



Gli  
**approfondimenti**  
di **Publika**

FONDO 2011  
E DINTORNI

QUALCHE CONSIDERAZIONE

A cura di Gianluca Bertagna

Numero 37  
Febbraio 2011

[www.publika.it](http://www.publika.it)

## IL FONDO 2011 E DINTORNI

### A cura di Gianluca Bertagna

Riportiamo di seguito l'analisi di alcune tematiche in merito al fondo delle risorse decentrate.

<b>1. IL BLOCCO DELLE PROGRESSIONI ORIZZONTALI È SOLO DAL 2011 .....</b>	<b>2</b>
<b>2. IL BLOCCO DEL FONDO E LE SPECIFICHE DISPOSIZIONE DI LEGGE .....</b>	<b>4</b>
<b>3. NUOVE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E FONDO RISORSE DECENTRATE .....</b>	<b>6</b>
<b>4. L'IRAP E LE PROGETTAZIONI INTERNE.....</b>	<b>8</b>

### 1. IL BLOCCO DELLE PROGRESSIONI ORIZZONTALI È SOLO DAL 2011<sup>1</sup>

#### Premessa

Dall'entrata in vigore del DI n. 78/2010 ha tenuto banco presso le amministrazioni pubbliche la questione della possibilità di effettuare ancora progressioni all'interno della categoria (orizzontali) per l'anno 2010 e per il successivo triennio 2011-2013.

Sono due i commi dell'art. 9 della manovra estiva che interessano l'istituto. Da un parte troviamo infatti il comma 1 che ha introdotto il cosiddetto blocco delle retribuzioni rispetto a quelle ordinariamente spettanti per l'anno 2010. Dall'altra parte il comma 21 che dispone che le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.

<b>MANOVRA ESTIVA E PROGRESSIONI ORIZZONTALI</b>	
<b>ARTICOLO 9 COMMA 1</b>	<b>ARTICOLO 9 COMMA 21</b>
<p>Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall' articolo 8, comma 14.</p>	<p>Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici.</p>

#### Le progressioni orizzontali dal 2011

Il D.lgs. 150/2009, la Riforma Brunetta, nell'introdurre nuove regole per l'attivazione, ha tenuto ben separate le fattispecie delle progressioni verticali da quelle orizzontali. Le prime sono state infatti definite "progressioni di carriera" dall'art. 24 del medesimo decreto e come da modifica apportata al Testo unico del pubblico impiego; le seconde prendono il nome di "progressioni economiche" e sono state precisate all'art. 23.

<sup>1</sup> Gianluca Bertagna, Guida al Pubblico Impiego, Gennaio 2011.

La possibilità di procedere con progressioni a valenza solo giuridica nel triennio, vale per entrambe od esclusivamente per quelle verticali? In altre parole è possibile ipotizzare che dal 2011 si possano effettuare progressioni orizzontali a valenza solo giuridica ma non economica?

L'inciso del comma 21 sopra riportato sembra chiaro da un punto di vista letterale: "progressioni di carriera eventualmente disposte" e quindi sembra riferibile solo a quelle verticali.

A parere di chi scrive le cose stanno esattamente così anche per il fatto che la progressione orizzontale costituisce di fatto un riconoscimento prevalentemente, se non esclusivamente, economico non mutando né profili, né compiti, né mansioni dei dipendenti interessati. Quindi semmai la questione si sposta sul blocco stipendiale, ma non sembra rinvenibile la possibilità di effettuare progressioni economiche a valenza solo giuridica nel corso del 2011, 2012 e 2013.

Da quest'anno quindi non potranno essere disposte progressioni orizzontali di competenza dell'anno 2011 in quanto trattasi di trattamento economico non ordinariamente spettante nell'anno 2010 e non sembra che le eccezioni previste dal medesimo art. 9 comma 1 possano riferirsi all'istituto in esame.

### **Le progressioni orizzontali di competenza 2010**

Ma i dubbi non si fermano qui. Infatti le amministrazioni pubbliche si sono poste il seguente quesito:

E' possibile portare a termine le progressioni economiche di competenza dell'anno 2010 che per loro natura prevedono un procedimento (la valutazione e la selettività) che si concluderà necessariamente al termine dell'esercizio e quindi nei primi mesi del 2011?

La Corte dei conti della Lombardia con il recente parere n. 1015/2010 propende (giustamente) per il sì. Le disposizioni del DI n. 78/2010 non hanno valore retroattivo e nel silenzio normativo possono essere fatte salve le progressioni disposte nel 2011 ma che hanno efficacia retroattiva al 2010, qualora i presupposti per la maturazione dell'inquadramento successivo si siano verificati nell'anno precedente al periodo preso in considerazione dalla norma.

È proprio il caso delle progressioni orizzontali. Quelle relative al 2010 potranno quindi essere portate a termine anche se l'inquadramento avverrà nel 2011, purché si rispettino tutti i disposti contrattuali dell'istituto.

### **Le regole per le progressioni orizzontali**

A questo punto è però opportuno ripercorrere le "regole" per effettuare nel migliore dei modi una progressione orizzontale, soprattutto al fine di capire se l'ente si trova nelle condizioni di poterle riconoscere anche per l'anno 2010.

Punto primo. All'interno dell'amministrazione deve essere già vigente un sistema per la misurazione e la valutazione delle prestazioni al fine delle progressioni orizzontali. Spesso i contratti nazionali richiedono delle integrazioni al sistema permanente proprio per le progressioni economiche. Tali criteri sono generalmente stati previsti all'interno dei contratti integrativi decentrati di natura giuridica e non dovrebbero essere oggetto di modifiche annuali trattandosi appunto di sistemi "permanenti".

Punto secondo. L'utilizzo del fondo delle risorse decentrate dell'anno 2010 deve già essere stato contrattato in tempo utile, con la previsione della quantità delle risorse da destinare a progressione orizzontale. Ogni anno le parti si incontrano per la suddivisione delle risorse economiche a disposizione tra i vari istituti. È ovvio che per attivare le progressioni dell'anno 2010 deve già essere stata destinata una quota all'istituto per la quale i dipendenti "concorrono" sulla base dei criteri di selettività sopra identificati. Alcuni contratti nazionali prevedono dei limiti di tempo per poter accedere alle progressioni. Ad esempio il contratto Regioni-Enti Locali prevede che un dipendente possa accedere a posizione economica superiore solamente dopo un periodo di almeno due anni nella posizione economica precedente.

Punto terzo. I lavoratori devono essere a conoscenza che lo svolgimento dell'attività nel corso del 2010 sarà utile anche alle procedure selettive relative alle progressioni. Spesso le amministrazioni utilizzano gli strumenti di appositi "bandi" o "avvisi" per rendere pubblica la selezione.

Punto quarto. La valutazione deve avvenire al termine del periodo lavorativo. Per l'anno 2010 questo potrà avvenire esclusivamente nei primi mesi dell'anno 2011 secondo le normali procedure e gli specifici tempi previsti all'interno del sistema di valutazione esistente.

### Condotte elusive

Come ricordato dalla Corte dei conti della Lombardia, non sono ammesse condotte elusive dipendenti da valutazioni discrezionali dell'amministrazione e non rientranti nei disposti contrattuali.

Ad esempio non è possibile, nella chiusura della contrattazione del fondo 2010 nel corso dell'anno 2011, stabilire gli importi destinati alla progressione orizzontale. L'amministrazione, già in possesso delle valutazioni dell'anno precedente, sarebbe in grado di stabilire "a priori" gli aventi diritto senza una precisa selezione.

Ultima regola imprescindibile: le progressioni economiche vanno finanziate esclusivamente con le (ormai sempre più ridotte) risorse stabili del fondo delle risorse decentrate.

## 2. IL BLOCCO DEL FONDO E LE SPECIFICHE DISPOSIZIONE DI LEGGE<sup>2</sup>

Nel triennio 2011-2013 sono a rischio le progettazioni interne e tutte le attività svolte dai dipendenti degli enti locali sulla base di specifiche disposizioni di legge? Il comma 2-bis dell'articolo 9 del DL n. 78/2010 introdotto dalla legge di conversione n. 122/2010 prevede un forte vincolo al trattamento accessorio dei lavoratori. Viene infatti definito che l'ammontare complessivo delle risorse destinate a tale trattamento non può essere, nel triennio di riferimento, superiore a quello del 2010.

### ART. 9 COMMA 2-BIS DEL DL N. 78/2010 CONVERTITO NELLA L. N. 122/2010

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

Tra le voci che vengono erogate ai dipendenti delle autonomie, spiccano certamente gli importi correlati alle attività di progettazione interna di cui all'articolo 92 del D.lgs. 163/2006, delle attività per il potenziamento e l'accertamento delle entrate degli uffici tributi, nonché per le altre voci previste da specifiche disposizioni di legge<sup>3</sup>. Si tratta in ogni caso di retribuzioni che per un principio di onnicomprensività transitano necessariamente dal fondo delle risorse decentrate ancorché su di esse non vi sia una vera e propria contrattazione. Il contratto dei dipendenti degli enti locali dell'1.4.1999 ha identificato una casistica specifica sotto la voce "Articolo 15 lettera k)", che contiene appunto gli incrementi del fondo dovuti a "specifiche disposizioni di legge".

### I dubbi

I dubbi sono tanti. Nel blocco delle retribuzioni e nel blocco dei trattamenti accessori rientrano anche tali voci? Se un dipendente nel 2010 ha ricevuto un determinato importo, tale somma potrà essere superata nell'anno 2011? Il totale destinato alla progettazione interna e quantificato nel trattamento accessorio del 2010, potrà essere maggiore nel 2011? E se sì, ciò dovrà avvenire a scapito di altre voci del fondo (compensazione) oppure è possibile sostenere che le voci correlate a specifiche disposizioni di legge sono escluse dal blocco?

Questioni di certo non facili per le quali è possibile trovare alcune "giustificazioni" in merito alla possibilità di escludere la lettera k) dai blocchi del DL n. 78/2010.

<sup>2</sup> Tratto in parte da Guida al Pubblico Impiego n. 2/2011.

<sup>3</sup> Potrebbero rientrare in tale definizione anche l'utilizzo delle sanzioni per violazioni al codice della strada dopo la modifica avvenuta dalla L. 120/2010, anche se si ritiene più condivisibile l'orientamento della Corte dei conti della Lombardia che con Delibere n. 961 e 1068 del 2010 ha precisato che appare più corretto l'inquadramento tra le risorse di cui all'art. 15 comma 5 del Ccnl 1.4.1999. Anche la Corte dei conti del Veneto, con parere n. 1/2011, ha ritenuto che tali somme non possano rientrare nel caso della lettera k) riferito alle specifiche disposizione di legge.

### L'inclusione nel blocco

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

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

### L'esclusione dal blocco

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

- La mancata attribuzione di progettazioni interne potrebbe portare ad una maggiore spesa nell'ente locale, laddove anziché individuare la percentuale massima del 2%<sup>4</sup>, si dovrà prevedere nel piano delle opere pubbliche un costo maggiore dovuto alle attività (e consulenze) di soggetti esterni all'amministrazione;
- La mancata possibilità di retribuire i dipendenti impiegati nell'attività di accertamento delle imposte comunali, potrebbe portare a minori introiti oltre al mancato rispetto di principi di equità fiscale;
- Vale inoltre la pena di ricordare che la giurisprudenza contabile in caso di affidamento di incarichi a soggetti esterni ha sempre valutato, nell'analisi dell'eventuale danno erariale, l'effettiva presenza di professionalità interne all'amministrazione;
- Si tratta di specifiche disposizioni di legge che il legislatore ha mantenuto valide e presenti negli ordinamenti nonostante la manovra estiva e per le quali le amministrazioni hanno adottato specifici ed appositi regolamenti per l'erogazione delle somme;
- Tali voci costituiscono entrata e uscita del fondo delle risorse decentrate; costituiscono certamente trattamento accessorio, ma di fatto non sono contrattate con le parti sindacali;
- La dottrina, ed in particolare la Sezione autonomie della Corte dei conti con la delibera n. 16/2009, ha ritenuto che tali voci non rientrino nel calcolo delle spese di personale ai fini del rispetto del comma 557 della Legge finanziaria 2007.

### Il blocco dei singoli stipendi

C'è poi anche l'altra questione. Finora abbiamo analizzato il comma 2-bis dell'articolo 9 del DL n. 78/2010, ma non possiamo dimenticare che al comma 1 del medesimo articolo è previsto un altro blocco, quello sulle retribuzioni dei singoli dipendenti. I lavoratori pubblici non potranno infatti percepire nel triennio 2011-2013 più di quanto ordinariamente spettante nell'anno 2010.

#### **ART. 9 COMMA 1 DEL DL N. 78/2010 CONVERTITO NELLA L. N. 122/2010**

Per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010,

al netto degli effetti derivanti da:

- **eventi straordinari della dinamica retributiva**, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati,
- conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate,
- maternità,

<sup>4</sup> Così ripristinata dal Collegato lavoro, Legge n. 183/2010.

- malattia,
- missioni svolte all'estero,
- effettiva presenza in servizio,
- indennità di vacanza contrattuale.

Tra le varie ipotesi si fa riferimento a non meglio precisati "eventi straordinari della dinamica retributiva". Probabilmente, se si ammettono le eccezioni di cui al paragrafo precedente, si potrebbe avere, dal punto di vista retributivo, anche il supporto di questa esclusione di cui al comma 1 dell'art. 9.

### Conclusioni

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

Sull'argomento la Corte dei conti del Veneto ha già avuto modo di toccare "di passaggio" la questione. La domanda posta da un comune riguardava la possibilità di integrazione delle risorse variabili del Fondo incentivante la produttività in costanza di superamento del limite di spesa del personale. In particolare l'ente, non soggetto a patto di stabilità, chiedeva se in tale situazione sia possibile l'integrazione delle risorse variabili, compreso gli incentivi ICI e progettazione, del fondo incentivante la produttività o se ciò sia precluso fino al rientro della spesa di personale al di sotto del limite di quella dell'anno 2004.

La Sezione regionale, con la Delibera n. 172/2010 ad un punto precisa: *la conclusione negativa circa la richiesta del Comune sembra ulteriormente avvalorata dalla lettura dell'articolo 9, comma 2-bis) del d.l. 31.5.2010, n. 78 convertito nella legge 30.7.2010, n. 122 che è proprio l'articolo in esame con il presente approfondimento.*

Questione della massima importanza, che deve trovare un'interpretazione chiara ed univoca nel più breve tempo possibile.

### 3. NUOVE POSIZIONI ORGANIZZATIVE E FONDO RISORSE DECENTRATE

Questa è una questione delicata, ma mi piace affrontarla. Quando c'è qualcosa che non mi torna mi piace dirlo, anche se, lo ammetto ci sono pareri contrastanti. Nel caso specifico anche della Corte dei conti della Lombardia, dell'Aran e dell'Ispettorato della Rgs durante le "visite" ad alcune amministrazioni. Ma la logica a volte non mi dà pace e quindi eccomi qua.

Una delle questioni più accese riguardo al fondo delle risorse decentrate degli enti locali, riguarda l'obbligo o meno della riduzione del fondo medesimo a seguito dell'incarico di posizione organizzativa assegnato ad un dipendente.

E' una questione che mi è stata posta diverse volte. Provo a riassumerla.

Mentre negli enti in cui è presente la dirigenza la partita si gioca all'interno dello stesso fondo, per gli enti senza organi dirigenziali la questione diventa più complessa.

La dottrina è certa nell'affermare che, qualora un dipendente al quale era attribuito il salario accessorio venga ora nominato responsabile di posizione organizzativa, l'ente deve ridurre in quota parte il fondo delle risorse decentrate a cui in precedenza il lavoratore partecipava.

E questo perché la retribuzione di posizione assorbe, così come previsto dall'art. 10 del CCNL 31.03.1999, *tutte le competenze accessorie*.

Quindi una lettura coordinata della norma con quanto previsto dall'art. 11 del medesimo contratto cioè il fatto che tali retribuzioni di posizione *siano finanziate sul bilancio e non dal fondo*, fa portare a ritenere con un ragionamento logico, che sia opportuno decurtare in quota parte il fondo di produttività a seguito di nomina di posizioni organizzative.

Anche se non in maniera chiara e cristallina le affermazioni di cui sopra appaiono in alcuni pareri dell'Aran e sono state fatte proprie anche dal Ministero dello Interno in risposta ad alcuni quesiti. Ora anche la Corte dei conti della Lombardia l'ha detto con la Delibera n. 1037/2010.

Mi permetto però di dissentire da tali considerazioni.

Per due ordini di motivi.

Il primo contrattuale. In nessun articolo è indicata la necessità/obbligatorietà di riduzione del fondo. Eventualmente tale riduzione potrebbe essere effettuata, ma solamente con riferimento all'importo *di salario accessorio* che il dipendente ora incaricato di posizione organizzativa percepiva dal fondo delle risorse decentrate.

Lo spiego con un esempio, dal quale si evincerà anche il secondo motivo per il quale la decurtazione del fondo in alcuni casi può sembrare veramente improbabile: ovvero un motivo di razionalità e logicità.

### Esempio 1

Anno 1999, anno di prima istituzione delle posizioni organizzative.

Il Dipendente A è un dipendente di VII livello a cui è stato attribuito in passato il Led. Nel fondo del 1998 il dipendente ha partecipato con una produttività pari a Euro 1.000,00 e si stima che così rimanga per il 1999.

Il fondo del 1999 ammonta complessivamente a Euro 25.000 per dieci dipendenti.

Quindi a decorrere dal 1999 il nostro dipendente di categoria D parteciperebbe al fondo per:

- Produttività Euro 1.000,00 (stimata)
- Led Euro 1.063,04 (pari alla prima progressione orizzontale (D1-D2)).

Ora ipotizziamo che tale dipendente venga incaricato di posizione organizzativa. È necessario ridurre il fondo? E se sì, di quanto?

In diversi casi l'Aran propone che in caso di riduzione di fondo sia necessario fare riferimento al fondo delle risorse stabili diviso il numero medio dei dipendenti dell'ente.

Appare ovvio che in tale caso non si possa procedere in tal modo. Infatti il risultato sarebbe:  $25.000/10=2.500$ . Molto più rispetto a quanto il dipendente effettivamente continuerà a percepire per Led nel tempo.

Si potrebbe quindi decurtare dal fondo solo l'importo della produttività, ovvero 1.000,00 Euro. Ci si domanda allora se a questo dipendente verrà poi preclusa ogni progressione orizzontale successiva, visto che il fondo è stato decurtato a seguito di sua nomina a posizione organizzativa.

## Esempio 2

Ipotizziamo ora di essere nel 2008.

Il fondo delle risorse stabili ammonta ancora a 25.000,00 Euro per dieci dipendenti, che corrisponde ad una media di fondo stabile per dipendente pari a 2.500,00.

L'amministrazione istituisce una nuova posizione organizzativa e viene assegnata ad un dipendente di categoria D, posizione economica D4.

Il fondo va decurtato a seguito di tale nomina?

Vediamo innanzitutto quanto oggi il dipendente preleva dal fondo delle risorse decentrate:

- Progressione orizzontale: D1-D4: Euro 4.477,47

- Indennità di comparto: 622,80

Per un totale di Euro 5.100,27 ben oltre a quanto invece, alla luce delle interpretazioni, dovrei togliere dal fondo del salario accessorio.

Quindi, in conclusione, si ritiene che a livello generale si possono condividere le impostazioni che ritengono che il fondo del salario accessorio possa essere ridotto a seguito di nomina a posizione organizzativa, ma solamente nel limite del trattamento accessorio e di certo non della parte di trattamento fondamentale (quali progressioni orizzontali).

Ogni amministrazione dovrà necessariamente fare delle scelte. Quelle precedenti sono semplicemente delle osservazioni di logica e razionalità.

## **4. L'IRAP E LE PROGETTAZIONI INTERNE**

Nonostante la Delibera n. 33/2010 della Corte dei conti Sezioni riunite, sono rimasti alcuni dubbi sul conteggio o meno dell'Irap nella percentuale di cui all'art. 92 del D.lgs. 163/06 per le progettazioni interne.

La Corte dei conti dell'Emilia Romagna con la Delibera n. 543/2010 ha precisato quanto segue.

Alla luce del citato orientamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo – che in applicazione dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, comporta il superamento dei difformi pareri precedentemente espressi, tra i quali quello formulato da questa Sezione regionale con deliberazione n. 34 del 27 giugno 2007 – si deve concludere **che l'onere per il pagamento, da parte dell'Amministrazione, dell'Irap afferente i compensi incentivanti dovuti a tecnici ed avvocati dipendenti, grava sui relativi fondi lordi appositamente formati allo scopo e non può costituire un onere finanziario ulteriore per l'Ente.**

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