

In questo numero:

Segretari comunali

- 1** Fondo mobilità 2012 Segretari comunali e provinciali
L'ex Agenzia chiede il saldo

Spending review

- 6** I cedolini paga li elabora il MEF?

Trattamento economico

- 15** I compensi per la progettazione tra vecchi e nuovi problemi

Segretari comunali

Fondo mobilità 2012 Segretari comunali e provinciali

L'ex Agenzia chiede il saldo

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

1) Premessa

Arriva, senza essere preannunciata, la richiesta di saldo per il fondo mobilità dei segretari comunali e provinciali da parte del Ministero dell'Interno, in qualità di soggetto che è subentrato, a titolo universale all'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, soppressa ai sensi dei commi 3-ter e 3-septies dell'art. 7 del DL 78/2010. Il comunicato ufficiale porta il protocollo n. 40147 e la data del 31 agosto 2012, anche se, materialmente, la nota sta pervenendo alle amministrazioni solo in questi giorni. Ricepisce il contenuto del decreto del Presidente dell'Unità di Missione n. 38719 del 23 agosto 2012.

2) La motivazione

Tutto nasce dal decreto sulla spending review. L'art. 23, comma 12-novies, del DL 95/2012 dispone che i nuovi criteri di finanziamento del fondo mobilità dei segretari comunali e provinciali, che avrebbero dovuto portare alla riduzione del contributo ordinario delle amministrazioni, si applicano solo a partire dal 1° gennaio 2013. Fino al 31 dicembre 2012, quindi, continuano ad applicarsi le vecchie norme. Ma la precedente richiesta di contributo, effettuata dall'ex Agenzia sulla base del decreto 15684 del 30 marzo 2012, ed il cui versamento scadeva il 20 maggio 2012, è stata effettuata sulle previsioni di spesa relative al periodo che va dal 1° gennaio al 25 agosto 2012. Pertanto, occorre, ora, provvedere al saldo del contributo, quantificato sugli oneri di funzionamento previsti dal 26 agosto al 31 dicembre 2012.

3) La comunicazione e le modalità di calcolo

Relativamente all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 20, comma 5, del Dpr. 465/97, la nota dell'ex Agenzia precisa che lo stesso si intende già assolto con le informazioni fornite in occasione del versamento della quota parte del contributo effettuato lo scorso maggio, in quanto il riferimento rimane la situazione del segretario comunale o provinciale relativa all'anno 2011.

La retribuzione

In sostanza, la nota conferma che la retribuzione da prendere a base di calcolo è composta da:

1. trattamento stipendiale di fascia, comprensivo dell'indennità integrativa speciale, conglobata con il Ccnl 07 marzo 2008;
2. la tredicesima mensilità;
3. la retribuzione individuale di anzianità;
4. l'assegno ad personam;
5. il maturato economico;
6. la retribuzione di posizione. L'ammontare comprende:
 - a. l'importo della retribuzione di posizione spettante al segretario in quanto appartenente ad una determinata fascia (A, B o C) e al quale è stato attribuito un determinato incarico (ad esempio, nella fascia A: incarichi in comuni metropolitani, incarichi in enti con oltre 250.000 abitanti, in comuni capoluoghi di provincia, in amministrazioni provinciali o incarichi in enti fino a 250.000 abitanti);
 - b. l'importo della maggiorazione della retribuzione di posizione eventualmente riconosciuta al segretario ai sensi dell'art. 41, comma 4, del CCNL del 16/05/2001 e del contratto collettivo integrativo di livello nazionale dei segretari comunali e provinciali - accordo n. 2 - del 22/12/2003, art. 1 e 2; si ricorda che quest'ultimo stabilisce condizioni, criteri e parametri per l'attribuzione della predetta maggiorazione, che deve, in ogni caso, tener conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al segretario;
 - c. il maggior importo della retribuzione di posizione attribuito al segretario in applicazione dell'art. 41, comma 5, del CCNL 16/05/2001, (cosiddetto galleggiamento), secondo il quale la retribuzione di posizione del segretario non può essere inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa;
7. la retribuzione aggiuntiva per il segretario titolare di sede di segreteria convenzionata, pari al 25% della retribuzione complessiva in godimento, di cui all'art. 37, comma 1, da a) ad e) del CCNL 16/05/2001. Tale maggiorazione deve essere erogata dalla data in cui il segretario prende servizio presso la convenzione e cessa con lo scioglimento della convenzione stessa.

Si rammenta che i dati retributivi del segretario sono rappresentati dagli importi erogati nel periodo di riferimento. L'uso della locuzione "erogati" rende evidente che

deve essere seguito il criterio di cassa, nonostante il sopraccitato comma 5 dell'art. 20 del Dpr. 465/97, parli, invece, di trattamento economico fondamentale lordo annuo "riferito" al 31 dicembre dell'anno precedente.

Ricorda la nota dell'ex Agenzia che l'elenco delle voci retributive è tassativo e quindi non devono essere prese in considerazione altre somme corrisposte a diverso titolo (ad esempio il trattamento economico per lo scavalco (art. 3 del contratto collettivo integrativo - accordo n. 2 - del 22/12/2003) e l'indennità di direttore generale (art. 44 del Ccnl del 16/05/2001))

Viene, infine, sottolineato che, per il calcolo del saldo da versare al fondo di mobilità dei segretari comunali e provinciali, si deve considerare l'intera retribuzione corrisposta al segretario stesso nell'anno 2011. In altre parole, i compensi non devono essere rapportati alla durata del periodo per il quale si versa il contributo (agosto-dicembre).

I coefficienti di contribuzione

Il saldo del fondo mobilità per l'anno 2012 si ottiene applicando alla retribuzione di cui al punto precedente il coefficiente di contribuzione, come definito nel decreto del Presidente dell'Unità di Missione citato in premessa, sulla base della classe demografica. Per gli enti **non appartenenti ad una convenzione di segreteria**, le percentuali da utilizzare sono state così definite:

- per gli enti con popolazione fino a 500 abitanti: 0,05%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 501 e 1.000 abitanti: 0,25%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 1.001 e 3.000 abitanti: 0,55%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 3.001 e 5.000 abitanti: 1,70%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 5.001 e 10.000 abitanti: 1,95%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 10.001 e 15.000 abitanti: 2,10%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 15.001 e 65.000 abitanti: 4,15%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 65.001 e 250.000 abitanti: 4,50%;
- per gli enti con popolazione superiore a 250.000 abitanti: 5,05%.

Rammentiamo che, per le amministrazioni provinciali, la classe demografica è quella stabilita ai fini dell'assegnazione del segretario, in base alla popolazione del comune capoluogo di provincia.

Confermate anche le regole utilizzate a maggio per il calcolo del saldo da versare da parte di un ente **appartenente alla convenzione di segreteria**. In questo caso, le percentuali da utilizzare sono state così definite:

- per gli enti con popolazione fino a 500 abitanti: 0,05%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 501 e 1.000 abitanti: 0,25%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 1.001 e 3.000 abitanti: 0,80%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 3.001 e 5.000 abitanti: 1,70%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 5.001 e 10.000 abitanti: 2,10%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 10.001 e 15.000 abitanti: 2,20%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 15.001 e 65.000 abitanti: 4,45%;
- per gli enti con popolazione compresa fra 65.001 e 250.000 abitanti: 4,75%;
- per gli enti con popolazione superiore a 250.000 abitanti: non ci sono convenzioni.

Ogni ente componente la convenzione deve provvedere quindi autonomamente a versare la propria quota percentuale.

4) Il versamento

Il versamento del saldo, come sopra determinato, deve essere effettuato sul conto corrente postale 36031037 (IBAN IT4100760103200000036031037), intestato all'ex Agenzia, utilizzando il bollettino postale precompilato che ciascun ente riceve in allegato alla circolare. Qualora l'amministrazione non l'avesse ricevuto, può utilizzare un bollettino di conto corrente postale in bianco, avendo attenzione di specificare chiaramente, quale causale del versamento, la dicitura "Quota parte a saldo Fondo di mobilità anno 2012"; si rammenta che, se la causale non risulta comprensibile, l'ente non avrà soddisfatto l'obbligo di cui all'art. 20 del Dpr 465/97. Il conto corrente sopra riportato va utilizzato solo per il versamento al fondo di mobilità per l'anno 2012. Il termine è fissato sempre al 15 ottobre 2012; tale termine è perentorio, scaduto il quale, sono dovuti gli interessi di legge.

Come in precedenza, il versamento deve essere effettuato per intero, anche nel caso in cui l'ente possa vantare crediti nei confronti dell'ex Agenzia. Il Regolamento di contabilità dell'ex Agenzia stessa, infatti, vieta le compensazioni; non è quindi possibile versare solamente il saldo fra debito e credito.

5) Gli arretrati e la decurtazione

Si ricorda che, relativamente agli arretrati corrisposti ai segretari comunali e provinciali in applicazione del Ccnl 01 marzo 2011, relativo al biennio 2008-2009, l'ex Agenzia dei Segretari, sentita per vie brevi, ha confermato le istruzioni diramate l'anno scorso a proposito degli arretrati relativi al biennio 2006/2007, ovvero che tali importi non concorrono a formare la base di calcolo e, di conseguenza, nessun versamento deve, per ora, essere effettuato. Sarà la stessa ex Agenzia che, a tempo debito, provvederà a richiedere agli enti le informazioni necessarie e inviterà ad effettuare il versamento sugli arretrati.

Relativamente alla decurtazione prevista dall'art. 9, comma 2, del Dl 78/2010 (per il triennio 2011-2013, riduzione del 5% dei trattamenti economici dei singoli dipendenti delle pubbliche amministrazioni per la parte eccedente i 90.000 euro, e del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro), l'ex Agenzia dei Segretari, sempre per vie brevi, ha chiarito che, poiché non tutte le voci retributive sono da indicare nel prospetto di calcolo, si deve verificare se, con la sola retribuzione a suo tempo certificata, vengono superate le soglie dei 90.000 euro ovvero dei 150.000 euro. In caso di risposta affermativa, si procede alla riduzione di una qualsiasi delle voci retributive.

6) Il problema del reperimento delle risorse

Come detto, la richiesta arriva inaspettata. La generalità delle amministrazioni non ha previsto questa ulteriore spesa all'interno del bilancio di previsione. In un periodo in cui i bilanci degli enti sono ridotti all'osso, può rappresentare un problema dover reperire le relative risorse in tempi estremamente ristretti, come quelli fissati dall'ex Agenzia.

Spending review

I cedolini paga li elabora il MEF?

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

L'elaborazione degli stipendi trova la convenzione con il MEF che sembra intenzionato a fornire questo servizio a prezzi che nulla hanno a che fare con quelli di mercato. È questo uno dei temi con i quali tutti gli enti, sia quelli che elaborano gli stipendi internamente sia quelli che hanno esternalizzato il servizio, devono fare i conti in questi giorni. Le domande sono molte: la norma si applica anche agli enti locali? Si è obbligati a sottoscrivere la convenzione? Come funzionerà il servizio offerto dal MEF? Come mai costa così poco? Come si fanno i calcoli per i confronto con i servizi offerti dal mercato? Quali oneri graveranno sull'ente? Cerchiamo di analizzare le numerose problematiche che danno molti grattacapi, per non dire ansia, sia agli enti che, non ci vogliamo nascondere dietro ad un dito, anche a noi che operiamo come fornitori di questi servizi.

La norma si applica agli enti locali?

La spending review abbatte la propria scure sui costi per i servizi di elaborazione degli stipendi con l'obiettivo di ridurli sensibilmente. L'art. 5, comma 10, del D.L. 95/2012, come modificato in sede di conversione con la L. 135/2012, ha riscritto l'articolo 11 del D.L. 98/2011 modificando il comma 9 ed introducendo i commi 9-bis, 9-ter e 9-quater. Si riporta per comodità il testo della norma.

Art. 11, D.L. 98/2011 (estratto)

9. Al fine di razionalizzare i servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché determinare conseguenti risparmi di spesa, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal 1° ottobre 2012, stipulano convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi per la fruizione dei servizi di cui al presente comma, ovvero utilizzano i parametri di qualità e di prezzo previsti nel decreto di cui al quinto periodo del presente comma per l'acquisizione dei medesimi servizi sul mercato di riferimento. La comparazione avviene con riferimento ai costi di produzione dei servizi, diretti e indiretti, interni ed esterni sostenuti dalle pubbliche amministrazioni. Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 446, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono tenute all'utilizzo dei servizi previsti nel decreto di cui al quinto periodo del presente comma, senza il pagamento del contributo ivi previsto. Si applicano le disposizioni di cui al comma 6. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di natura

non regolamentare viene fissato l'elenco dei servizi connessi ai pagamenti di cui al periodo precedente ed il relativo contributo da versare su apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnato ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Restano escluse dal contributo le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 446, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

9-bis. I contratti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 9, aventi a oggetto i servizi di pagamento degli stipendi di cui al decreto previsto al comma 9, in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono rinegoziati, con un abbattimento del costo del servizio non inferiore del 15 per cento.

9-ter. Il commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, di cui all'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica, individua le regioni assoggettate al piano di rientro previsto all'articolo 2, commi 77 e 78 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 che, unitamente alle strutture sanitarie regionali, sono tenute a utilizzare i servizi pagamento degli stipendi di cui al decreto previsto al comma 9. Il commissario definisce i tempi e le modalità di migrazione dei servizi.

9-quater. Ove non si ricorra alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero a quelle previste al comma 9 del presente articolo, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri di prezzo e qualità sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

La novità fondamentale si trova nel riscritto comma 9 in forza del quale da una mera facoltà di stipulare convenzioni con il MEF¹ (“...stipula su richiesta delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, convenzioni...”) si passa ad un sostanziale obbligo (“...le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal 1° ottobre 2012, stipulano convenzioni...”). L'utilizzo del verbo all'indicativo presente (“stipulano”) deve interpretarsi, secondo costante giurisprudenza costituzionale, come obbligo di stipulare le convenzioni con il MEF.

A questo punto sembrerebbe non esserci scampo: gli enti o dimostrano di spendere di meno dei prezzi previsti dal MEF oppure “devono” passare la gestione del servizio stipendi. Questa è una delle tesi che con troppa facilità e superficialità sta circolando in questi giorni e che richiede, a nostro avviso, una lettura decisamente più attenta.

Se da una parte è pur vero che rientrano nell'ambito soggettivo “(...) le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dal 1° ottobre 2012, stipulano convenzioni (...) per la fruizione dei servizi di cui al presente comma (...)” dall'altra ci si deve chiedere quali sono questi “servizi”. La risposta si trova all'inizio del comma 9: “servizi di pagamento delle retribuzioni”. Se dopo tale locuzione ci fosse un punto allora non ci sarebbe alcun dubbio in merito

¹ Il testo del previgente comma 9 recitava: “Al fine di razionalizzare i servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, nonché determinare conseguenti risparmi di spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, stipula su richiesta delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, convenzioni per l'erogazione dei servizi di cui al presente comma, che devono essere efficaci a decorrere dal 1° gennaio 2013”.

all'applicazione della previsione anche agli enti locali. Ma la norma non finisce qui: “servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191”. Quindi, non si tratta in generale del servizio di pagamento delle retribuzioni della PA ma solamente di quei servizi previsti dalle due norme richiamate che per chiarezza espositiva riportiamo per esteso e che, con ogni evidenza, nulla hanno a che vedere che il mondo degli enti locali.

Art. 1, comma 447, L. 296/2006: “Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stipulate apposite convenzioni per stabilire tempi e modalità di erogazione del pagamento degli stipendi e degli altri assegni fissi e continuativi **a carico del bilancio dello Stato** mediante ordini collettivi di pagamento emessi in forma dematerializzata, come previsto dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 31 ottobre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 295 del 17 dicembre 2002. Il Ministero della difesa assicura, per le Forze armate compresa l'Arma dei carabinieri, l'invio dei dati mensili di pagamento relativi alle competenze fisse e accessorie al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato mediante protocolli di colloquio tra sistemi informativi da definire ai sensi e per le finalità di cui al Titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”.

Art. 2, comma 197, L. 191/2009: “Allo scopo di semplificare, razionalizzare e omogeneizzare i pagamenti delle retribuzioni fisse e accessorie dei pubblici dipendenti, di favorire il monitoraggio della spesa del personale e di assicurare il versamento unificato delle ritenute previdenziali e fiscali, a partire dal 30 novembre 2010 il pagamento delle competenze accessorie, **spettanti al personale delle amministrazioni dello Stato** che per il pagamento degli stipendi si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, è disposto congiuntamente alle competenze fisse mediante ordini collettivi di pagamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 31 ottobre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 295 del 17 dicembre 2002. Per consentire l'adeguamento delle procedure informatiche del Ministero dell'economia e delle finanze per le finalità di cui al presente comma è autorizzata la spesa di 9 milioni di euro per l'anno 2010 e di 12 milioni di euro per l'anno 2011. Con successivo decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabiliti i tempi e le modalità attuative delle disposizioni di cui al presente comma”.

La semplice lettura della norma evidenzia che il servizio di pagamento delle retribuzioni non può essere inteso in senso lato ma è circoscritto all'ambito di applicazione delle retribuzioni i cui oneri a carico del bilancio dello Stato (art. 1, comma 447, L. 296/2006) ovvero spettanti al personale delle amministrazioni dello Stato (art. 2, comma 197, L. 191/2009). Altrimenti non si capirebbe il significato di quel “di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191” che il legislatore ha sentito la necessità di inserire.

Per altro verso non sembrano emergere motivazioni di ordine sistematico che possano condurre a conclusioni diverse.

In particolare, non può essere interpretato in modo estensivo il secondo periodo del comma 9 il quale prevede che *“le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (...) stipulano convenzioni (...)”* con il MEF in quanto l'oggetto di tali convenzioni è costituito proprio dai *“servizi di cui al presente comma”*. È come dire che tra tutte le amministrazioni di cui all'art. 1 del D.Lgs. 165/2001 (che senza dubbio comprende anche gli enti locali) sono obbligate a

stipulare queste convenzioni solo quelle che pagano le retribuzioni ai sensi delle due disposizioni citate; disposizioni che non hanno a che fare con gli enti locali.

Peraltro non si può dimenticare come un'interpretazione diversa aprirebbe la strada a problematiche connesse alla posizione dominante da parte dello Stato in questo settore che aprirebbe un contenzioso non irrilevante in sede europea. In questo contesto non si può dimenticare il peso della mancata applicazione dell'Iva da parte del MEF (che oggi vale il 21%).

Il pensiero dell'Anci nazionale

L'Anci nazionale si colloca sulla stessa linea interpretativa proposta nel precedente paragrafo. A tal fine ha scritto al consigliere Vincenzo Fortunato, capo di Gabinetto del MEF, per evidenziare che le disposizioni relative ai *“servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191”* fanno riferimento agli ordini collettivi di pagamento degli stipendi delle amministrazioni statali, le cui modalità operative non trovano applicazione presso le amministrazioni locali.

Si riporta il testo integrale della nota Anci.

Prot. 60/VSG/VN/DPRS/AD/ml-12

Roma, 5 settembre 2012

Egregio Consigliere,

la presente in riferimento alle previsioni recate dall'art. 5, comma 10 della legge n.135/2012, di conversione del decreto legge n. 95/2012, relativa alle modalità di pagamento degli stipendi dei pubblici dipendenti.

La disposizione presenta notevoli difficoltà interpretative; la stessa infatti impone alle pubbliche amministrazioni di stipulare convenzioni con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi -, per la fruizione dei servizi di pagamento degli stipendi, ovvero di utilizzare i parametri di qualità e di prezzo previsti nel decreto emanato dallo stesso Ministero dell'economia per l'acquisizione dei medesimi servizi sul mercato di riferimento; ciò al fine di razionalizzare *“i servizi di pagamento delle retribuzioni di cui all'articolo 1, comma 447, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 197, della legge 23 dicembre 2009, n. 191”*; tali ultime disposizioni fanno riferimento agli ordini collettivi di pagamento degli stipendi delle amministrazioni statali, le cui modalità operative non trovano applicazione presso le amministrazioni locali.

Riteniamo dunque che la norma in oggetto non trovi applicazione presso gli Enti locali.

Occorre poi sottolineare che qualora le stesse si dovessero ritenere applicabili anche alle amministrazioni locali, lo schema di convenzione già elaborato dal Ministero, redatto evidentemente per le Amministrazioni Statali, sarebbe difficilmente adattabile alle esigenze proprie delle amministrazioni locali.

Pertanto, in considerazione dell'elevato numero di Amministrazioni coinvolte, dell'imminente scadenza e dei profili di responsabilità connessi all'applicazione di tale norma, riteniamo necessario un approfondimento urgente sul tema.

Restando in attesa di un cortese cenno di riscontro, si coglie l'occasione per inviare cordiali saluti.

Angelo Rughetti

...e quello dell'Anci Veneto

Anche se può apparire singolare, l'Anci Veneto sembra orientato in senso diametralmente opposto in quanto, con una nota inviata agli enti in data 17 settembre 2011 sottolinea, senza alcuna analisi normativa, ritiene che la norma debba essere applicata; ricordando anche le correlate responsabilità amministrative e disciplinari. Sembra ancor più singolare il fatto che a conclusione dell'analisi la stessa Anci Veneto abbia il piacere di informare che l'Associazione sta progettando per i suoi associati una soluzione estremamente conveniente attuata mediante la propria società di servizi, Anci Sa s.r.l. Tale ultima indicazione fa sorgere non poche perplessità.

Riteniamo utile riportare il testo integrale

Selvazzano Dentro, 17 settembre 2012

C-111

Alle sig.re Sindache ed ai Sigg. Sindaci dei comuni Soci del Veneto

Oggetto: Dl. 6 luglio 2012, n. 95, art. 5, comma 10, in materia di "Spending Review" relativamente alla gestione del personale negli Enti Locali.

Cari colleghi, vi ricordo che l'art. 5, comma 10 del Dl 95/2012 prevede che per il 2013 gli Enti Locali impegnano per il servizio di gestione del personale il 15% in meno rispetto a quanto speso nel 2012. Nel caso in cui l'ente non riesca ad ottenere il risparmio sopra citato, dovrà stipulare una convenzione col Ministero dell'Economia per gestire i cedolini paga del personale.

Ricordando che la mancata applicazione di queste disposizioni determina il maturare di responsabilità amministrativa e disciplinare per i dirigenti, ho il piacere di informarvi che la nostra Associazione sta progettando per i suoi associati una soluzione estremamente conveniente attuata mediante la propria società di servizi, Anci Sa s.r.l.

Seguirà quanto prima la proposta che Anci è in grado di offrire. Sicuri della validità e della convenienza della stessa, l'occasione è gradita per salutarvi cordialmente.

Il D.M. del 6 luglio 2012

Il decreto attuativo previsto dalla normativa in commento è stato adottato in data 6 luglio 2012; con inusuale sollecitudine. In merito all'ambito di applicazione l'art. 1 ritiene che l'art 11, comma 9, del D.L. 98/2011 comprende le "Amministrazioni Pubbliche diverse dalle Amministrazioni dello Stato". Specifica al successivo comma 3 le esclusioni: Organi costituzionali e di rilievo costituzionale; Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri; Istituti e scuole di ogni ordine e grado e istituzioni educative statali, con esclusione delle istituzioni universitarie; Avvocatura generale dello Stato; Agenzie fiscali.

Appare evidente la discrasia tra quanto contenuto nell'art. 11, comma 9, del D.L. 98/2001 che, come sopra evidenziato, riguarda essenzialmente le amministrazioni centrali dello Stato, ed il decreto attuativo che è rivolto alle pubbliche amministrazioni diverse dalle Amministrazioni dello Stato.

Anche se dal punto di vista della gerarchia delle fonti non sembrano sorgere dubbi sulla legittimità dell'art. 1 del D.M. appare necessario un intervento chiarificatore.

L'alternativa alla convenzione con il MEF

In alternativa alla sottoscrizione della convenzione con il MEF, che ad avviso degli scriventi non si applica alle autonomie locali, gli enti possono acquistando i "medesimi servizi sul mercato di riferimento" qualora, utilizzando "i parametri di qualità e di prezzo previsti nel decreto di cui al periodo successivo" [D.M. 06 luglio 2012]. A tal fine la "comparazione avviene con riferimento ai costi di produzione dei servizi, diretti ed indiretti, interni ed esterni sostenuti dalle pubbliche amministrazioni".

Qualora non si accettasse la tesi della non applicazione della norma agli enti locali, il percorso per non essere costretti a firmare con il MEF deve considerare diverse problematiche:

- a) quali servizi vengono offerti e con quali standard di qualità;
- b) quali sono i costi del servizio offerto dal ministero;
- c) l'applicazione della norma solo a chi ha esternalizzato il servizio ovvero anche a chi ha la gestione diretta.

Il contenuto del servizio

Gli articoli da 2 a 4 del decreto definiscono i servizi offerti distinguendo una soluzione base ed una avanzata.

La soluzione base prevede la "gestione, elaborazione, liquidazione e distribuzione del cedolino stipendiale e connessi adempimenti previsti dalla normativa vigente, inclusi quelli fiscali e previdenziali".

La soluzione avanzata aggiunge anche i servizi di "raccolta, gestione, elaborazione e quadratura connessi agli adempimenti previsti dalla rilevazione delle presenze degli amministrati".

In merito alla gestione del cedolino paga la lettera del decreto sembra estremamente ampia tanto da far pensare ad una vera e propria gestione in *service* degli stipendi. Tuttavia, per comprendere meglio il contenuto del servizio è necessario valutare con attenzione la convenzione e la carta dei servizi. Pure dalla lettura della convenzione sembrerebbe trattarsi della gestione esternalizzata degli stipendi, anche se, dalla l'art. 10, comma 5, inizia a far sorgere qualche dubbio: "L'amministrazione si assume la piena responsabilità in merito alla completezza ed alla correttezza delle informazioni che sono fornite al DAG-DCSII per l'alimentazione iniziale del Sistema. Inoltre, si impegna a verificare, in fase di test congiunto con il DAG-DCSII, la completezza e la congruità delle anagrafiche di base, nonché la correttezza dei trattamenti e delle procedure di calcolo degli istituti contrattuali". In modo analogo l'art. 11, comma 5, prevede che l'"amministrazione si impegna a fornire al DAG-DCSII tutte le

indicazioni e informazioni, anche di carattere amministrativo-contabile necessarie per lo svolgimento dei servizi oggetto del presente accordo”. A questo punto, rimane ancora aperta la domanda di fondo: si tratta della disponibilità di un software ovvero della gestione esternalizzata del servizio stipendi? La risposta è rinvenibile in un documento intitolato “Il modello di servizio del sistema per la gestione del personale” che descrive in modo approfondito “*chi fa cosa*”. A pag. 19 di questo documento si legge quanto di seguito riportato:

Alcune attività a carico dell’Amministrazione in riferimento ai Servizi Stipendiali

Una volta effettuato il caricamento iniziale dei dati relativi a tutto il personale già amministrato nella fase di attivazione della convenzione con il MEF-DCSII, un esempio di attività a carico dell’Ente per gli stipendi di un mese è il seguente:

- caricamento assunzioni e cessazioni del mese
- variazioni anagrafiche e di inquadramento retributivo intervenute nel mese
- comunicazione al Sistema, anche tramite file, dei dati per il pagamento delle competenze accessorie (solo se si adotta la soluzione base)
- analisi degli scarti di elaborazione dei cedolini
- emissione dei mandati di pagamento: il Sistema produce i dati necessari al sistema di contabilità dell’Ente in un flusso prodotto in uno standard definito e le disposizioni di pagamento in un flusso avente il formato standard CBI
- controllo, eventuale modifica, ed invio telematico del mod. F24

A questo punto il quadro è chiaro: oggetto della convenzione non è il servizio di gestione esternalizzata degli stipendi ma è la fornitura di un software, più o meno completo – più o meno integrato, per la gestione degli stipendi. Quindi, rimarrebbero integralmente in capo all’ente non solo le attività di caricamento variabili, aggiornamento anagrafica ed adempimenti mensili ed annuali vari (ammesso che vengano tutti gestiti dal software) ma anche tutta la parametrizzazione che richiede approfondite conoscenze degli istituti giuridici, economici, previdenziali ed fiscali che sono il vero nocciolo duro dell’elaborazione degli stipendi.

Per tale motivo, il semplice foglio excel che il MEF ha messo a disposizione per effettuare i calcoli di convenienza economica prevede che il risparmio di tempo del personale dedicato a tali attività sia pari al 5% (peraltro senza dare alcun tipo di motivazione) mentre il risparmio di tempo delle prestazioni tecnico-informatico è pari al 100%. In altri termini, chi fa gli stipendi avrà un risparmio di tempo pari al 5% (ovvero di mezz’ora alla settimana) mentre non c’è più alcun bisogno del supporto tecnico-informatico. Appare evidente ai più che tali ipotesi non rispondono minimamente alla realtà: si pensi solo al tempo necessario per far partire ed imparare *ex-novo* una procedura software mai vista prima e mai utilizzata fino ad oggi per il comparto delle autonomie locali. Inoltre, non si può dimenticare che il supporto tecnico sarà ancora più impegnativo rispetto a prima (si tratta di una procedura che, parlando con un linguaggio atecnico, gira sui server del ministero) tanto è vero che la convenzione impone la nomina di un responsabile tecnico (che spesso è assente negli enti medio-piccoli e quindi dovrà essere acquisito fuori).

I costi del servizio

L'art. 5 del D.M. definisce il costo dei servizi offerti differenziandoli per fascia di amministrati e per tipologia di servizio.

Numero di amministrati	Soluzione base	Soluzione avanzata
fino a 100 amministrati	€ 2,80	€ 4,50
da 101 a 1.000 amministrati	€ 2,50	€ 4,00
da 1.001 a 10.000 amministrati	€ 2,10	€ 3,00
oltre 10.000 amministrati	€ 1,80	€ 2,30

Anche i prezzi del servizio offerto, del tutto incongruenti con quelli relativi ai *service* riscontrabili sul mercato, evidenziano che si tratta della fornitura un software.

L'applicazione agli enti che gestiscono il servizio stipendi all'interno

Rimane ancora aperto il dubbio dell'applicazione o meno della norma agli enti che elaborano i servizi in proprio. La norma non è per nulla chiara anche se il riferimento ai costi "diretti ed indiretti" sembra far propendere per un'applicazione estensiva anche a chi elabora direttamente gli stipendi. In questo senso, per quel che conta, si può leggere il file di excel predisposto dal MEF il quale contempla il costo del personale interno.

Il calcolo di convenienza

A questo punto ciascun ente dovrà valutare la convenienza del proprio modello organizzativo tenendo in considerazione non solo il prezzo ma anche molti altri elementi qualitativi. Per gli enti che gestiscono internamente gli stipendi, i costi di start-up, la qualità delle procedure informatiche in essere con particolare riferimento all'integrazione con tutto il sistema informativo, alla completezza dei servizi offerti (solo per fare un semplice esempio nella carta dei servizi non si parla di bilancio di previsione ed assestamento), alla tempestività e qualità dei servizi di assistenza e supporto e all'esperienza maturata nel settore degli enti locali.

Per chi gestisce all'esterno dovrà considerare, oltre a quanto già esposto, il costo per la re-internalizzazione degli stipendi e la compatibilità di questa scelta con le politiche del personale. Inoltre, il confronto deve considerare che il *service* esterno solitamente offre un servizio completamente diverso che comprende anche la corretta applicazione della normativa contrattuale, previdenziale e fiscale sulla materia del personale. In aggiunta offre anche tutta una serie di servizi collaterali alla mera elaborazione degli stipendi che difficilmente possono trovare riscontro nella convenzione del MEF. In questo caso è pressoché impossibile confrontare il prezzo del *service* con quelli del D.M. in quanto si tratta di due tipologie di servizio completamente diverse: da una parte un servizio completo e dall'altra la fornitura di un software dalle prestazioni, ad oggi, sconosciute. Sarebbe come confrontare il prezzo di uno scuolabus con il servizio di trasporto scolastico. In ogni caso, qualora

si volesse continuare con questa forzatura, sarebbe indispensabile scorporare dal costo complessivo il prezzo relativo al solo software.

La riduzione del 15% per i contratti in essere

Un ulteriore scoglio riguarda i contratti in essere: il nuovo art. 11, comma 9-bis, del D.L. 98/2011 prevede che “i contratti delle pubbliche amministrazioni di cui all’art. 11, comma 9, aventi a oggetto i servizi di pagamento degli stipendi di cui al decreto prestato dal comma 9, in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono rinegoziati, con un abbattimento del costo del servizio non inferiore del 15%”.

Come già evidenziato in tema di calcoli di convenienza, anche qualora la norma risultasse applicabile alle autonomie locali, si tratterebbe di comparare le “mele” con le “pere” (come insegnavano alle scuole elementari): sul mercato sono pochissimi i contratti in essere che hanno ad oggetto quanto previsto dal D.M. 6 luglio 2012. Considerando che tale comparazione è impossibile risulta, per andare in tale direzione è necessario che i contratti in essere vengano divisi quantomeno in due parti: da una parte il costo dei servizi offerti anche dal MEF (ammesso che qualcuno riesca a capire in modo chiaro di che cosa si tratta) e dall’altra tutte le altre attività oggetto del contratto. Solamente sulla prima parte del prezzo si potrà eventualmente parlare di applicare la riduzione del 15%.

In ogni caso, con ogni probabilità, nulla vieta all’attuale fornitore di valutare il recesso dal contratto per eccessiva onerosità.

Conclusione

Alla luce delle considerazioni fatte sembra abbastanza agevole dimostrare da una parte che la normativa non trova applicazione nei confronti degli enti locali e dall’altra che le modalità di gestione rilevabili sul mercato, siano esse interne o esternalizzate, risultano economicamente e qualitativamente più vantaggiose rispetto a quella del MEF.

Trattamento economico

I compensi per la progettazione tra vecchi e nuovi problemi

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

I compensi previsti per la progettazione dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 non sembrano trovare pace. Se, da un lato, il legislatore, da qualche tempo, non interviene più in materia, dall'altro sono gli ispettori che, in sede di verifica, rilevano, quasi costantemente, delle "anomalie" nell'applicazione dell'istituto.

La storia: le principali tappe

I compensi erano previsti dall'art. 18 della L. n. 109/1994, il cui testo originario disponeva che: *"In sede di contrattazione collettiva decentrata, ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e in un quadro di trattamento complessivamente omogeneo delle diverse categorie interessate, può essere individuata una quota non superiore all'1 per cento del costo preventivato di un'opera o di un lavoro, da destinare alla costituzione di un fondo interno e da ripartire tra il personale dell'ufficio tecnico dell'amministrazione aggiudicatrice, qualora esso abbia redatto direttamente il progetto esecutivo della medesima opera o lavoro."*

La prima modifica la troviamo, con effetto 23 maggio 1999, per opera dell'art. 13 della L. 17/05/1999, n. 144, che riscrive il comma 1 dell'art. 18, ampliandone la platea dei beneficiari e aumentandone la percentuale all'1,50%.

A decorrere dal 1° gennaio 2004, il comma 29 dell'art. 3 della legge finanziaria per l'anno 2004 (L. 24/12/2003, n. 350), eleva il compenso dall'1,50% al 2%, ma la nuova misura deve intendersi *"al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi"*, la cui interpretazione autentica è fornita dal comma 207 dell'art. 1 della L. n. 266/2005. In quest'ultima disposizione viene chiarito che la percentuale è comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, approvato con D.Lgs. 12/04/2006, n. 163, riporta, all'art. 92, le previsioni già contenute nella L. n. 109/1994, nel testo vigente.

E' l'ultimo semestre del 2008 il periodo più tormentato per la normativa in esame:

- con decorrenza 1° gennaio 2009, l'art. 61, comma 8, della L. n. 133/2008, di conversione del Dl n. 112/2008 (decreto Brunetta), riduce la percentuale dal 2% allo 0,50%;

- con l'art. 1, comma 10-quater, della L. n. 201/2008, di conversione del Dl n. 162/2008, viene abrogato il comma 8 dell'art. 61 della suddetta L. n. 133/2008, annullando, in pratica, la riduzione della percentuale. Nel contempo, si introduce un tetto ai compensi, limitatamente alle attività di progettazione. Tali compensi non possono superare l'importo del trattamento economico complessivo annuo lordo del dipendente che li percepisce;
- ancora con decorrenza 1° gennaio 2009, in sede di conversione del Dl n. 185/2008, la L. n. 2/2009, all'art. 18, introducendo il comma 7-bis all'art. 61 della L. n. 133/2008, fa rivivere la riduzione e riporta la percentuale dal 2% allo 0,50%;
- con effetto dal 24 novembre 2010, la L. n. 183/2010 (collegato lavoro), art. 1, comma 3, abroga il comma 7-bis suddetto. Pertanto, la percentuale dei compensi Merloni torna al 2%.

Concludendo, allo stato attuale, il comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. 163/2006 così dispone: *“ Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo; le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie. I soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri”*

Riassumendo:

dal 06/03/1994 al 22/05/1999	1,00%
dal 23/05/1999 al 31/12/2003	1,50%
dall'01/01/2004 al 31/12/2008	2,00%
dall'01/01/2009 al 23/11/2010	0,50%
dal 24/11/2010	2,00%

I problemi di sempre: ancora aperti

Due sono essenzialmente i problemi applicativi della normativa evolutasi nel tempo.

Irap: dentro o fuori?

Con l'aumento dell'aliquota dall'1,50% al 2% dell'importo posto a base di gara o di un lavoro, il legislatore ha inteso includere nell'importo che ne scaturiva anche gli oneri riflessi a carico dell'amministrazione. Mentre nessun dubbio sussiste nel ricomprendere, in tale locuzione, i contributi ai fini pensionistici Inps, ex Inpdap, i contributi Inail e i contributi Ds, se dovuti, tutt'oggi è vivace il dibattito circa l'obbligatorietà o meno di scorporo dell'Irap. Su tale aspetto, le sezioni regionali si sono schierate, da sempre, su posizioni contrapposte. Da un lato si sostiene che l'Irap va scorporata in quanto l'amministrazione non deve sostenere ulteriori oneri (Corte dei Conti Lombardia, deliberazione n. 101/2008) e dall'altro si afferma che l'Irap non può essere considerato un "onere riflesso", in quanto imposta che grava sull'amministrazione e, quindi, non deve essere inclusa nel 2% (Corte dei Conti Veneto, deliberazione n. 49/2008). Anche l'intervento delle Sezioni Riunite della stessa Corte dei Conti (deliberazione n. 33 del 7 giugno 2010), che doveva derimere, una volta per tutte, la questione, non ha dato gli effetti sperati ed ha lasciato aperta la porta ancora a diverse interpretazioni. Ne sono conferma le recenti pronunce degli stessi magistrati contabili: la Corte dei Conti Piemonte (deliberazione n. 16/2012) si allinea nella stessa posizione assunta dai colleghi lombardi, mentre la sezione regionale sarda (deliberazione n. 18/2012) abbraccia la tesi della Corte veneta.

Sicuramente un comportamento prudente vuole anche l'Irap inclusa nel 2% messo a disposizione dalla norma per incentivo e oneri riflessi. La Ragioneria dello Stato, nella relazione sulle risultanze delle indagini svolte dai servizi ispettivi di finanza pubblica in materia di spese di personale del comparto regioni ed enti locali, relativa all'anno 2011, abbraccia quest'ultima tesi.

Cassa o competenza?

La questione è divenuta scottante negli anni 2008 e 2010, quando il continuo mutare dell'aliquota rendeva di un certo peso applicare la percentuale vigente al momento della liquidazione dei compensi piuttosto che quella in vigore al momento della realizzazione dell'attività. Abbraccia il criterio di cassa la Ragioneria dello Stato, che, in linea con quanto affermato al momento dell'aumento della percentuale dall'1,50% al 2,00%, (si veda Osservatorio Regionale per i Lavori Pubblici della Regione Veneto, con la risposta al quesito n. 2004-18-712v), ritiene che la riduzione, dal 2,00% allo 0,50%, operante dal 1° gennaio 2009, debba essere applicata "a tutti i compensi erogati a decorrere dalla predetta data e non solo ai lavori avviati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina", in quanto questo sarebbe in linea con il tenore letterale della norma. Tale posizione si inserisce nel principio generale che vede la determinazione della retribuzione regolata dalle norme in essere al momento del pagamento della stessa, fatto salvo che la disposizione disponga espressamente la deroga. Al contrario, la Corte dei Conti, con la deliberazione della Sezione Autonomie n. 7/2009, afferma che, per il principio della irretroattività delle norme, l'incentivo è determinato secondo le disposizioni in essere nel tempo in cui il diritto al beneficio è

sorto. Quindi assume rilevanza la percentuale in vigore nel momento in cui il tecnico è chiamato a svolgere l'attività che fa maturare l'incentivo, indipendentemente da quando lo stesso vede la sua liquidazione.

Stante la robusta motivazione della Corte dei Conti, risulta più convincente la posizione di quest'ultima, avvalorata dalla posizione del Consiglio di Stato, Sezione Lavoro, con la sentenza n. 13384 del 13/07/2004, ha riconosciuto che *“il diritto all'incentivo costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva che inerisce al rapporto di lavoro in corso nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogabilità del compenso (...) In sostanza, dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso.”*

I nuovi problemi

Accanto ai problemi irrisolti di sempre, la normativa sopravvenuta in tema di contenimento della spesa di personale, di tetto al trattamento economico individuale e al fondo per le risorse decentrate hanno complicato ulteriormente il riconoscimento degli incentivi per la progettazione.

I compensi Merloni e la spesa di personale

Il problema riguarda l'obbligo di considerare anche gli incentivi per la progettazione in sede di calcolo della spesa di personale quando si procede alla verifica del rispetto del comma 557 (riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente, per gli enti soggetti al patto di stabilità) e del comma 562 (riduzione della spesa di personale rispetto a quella sostenuta nel 2008, per gli enti non soggetti al patto di stabilità) dell'art. 1 della L. n. 296/2006. A questo proposito, si può risolvere la questione facendo riferimento alla deliberazione della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 16 del 13 novembre 2009, nella quale si legge che, al di là della loro collocazione in bilancio, gli incentivi in questione si sostanziano in spese di investimento e, quindi, non possono essere ricomprese nella quantità spesa di personale. Conclude la Corte che *“Ai fini della corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) nelle “spese di personale” non debbono essere computati:*

- i cc.dd. *“incentivi per la progettazione interna”, di cui all'art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (cd. “Codice dei contratti”); omissis....”*

I compensi Merloni e il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente

L'art. 76, comma 7, del Dl n. 112/2008, e s.m.i., dispone il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale quando il rapporto fra spesa di personale e spesa corrente sia pari o superiore al 50%. Considerato quanto sopra esposto, appariva logico escludere gli incentivi per la progettazione anche nella determinazione della quantità da riportare alla spesa corrente. In senso contrario, però, si è espressa la Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 27/2011 del 12 maggio 2011. Affermano i magistrati contabili che l'accezione *“spesa di personale” “è suscettibile di diverse configurazioni ... in ragione delle finalità perseguite dalla norma che di volta in volta vi fanno*

riferimento". Non risultando appropriato il riferimento all'intervento primo della spesa corrente, in quanto influenzato dalle scelte di governance effettuate dall'ente, la Corte precisa che "al fine di verificare il rispetto dei parametri d'incidenza tra le spese di personale e la spesa corrente, l'aggregato spesa di personale può essere direttamente riferito a quello già impiegato per l'applicazione del comma 557, come descritto nelle linee guida al bilancio di previsione per l'anno 2010, ma è necessario operare un correttivo, per ristabilire l'equilibrio del confronto con l'insieme della spesa corrente. In tale prospettiva, vanno incluse nell'aggregato "spesa di personale" le voci escluse ai fini dell'applicazione del comma 557."

Si può, quindi, concludere che, in sede di quantificazione della spesa di personale da confrontare alla spesa corrente, ai fini del rispetto del comma 7 dell'art. 76 del Dl n. 112/2008, bisogna includere nel calcolo anche i compensi per la progettazione.

I compensi Merloni e il limite al trattamento economico complessivo individuale

La questione riguarda l'applicazione dell'art. 9, comma 1, del Dl n. 78/2010, il quale prevede che il trattamento economico complessivo, compreso il salario accessorio, da riconoscere al dipendente nel triennio 2011-2013 non può superare quello ordinariamente spettante nell'anno 2010. In questo contesto, non risultava chiaro come considerare i compensi per la progettazione. In soccorso alla risoluzione del problema, è arrivata la deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, n. 56/2011 del 02 novembre 2011. In tale parere, i magistrati contabili affermano che il tetto riguarda la retribuzione individuale, nella quale non devono essere ricompresi i compensi in questione in quanto gli stessi afferiscono a voci retributive dell'accessorio prive del carattere fisso e continuativo, evidenziando invece caratteristiche di eventualità e di variabilità. Richiamano, a supporto della posizione assunta, il parere della Ragioneria Generale dello Stato, le deliberazioni di svariate sezioni regionali della stessa Corte e la posizione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si conclude, quindi, che i compensi per la progettazione non soggiacciono al limite di cui all'art. 9, comma 1, del Dl n. 78/2010.

I compensi Merloni e il tetto al fondo per le risorse decentrate

In questo caso, i dubbi riguardavano la portata dell'art. 9, comma 2-bis, del Dl n. 78/2010, il quale dispone che, per il periodo 1° gennaio 2011 - 31 dicembre 2013, le risorse destinate al fondo per il trattamento accessorio del personale non possono superare il corrispondente importo dell'anno 2010, vale a dire se, in dette risorse, dovevano essere computati anche gli incentivi previsti dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006. Si può rinvenire la risposta nella deliberazione della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, n. 51/2011 del 03 ottobre 2011. I magistrati contabili affermano che il limite al fondo ha portata generale e, quindi, ricomprende anche tutte le risorse destinate alla contrattazione decentrata. Tuttavia, viene riconosciuto che, alla regola generale, fanno eccezione le risorse per gli incentivi per la progettazione in quanto "sono destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica."

Si conclude, quindi, che, anche ai fini del comma 2-bis dell'art. 9 del Dl n. 78/2010, i compensi Merloni sono esclusi dal calcolo delle risorse del fondo soggette al tetto. Analoga conclusione si può leggere nella deliberazione n. 13/2012 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti del 02 agosto 2012, nella quale viene affermato che *“la stretta sulla spesa di personale è, forse, ancora più intensa quando si tratta del Fondo per le risorse decentrate di cui si occupa la delibera n. 285/2011 della Sezione per il Veneto. Il Fondo non può contenere aumenti rispetto al 2010, neppure se derivanti dall'applicazione della c.d. “legge Merloni” o dai risparmi conseguiti nel ricorso allo straordinario o nella erogazione delle indennità.”* La Corte dei Conti Veneto, con la deliberazione n. 280/2012 del 26/04/2012, ha precisato che non rileva, in questo ambito, se gli incentivi siano diretti ai progettisti in senso stretto piuttosto che al responsabile del procedimento o altro soggetto individuato quale beneficiario del compenso: tutto l'importo viene escluso dal tetto del fondo. Ne è, altresì, sottratto l'importo degli incentivi spettanti per gli atti di pianificazione interna, di cui si dirà di seguito (Corte dei Conti Veneto, deliberazioni n. 280/2012, citata e n. 325 dell'11/05/2012).

I compensi Merloni in caso di mancata riduzione della spesa di personale e di mancato rispetto del patto di stabilità

La questione riguarda la portata della norma contenuta nell'art. 40, comma 3-quinques, del D.Lgs. n. 165/2001, secondo il quale la possibilità di incrementare il fondo per le risorse decentrate è condizionata dal rispetto dei vincoli di bilancio, del patto di stabilità e di analoghi strumenti volti al contenimento della spesa. In quest'ultima accezione rientra, senza dubbio, il disposto dei commi 557 e 562 dell'art. 1 della L. 296/2006, in tema di vincoli alla spesa di personale per gli enti locali. Il dubbio sorto riguardava la possibilità di escludere da tale divieto di incremento le risorse che specifiche disposizioni di legge destinano all'incentivazione del personale, quali i compensi per la progettazione, in quanto non ritenuti spesa di personale. La risposta è arrivata solo di recente con la deliberazione della Corte dei Conti Veneto n. 513/2012 del 16 agosto 2012, che ha negato tale possibilità. Pertanto, in caso di violazione dell'obbligo di riduzione/contenimento della spesa di personale e del rispetto del patto di stabilità, nessuna risorsa aggiuntiva può essere destinata al trattamento accessorio del personale dell'ente, compresi i compensi previsti dalla lettera k) dell'art. 15 del Ccnl 01/04/1999. Questo, però, non vuol dire che, nel fondo, le risorse destinate a tal fine da specifiche disposizioni di legge devono assumere un importo pari a zero, ma che tali risorse non devono essere incrementate, vale a dire non possono superare il tetto rappresentato dall'importo destinato, per la medesima causale, al fondo dell'anno precedente.

Da segnalare, infine, che, da ultimo, la Corte dei Conti Veneto, con la deliberazione n. 280/2012 succitata, si è così espressa: *“ritiene, conclusivamente il Collegio che per la verifica del rispetto del patto di stabilità, condizione cui la legge subordina la destinazione di risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa decentrata, occorre aver riguardo all'esercizio precedente, nonché all'esercizio in corso al momento della destinazione delle risorse”*

I rilievi degli ispettori

Nei verbali ispettivi, redatti in sede di verifica, due sono gli aspetti che vengono messi in evidenza come situazioni non conformi al dettato normativo e contrattuale.

I compensi Merloni e il mancato transito nel fondo per le risorse decentrate

Si contesta che gli incentivi per la progettazione non vengono previsti nel fondo per la contrattazione decentrata e, quindi, la loro distribuzione non trova giustificazione in un contratto, seppur decentrato. A fronte di tale omissione, alcuni ispettori ritengono illegittima la corresponsione, con il conseguente sorgere del danno erariale. A questo proposito, si segnala la sentenza della Corte dei Conti Puglia n. 1006/2011 del 20/09/2011, che ha riconosciuto tale danno erariale per emolumenti analoghi (nel caso specifico, compensi ICI), non fatti transitare nel fondo. Altri verificatori, meno rigidi, lo ritengono un "peccato veniale", in quanto partono dal presupposto che gli emolumenti in questione transitano nel fondo, vale a dire lo stesso importo deve essere indicato in sede di costituzione del fondo e di utilizzo dello stesso. Quindi, pur evidenziando che il comportamento non è conforme al dettato contrattuale, concludono affermando che le somme vanno, comunque, corrisposte al personale che prestato la relativa attività. Ciò in linea con il diritto soggettivo al compenso riconosciuto a fronte dell'attività esercitata, dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 13384/2004, in precedenza citata.

I compensi Merloni e il mancato adeguamento del regolamento

Più complicata e maggiormente a rischio è la situazione dell'ente quando gli ispettori rilevano che non è stato adeguato il regolamento. E così si incontra, ad esempio, il caso in cui la norma parla di un compenso pari al 2%, mentre la disposizione regolamentare, magari, è ferma sull'1,50% o, peggio ancora, sullo 0,50%, e gli uffici tecnici, ovviamente, liquidano i compensi al 2%. In questo caso, risulta evidente come il comportamento dei soggetti che provvedono alla quantificazione degli incentivi sia contrario a quanto l'ente ha statuito in sede di autoregolamentazione. Ne consegue che le somme riconosciute in eccedenza alla percentuale stabilita dal regolamento siano da considerare come corrisposte illegittimamente e, quindi, fonte di danno erariale, sebbene siano comunque contenute nel limite massimo stabilito dalla legge. In tal senso si veda la sentenza della Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, n. 1581 del 21/12/2009. Per questo motivo, si raccomanda un accurato controllo di quanto previsto nel regolamento, al fine di conformarvi i comportamenti o, in alternativa, di provvedere alla sua modifica.

Gli obblighi per l'ente: il regolamento

A fronte di tutti i dubbi e le osservazioni fin qui esposte, l'Ente deve provvedere alla regolamentazione dell'istituto in questione. L'obbligo dell'adozione, in via preventiva e propedeutica, di un regolamento, in carenza del quale non è possibile erogare alcun incentivo, rendendone illegittima l'attribuzione di quest'ultimo, è espresso dalla Corte dei Conti Campania, con il parere n. 7/2008 del 07 maggio 2008. L'Amministrazione deve, in altre parole, adottare un atto nel quale provvede a fissare essenzialmente due punti:

- i soggetti fra i quali ripartire il compenso, con i criteri e le modalità che dovevano essere definite in sede di contrattazione decentrata. La norma elenca tali soggetti: il responsabile del procedimento, l'incaricato della redazione del progetto, l'incaricato della redazione del piano della sicurezza, l'incaricato della direzione lavori, l'incaricato del collaudo e i collaboratori dei soggetti precedentemente indicati. Spesso si incontrano comportamenti molto permissivi, soprattutto con riguardo all'ultima categoria di dipendenti; sono stati riconosciuti dei compensi anche a soggetti che non partecipavano direttamente al procedimento in questione, quali, ad esempio, i dipendenti del settore finanziario per il solo motivo che provvedevano al pagamento delle fatture delle opere;
- la fissazione della percentuale da riconoscere a titolo di compenso, atteso che il 2% risulta essere il tetto massimo, ma nulla vieta di individuare percentuali inferiori. Sempre la disposizione in commento indica, a tale proposito, due parametri: l'entità dell'opera da realizzare e la complessità dell'opera. Anche in questo contesto, spesso si incontrano regolamenti che fissano, indipendentemente da qualsiasi elemento di valutazione, la percentuale al massimo consentito, anche quando, magari, la progettazione vera e propria, o anche parte delle attività progettuali, non vengono predisposte all'interno dell'ente, ma vengono affidate ad uno studio esterno: comportamento, questo, censurato, più volte, dai giudici di merito e riconosciuto come danno erariale dalla Corte dei Conti, sezione Calabria, con la sentenza n. 801 del 28 settembre 2007. D'altro canto, però, è stata riconosciuta la possibilità di liquidare una quota degli incentivi al responsabile del procedimento, anche in caso di affidamento a professionisti terzi della progettazione, della redazione del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo (Corte dei Conti Umbria, deliberazione n. 3/2011 del 17 gennaio 2012). Si sottolinea che, in caso di affidamento all'esterno di parte delle attività, è importante procedere alla riduzione dell'incentivo che viene riconosciuto ai dipendenti per la restante attività svolta all'interno dell'Ente.

Ma l'ente non ha assoluta libertà di agire in materia: infatti, la stessa norma prevede che le modalità e i criteri per la ripartizione sono oggetto di contrattazione decentrata. Si discute se oggetto del confronto con le organizzazioni sindacali sia anche la quantificazione della misura dell'incentivo. Stante il tenore letterale della norma, la risposta dovrebbe essere negativa. L'assunto trova la sua giustificazione nel successivo comma 6, dove si parla di incentivi per gli atti di pianificazione. Anche in questo caso viene previsto che le modalità e i criteri per l'attribuzione del compenso siano disciplinati in un regolamento, ma la misura è già fissata dalla norma ed è pari al 30% della tariffa

professionale. Quindi, la locuzione “modalità e criteri” non dovrebbe ricomprendere la fissazione della percentuale, che, per gli incentivi del comma 5, è decisa dall’amministrazione, mentre per quelli di cui al comma 6 sono stabiliti per legge.

Si ribadisce l’importanza dell’aggiornamento del regolamento al mutare della normativa di riferimento.

I compensi per gli atti di pianificazione

Anche per gli atti di pianificazione è previsto un compenso, sempre dall’art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006, ma al comma 6. Dispone la norma, nel testo oggi in vigore, che: *“il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento di cui al comma 5 tra i dipendenti dell’amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto”*.

Relativamente all’ambito oggettivo, rispetto ad una prospettata possibilità di applicare la norma a qualsiasi atto denominato piano, come, ad esempio, i cosiddetti piani strategici, i piani per l’ambiente, per il servizio rifiuti, per il turismo, per il trasporto, per la comunicazione, per la caccia, per le politiche comunitarie o per l’innovazione tecnologica, è stato sottolineato che *“secondo una interpretazione di natura sistematica, che tiene conto della collocazione della norma nel capo e nella sezione dedicata alla progettazione di opere pubbliche, deve ritenersi che tale disposizione trova applicazione esclusivamente in materia di lavori pubblici e non è quindi consentita alcuna interpretazione analogica atta ad includere nel disposto del comma sesto dell’art. 92 attività di pianificazione non attinenti alla progettazione di opere pubbliche”*. In tal senso si è espressa la Corte dei Conti Puglia, con la deliberazione n. 1/2012 del 16/01/2012.

In questo ambito, il regolamento deve determinare modalità e criteri per la distribuzione dell’incentivo, ma nessuna discrezione è affidata all’amministrazione in tema di determinazione del compenso, che è fissato dalla legge. Relativamente alle modalità e i criteri, risulta interessante una recente pronuncia della Corte dei Conti per la Lombardia (deliberazione n. 259/2012 del 30 maggio 2012), in cui si fa chiarezza circa i presupposti per la corresponsione dell’incentivo per gli atti di pianificazione. Si legge che: *“tale disposizione, infatti, abilita (nella misura autoritativamente fissata dalla legge) a riconoscere uno speciale compenso, al di là del trattamento economico ordinariamente spettante, solo in presenza dei due seguenti elementi di fattispecie: a) sul piano dell’oggetto, che la prestazione consista nella diretta “redazione di un atto di pianificazione”, non in attività variamente sussidiarie che rientrano nei doveri d’ufficio dei dipendenti, nel contesto dell’attività di governo del territorio (cfr. la deliberazione del 27 gennaio 2009, n. 9 di questa Sezione); b) implicitamente, che la redazione dello stesso non sia stata esternalizzata ad un professionista esterno ai sensi dell’art. 90, comma 6.”*