

CIRCOLARE Funzione Pubblica n.13 del 15 novembre 2011

Si cercherà di fornire un breve commento alla circolare che ha come oggetto "Indicazioni per la destinazione alla contrattazione integrativa delle economie conseguite dalle amministrazioni per effetto dell'art. 61, comma 17, del d.l. 112/2008 e dell'art. 16 del d.l. 98/2011" e porre alcune riflessioni sull'applicazione nelle Università in considerazione della portata innovativa e della possibilità di incidere sulla spesa per la remunerazione del personale.

La circolare si occupa delle azioni di razionalizzazione e contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche in particolare della quota parte delle eventuali economie, derivanti da riduzioni di spesa e da maggiori entrate conseguite all'attuazione dei processi di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, che possono essere utilizzate per finanziare la contrattazione integrativa e per attivare, tra l'altro, gli istituti premianti previsti dall'articolo 19 del d.lgs. n. 150/2009.

Sul tema, l'evoluzione normativa è stata molto complessa e confusa in particolare dall'art. 61, comma 17 del D.L. 112/2008 fino all'art. 16, commi 4 e 5 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111).

Su quest'ultimo punto l'Ufficio Studi del Codau nel commento complessivo alla legge n.111 evidenziava già la problematica applicazione della norma alle Università:

*"Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, (quindi anche le **università**) possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. I piani devono indicare la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.*

Le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente che concorrono quindi al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato all'erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Appare quantomeno curiosa una norma che mira a finanziare il sistema di performance individuale dei dipendenti con attività che dovrebbero da una parte razionalizzare le spese dall'altra restituire allo stato la metà di quanto si risparmia. In realtà le università per effetto della legge n.311/2004 e successive norme di attuazione sono già soggette al sistema di programmazione triennale e quindi all'adozione di appositi piani in particolare al perseguimento di alcuni obiettivi tra cui il c.d. fabbisogno di personale con il rispetto di alcuni indicatori ministeriali. I piani previsti invece ai commi 4 e 5 dovrebbero essere diversi dai piani programmatici stante la dizione generale della norma. Appare però difficile che gli Atenei in un momento di difficile congiuntura economica possono oltre ai piani previsti dal sistema di programmazione triennale, adottarne altri che prevedano addirittura la restituzione del 50% al bilancio dello stato. Si ricorda ancora che l'art. 15 del dlgs 235/2010 (codice dell'amministrazione digitale) già prevede che i risparmi derivanti dalle politiche di innovazione da attivare da parte di tutte le amministrazioni (anche le università) dovrebbero consentire di riutilizzare i risparmi per finanziare nuovi progetti di innovazione e per premiare il personale."

Da un punto di vista normativo l'intervento operato dalla circolare si riferisce a un complesso di norme non sempre ugualmente applicabili a tutte le pubbliche amministrazioni e che non pare finora abbiano conseguito risultati apprezzabili:

1. L'articolo 61, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con

modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 prevede l'istituzione di un apposito fondo nel quale confluiscono le somme provenienti dalle riduzioni di spesa degli apparati amministrativi e le maggiori entrate previste nello stesso decreto. Una quota di questo fondo può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa.

2. La legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009), ha, tra l'altro, disciplinato le modalità applicative delle disposizioni contenute nel menzionato articolo 61, comma 17, del d.l. n. 1 del 12.07.2008. In particolare, l'art. 2, comma 32 precisa che a partire dal 2009 il trattamento economico accessorio dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni è corrisposto in base alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa, anche utilizzando le risorse di cui al richiamato art. 61, comma 17 del d.l. n.1 del 12.07.2008. Si ricorda poi che, nel mese di ottobre 2009, è entrato in vigore il d.lgs. 150/2009.
Il comma 34 del medesimo articolo 61 prevede che può essere devoluta al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni una quota parte delle risorse dei risparmi aggiuntivi rispetto a quelli già considerati per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica, realizzati per effetto di processi amministrativi di razionalizzazione e riduzione dei costi di funzionamento.
3. L'Intesa sottoscritta il 4 febbraio 2011 prevede che per l'applicazione dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. 150/2009 potranno essere utilizzate esclusivamente le risorse aggiuntive derivanti dall'applicazione del comma 17 dell'art. 61 del citato d.l. 25 giugno 2008, n. 112.
4. L'art. 16 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111, disciplina la possibilità di incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa, tramite maggiori economie, ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa vigente e da altre disposizioni contenute nel medesimo D.L. 98/2011.
5. L'art. 6 del D.lgs. 1 agosto 2011, n. 141, in base al quale, nelle more dei rinnovi contrattuali, ai fini della differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, possono essere utilizzate le eventuali economie aggiuntive destinate all'erogazione dei premi dall'articolo 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

Le misure di spesa indicate nell'art. 61, comma 17 del D.L. 112/2008 hanno subito rimodulazioni per effetto dell'art. 6 del D.L. 78/2010, che ha operato la riduzione di alcuni costi sostenuti dalle amministrazioni, quali ad esempio la partecipazioni agli organi collegiali, le indennità, i compensi e i gettoni di presenza, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza.

In questo quadro vi è da dire che le amministrazioni di cui all'art.1 comma 2 non sono state ugualmente interessate agli stessi tagli con riferimento alle stesse tipologie di spesa.

Alle Università non sono applicabili né il taglio della spesa annua per gli incarichi di studio e consulenza prevista in varie misure sia dal D.L.112/2008 che dal D.L. 78/2010 né il taglio delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e spese di rappresentanza previsto dal DL 112/2008. La tabella allegata alla circolare correttamente riporta queste
--

eccezioni.

In particolare, l'art. 16 del D.L. 112/2008, al comma 4, prevede la facoltà per le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di adottare, per perseguire maggiori economie, *"entro il 31 marzo di ogni anno, piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche"*.

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

Sempre l'art. 16, al comma 5, prevede che le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate a seguito dell'attuazione dei predetti piani possano essere utilizzate annualmente, ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, nell'importo massimo del cinquanta per cento per la contrattazione integrativa, di cui il cinquanta per cento destinato all'erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. La restante quota dei risparmi conseguiti è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

In buona sostanza, nel caso specifico le Università possono adottare (informando le organizzazioni sindacali) questo strumento dei piani annuali (sarebbe ad esempio utile che il piano accompagnasse quello di riferimento triennale che riguarda la programmazione del personale) per individuare i risparmi di spesa. Le economie conseguite sono utilizzabili solo se le amministrazioni interessate (e quindi anche le Università), accertano a consuntivo, con riferimento a ciascun esercizio, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani e i conseguenti risparmi.

I risparmi devono essere poi certificati, ai sensi della normativa vigente, dai revisori dei conti. In altre parole, un piano adottato il 31 marzo 2012 avrà effetto solo quando gli organi di controllo ne avranno accertato l'effettiva riuscita. Le eventuali risorse sarebbero disponibili per la contrattazione collettiva solo a partire dall'anno 2013. I risparmi che ne derivano, ai fini della destinazione al finanziamento della contrattazione integrativa confluiscono nel fondo, ai fini della successiva ripartizione alle amministrazioni, con le modalità indicate nell'art. 2 e. 33 della legge 203/2008. I risparmi conseguiti sono pertanto ulteriori rispetto a quelli realizzati per effetto dell'applicazione delle sopra richiamate norme e costituiscono economie aggiuntive rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente (art. 64, comma 17 d.l. 112/2008) nonché rispetto a quelle conseguibili in applicazione dell'articolo 12 (Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici) e dallo stesso art. 16 del decreto legge in commento, che, per effetto dell'art. 16, commi 4 e 5 del d.l. 98/2011 e nelle misure ivi indicate, possono essere destinati dalle stesse amministrazioni al finanziamento della contrattazione integrativa

La circolare infine riepiloga quali sono i fondi per la **contrattazione collettiva**:

- a) le risorse provenienti dall'applicazione dell'art. 61, comma 17 del D.L. 112/2008, con le modalità individuate nella legge 203/2008 (c.d. "dividendo dell'efficienza");
- b) il 50% delle economie (destinabili immediatamente alla contrattazione integrativa) conseguite per effetto dei piani triennali previsti dai commi 4 e 5 del D.L. 98/2011, finalizzati alla razionalizzazione e riqualificazione della spesa, al riordino e ristrutturazione amministrativa, alla semplificazione e digitalizzazione, alla riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche, conseguibili in applicazione:
- 1) delle altre disposizioni del medesimo art. 16 del D.L. 98/2011, finalizzate alla razionalizzazione e al contenimento della spesa in materia di pubblico impiego (es.: risparmi derivanti dalla limitazione delle facoltà assunzionali; economie derivanti da processi di digitalizzazione, semplificazione delle procedure, riduzione dell'uso delle autovetture di servizio, etc.); questa può essere una parte interessante per l'applicazione alle Università in primis per l'applicazione del Cad, etc.
 - 2) dell'articolo 12 del predetto decreto (Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici)',
- c) dal 50% delle ulteriori economie conseguite rispetto alle misure individuate nell'art. 61, comma 17 del d.l. 78/2008, come rimodulate dall'art 6 del d.l. 78/2011(v. comma 5 dell'art. 16 del D.L. 98/2011). Questa parte è quella non applicabile alle Università per via delle esclusioni espresse.

Qualora l'ente riuscisse a mettere insieme tutto quanto ritenuto necessario per l'incremento del fondo, siamo o meno nel campo di applicazione dell'art. 9 comma 2bis del Dl n. 78/2010? Ovvero: gli incrementi destinati alla contrattazione possono essere in deroga al blocco del fondo per gli anni 2011-2012-2013 rispetto all'ammontare complessivo del 2010? Anche se prima del 2013 non saremo in grado di valutare concretamente l'entità di tali risparmi, la questione non è di poco conto.

Ci può venire in soccorso per escludere che il meccanismo del piano incorra nel c.d. blocco la circolare del MEF n.12 del 15 aprile 2011 in cui si precisa che "*Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008.*" espressamente citato dalla circolare in commento e anche in considerazione dell'intervento operato dalla legge 11/2011 teso ad incrementare il fondo della produttività con risorse provenienti da risparmi ulteriori quindi non intaccando la situazione esistente. D'altra parte esiste anche un criterio di ragionevolezza nel senso che varare una norma inapplicabile sarebbe del tutto illogico.