



personalmente efficace, tecnicamente efficiente.

In questo numero:

Personale

- 1** Il limite "flessibile" al trattamento accessorio
- 11** Il balletto degli incentivi per la progettazione
- 15** Le elezioni: straordinari, compensi e permessi

Studio giallo s.r.l
società tra professionisti

via spinelli, 6/F 46047 porto mantovano (mn)
tel. 0376 392641-398174 fax 0376 396787
c.f. e p.iva 02025210200
mail: segreteria@ilpersonalepa.it
www.ilpersonalepa.it

Personale

Il limite "flessibile" al trattamento accessorio

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Il decreto crescita interviene sul limite al trattamento accessorio previsto, da ultimo, dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017 introducendo un elemento di flessibilità che cerca di dare più risorse per chi aumenta il personale ed a diminuirle in caso contrario. Purtroppo, la qualità del testo normativo è quantomeno discutibile.

Il limite "flessibile"

L'art. 33, comma 2, ultimo periodo, del D.L. 33/2017 (c.d. decreto crescita) riapre il grande tema del limite al trattamento accessorio.

Si riporta per comodità il testo:

"Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75 e' adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonche' delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

La *ratio* di questo intervento normativo appare anche condivisibile: se nell'ente aumenta il personale in servizio il limite al trattamento accessorio aumenta proporzionalmente, se diminuisce il personale si contrae anche il predetto limite.

Se da una parte l'intento può anche essere meritorio dall'altra la sua realizzazione è quantomeno discutibile per le numerose problematiche interpretative che si vengono ad aprire.

La "flessibilità" riguarda il limite e non il fondo

Si deve porre l'accento sul fatto che la norma fa riferimento al limite del trattamento accessorio e non alla possibilità di incrementare le risorse stabili del fondo. In altri termini, nel caso in cui l'ente possa beneficiare, in senso positivo, della norma, questa consente di incrementare unicamente il limite al salario accessorio. L'amministrazione dovrà ricorrere, poi, ad una delle fattispecie previste dall'art. 67, commi 2 e 3, del CCNL sottoscritto il 21 maggio 2018, per poter aumentare materialmente le risorse del fondo. E nella migliore delle ipotesi, l'ente potrà spingere

sull'acceleratore delle risorse variabili, ovvero sulle risorse destinate alle posizioni organizzative, ma sempre senza toccare quelle stabili (se non per importi marginali quali la Ria dei cessati). E', infatti, impossibile applicare l'incremento delle risorse stabili per aumento della dotazione organica quando il quadro normativo, e in particolare l'art. 6 del D.Lgs. 165/2001, impedisce tale operazione. Questa distinzione va tenuta in particolare evidenza al fine di non ingenerare false aspettative.

A questo punto ci si chiede sia il senso profondo della norma, ben sapendo che, in sede ispettiva, l'aumento significativo delle risorse variabili sia sempre molto pericoloso.

Uno sguardo alla storia

Prima di addentrarci nella lettura critica dell'art. 33 del D.L. 34/2019, è opportuno ripercorrere, seppure per sommi capi, le numerose disposizioni che si sono susseguite nel corso del tempo in tema di limiti al trattamento accessorio:

- l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010, il quale prevedeva che, negli anni dal 2011 al 2014, il trattamento accessorio non poteva superare quello dell'anno 2010 ed andava proporzionalmente ridotto in base alla riduzione del personale in servizio. Infine, la decurtazione del 2014 doveva essere storicizzata. La riduzione del personale in servizio andava determinata con il c.d. metodo della semisomma secondo le indicazioni fornite dal MEF; per alcune Corti dei Conti regionali era possibile anche il criterio del *pro rata temporis*. Su questo impianto sono intervenute numerose pronunce volte a chiarire che per trattamento accessorio si considera non solo il fondo per la produttività ma tutte le risorse destinate al trattamento accessorio: fondo dipendenti, fondo dirigenti, fondo straordinario, risorse destinate alle posizioni organizzative negli enti privi di dirigenza (ante CCNL 21/05/2018), nonché il trattamento accessorio del segretario. Infine, sono stati elaborati arzigogolati ragionamenti per consentire l'esclusione di alcune voci dal limite al trattamento accessorio (quali i compensi per la progettazione, per le funzioni tecniche dal 2018, per l'avvocatura, le economie del fondo straordinario e quelle dell'anno precedente, i piani di razionalizzazione, ecc.);

- l'art. 1, comma 236, della L. 208/2015, in forza del quale il trattamento del 2016 non poteva superare quello del 2015 ed andava decurtato proporzionalmente alla riduzione del personale in servizio considerando però anche quello assumibile;

- l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017 che fissava al 2016 il limite al trattamento accessorio dal 2017 in poi;

- si aggiunge ora l'art. 33, comma 2, ultimo periodo, del D.L. 34/2019 che andremo ad analizzare.

Numerose pronunce delle Corti dei Conti hanno chiarito che si deve considerare un solo limite e non tanti sottofondi (personale, dirigenti, segretari, straordinario).

Il nuovo limite flessibile: primo approccio interpretativo

Un primo approccio interpretativo pone l'accento sul fatto che il nuovo limite flessibile deve "garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018". In questo modo, di fatto, il limite del 2016 viene perso a favore di tale valore medio pro-capite del 2018, che si determina dividendo il fondo per la contrattazione

collettiva dello stesso anno, aumentato delle risorse destinate alle posizioni organizzative, per il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Il limite del 2019 sarà, quindi, pari al valore medio pro-capite 2018 per il personale in servizio nel 2019.

In sintesi:

limite 2019 = personale in servizio nel 2019 x valore medio pro-capite 2018
dove il

valore medio pro-capite 2018 = (fondo per la contrattazione decentrata 2018 + risorse per le posizioni organizzative 2018) : dipendenti in servizio 31/12/2018

La semplice formalizzazione matematica del problema fa sorgere un primo problema interpretativo: come si calcola l'adeguamento "in aumento o in diminuzione" per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite?

Secondo la formalizzazione proposta il *busillis* è legato alle modalità di calcolo del personale in servizio nel 2019 (ovvero nell'anno di riferimento).

Gli approcci interpretativi possono essere almeno due:

- il metodo della semisomma, richiamando l'approccio del MEF;
- il metodo del *pro rata temporis* proposto dalle corti dei conti.

In passato si era addirittura ventilata la possibilità che, nel silenzio della norma, ciascun ente potesse cogliere "fior da fiore" il criterio che preferiva (o che faceva più comodo) con l'unico vincolo che, una volta optato per l'una o l'altra soluzione, si continuasse in modo coerente.

Ancora rifacendosi al passato, ci si chiede come se i dipendenti a tempo parziale dovessero essere considerati per teste o per teste equivalenti (rapportate al part-time).

Su tutti questi temi, che sembravano finiti nel 2016, ora si riaprirà il dibattito interpretativo.

L'adeguamento del fondo deve essere effettuato considerando il fondo per la contrattazione decentrata "nonché" le risorse destinate alle posizioni organizzative. Nella formulazione matematica proposta si è ipotizzato che i due importi debbano essere sommati. La proposta non è infondata in quanto la congiunzione "nonché" potrebbe portare alla conclusione che le due quantità debbano essere considerate cumulativamente.

Secondo questo approccio ne consegue che la riduzione di un dipendente determina la riduzione non solo delle risorse destinate alla contrattazione ma anche a quelle per le posizioni organizzative, pur in assenza di variazioni in queste ultime.

Si propone un semplice esempio:

Descrizione	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	30.000	30.000
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	180.000	180.000
Dipendenti al 31/12/2018	40	
valore medio pro-capite 2018 (B)	4.500	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)		39
Limite al trattamento accessorio nel 2019 (D = B x C)		175.500
Riduzione del trattamento accessorio (E = A - D)		4.500
Fondo comparto		125.500
Risorse destinate alle PO		50.000

Nell'esempio riportato cessa un dipendente non titolare di posizione e il fondo è ridotto di 4.500 euro, di cui 3.250 ((100.000 + 30.000) : 40) per effetto del fondo e 1.250 (50.000:40) collegato alle risorse delle posizioni organizzative.

Di fatto tutta la riduzione può gravare sui dipendenti se non si vogliono toccare, ad invarianza di condizioni, le risorse destinate alle PO.

Si potrebbe obiettare che il nuovo CCNL non lo consentirebbe senza un accordo in sede di contrattazione decentrata.

In realtà l'art. 7, comma 5, lett. u), del CCNL 21/05/2018 prevede che si debba attivare la contrattazione solo in caso di "incremento delle risorse di cui all'art. 15, comma 5 attualmente destinate alla corresponsione della retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, ove implicante, ai fini dell'osservanza dei limiti previsti dall'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017, una riduzione delle risorse del Fondo di cui all'art. 67".

Come si può ben vedere dal semplice esempio proposto non c'è alcun "incremento" delle risorse destinate alle posizioni organizzative, ma si tratta semplicemente di una nuova previsione normativa che non poteva essere disciplinata dal CCNL,; si è venuto a creare, in altre parole, un sostanziale vuoto normativo.

Non è difficile prevedere che qualcuno potrà invocare una interpretazione estensiva della norma richiamata, sostenendo che il contratto voleva evitare che gravassero sul personale del comparto le variazioni collegate alle PO. Posizione, quest'ultima, del tutto legittima e comprensibile. Come peraltro è comprensibile la richiesta delle PO di non vedersi decurtato il proprio trattamento accessorio. Certamente il pasticcio è stato fatto ed ora si innescherà la nota "guerra tra poveri".

Il tema potrebbe essere ribaltato prevedendo, invece di una riduzione, l'aumento di una unità di personale.

Descrizione	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	30.000	34.500
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	180.000	184.500
Dipendenti al 31/12/2018	40	
valore medio pro-capite 2018 (B)	4.500	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)		41
Limite al trattamento accessorio nel 2019 (D = B x C)		184.500
Riduzione del trattamento accessorio (E = A - D)		-
Fondo comparto		134.500
Risorse destinate alle PO		50.000

In questo caso addirittura il fondo potrebbe aumentare di 4.500 euro ma solo nell'ambito delle risorse variabili.

Il nuovo limite flessibile: secondo approccio interpretativo

Il primo approccio interpretativo proposto, come detto, pone l'accento sul concetto di "valore medio pro-capite" e, di fatto, supera completamente la previsione dell'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017.

Ne deriva, quindi, la possibilità di affrontare la norma anche in un'ottica completamente diversa, valorizzando il fatto che l' "adeguamento, in aumento o in diminuzione" è riferito al "limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, decreto legislativo 27 maggio 2017, n. 75". In altri termini è il limite del 2016 (cui fa riferimento l'art. 23, comma 2) che deve essere adeguato in aumento o in diminuzione e per fare questo si considera il valore medio pro-capite calcolato con le modalità previste con il precedente approccio interpretativo: somma del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per le posizioni organizzative diviso per personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Si ripropone il precedente esempio:

Descrizione	2016	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	30.000	30.000	30.000
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	180.000	180.000	180.000
Dipendenti al 31/12/2018		40	
valore medio pro-capite 2018 (B)		4.500	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)			39
Variazione dei dipendenti rispetto al 2018 (D = C - B)			- 1
Adeguamento del limite 2016 (E = B x D)			- 4.500
Limite del fondo adeguato F = (A-anno 2016 + E)			175.500
Riduzione del fondo PO (E = A - D)			4.500
Fondo comparto			125.500
Risorse destinate alle PO			50.000

Si potrebbe obiettare che si tratta di questione di lana caprina, ma in realtà non è così: con il primo metodo, di fatto, il limite al trattamento accessorio (a parità di dipendenti) è il 2018, mentre con il secondo metodo il limite rimane quello del 2016. In altri termini, se nel 2018 il trattamento accessorio soggetto al limite era decisamente inferiore a quello del 2016, con il primo metodo si perde, a regime questa economia, cosa che non avviene con il secondo metodo.

Si rielabora il precedente esempio togliendo le risorse variabili nell'anno 2018 e si espongono i risultati con i due metodi

Primo metodo

Descrizione	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	-	30.000
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	150.000	180.000
Dipendenti al 31/12/2018	40	
valore medio pro-capite 2018 (B)	3.750	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)		39
Limite al trattamento accessorio nel 2019 (D = B x C)		146.250
Riduzione del fondo PO (E = A - D)		33.750
Fondo comparto		96.250
Risorse destinate alle PO		50.000

Secondo metodo

Descrizione	2016	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	30.000	-	30.000
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	180.000	150.000	180.000
Dipendenti al 31/12/2018		40	
valore medio pro-capite 2018 (B)		3.750	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)			39
Variazione dei dipendenti rispetto al 2018 (D = C - B)			- 1
Adeguamento del limite 2016 (E = B x D)			- 3.750
Limite del fondo adeguato F = (A-anno 2016 + E)			176.250
Riduzione del trattamento accessorio (E = A - D)			3.750
Fondo comparto			126.250
Risorse destinate alle PO			50.000

Poiché il primo metodo perde la memoria del 2016, perché supera completamente l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017, il limite scende proprio dei 30.000 di risorse variabili indicate nel 2016 e non nel 2018. Il secondo metodo tiene fisso il limite del 2016 e lo adegua in base alla variazione del personale in servizio.

Le riflessioni proposte si collocano nell'ambito del mero dibattito dottrinale in quanto oggi non è in alcun modo possibile prevedere quale sarà l'evoluzione interpretativa.

Il rischio "disequilibrio"

L'adeguamento del limite al trattamento accessorio rischia di compromettere l'equilibrio del fondo negli enti che hanno saturato le risorse stabili con utilizzi stabili. Questa situazione può verificarsi quando il dipendente che cessa "consuma" meno risorse rispetto a quelle medie.

Si propone un esempio applicando il primo metodo:

Descrizione	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE	-	-
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE	50.000	50.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	150.000	150.000
Dipendenti al 31/12/2018	40	
valore medio pro-capite 2018 (B)	3.750	
Dipendenti in servizio nel 2019 (C)		39
Limite al trattamento accessorio nel 2019 (D = B x C)		146.250
Riduzione del trattamento accessorio (E = A - D)		3.750
Fondo comparto		96.250
Risorse destinate alle PO		50.000

Se il dipendente cessato non avesse avuto progressioni e gli utilizzi stabili fossero stati più elevati di 96.250 il fondo andrebbe in disequilibrio.

L'impossibilità di una precisa programmazione

Il nuovo quadro normativo, indipendentemente dai diversi approcci interpretativi, non consente di avere certezza delle risorse disponibili fino al termine dell'anno di riferimento in quanto solo a consuntivo si potranno quantificare i dipendenti in servizio.

Pur non dando importanza al fatto che il nuovo CCNL aveva previsto tutta una serie di regole volte a non dover rideterminare il fondo a consuntivo, si deve osservare come questa incertezza possa rendere impossibile una politica del personale volta all'utilizzo stabile delle risorse del presetto fondo.

Se si riprende l'esempio precedente, nel quale, nel 2018, non erano previste risorse stabili e queste risorse sono ipotecate, per il 95%, da utilizzi stabili, e se si ipotizzasse la cessazione di 2 dipendenti in corso d'anno, si giungerebbe a conclusione che, di fatto, non ci sarebbero risorse per nuove progressioni orizzontali. Questo non è un caso limite ma è una situazione molto diffusa, soprattutto negli enti di piccole dimensioni.

Il coordinamento con gli "altri fondi"

Rimane aperto un ulteriore tema totalmente ignorato dalla norma: per costante previsione delle Corti dei Conti, il limite al trattamento accessorio è unitario e comprende, oltre al fondo per la contrattazione decentrata e alle risorse per le posizioni organizzative, anche il fondo per lo straordinario, il fondo dei dirigenti e il trattamento accessorio del segretario.

L'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 contempla solamente il fondo per la contrattazione integrativa e le risorse per le posizioni organizzative. L'utilizzo della locuzione "fondo" al singolare associata alle risorse per le posizioni organizzative può indurre a pensare che si faccia riferimento unicamente al fondo per il personale del comparto.

E il fondo della dirigenza come si colloca in questo contesto? Ancora una volta siamo davanti ad un vuoto normativo, che apre la strada a più soluzioni interpretative.

In *primis* si potrebbe interpretare in modo estensivo la locuzione "fondo" ritenendo che comprenda sia il fondo per la dirigenza che quello del personale del comparto. Questa soluzione, peraltro del tutto verosimile, esporrebbe il limite del fondo ad oscillazioni del tutto imprevedibili e immotivate (come insegna la storia fino al 2016).

Infatti, il valore medio pro-capito del 2018 comprenderebbe anche l'accessorio dei dirigenti e, in caso di cessazione di un dipendente non dirigente e non titolare di posizione organizzativa, si dovrebbe ridurre il limite anche della quota prevista per la dirigenza, con effetti molto negativi sul fondo del comparto.

In alternativa si potrebbe ritenere che l'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 rimanga circoscritto al solo personale non dirigente e, al contrario, per i dirigenti, il segretario e il fondo straordinario si conservi il limite del 2016. In questo contesto con il secondo metodo proposto, i calcoli sarebbe decisamente più semplici.

Si propone un esempio

Descrizione	2016	2018	2019
RISORSE STABILI SOGGETTE AL LIMITE (1)	100.000	100.000	100.000
RISORSE VARIABILI SOGGETTE AL LIMITE (2)	30.000	30.000	30.000
RISORSE DESTINATE ALLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE (3)	50.000	50.000	50.000
FONDO STRAORDINARIO	10.000	10.000	10.000
FONDO DIRIGENTI	80.000	80.000	80.000
ACCESSORIO DEL SEGRETARIO	10.000	10.000	10.000
TOTALE RISORSE SOGGETTE AL LIMITE (A)	280.000	280.000	280.000
Dipendenti al 31/12/2018 (B)		40	
valore medio pro-capite 2018 (C = (+1+2+3) : B)		4.500	
Dipendenti in servizio nel 2019 (D)			39
Variazione dei dipendenti rispetto al 2018 (E = D - B)			- 1
Adeguamento del limite 2016 (F = E x D)			- 4.500
Limite del fondo adeguato (G = A-anno 2016 + E)			275.500
Riduzione del trattamento accessorio (E = A - D)			4.500
Fondo comparto			125.500
Risorse destinate alle PO			50.000
Fondo straordinario			10.000
Fondo dirigenti			80.000
Accessorio del segretario			10.000

Conclusione

Le incertezze interpretative di questa norma sono tali e tante da suggerire un comportamento estremamente prudente nell'approccio operativo, con la consapevolezza che qualunque atto di costituzione del fondo è a rischio di rettifica. In tal senso è necessario prevedere negli atti e nei successivi contratti decentrati specifiche clausole che prevengano questo rischio e che consentano di rideterminare in automatico gli utilizzi del fondo qualora fosse necessario rettificare l'atto di costituzione del fondo, che ha portato alla successiva contrattazione decentrata. Forse questo potrà attenuare il possibile contenzioso, che spesso segue ad una rettifica del fondo.

Personale

Il balletto degli incentivi per la progettazione

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

Il decreto sblocca-cantieri, nella sua versione originaria, restituisce ai tecnici dipendenti pubblici i compensi per la progettazione che erano stati espunti con l'approvazione del codice dei contratti del 2016. L'attuazione pratica richiede di mettere mano ai regolamenti previa attivazione della contrattazione decentrata. Ma forse è il caso di attendere: in sede di conversione del suddetto decreto, un emendamento ricancella gli incentivi alla progettazione.

Gli incentivi per la progettazione

Tornano, dal 19 aprile 2019, gli incentivi per la progettazione in forza dell'art. 1, comma 1, lett. aa), del D.L. 32/2019, che ha modificato l'art. 113, comma 2, del D.Lgs. 50/2016.

La norma consente di destinare fino all'80% del 2% dei lavori, servizi e forniture per incentivare determinate figure professionali coinvolte nel procedimento di gara.

Si riporta il parallelo del testo, risultante dopo e prima l'approvazione del predetto decreto, dell'art. 113, comma 2, del D.Lgs. 50/2016, evidenziando le funzioni incentivate.

Testo in vigore dal 19/04/2019	Testo in vigore dal 20/04/2016 al 18/04/2019
2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per	2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di progettazione,

investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.	di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.
--	--

Con l'introduzione del Codice degli Appalti, nel 2016, i progettisti pubblici, storici destinatari dell'incentivo, erano stati esclusi a favore di altri dipendenti della PA a cui sono affidate le fasi di programmazione e controllo della spesa. L'obiettivo era quello di velocizzare l'iter amministrativo della procedura di gara.

La modifica apportata dallo sblocca-cantieri riporta l'incentivo nell'alveo dell'area tecnica:

- progettazione;
- sicurezza;
- verifica preventiva della progettazione;
- RUP;
- direzione lavori o direzione dell'esecuzione;
- collaudo.

Il regime transitorio

L'art. 1, comma 3, del D.L. 32/2019 prevede che le nuove regole "si applicano alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono pubblicati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi, alle procedure in cui, alla medesima data, non sono ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte".

La norma definisce quindi il regime transitorio fissando come criterio la data di pubblicazione dei bandi. Ne consegue che per i bandi pubblicati prima del 19 aprile continueranno ad operare le precedenti disposizioni.

Il nuovo regolamento

A distanza di due anni esatti dall'entrata in vigore del Codice dei Contratti è necessario riaprire la procedura per la liquidazione dei nuovi incentivi per funzioni tecniche. Si riporta l'iter da seguire:

- a) sessione di contrattazione decentrata per definire le modalità e i criteri di ripartizione degli incentivi. Trova quindi applicazione l'art. 7, comma 4, lett. g), del CCNL 21/05/2018 che riserva alla contrattazione decentrata "i criteri generali per l'attribuzione di trattamenti accessori per i quali specifiche leggi operino un rinvio alla contrattazione collettiva". L'iter per la contrattazione decentrata è disciplinato dall'art. 8 del CCNL 21/05/2018 il quale prevede: un atto di indirizzo della Giunta (anche se non in modo esplicito), la firma dell'ipotesi di contratto decentrato, la relazione tecnico-finanziaria e illustrativa, il parere del revisore dei conti, l'approvazione da parte della Giunta e infine la firma definitiva del contratto decentrato. Il CCDI deve essere inoltre pubblicato sul sito istituzionale dell'ente ed inviato all'Aran. In caso di mancato accordo in sede decentrata è possibile precedere all'applicazione unilaterale e provvisoria ai sensi dell'art. 8, comma 5, del CCNL 21/05/2018 e dell'art. 40, comma 3-ter, del D.Lgs. 165/2001 in quanto si tratta di materia sulla quale vige non solo l'obbligo di contrattare ma anche quello di contrarre;
- b) l'approvazione del regolamento da parte della Giunta, il quale non deve recepire pedissequamente quanto deciso in sede decentrata ma deve definire la percentuale da applicare all'importo dei lavori, servizi e forniture per ottenere l'importo da destinare all'incentivo.

...nelle more del regolamento

Come si può comprendere agevolmente dalla complessità dell'iter descritto ci si chiede cosa avvenga degli incentivi collegati ai bandi pubblicati dal 19 aprile 2019 fino alla data di approvazione del regolamento.

La materia è ancora lontana dal trovare una soluzione definitiva anche se numerose Corti dei Conti regionali concordano sul fatto che la liquidazione degli incentivi non può essere disposta in assenza di regolamento ma che, nelle more della sua approvazione, è possibile accantonare la quota di incentivo (nell'ambito del 2%), che sarà liquidata una volta avvenuta detta approvazione.

Il limite al trattamento accessorio

A seguito dell'introduzione del comma 5-bis all'art. 113, la Corte dei Conti sez. autonomie, deliberazione n. 6/2018, ha chiarito che, dal 2018, "gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017".

Anche dopo le modifiche normative, le risorse sono finanziate sugli stessi capitoli e vengono modificati solo i destinatari. Pertanto, non dovrebbero esserci dubbi rispetto alla neutralità di tali risorse rispetto al limite al trattamento accessorio.

Pertanto la pronuncia della Corte dei Conti, Sezioni Riunite, n. 51/2011 aveva escluso dal trattamento accessorio i vecchi compensi per la progettazione destinati allo "svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica". Ipotesi del tutto collimante con la nuova versione degli incentivi alla progettazione.

La conversione del decreto sblocca-cantieri

Non si può mai mettere la parola fine ed ecco che, in sede di conversione del decreto 32/2019, il testo che viene approvato dalle Commissioni riunite in sede referente e portato all'attenzione delle Aule del Parlamento, non presenta più la lettera aa) dell'art. 1. Con l'emendamento n. 1.497, tale lettera è stata cancellata. Cosa succede, quindi, adesso? Innanzitutto si deve evidenziare come l'art. 77 della Costituzione disponga la perdita di efficacia, sin dall'inizio, dei decreti non convertiti in legge. In sostanza, quindi, la parte che qui interessa risulta come mai esistita nel nostro panorama normativo. Due sono, ora, le possibili strade:

- 1) la legge di conversione nulla dispone in merito e, quindi, i tecnici dipendenti pubblici non possono pretendere compensi anche per le progettazioni eseguite dopo il 19 aprile e sino alla conversione in legge del decreto in esame;
- 2) con una clausola ormai rituale, la legge di conversione fa salvi gli effetti nati per le norme contenute nel testo originario del decreto e non convertite in legge. A questo punto, gli enti devono attuare quanto sopra illustrato (contrattazione e modifica del regolamento) se vogliono riconoscere, seppur *medio tempore*, gli incentivi ai tecnici.

Dato la situazione, per così dire, fluttuante, si consiglia di inserire, nel nuovo regolamento una disposizione che definisca l'arco temporale a cui le singole disposizioni si riferiscono e, di conseguenza, individuare il momento dal quale e sino al quale le varie clausole siano da applicare, specificando, per ogni periodo, i beneficiari degli compensi in questione.

Personale

Le elezioni: straordinari, compensi e permessi

di Tiziano Grandelli e Mirco Zamberlan

Esperti in gestione e organizzazione del personale degli enti locali

In occasione delle elezioni europee e del rinnovo di molti consigli comunali risulta utile fare il punto della situazione sulla disciplina da applicare ai dipendenti in merito alla partecipazione ai seggi elettorali e alla relativa liquidazione dei compensi come scrutatori, nonché al computo e alla liquidazione degli straordinari elettorali.

L'impegno di spesa per le consultazioni elettorali

Con la legge di stabilità 2014 (L. 27 dicembre 2013, n. 147) è stata modificata la disciplina dell'autorizzazione preventiva del lavoro straordinario in occasione di consultazioni elettorali o referendarie. Con il comma 400 dell'art. 1, la predetta norma ha modificato l'art. 15 del Dl. n. 8 del 18 gennaio 1993, convertito nella L. n. 68/1993. In particolare:

- il limite medio mensile di spesa per persona passa da 50 a 40 ore;
- il tetto individuale mensile si riduce da 70 a 60 ore;
- il periodo nel quale è possibile prestare il lavoro straordinario elettorale viene ristretto all'arco temporale compreso fra il 55-esimo giorno antecedente la consultazione elettorale al 5° giorno successivo la medesima data. In precedenza si faceva riferimento al periodo decorrente dalla data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi e si concludeva con il 30-esimo giorno successivo la consultazione elettorale;
- la delibera di autorizzazione allo straordinario, destinata ai dipendenti dell'ufficio elettorale nonché a quel personale che l'ente intende destinare, temporaneamente, a supporto del predetto ufficio, viene sostituita con una determina. Pur apprezzando lo spirito di semplificazione perseguito dalla norma, non si può non evidenziare che l'autorizzazione allo straordinario rientra fra gli atti che il dirigente assume con i poteri del privato datore di lavoro. Anche la nuova disciplina avrebbe, quindi, potuto spingersi oltre la determina e prevedere una ordinaria disposizione di autorizzazione;
- il resoconto delle spese sostenute in occasione delle consultazioni elettorali con oneri a carico dello Stato deve essere inviato entro quattro mesi decorrenti dalla data delle votazioni. Il precedente termine era fissato in sei

mesi. Nel caso di mancata rendicontazione entro i quattro mesi, l'amministrazione decade dal diritto al rimborso.

Relativamente alla determina di autorizzazione deve evidenziarsi che la stessa va assunta in via preventiva; condizione in assenza della quale scatta il divieto di corrispondere il compenso per lavoro straordinario. Considerato che il periodo nel quale è possibile prestare lavoro straordinario decorre dal 55-esimo giorno precedente la data delle consultazioni e che le elezioni sono state fissate per il 26 maggio, la determina doveva essere adottata entro il 31 marzo 2019. Nel caso in cui tale atto venga assunto dopo il 31 marzo, lo straordinario elettorale eventualmente prestato fino al perfezionamento della determina non può essere retribuito. Infatti, la Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019 ha precisato che, ai fini dello straordinario elettorale, il periodo utile inizia il 1° aprile 2019 (cinquantacinquesimo giorno antecedente la data delle consultazioni) e termina il 31 maggio (quinto giorno successivo). La stessa circolare precisa che le specifiche disposizioni previste dall'art. 15 del D.L. 8/1993 devono essere coordinate con le norme in materia di organizzazione dell'orario di lavoro contenute nel D.Lgs. 66/2003.

Come previsto nel suddetto art. 15 del Dl. n. 8/1993, l'atto deve specificare:

- a) i nominativi delle persone che, presumibilmente, saranno chiamate a prestare lavoro straordinario;
- b) il numero delle ore di lavoro straordinario che si prevede vengano prestate;
- c) le funzioni che sono da assolvere.

L'Aran, con il parere RAL_1637 del 10 febbraio 2014, ha precisato la portata autorizzatoria di detta determinazione. In particolare, ha sottolineato che, oltre al predetto atto, è necessario che il dirigente ovvero il responsabile del servizio, negli enti privi di dirigenza, decidano, assumendosi la relativa responsabilità, quando e per quante ore i dipendenti debbano prestare il lavoro straordinario elettorale in modo da garantire lo svolgimento più efficace ed efficiente delle operazioni. In altre parole, non deve essere il personale che determina quando effettuare il lavoro straordinario, magari privilegiando le esigenze personali o con lo scopo di esaurire tutto il budget a disposizione. D'altro canto, i dipendenti non possono esimersi dal prestare il lavoro straordinario, anche se richiesto nel giorno di riposo settimanale. Viene in considerazione, al riguardo, l'esercizio di un potere discrezionale del datore di lavoro, che non si può tradurre in una forma di libero arbitrio, ma che deve essere esercitato secondo le regole usuali di correttezza e buona fede e tenendo conto non solo degli interessi organizzativi dell'ufficio ma anche del sacrificio che viene richiesto al dipendente (come sopra detto si tratta del sacrificio del tempo libero, di quello relativo al bene della salute ecc., Cass. 19 febbraio 1992, n. 2073; Cass. 7 aprile 1982, n. 2161). Pertanto, ove il datore di lavoro eserciti correttamente il suo potere, attraverso una legittima richiesta di prestazioni di lavoro straordinario, secondo la giurisprudenza l'eventuale rifiuto del dipendente può assumere i connotati di una inadempienza contrattuale e come tale anche sanzionabile sul piano disciplinare (Cass. 19 febbraio 1992, n. 2073; Cass. 29 gennaio 1988, n. 782), dato che l'art. 2104 del Codice civile pone a carico del lavoratore il dovere di osservanza delle "disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende".

Il dirigente o il responsabile del servizio devono controllare che il personale assegnato adempia correttamente ai propri doveri, evitando abusi ed ogni forma di scorrettezza. Anche per questo motivo, non è sufficiente la determina iniziale, che si tradurrebbe, in pratica, in una forma generalizzata di autorizzazione allo straordinario, vietata dall'art. 38 del Ccnl 14 settembre 2000. Come detto, l'autorizzazione allo straordinario al singolo dipendente rientra negli atti che il dirigente assume con i poteri del privato datore di lavoro. Non è necessaria, dunque, un'ulteriore determina per autorizzare il singolo dipendente all'effettuazione di lavoro straordinario elettorale in una giornata ben individuata.

Di avviso contrario è il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'Interno. Con il parere espresso in data 14 novembre 2013, detto Ministero osserva come la previsione contenuta nell'art. 15 del Dl. n. 8/2013 sia più rigorosa del disposto dell'art. 38 del Ccnl 14 settembre 2000, in quanto richiede di "programmare nel tempo, per i profili organizzativi, anche relativi all'utilizzo delle risorse umane, e finanziari, le obbligatorie ed inderogabili procedure elettorali, disciplinate analiticamente da norme di legge". Per tale motivo, "una volta correttamente assolate le procedure di cui al richiamato art. 15 si deve ritenere rispettato anche il disposto dell'art. 38".

Relativamente ai limiti, come indicato nel comma 1 del medesimo art. 15, con riferimento a tutti i soggetti che devono prestare lavoro straordinario, la media individuale non può superare le 40 ore mensili. Pertanto, ad esempio, se i lavoratori interessati sono in numero di 10, le ore straordinarie autorizzabili non possono essere superiori a 400 mensili. Si rileva che non viene specificato se il riferimento al mese si debba intendere come mese da calendario oppure come mese composto da 30 giorni. Nel caso specifico del 2019, non ci possono essere dubbi interpretativi in quanto il periodo corrisponde esattamente a 2 mesi.

Il finanziamento

Il Ccnl del 14 settembre 2000 (art. 39, come integrato dall'art. 16, Ccnl 5 ottobre 2001, relativo al biennio economico 2000-2001), prende in considerazione alcune particolari ipotesi di lavoro straordinario: quello elettorale e quello per eventi straordinari e calamità naturali. Si tratta di prestazioni di lavoro straordinario che, proprio perché riconducibili ad eventi di natura particolare e speciale, giustificano modalità di finanziamento diverse da quelle previste in generale per il lavoro straordinario e sono assoggettate ad una specifica regolamentazione.

Già l'art. 14, comma 2, del Ccnl 1° aprile 1999 prevedeva che le risorse destinate al lavoro straordinario, in deroga alla disciplina generale (di carattere riduttivo) contenuta nel medesimo articolo 14, possono essere incrementate con le disponibilità derivanti da specifiche disposizioni di legge e finalizzate alla tutela di determinate attività, con particolare riferimento a quelle elettorali ed a quelle necessarie per fronteggiare eventi eccezionali.

L'art. 39 del Ccnl 14 settembre 2000 integra e chiarisce le disposizioni del predetto art. 14. Vengono introdotte regole derogatorie rispetto sia a quelle generali concernenti le risorse utilizzabili, sia a quelle riguardanti i massimali orari individuali (art. 14, comma 4, Ccnl 1° aprile 1999).

Infatti, dai limiti finanziari (risorse) e quantitativi (180 ore annue), ex art. 14 del Ccnl 1° aprile 1999, sono escluse le prestazioni straordinarie rese:

- in occasione di consultazioni elettorali o referendarie;

- per fronteggiare eventi straordinari imprevedibili;
- per fronteggiare calamità naturali.

La prima ipotesi, che è quella che interessa in questa sede, viene collegata direttamente al reperimento di risorse da parte di soggetti terzi. Nel parere Aran RAL_1560 del 28 ottobre 2013, si legge espressamente che “la speciale disciplina contrattuale dello straordinario elettorale (art. 14, comma 2, del CCNL dell’1.4.1999; art. 39, comma 2, del CCNL del 14.9.2000, come modificato dall’art. 16 del CCNL del 5.10.2001), trova applicazione, per espressa previsione contrattuale, solo nei casi nei quali vi sia l’acquisizione delle specifiche risorse da parte di altre amministrazioni (solitamente il Ministero dell’Interno).”

Il riferimento del parere lo si deve rinvenire, in particolare, nell’art. 39, comma 2, del Ccnl 14 settembre 2000, dove è previsto che “Gli enti provvedono a calcolare ed acquisire le risorse finanziarie collegate allo straordinario per consultazioni elettorali o referendarie...”

Da questo discende direttamente che, ad esempio, in caso di rinnovo del Sindaco e del Consiglio Comunale, il fondo per lo straordinario non può essere incrementato ai sensi dell’art. 14, comma 2, del Ccnl 1° aprile 1999, in quanto i relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione comunale e non vengono rimborsati da soggetti terzi. Ne consegue che, nell’esempio sopra riportato, lo straordinario elettorale deve trovare il suo finanziamento nelle disponibilità ordinarie del relativo fondo (art. 14, comma 1, del Ccnl 1° aprile 1999). In tal senso si è espresso anche il Ministero dell’Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, con il parere 15700 del 28 marzo 2014. Sul punto, l’Anci, con nota in data 11 aprile 2014, aveva chiesto all’Aran “un urgente approfondimento” in quanto la situazione destava forte preoccupazione, soprattutto nei piccoli comuni dove il fondo per lo straordinario ha importo esiguo. In un comunicato del 29 aprile 2014, l’Associazione dei comuni aveva informato che “L’Aran, prendendo atto delle difficoltà rappresentate, e considerando la necessità di garantire il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali, ha affermato che nell’ipotesi di Comuni che abbiano già utilizzato in tutto o in parte, le risorse destinate al finanziamento del lavoro straordinario per il 2014, o nel caso di assoluta incapienza delle stesse, sarà possibile - sul presupposto delle suddette motivazioni - procedere eccezionalmente all’integrazione delle risorse in questione con risorse proprie, al fine di compensare le ore di lavoro straordinario che non trovino copertura nei fondi già stanziati o con riposi compensativi.

L’esercizio di questa facoltà dovrà comunque tenere conto del rispetto di tutti i vincoli in materia di finanza pubblica concernenti il patto di stabilità e gli strumenti di contenimento della spesa di personale, nel rispetto della capacità di spesa di ciascun ente”.

Quindi, alle condizioni sopra specificate, è possibile procedere anche alla integrazione del fondo per far fronte allo straordinario elettorale in occasione delle consultazioni comunali. L’applicazione del predetto principio richiede, evidentemente, un’estrema cautela.

Dal canto suo, l’Aran ha risposto a numerosi quesiti sul tema del fondo straordinario correlato alle consultazioni elettorali che, in sintesi, possono essere così sintetizzati:

- tutto lo straordinario elettorale deve essere finanziato sul fondo;
- il fondo straordinario può essere incrementato in occasione delle consultazioni elettorali solo a fronte di specifiche norme che lo finanziano;

- per le elezioni comunali, in assenza di rimborso da parte dello Stato, lo straordinario elettorale è finanziato sul fondo e quest'ultimo non può essere integrato.

In tal senso si può leggere il parere Aran RAL 1560 del 28/10/2013: "secondo la regola generale, tutti gli oneri per compensi per prestazioni di lavoro straordinario del personale devono trovare copertura esclusivamente nello specifico fondo di cui all'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999, costituito nel rispetto delle precise prescrizioni ivi contenute. A tale regola fanno eccezione solo quelle specifiche ipotesi espressamente contemplate dalla disciplina contrattuale. Fra queste sono ricomprese anche le ipotesi dello straordinario per consultazioni elettorali, per le quali è previsto dalla legge uno specifico finanziamento del Governo". Seppure non inerente il tema di questo commento, il parere prosegue indicando le altre deroghe, tra cui la principale è quella per le calamità naturali con la seguente conclusione: "al di fuori di tali ipotesi speciali, nessuna clausola contrattuale o legale consente di porre gli oneri per i compensi per lavoro straordinario direttamente a carico del bilancio dell'ente o di integrare, sempre a carico del bilancio dell'ente, le risorse dell'art. 14 del CCNL dell'1.4.1999".

Lo straordinario elettorale per il personale a tempo pieno

Per quanto attiene alle modalità di quantificazione dei compensi per il lavoro straordinario, l'art. 38 del CCNL 14/09/00 ha stabilito le maggiorazioni che devono essere applicate alla retribuzione base mensile, maggiorata del rateo di 13[^] mensilità e divisa per 156 (ridotto a 151,66 per i dipendenti che lavorano su 35 ore).

La retribuzione base mensile è prevista dall'art. 10, comma 2, lett. b), del CCNL 09/05/2006 (il richiamo all'art. 52, comma 2, lett. b), del CCNL 14/09/2000 è da considerarsi superato ai sensi dell'art. 10, comma 6, del CCNL 09/05/2006) ed è costituita dalle seguenti voci:

- valore economico mensile previsto per la posizione iniziale di ogni categoria,
- incrementi economici derivanti dalla progressione economica,
- assegni non riassorbibili per l'IIS ad personam previsto dall'art. 29, comma 4, del CCNL 22/01/2004;
- assegni riassorbibili per progressione verticale (art. 9, comma 1, del CCNL 09/05/2006).

La RGS, con la circolare 12 del 15/04/2011, ritiene che l'indennità di vacanza contrattuale "non va computata ai fini della determinazione delle tariffe orarie del compenso per lavoro straordinario, trattandosi di componente retributiva distinta ed autonoma rispetto allo stipendio tabellare e, come tale, non conglobabile nello stesso".

L'Aran ha chiarito, con il parere CFL1 del 02/08/2018, che l'elemento perequativo ha natura specifica, autonoma e distinta rispetto alle altre voci retributive in quanto la sua corresponsione avviene una-tantum nell'arco di uno specifico e determinato periodo temporale. Ne consegue che non è da considerarsi "stipendio" e non rientra nelle nozioni di retribuzione di cui all'art. 10, comma 2, lett. a), b) e c), del CCNL del 9.5.2006 (non utile per compenso lavoro straordinario, turno ecc.)

La maggiorazione oraria da applicarsi per il calcolo del lavoro straordinario elettorale è quella ordinaria prevista del quinto comma dell'art. 38 (15% diurno, 30% notturno o festivo, 50% notturno e festivo).

Il CCNL Comparto Funzioni Locali del 21/05/2018 non è intervenuto rispetto al quadro normativo e contrattuale descritto: artt. 38 e 39 del CCNL 14/09/2000 come integrato dall'art. 16 CCNL 05/10/2001. In tal senso si esprime anche la Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019.

Infine, si evidenzia come l'Aran, con il parere Ral1772, abbia chiarito che la maggiorazione per lo straordinario notturno e festivo vada applicata per prestazione rese dalle 0:01 alle 6:00 nonché dalle 22:00 alle 24:00 della domenica. Dalle 0:01 del lunedì fino alle 6:00, la maggiorazione è quella notturna.

Si precisa, anche se non previsto nel parere, che l'estensione del notturno e festivo dalle 22:00 del giorno precedente alle 6:00 del giorno successivo è previsto solo per l'indennità di turno e non per lo straordinario (art. 23, c. 3, lett. e), del CCNL 21/05/2018).

Il lavoro aggiuntivo e lo straordinario elettorale per i part-time

I primi sette commi dell'art. 55 del CCNL Funzioni Locali del 21/05/2018 hanno riscritto il quadro normativo ed economico sia del lavoro aggiuntivo che dello straordinario del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale.

Ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 81/2015 si distingue tra lavoro aggiuntivo e straordinario.

Il lavoro aggiuntivo è costituito dalla prestazione effettuata oltre l'orario concordato tra le parti ma entro i limiti dell'orario ordinario rappresentato dalle 36 ore settimanali (art. 6, comma 1, del D.Lgs. 81/2015). La misura massima dell'orario aggiuntivo è fissata nel 25% dell'orario mensile concordato, per il cui trattamento economico è prevista una maggiorazione del 15% della retribuzione globale di fatto (art. 10, comma 2, lett. d), del CCNL 09/05/2006). In caso di superamento del limite del 25% la maggiorazione aumenta al 25%. Il contratto non prevede alcuna distinzione tra straordinario diurno, notturno o festivo ovvero notturno e festivo.

Per i part-time verticali con prestazione solo in alcuni mesi il limite del 25% è calcolato su base annuale.

Per i part-time orizzontali e misti il lavoro aggiuntivo giornaliero non può superare l'orario ordinario del corrispondente lavoratore a tempo pieno. Per i part-time verticali si considera il limite settimanale, mensile o annuale del corrispondente lavoratore a tempo pieno. Per tutti i tipi di part-time il lavoro aggiuntivo può essere svolto anche nelle "giornate nelle quali non sia prevista la prestazione lavorativa".

Il lavoro straordinario dei dipendenti a tempo parziale è dato dalle prestazioni lavorative eccedenti rispetto l'orario concordato e che "superino anche la durata dell'orario normale di lavoro" (art. 6, comma 3, del D.Lgs. 81/2015). In questo caso il trattamento economico è quello ordinario previsto per il personale a full-time (15-30-50% sulla retribuzione di cui all'art. 10, comma 2, lett. d), del CCNL 09/05/2006 maggiorata del rateo di 13%).

Schema di sintesi

Full time		Part-time	
Maggiorazione: 15% diurno 30% notturno o festivo 50% notturno e festivo Retribuzione base mensile + rateo di 13^	Art. 38 CCNL 14.09.2000	Lavoro aggiuntivo: entro il 25% dell'orario part-time e comunque non oltre l'orario a tempo pieno su base mensile (per i p-t verticali su base settimanale-mensile-annuale)	Art. 55, c. 5, CCNL 21.05.2018
	Art. 10, c. 2, lett. b), CCNL 09.05.2006	Maggiorazione: 15% diurno / notturno o festivo / notturno e festivo Retribuzione globale di fatto (comprende la 13^)	Art. 10, c. 2, lett. d), CCNL 09.05.2006
		Lavoro aggiuntivo: oltre il 25% dell'orario part-time e comunque non oltre l'orario a tempo pieno su base mensile (per i p-t verticali su base settimanale-mensile-annuale)	Art. 55, c. 6, CCNL 21.05.2018
		Maggiorazione: 15% diurno / notturno o festivo / notturno e festivo Retribuzione globale di fatto (comprende la 13^)	Art. 10, c. 2, lett. d), CCNL 09.05.2006
		Lavoro straordinario Oltre l'orario a tempo pieno Maggiorazione: 15% diurno 30% notturno o festivo 50% notturno e festivo Retribuzione base mensile + rateo di 13^	Art. 38 CCNL 14.09.2000 Art. 10, c. 2, lett. b), CCNL 09.05.2006

Approfondimento: la retribuzione globale di fatto

La retribuzione globale di fatto da prendere a base per il calcolo del lavoro aggiuntivo è quella percepita dal dipendente nel mese in cui è stata effettuata al prestazione lavorativa.

Con il parere RAL332, l'Aran ha dato indicazioni operative in merito alla definizione di retribuzione globale di fatto da utilizzare ai fini della quantificazione dello straordinario dei dipendenti con rapporto di lavoro a tempo parziale: "nella nozione di "retribuzione globale di fatto" di cui all'art. 52, comma 2, lett. d) del CCNL del 14.9.2000 (ora art.10, comma 2, lett. d) del CCNL del 9.5.2006), devono essere ricompresi tutti i compensi corrisposti al singolo lavoratore nel periodo temporale preso in considerazione (mese o anno); in altri termini devono essere conteggiati:

- tutti i compensi correlati alla parte stabile del trattamento economico in atto, i cui elementi di riferimento possono essere anche individuati attraverso la elencazione delle voci indicate nell'art. 49 del citato CCNL per la determinazione del T.F.R.;
- tutti gli altri compensi, comunque correlati alle prestazioni lavorative del dipendente, e che possono essere ricompresi in una generica concezione di "salario accessorio" come ad esempio: la retribuzione di risultato, la produttività collettiva e individuale, le indennità di rischio e similari, il turno, la reperibilità, il maneggio valori, le speciali responsabilità, le prestazioni straordinarie anche elettorali, i compensi per progettazione e per gli avvocati, i compensi Istat, nonché gli assegni personali riassorbibili.

Possiamo, infine, ritenere non ricomprese nella retribuzione globale di fatto le somme comunque escluse dal calcolo del "monte salari annuo" come, ad esempio, quelle pertinenti a rimborsi spese o quelle aventi natura previdenziale: gli assegni per il nucleo familiare, le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività sociali e ricreative, i rimborsi spese, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo, ecc."

Risulta evidente che tali situazioni possono far lievitare anche sensibilmente la retribuzione globale di fatto a base del calcolo dello straordinario, ma il dettato normativo non presta il fianco a dubbi interpretativi.

Un problema interpretativo non di poco conto

Secondo la Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019 la materia del lavoro supplementare e dello straordinario del personale con rapporto di lavoro a tempo parziale è stata integralmente riscritta dall'art. 55 del CCNL 21/05/2018 ritenendo quindi superate le precedenti disposizioni ivi compreso l'art. 16, commi da 2 a 5, del CCNL 05/10/2001, che regolamentavano le maggiorazioni da riconoscere al lavoro aggiuntivo in occasione delle elezioni.

Si deve osservare che tale conclusione non è assolutamente scontata in quanto l'art. 56 del CCNL 21/05/2018 ha espressamente disapplicato solamente l'art. 6 del CCNL 14/09/2000, come integrato dall'art. 15 del CCNL 05/10/2001 (precedente regolamentazione del part-time), ma nulla ha disposto in merito dell'art. 16 del CCNL 05/10/2001, che disciplina proprio la materia dello straordinario elettorale anche per i part-time.

Per altro verso si deve osservare come l'art. 16, commi 2 e 3, del CCNL 05/10/2001 definisca le maggiorazioni in relazione al vecchio limite del 10% rispetto all'orario a part-time, richiamando espressamente l'art. 6, comma 2, del CCNL 14/09/2000 oggi

disapplicato. La questione non è di poco conto in quanto le maggiorazioni previste dal precedente contratto sono decisamente più elevate rispetto a quelle attuali. Per poter chiarire definitivamente questo punto è necessario un intervento dell'Aran.

Lo straordinario elettorale per i titolari di posizione organizzativa

Il CCNL 21/05/2018 ha, di fatto, recepito gli orientamenti espressi dall'Aran in merito allo straordinario elettorale dei titolari di posizione organizzativa. L'art. 18 prevede che "ai titolari di posizione organizzativa, di cui all'art. 14, in aggiunta alla retribuzione di posizione e di risultato, possono essere erogati anche i seguenti trattamenti accessori: (...)

c) i compensi per lo straordinario elettorale, ai sensi dell'art. 39, comma 2, del CCNL del 14.9.2000; tali compensi sono riconosciuti solo nei casi nei quali vi sia stata l'acquisizione delle specifiche risorse collegate allo straordinario elettorale dai competenti soggetti istituzionali e nei limiti delle stesse;

d) i compensi per lavoro straordinario elettorale prestato nel giorno del riposo settimanale, ai sensi dell'art. 39, comma 3, del CCNL del 14.9.2000, introdotto dall'art. 16, comma 1, del CCNL del 5.10.2001; (...)"

Viene quindi recepito il parere RAL1650 in forza del quale:

- si possono pagare alle PO solo gli straordinari elettorali finanziati con risorse trasferite da altri soggetti (tipicamente il Ministero);
- non possono essere pagati gli straordinari elettorali in occasione delle elezioni comunali se non per le attività svolte nella domenica delle elezioni, se costituisce il giorno di riposo settimanale (art. 39, comma 3, CCNL 14/09/2000).

Lo straordinario elettorale per i dirigenti

Lo straordinario elettorale non spetta ai dirigenti. La Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019 richiama l'art. 16 del CCNL 10/04/1996 il quale prevede la presenza in servizio del dirigente secondo le esigenze della struttura cui lo stesso è preposto in forza dell'incarico affidato. Inoltre, non rientra tra le tipologie di trattamento economico che può essere riconosciuto in aggiunta alla retribuzione di posizione e risultato ai sensi dell'art. 20, comma 2, del CCNL 22/02/2010 disciplinante l'onnicomprendività del trattamento economico.

Gli oneri riflessi

I compensi per lavoro straordinario corrisposti al personale dipendente del comune sono assoggettabili a contribuzione previdenziale, in quanto somme percepite in relazione al rapporto di lavoro subordinato. Tali compensi fanno parte della base retributiva pensionabile e concorrono alla formazione della retribuzione accessoria. Inoltre, tali compensi sono soggetti sia ad Irap (in quanto imponibili ai fini previdenziali) che ad Inail.

I buoni pasto

Al dipendente che presta lavoro straordinario elettorale articolato sia nelle ore antimeridiane che pomeridiane è possibile riconoscere il buono pasto.

La Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019 ammette a rimborso anche tale tipologia di spesa in quanto, ai sensi dell'art. 46, comma 2, del CCNL 14/09/2000, l'erogazione del buono pasto sostitutivo del servizio di mensa, spetta per ogni giornata effettivamente lavorata nella quale siano soddisfatte le condizioni di cui all'art. 45, comma 2. Detto articolo prevede la fruizione della mensa per il lavoratore che presta attività lavorativa al mattino con prosecuzione nelle ore pomeridiane, con una pausa non superiore a due ore e non inferiore a trenta minuti. La medesima disciplina si applica anche nei casi di lavoro straordinario. Pertanto, il dipendente impegnato nelle operazioni elettorali avrà diritto a percepire il buono pasto qualora effettui il lavoro straordinario alle condizioni sopracitate. Per le medesime motivazioni, non spetta, invece, il buono pasto quando la prestazione lavorativa inizia nelle ore pomeridiane e riprende, anche con soluzione di continuità, nelle ore serali.

Lo straordinario elettorale prestato in giorno di riposo settimanale

Il personale che, in occasione di consultazioni elettorali o referendarie, è chiamato a prestare lavoro straordinario nel giorno di riposo settimanale, in applicazione della disciplina del lavoro straordinario elettorale prevista dall'art. 39, comma 3, del CCNL 14/09/00, così come integrato dall'art. 16 del CCNL 05/10/01, oltre al compenso per lavoro straordinario, ha anche diritto alla fruizione di un riposo compensativo corrispondente alle ore prestate. Il comma 3 stabilisce inoltre che il riposo compensativo spettante può essere al massimo pari ad una giornata lavorativa, anche ove le ore di straordinario effettivamente rese siano quantitativamente maggiori di quelle corrispondenti alla durata convenzionale di una giornata lavorativa ordinaria. L'espressione "(...) in occasione di consultazioni elettorali o referendarie (...)" deve essere riferita, secondo quanto afferma l'Aran (in risposta al quesito RAL215), al periodo intercorrente tra l'inizio e la fine delle operazioni elettorali (o referendarie) vere e proprie, corrispondente in pratica al periodo che va dall'insediamento del seggio (normalmente nella giornata del sabato) fino al suo scioglimento (che presuppone il completamento delle operazioni di scrutinio e dei successivi adempimenti).

Pertanto, la speciale disciplina prevista dal citato art. 39, comma 3, è applicabile solo per le ore di straordinario effettuate nella giornata di riposo settimanale (di norma la domenica) cadente nel periodo intercorrente tra l'inizio e la fine delle operazioni elettorali o referendarie come sopra specificate. Si ricorda che, per un orario articolato su 5 giorni settimanali, il sabato è considerato "giornata non lavorativa" (Aran RAL214).

Sempre secondo l'Agenzia, alle ore di straordinario effettuate nella giornata di riposo settimanale non cadente in tale periodo (e quindi non effettuate in occasione di consultazioni elettorali o referendarie) si applica, invece, la disciplina generale prevista dall'art. 24, comma 1, del CCNL del 14/09/00, come modificato dall'art. 14 del CCNL del 05/10/01, secondo il quale "(...) al dipendente che per particolari esigenze di servizio non usufruisce del giorno di riposo settimanale deve essere

corrisposto, per ogni ora di lavoro effettivamente prestata, un compenso aggiuntivo pari al 50% della retribuzione oraria di cui all'art.52, comma 2, lett. b), con diritto al riposo compensativo da fruire di regola entro 15 giorni e comunque non oltre il bimestre successivo".

In particolare, la dichiarazione congiunta n. 13 del CCNL 05/10/01, con riferimento all'art. 14, afferma che il riposo compensativo non può che avere una durata corrispondente alle ore di lavoro effettivamente prestate.

I permessi per i seggi elettorali

I dipendenti comunali che in occasione delle consultazioni elettorali, comprese quelle relative ai referendum nonché quelle comunali e regionali, svolgono funzioni presso i seggi elettorali, nonché i rappresentanti di lista o di gruppo di candidati alle elezioni e, in occasione di referendum, i rappresentanti dei partiti o gruppi politici e dei promotori del referendum, hanno diritto ad assentarsi dal lavoro per tutto il periodo corrispondente alla durata delle relative operazioni così come stabilito l'art. 119, comma 1, del Dpr 361/57, come modificato dall'art. 3 del Dlgs 534/93.

I giorni di assenza dal lavoro sono considerati, a tutti gli effetti, giorni di attività lavorativa e debbono quindi essere retribuiti.

Il comma 2 dell'articolo 119 del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, come sostituito dall'articolo 11 della legge 21 marzo 1990, n. 53, stabilisce che i lavoratori di cui al comma 1 hanno diritto al pagamento di specifiche quote retributive, in aggiunta alla ordinaria retribuzione mensile, oppure a riposi compensativi, per i giorni festivi o non lavorativi eventualmente compresi nel periodo di svolgimento delle operazioni elettorali.

L'adempimento delle funzioni elettorali deve essere documentato del lavoratore mediante attestazione del presidente del seggio, recante la data e l'orario di inizio e di chiusura delle elezioni.

Gli onorari per i componenti ed il presidente dei seggi elettorali

I compensi dei componenti di cui alla legge 13 marzo 1980 n. 70 costituiscono rimborso spese fisso forfetario non assoggettabile a ritenuta Irpef, in quanto tali, non concorrono alla formazione della base imponibile fiscale. Tale esclusione è disposta dall'art. 9 della L. 53/1990.

A nulla dovrebbe, infatti, rilevare l'art. 11 della L. 120/1999 il quale stabiliva che per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale "(...) è corrisposto un onorario giornaliero, al lordo delle ritenute di legge, di lire 80.000 a ciascun componente ed al segretario dell'adunanza dei presidenti di seggio (...)". Anche in questo caso si trattava, e si tratta, di compensi esclusi da tassazione Irpef ai sensi e per gli effetti della L. 53/1990. Infatti il suddetto art. 11 della L. 120/1999 sostituisce l'art. 2 della L. 70/1980 e, quindi, torna applicabile, anche a tali compensi, la previsione dell'art. 9 della L. 53/1990.

L'interpretazione evidenziata non risulta condivisa dall'Agenzia delle Entrate, Risoluzione, n. 150/E dell'11 aprile 2008. La motivazione si troverebbe nel comma 2

dell'art. 9 della L. 53/1990 secondo il quale "Gli onorari dei componenti gli uffici elettorali di cui alla legge 13 marzo 1970, n. 70, costituiscono rimborso spese fisso forfetario non assoggettabile a ritenute o imposte e non concorrono alla formazione della base imponibile ai fini fiscali". Secondo l'Agenzia, la norma risulterebbe applicabile solamente ai compensi degli uffici elettorali in quanto determinati forfetariamente, mentre per gli uffici di sezione (tra i quali rientrano le 80.000 lire in commento) gli onorari sono imponibili in quanto "non sono stabiliti in misura fissa forfetaria ma variano in proporzione ai giorni necessari allo svolgimento delle funzioni di tale ufficio". A supporto della tesi viene inoltre richiamata la L. 62/2002 che, modificando l'art. 1 della L. 70/1980 (compensi agli uffici elettorali), ha eliminato il riferimento alle "ritenute di legge" mentre tale modifica non è stata apportata per i compensi di cui agli articoli 2 e 3.

Anche se le motivazioni addotte risultano decisamente deboli è sicuramente opportuno seguire gli orientamenti proposti dalla citata risoluzione 150/E/2008 dell'Agenzia delle Entrate.

Accertata la posizione dell'Agenzia delle Entrate si pongono alcuni problemi operativi connessi alla liquidazione del citato compenso in quanto la risoluzione precisa che "in linea generale, i redditi percepiti per l'esercizio di pubbliche funzioni (quali sono quelli di cui si discute) sono qualificati come redditi assimilati al reddito di lavoro dipendente ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera f) del TUIR".

Il citato art. 50, comma 1, lett. f) nel definire i redditi per pubbliche funzioni specifica che gli stessi vanno considerati come assimilati "sempreché le prestazioni non siano rese da soggetti che esercitano un'arte o professione di cui all'articolo 49, comma 1, e non siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale".

Ne consegue che se il percipiente è titolare di partita Iva dovrà necessariamente fatturare il compenso.

La Circolare F.L. del Ministero dell'Interno n. 6/19 del 02/04/2019 precisa solamente che gli onorari ai componenti dei seggi vanno corrisposti senza operare alcuna ritenuta di acconto in quanto costituiscono un rimborso spese fisso forfetario (e quindi non soggette a bollo). Nulla dice in merito all'adunanza dei presidenti di seggio.