

Numero 42
Giugno 2011



Gli
approfondimenti
di **Publika**

QUESTIONI VARIE
SUL SALARIO ACCESSORIO
DEI DIPENDENTI
DEGLI ENTI LOCALI

A cura di

Gianluca Bertagna

www.publika.it

Per ricevere questi approfondimenti gratuiti inviare una mail a info@publika.it

QUESTIONI VARIE SU SALARIO ACCESSORIO

A cura di Gianluca Bertagna

In attesa di avere ulteriori (e si spera definitivi) chiarimenti sulle reali modalità di calcolo del fondo dell'anno 2011 e delle relative movimentazioni a seguito di cessazioni/assunzioni di dipendenti, riportiamo in questo Approfondimento alcune tematiche sempre attuali in materia di contrattazione integrativa decentrata e salario accessorio.

Gianluca Bertagna

SOMMARIO

1. LO STATO DELLA RIFORMA BRUNETTA.....	2
2. LE VOCI DEL BLOCCA-FONDO.....	2
3. L'INCREMENTO DELLO 0,20% M.S. 2001 PER LE ALTE PROFESSIONALITÀ.....	5

1. LO STATO DELLA RIFORMA BRUNETTA

Allo stato attuale e dopo più di un anno dall'entrata in vigore della Riforma Brunetta è difficile ipotizzare quello che sarà nel concreto la contrattazione nazionale ed integrativa nei prossimi anni.

Anche i Tribunali del Lavoro non sono concordi sull'effettiva immediata applicabilità delle norme contenute nel decreto.

A parere di chi scrive, da un'attenta analisi di tutto l'impianto della Riforma ed in particolar modo con riferimento all'art. 65, si ritiene che vi sia la necessità di un periodo di transizione, fino almeno a quando i contratti nazionali non ritorneranno ad esaminare le materie della premialità (e con il DI n. 78/2010 questo non avverrà prima del 2013).

Nessuna norma ha di fatto disapplicato le norme dei contratti nazionali vigenti e poiché l'art. 40 del D.lgs. 165/01 obbliga le amministrazioni pubbliche a "fare contrattazione integrativa" nei limiti delle leggi e dei contratti, non rimane altra strada che attenersi nel dettaglio a tali indicazioni.

Lo stesso art. 65 della Riforma precisa tra l'altro che per gli enti locali i contratti integrativi vigenti rimangono validi fino al 31.12.2012. Di conseguenza sembra più corretta un'interpretazione che lascia invariate le vigenti modalità di erogazione del salario accessorio riassunte dall'art. 17 del Ccnl 1.4.1999 e successive modificazioni così come dettagliate a livello di ente locale con la propria contrattazione.

In ogni caso si deve evidenziare che tutti gli istituti aventi carattere di indennizzo (turno, maneggio lavori, rischio, disagio, ecc.) o remunerativo di particolari funzioni o attività (specifiche responsabilità, recupero evasione ICI, progettazione opere pubbliche, ecc.) non sono messi in discussione dalla riforma Brunetta.

L'intervento normativo incide solo sugli istituti a carattere premiante (la retribuzione di risultato e la cosiddetta "produttività").

2. LE VOCI DEL BLOCCA-FONDO

In attesa di ulteriori chiarimenti riportiamo di seguito alcune interpretazioni sull'inclusione o meno di alcune voci nel blocco delle risorse decentrate di cui all'art. 9 comma 2-bis del DI n. 78/2010 con gli inevitabili riflessi anche sul comma 1.

La questione più accesa sembra essere quella relativa agli incrementi del fondo di parte variabile dovuti a "specifiche disposizione di legge" quali progettazioni interne, recupero per evasione ICI, compensi Istat, ecc. ecc.

In tale ambito registriamo quindi posizioni differenti.

Rimane però un punto fermo: il legislatore con la manovra estiva ha chiesto un sacrificio e come tale è fondamentale dare la giusta importanza al contesto normativo ed economico nel quale le disposizioni sono state introdotte.

Sostenere che le retribuzioni per progettazioni interne, per attività di potenziamento e accertamento dei tributi locali e per altre specifiche disposizioni di legge non sono bloccate significa innanzitutto andare contro al disposto normativo letterale: il comma 2-bis dell'articolo 9 afferma infatti che il riferimento è a tutti i compensi destinati al trattamento accessorio. Non vi è dubbio che le voci in esame rientrano in tale definizione.

Infatti per il principio dell'onnicomprendività della retribuzione di cui all'art. 2 comma 3 del D.lgs. 165/2001 i dipendenti pubblici possono percepire esclusivamente compensi previsti dalle norme contrattuali. Le due tipologie di erogazioni fanno riferimento al trattamento fondamentale e al trattamento accessorio che i vari contratti nazionali hanno definito in più riprese. Nulla quindi può sfuggire al principio dell'onnicomprendività, tanto che appunto è previsto in ogni caso il transito delle somme dal fondo delle risorse decentrate, ben riassunto dalla Tabella 15 del conto annuale delle spese di personale predisposta dalla Ragioneria Generale dello Stato. Come ben sappiamo, tra le voci, rientrano le attività correlate alle specifiche disposizione di legge. Le stesse peraltro vanno indicate nella tabella 13 tra le retribuzioni del salario accessorio dei lavoratori.

Sulla possibilità invece di escludere i compensi correlati a tali specifiche disposizione di legge ex lettera k), possiamo ipotizzare alcune motivazioni di logica e razionalità che così si riassumono:

- La mancata attribuzione di progettazioni interne potrebbe portare ad una maggiore spesa nell'ente locale, laddove anziché individuare la percentuale massima del 2% , si dovrà prevedere nel piano delle opere pubbliche un costo maggiore dovuto alle attività (e consulenze) di soggetti esterni all'amministrazione;
- La mancata possibilità di retribuire i dipendenti impiegati nell'attività di accertamento delle imposte comunali, potrebbe portare a minori introiti oltre al mancato rispetto di principi di equità fiscale;
- Vale inoltre la pena di ricordare che la giurisprudenza contabile in caso di affidamento di incarichi a soggetti esterni ha sempre valutato, nell'analisi dell'eventuale danno erariale, l'effettiva presenza di professionalità interne all'amministrazione ;
- Si tratta di specifiche disposizioni di legge che il legislatore ha mantenuto valide e presenti negli ordinamenti nonostante la manovra estiva e per le quali le amministrazioni hanno adottato specifici ed appositi regolamenti per l'erogazione delle somme;
- Tali voci costituiscono entrata e uscita del fondo delle risorse decentrate; costituiscono certamente trattamento accessorio, ma di fatto non sono contrattate con le parti sindacali;
- La dottrina, ed in particolare la Sezione autonomie della Corte dei conti con la delibera n. 16/2009, ha ritenuto che tali voci non rientrino nel calcolo delle spese di personale ai fini del rispetto del comma 557 della Legge finanziaria 2007.

Le motivazioni a supporto di una possibile esclusione di ciò che rientra nella k) dell'articolo 15 del C.C.N.L. 1/4/99 non mancano. Quanto reggono però di fronte al contesto attuale in cui il legislatore ha chiesto per il triennio un sacrificio su una partita importante quale quella delle retribuzioni dei dipendenti pubblici? L'intervento normativo è nato per un'unica finalità: quella di contenere i costi di una spesa specifica e delicata quale quella del personale. I motivi elencati sono sufficienti per escludere dal blocco tali retribuzioni?

In attesa della Ragioneria Generale dello Stato, riportiamo la sintesi di qualche parere ad oggi diffuso.

Il blocco nel triennio 2011-2013	
<p>Possibilità di incrementare il fondo negli anni 2011-2013 con Ici e progettazioni.</p> <p>La conclusione negativa circa la richiesta del Comune sembra ulteriormente avvalorata sia dalla lettura dell'articolo 9, comma 2-bis) del d.l. 31.5.2010, n. 78 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122 ,per la parte stabile (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 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio), sia, per la parte variabile, soprattutto in relazione al disposto dell'art. 9, comma 4, che stabilisce l'obbligo di recuperare a partire dall'1.6.2010 le eccedenze dei rinnovi che riguardano il biennio 2008-2009 qualora i relativi aumenti retributivi oltrepassino il 3,2% .</p>	Corte dei conti Veneto Deliberazione n. 172/2010
<p>I proventi ex art. 208 del codice della strada destinati a finanziare il trattamento accessorio.</p> <p>Tanto chiarito, va verificato se le destinazioni in parola, siano esse riconducibili alle parte vincolata di cui all'art. 208, comma 4, lett. b), ovvero alla parte utilizzabile discrezionalmente da ciascun ente ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, debbano essere computate ai fini del rispetto dei limiti di spesa introdotti dall'art. 9, comma 2- bis, del D.L. n. 78 del 2010, convertito con legge n. 122 del 2010.</p> <p>Quest'ultima disposizione stabilisce un tetto alle risorse destinate al trattamento accessorio, prevedendo che, dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2013, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non possa superare il corrispondente importo dell'anno 2010 e che lo stesso ammontare venga, in ogni caso, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio.</p> <p>Il collegio ritiene non possano escludersi dal tetto di spesa in esame i proventi ex art. 208 del codice della strada destinati a finanziare il trattamento accessorio, anche se al fine di potenziare le attività di controllo e di accertamento delle violazioni..</p>	Corte dei conti del Piemonte Delibera n. 5/2011
<p>Specifiche disposizioni di legge e economie anno precedente.</p> <p>La disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis del DL 78/2010 in base al quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, sia norma di stretta interpretazione. Con la conseguenza che detto ammontare, legato ai corrispondenti importi dell'anno 2010, non può comunque essere superato fermo restando, come disposto dalla norma, il taglio "automatico" nel caso di cessazioni dal servizio.</p> <p>Sono quindi inclusi nel blocco anche i compensi correlati a specifiche disposizioni di legge.</p> <p>Sulle economie dell'anno precedente: le economie su detto fondo relative all'anno 2010, non potranno essere riportate all'anno 2011 qualora, in tal modo, si superi l'importo del fon-</p>	Corte dei conti Veneto Delibera n. 285/2011

do nella consistenza presa a riferimento dal legislatore con l'art. 9, comma 2 bis citato, come determinata in base al criterio sopra riportato.	
Specifiche disposizione di legge. In altri termini, i corrispettivi di cui trattasi, per il loro carattere eventuale e per la provenienza dai frutti dell'attività svolta dai dipendenti (c.d. auto alimentazione), non sono riconducibili alla ordinaria dinamica retributiva e, dunque, sfuggono al limite di cui sopra.	Corte conti Piemonte Delibera n. 57/2011
Si conviene altresì che dal tetto in esame vadano escluse le risorse per l'erogazione dei compensi per attività di pianificazione/progettazione ex art. 92, commi 5 e 6, del D.Lgs. 163/2006 (Codice degli appalti), dei compensi per l'esercizio del patrocinio legale ex R.D. 1578/1933 e dei compensi ai dirigenti per incarichi esterni per cui trova applicazione la disciplina dell'omnicomprensività ed altre eventuali risorse previste da specifiche disposizioni di legge, le quali alimentano i fondi per il comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali ex artt. 15, lett. k) CCNL 1.4.1999 e 26, lett. e) del CCNL 23.12.1999 area dirigenza; trattasi di risorse che sono nominalmente trattamento accessorio, poiché tali individuate dai contratti (confluiscono, infatti, nell'ambito delle risorse complessive destinate al trattamento accessorio ma con destinazione vincolata, rappresentando contabilmente una vera e propria partita di giro), ma finanziate da fonti esterne a quelle messe a disposizione dai contratti.	Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

3. L'INCREMENTO DELLO 0,20% M.S. 2001 PER LE ALTE PROFESSIONALITÀ

L'art. 32 comma 7 del Ccnl 22.01.2004 ha previsto la possibilità di incrementare il fondo delle risorse decentrate di una percentuale pari allo 0,20% del Monte salari dell'anno 2001 per gli enti che hanno costituito l'istituto delle alte professionalità di cui all'art. 8 lettera b) e c) del Ccnl del 31.03.1999.

Si tratta di una vicenda complessa e controversa.

In effetti il problema si pone per le amministrazioni che di fatto non hanno mai istituito le alte professionalità.

Il dubbio va in due direzioni:

- l'ente che non ha le alte professionalità può costituire il fondo con tali risorse?
- In caso di risposta affermativa, le può anche "spendere" oppure le deve accantonare?

Il disposto contrattuale sembra chiaro. Solamente negli enti con le alte professionalità è possibile destinare tali risorse.

Dopo il Ccnl 22.01.2004 è però intervenuto un parere dell'Aran che afferma:

In merito ai quesiti formulati si specifica quanto segue:

1) *la disciplina dell'art. 17, comma 2 lett. c) del CCNL 1.4.1999, prevede chiaramente che gli enti privi di dirigenza, non sono tenuti alla "formale" costituzione di uno specifico "fondo" per la retribuzione di posizione e di risultato delle P.O.;*

2) *l'incremento dello 0,20% del monte salari 2001 (di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL 22.1.2004) non deve essere ricompreso né tra le risorse decentrate stabili né tra quelle variabili (non sono infatti citate nei commi 2 e 3 dell'art. 32); le stesse risorse sono state destinate dal CCNL alla remunerazione*

esclusiva degli incarichi di alta professionalità di cui all'art. 10, ed incrementano quelle già utilizzate dagli enti per analogo titolo;

3) nel caso l'ente non intenda istituire posizioni di responsabilità di alta professionalità, e di conseguenza, non affida i relativi incarichi, le ripetute risorse dello 0,20% non possono comunque, per ora, essere destinate ad altre finalità. Sugeriamo di calcolare e accantonare le risorse in questione, dall'anno 2003 compreso, convinti che il prossimo rinnovo contrattuale per il biennio 2004/05, fornirà utili chiarimenti sullo specifico problema.

Ed è stato proprio così.

Infatti il Ccnl del 09.05.2006 con la dichiarazione congiunta n. 1 ha chiarito che tali somme sono definitivamente acquisite nel fondo ma per le medesime finalità (cioè per gli enti che hanno le alte professionalità).

Quindi, a rigor di logica e nel rispetto dei disposti contrattuali, la somma correlata all'incremento dello 0,20% non andrebbe più né calcolata né accantonata.

Sull'argomento è però tornato il Ccnl 31.07.2009. Tra le disposizioni di rinvio è stato previsto che le parti si impegnano nella prossima tornata contrattuale a definire il futuro di tale incremento del fondo.

La tabella n. 15 del Conto annuale 2010 prevede ancora tale risorsa tra le voci "ancora da trattare".

Come è possibile vedere, su tale possibilità di incremento, l'incertezza regna sovrana.

Al di là del parere dell'Aran (che comunque parere rimane) anche i contratti hanno avuto incertezze nel disciplinare la questione.

Ogni risposta conclusiva non può quindi che essere rimandata alla prossima tornata contrattuale, che alla luce del Dl n. 78/2010 avverrà dopo il triennio 2010-2012.

=====

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a info@publika.it. Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.