Tali motivi si possono così riassumere:

a) il contenuto della norma. L'art. 16, comma 5, del DI n. 98/2011 recita "le eventuali economie **aggiuntive** effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmen-

te, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato all'erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del Dlgs n. 150 del 27 ottobre 2009";

b) applicazione del principio della **lex posterior derogat priori**, cioè del criterio cronologico utilizzato per la risoluzione dei contrasti tra norme di legge. Non ci sono dubbi sul fatto che il DI n. 98/2011 sia successivo al DI n. 78/2010;

c) il contenuto dell'art. 6, comma 1, del Dlgs n. 141/2011 che prevede testualmente: "Ai fini previsti dalle citate disposizioni, **nelle more dei predetti rinnovi contrattuali, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive** destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del DI n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011";

d) la circolare n. 13 dell'11 novembre 2011 del dipartimento Funzione pubblica, che porta come oggetto "Indicazioni per la destinazione alla contrattazione integrativa delle economie dell'art. 16 del DI n. 98 del 2011". La circolare, in almeno due passaggi, lascia intendere che le eventuali economie derivate dall'applicazione dei Pdr "**sono immediatamente destinabili** dalle amministrazioni al finanziamento della contrattazione integrativa" (cfr. pag. 6) o che "la possibilità di incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa... **rispetto a quelle previste dalla normativa vigente**" (cfr. pag. 4).

Considerazioni a favore non mancano. Ora attendiamo la Corte dei conti. ■