

FINANZIARIA 2006: NOTE INTERPRETATIVE PER L'ELABORAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE

La legge finanziaria contiene disposizioni che modificano regole e criteri per l'elaborazione del bilancio di previsione. L'Anci ritiene quindi opportuno ed utile per i Comuni fornire chiarimenti ed indicazioni per predisporre uno schema di bilancio coerente con le disposizioni in vigore.

ACQUISTO IMMOBILI ENTI LOCALI

La disciplina recata dal comma 24, relativa alla riduzione dei trasferimenti erariali nella misura pari al differenziale tra le spese sostenute nel 2006 per l'acquisto da terzi di immobili e le spesa media sostenuta nel precedente quinquennio per la stessa finalità, interessa, per espressa disposizione normativa, gli enti territoriali soggetti al patto di stabilità interno e riguarda le spese impegnate nel 2006.

Inoltre, anche alla luce delle esclusioni recate dal comma 25, l'ambito di applicazione della disposizione va riferita all'acquisto da terzi di edifici e di altre costruzioni (ex articolo 812 del codice civile). Ciò consente di escludere dalla disciplina del citato comma 24, a titolo esemplificativo, tutte le operazioni in materia urbanistica relative alle aree.

INDENNITA' AMMINISTRATORI

L'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266, al comma 54 ha disposto "per esigenze di coordinamento della finanza pubblica" la rideterminazione in riduzione nella misura del dieci per cento, rispetto all'ammontare risultante al 30 settembre 2005, dei seguenti emolumenti:

- a) indennità di funzione "spettante" ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei citati enti;
- b) indennità e gettoni di presenza "spettanti" ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle comunità montane;

- c) utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lett. a) e b) in ragione della carica rivestita.

Si rileva come il legislatore abbia utilizzato l'espressione "spettanti", prendendo quindi in considerazione le misure delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza che competono di diritto agli amministratori comunali secondo la disciplina legislativa e regolamentare vigente; tali misure sono rideterminate dal predetto comma 54, apportandovi dal 1° gennaio 2006 la riduzione del 10 per cento.

Il riferimento all'ammontare delle indennità e dei gettoni che risultavano "spettanti" alla data del 30 settembre 2005 è da ritenere abbia il fine di rendere coordinata ed uniforme la rideterminazione riduttiva delle stesse per coloro che ricoprono le cariche previste dalla legge n. 266, ed è per tutti relativo alla misura loro "spettante" secondo le disposizioni vigenti.

Le disposizioni che regolano le indennità degli amministratori comunali e degli altri enti locali sono stabilite dall'art. 82 del T.U. approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e la loro misura è definita, con le modalità di applicazione, dal regolamento emanato con il DM 4 aprile 2000, n. 119, con il quale:

- sono stabilite le misure delle indennità mensili di funzione spettanti ai sindaci e dei gettoni di presenza spettanti ai consiglieri (tabella A del DM) che sono maggiorate delle aliquote previste dall'art. 2 ove ricorrano per il comune le condizioni nello stesso stabilite. Sono, inoltre, per i sindaci dei comuni capoluogo, rese equivalenti a quelle spettanti al presidente della provincia, per effetto di quanto in tal senso dispone l'art. 1;
- le indennità mensili ed i gettoni di presenza sono stabiliti in misura differenziata per classi di abitanti residenti calcolate alla fine del penultimo anno precedente secondo i dati ISTAT, in conformità a quanto dispone il secondo comma dell'art. 156 del T.U. n. 267/2000, con aggiornamenti da effettuare a seguito di variazioni della classe demografica di appartenenza. L'adeguamento della misura delle indennità e dei gettoni a seguito della variazione della classe demografica deve tener conto, nel

determinare il loro nuovo ammontare, della riduzione del 10 per cento disposta dal comma 54 in esame.

L'art. 82, undicesimo comma, del T.U. n. 267/2000 e l'art. 11 del D.M. n. 119/2000 stabiliscono che le indennità di funzione ed i gettoni di presenza possono essere incrementati o diminuiti con delibera di giunta o di consiglio per i rispettivi componenti. Per gli incrementi dovevano essere osservati i limiti disposti dall'art. 11, terzo comma, del D.M. n. 119/2000. Il comma 54 della legge finanziaria 2006, con il riferimento all'ammontare delle indennità e dei gettoni risultante alla data del 30 settembre 2005 dispone, per i comuni che hanno prima di tale data deliberato l'incremento consentito dalle norme predette, la riduzione del 10 per cento applicata sull'intero importo che risulta spettante alla data così stabilita, costituito dall'ammontare base determinato in base al T.U. ed al D.M. citati e dell'incremento deliberato, entro i limiti consentiti, ai sensi dell'art. 82, c. 11, del TUEL.

Per i comuni i cui organi avevano deliberato la "diminuzione" delle indennità e dei gettoni avvalendosi della facoltà prevista dalla norma in esame, qualora la stessa sia pari o superiore al 10 per cento della misura spettante ai sensi del D.M. n. 119/2000, la riduzione è già stata volontariamente decisa ed attuata per cui non sono da ritenere applicabili ulteriori diminuzioni per effetto del citato comma 54. Nel caso in cui la riduzione deliberata sia inferiore al 10 per cento la rideterminazione deve essere effettuata per la differenza. Eventuali revisioni dell'ammontare delle indennità e dei gettoni, entro la misura spettante ai sensi del D.M. n. 119/2000, ridotta del 10 per cento, sono rimesse alle autonome decisioni degli organi dell'ente di cui all'art. 82, comma 11, del TUEL.

Si ritiene, inoltre, che per effetto di quanto stabilito dal comma 54 gli eventuali incrementi facoltativi degli emolumenti in esame, deliberati dal 30 settembre 2005 in poi, avvalendosi del citato comma 11 dell'art. 82 del TUEL, non sono computabili nella rideterminazione della misura degli stessi, ridotta del 10 per cento, spettante dal 1° gennaio 2006.

In merito alle utilità "comunque denominate" alle quali fa riferimento il comma 54 alla lett. c), si ricorda che secondo quanto dispone il settimo comma dell'art. 82 del TUEL, agli amministratori comunali ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione non è dovuto alcun gettone di presenza (od altro emolumento corrispondente) per la partecipazione a

sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne od esterne. Il sesto comma dell'art. 82 stabilisce che le indennità di funzione sono cumulabili per mandati elettivi presso enti diversi, ricoperti dalla stessa persona.

I gettoni di presenza dei consiglieri comunali sono dovuti anche per la partecipazione alle commissioni indicate dall'art. 82 citato. La loro misura è rideterminata in riduzione del 10 per cento, fatto salvo quanto in precedenza indicato in relazione alle diverse situazioni.

PATTO DI STABILITA'

Chiarimenti e indicazioni operative, riguardanti il calcolo dei limiti di spesa fissati dalle norme sul patto di stabilità per l'anno 2006

Le norme relative al patto di stabilità interno sono contenute nei commi che vanno dal 138 al 150 dell'articolo 1 della legge 266/2005.

Si ritiene opportuno fornire alcuni chiarimenti ed indicazioni operative circa le modalità che gli enti debbono seguire nell'effettuare i vari conteggi; le indicazioni che seguono tengono anche conto di quanto stabilito dalla circolare n. 4 dell'8/2/2005 emanata dal Ministero dell'Economia.

Con riferimento alla spesa corrente

Spese di personale:

Il comma 142 della legge 266/2005, stabilisce, come per l'anno passato, che il complesso delle spese correnti che deve essere oggetto della riduzione del 6,5% o dell'8% (secondo quanto stabilito dal comma 140) deve essere calcolato togliendo, tra le altre spese, anche quelle di personale; nella norma si afferma che per determinare le spese di personale si applica la specifica disciplina di settore; nel successivo comma 198, si stabilisce che gli enti debbono adottare le misure necessarie per garantire che le spese di personale nel 2006, non superino l'ammontare che a tale titolo sono state sostenute nel 2004, ridotte dell'1%.

(Il dettaglio del calcolo è commentato nella parte che riguarda le norme sul personale)

Spese per trasferimenti correnti destinati alle pubbliche amministrazioni.

La norma stabilisce che per PA vanno considerate quelle individuate dall'Istat nell'elenco che viene pubblicato annualmente in applicazione di quanto stabilito dall'articolo 1, comma 5, della legge 311/2004. Si ritiene che, fino alla emanazione di nuovi elenchi più dettagliati che aggiornino quello pubblicato sulla GU n. 175 del 29/7/2005, si possano seguire le seguenti indicazioni:

- possono essere detratti i trasferimenti a Istituzioni scolastiche (circoli didattici, consigli di istituto, scuole materne statali), Consorzi di funzioni di comuni (anche se tengono la contabilità economica), Istituzioni costituite dal Comune stesso; si ritiene che anche i trasferimenti alle Agenzie d'ambito costituite ai sensi degli artt. 30 e 31 del Dlgs. 267/2000 siano detraibili;

- sempre facendo riferimento ai rapporti con le Pubbliche amministrazioni, si ritiene anche che la scelta di decidere se, ai fini della contabilizzazione in bilancio, una spesa debba essere considerata o meno "trasferimento" o "acquisto di beni e servizi" (e di conseguenza detraibile o meno ai fini del patto), è di competenza del responsabile finanziario e del Collegio dei revisori dell'ente; questi soggetti, infatti, sono coloro che debbono attestare la regolarità contabile delle scritture, nonché il raggiungimento o meno degli obiettivi del patto; questa scelta deve essere fatta tenendo conto dei principi contabili degli enti locali;

- ancora a proposito di questo argomento, si ritiene, sostenibile che nel caso in cui un ente abbia trasferito la "funzione" relativa allo svolgimento di un certo servizio ad un altro soggetto, la quota di spesa con la quale viene rimborsato l'ente in questione (Istituzione, ente "capofila", Consorzio, Unione, Comunità, società considerata PA, ecc) prescindendo dalle modalità con cui viene effettuato il conteggio (sulla popolazione, sul numero delle prestazioni erogate o su un mix), debba essere considerato "trasferimento" e non "prestazione di servizi"; questa impostazione è coerente con la definizione contenuta nei principi contabili per le PPAA elaborati dal Ministero dell'Economia nel 2002, nei quali si afferma che sono da classificare "trasferimenti" le risorse finanziarie trasferite dalle PPAA ad altri organismi che solo presso questi ultimi assumeranno la configurazione di costo.

Spese di carattere sociale

Il comma 140, nel fissare la regola generale in base alla quale determinare la spesa corrente da assoggettare alle limitazioni poste dal patto di stabilità, afferma che oggetto della riduzione sono “le spese correnti con esclusione di quelle di carattere sociale”. Successivamente, nel comma 142, punto d), si stabilisce che sono spese di carattere sociale quelle che risultano dalla classificazione per funzioni previste dal DPR 194/1996.

In proposito si ritiene che, nel contabilizzare le spese, facendo riferimento ai vari Servizi della Funzione 10 del citato DPR, si debba tenere conto della natura della spesa sostenuta, e cioè della finalità sociale che essa svolge.

In altri termini, si ritiene che, si debba tenere conto di quanto stabilito dall'articolo 165 del Tuel (nel quale si commenta la struttura del bilancio) e di quanto stabilito dal punto 31 del Principio contabile n. 1, dove a proposito di Servizi si stabilisce che “per Servizio si può intendere sia il reparto semplice o complesso composto di persone e mezzi per l'articolazione di un'area organizzativa dell'ente, sia le attività che vi fanno capo per l'esercizio di parte di una funzione propria dello stesso ente deputata alla erogazione di prestazioni ai cittadini”; in sostanza, tenendo conto di quanto affermato in precedenza, si ritiene corretto che spese del tipo “assistenza agli handicappati” all'interno di scuole, vengano contabilizzate al Servizio 04 della Funzione 10 (assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona), oppure al Servizio 01 (asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori) sempre della Funzione 10, a seconda dei casi, e non ad esempio, ad uno dei Servizi collocati nella Funzione 4 (Istruzione pubblica); in questo modo, ci sembra che, coerentemente con quella che appare essere la volontà del legislatore (che pare essere quella di escludere dal “taglio” le spese sociali), questa tipologia di spesa non sarà soggetta alle riduzioni previste dal comma 140; si ritiene che questo concetto debba essere esteso a tutte le spese che hanno finalità sociali.

Con riferimento alle spese in conto capitale

Spese per trasferimenti destinati alle pubbliche amministrazioni

Si ritiene che per definire le Pubbliche amministrazioni si debbano seguire le indicazioni date a proposito della spesa corrente.

- A proposito di quanto stabilito dal comma 145, dove si stabilisce che gli enti possono eccedere i limiti posti sulla spesa in conto capitale dal comma 141, in misura pari ai proventi derivanti da soggetti diversi dalle Pubbliche amministrazioni per le erogazioni a titolo gratuito e di liberalità, si richiama una interpretazione fornita dal Ragioniere Generale dello Stato; infatti, il Ragioniere Generale dello Stato, in data 7/3/2005, rispondendo ad una richiesta di chiarimenti avanzata da un Comune che aveva ottenuto dalla Società Autostrade un contributo in conto capitale finalizzato alla realizzazione di interventi in campo ambientale e paesaggistico collegati alla “variante di valico”, ha precisato che tali contributi rientrano tra quelli considerati erogazioni a titolo gratuito e di liberalità; in questa risposta si precisava che si sarebbe dovuto applicare quanto previsto dal punto B.3.3. della circolare 4 dell’8/2/2005, poiché si tratta di spese di investimento finanziate con contributi di soggetti diversi dalla AAPP; si ritiene che questa precisazione possa essere applicata anche ad altri casi simili. Si segnala, però, che le spese finanziate in conto capitale con erogazioni Anas non sono comprese tra quelle che possono eccedere i limiti stabiliti, in considerazione che l’Anas fa parte della AAPP;

Dall’esame delle nuove norme previste per il patto di stabilità si rileva come sia indispensabile apportare alcune correzioni che possono essere considerati “errori tecnici” del legislatore; in via provvisoria, queste “correzioni” possono essere, in pratica, consentite attraverso una “ragionevole” interpretazione della normativa :

- ci si riferisce a quanto previsto nel comma 138, nel quale stabilendo che per il solo 2006 le disposizioni relative al patto di stabilità non si applicano ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, cita i commi 139 e 140, anziché i commi 140 e 141 (infatti il comma 139 riguarda la regioni statuto ordinario); ciò potrebbe avere la conseguenza che questi comuni siano esclusi dal patto solo per le spese correnti e non anche per le spese di investimento; in proposito, però, l’Anci ritiene che i Comuni rientranti in questa fascia demografica, debbano fin da ora, dare per scontato che, anche in assenza della correzione di questo evidente errore materiale, per l’anno 2006, siano esclusi dal patto sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale;

- dalle spese correnti da detrarre ai fini della individuazione di quelle soggette al “taglio”, non sono state comprese quelle sostenute per lo svolgimento delle elezioni amministrative; si ritiene che sarebbe stato opportuno che questa esclusione fosse stata

esplicitata dalla normativa; però, stante la situazione attuale, si ritiene che, in applicazione del principio generale della “confrontabilità delle situazioni di spesa”, criterio fino ad oggi sempre seguito nell’applicazione delle norme sul patto di stabilità, si possa considerare che le spese correnti debbano essere depurate da questa tipologia di spesa. E’ evidente, infatti, che queste spese non possono essere soggette a riduzioni “discrezionali” da parte degli enti.

Si segnala inoltre, la “dimenticanza” del legislatore nel prevedere che i limiti delle spese in conto capitale, debbono essere calcolati al netto delle spese per oneri derivanti dalle sentenze che originino debiti fuori bilancio. Questa deroga era consentita nel 2005 e nel 2006, allo stato attuale delle norme è consentita solo per le spese correnti; è evidente che si tratta di una “dimenticanza” che quanto prima deve essere corretta.

PERSONALE

La norma fondamentale in materia di contenimento dei costi del personale è contenuta nel comma 198 che stabilisce che: “Le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui all’articolo 2, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli enti del Servizio sanitario nazionale, fermo restando il conseguimento delle economie di cui all’articolo 1, commi 98 e 107, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure necessarie a garantire che le spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell’IRAP, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell’anno 2004 diminuito dell’1 per cento. A tal fine si considerano anche le spese per il personale a tempo determinato, con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, o che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni.”.

Il limite di spesa è riferito alle singole annualità, ciò significa che, quantificata la spesa di personale relativa all’anno 2004 diminuita dell’1%, tale importo resta fermo come tetto massimo di spesa per il personale per il triennio. Il riferimento a “ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008” va inteso, infatti, nel senso che gli Enti non possono porsi obiettivi di riduzione – e di eventuale rientro da spese già superiori – nell’arco del triennio stesso.

Determinazione della base di calcolo (spesa per il personale sostenuta nel 2004)

Per calcolare la spesa di personale sostenuta dall'Ente per il 2004 bisogna prendere a riferimento quella risultante dal Conto Consuntivo dell'Ente.

Innanzitutto occorre precisare che, coerentemente con le limitazioni poste dal comma 198, bisogna considerare nella spesa per il personale sostenuta nel 2004 anche le spese per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa e quelle per il personale che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzione.

Per quanto riguarda, poi, il costo del personale si ritiene che, coerentemente con le indicazioni contenute nel paragrafo B. 3 lettera a) della circolare 4 dell'8/2/2005 del Ministero dell'Economia, sono considerate spese di personale le retribuzioni lorde, gli oneri riflessi, l'Irap, gli assegni familiari, i buoni pasto, le spese per equo indennizzo.

Si ritiene, inoltre, che tra le spese di personale debbano essere comprese anche tutte le indennità o competenze fisse o non fisse, ed i compensi accessori (ad esempio indennità per la produttività, indennità di risultato, corrispettivi connessi alla progettazione, al recupero di ICI, ecc); nonché le spese per la formazione.

Sono da includersi nelle spese di personale quelle sostenute ai sensi dell'art. 90, del D.Lgs n. 267/2000.

In merito al personale comandato, si ritiene, tenendo conto della nuova classificazione effettuata a seguito della applicazione del progetto SIOPE (vedi di DM 18/2/2005), che tra le spese di personale debbano essere considerate le spese che l'ente sostiene per rimborsare altre amministrazioni della spesa che queste sostengono per il personale ricevuto in comando; si ritiene, però, che dalle spese del personale debbano essere detratti i rimborsi che l'ente riceve in conseguenza del fatto che personale dipendente e pagato dall'ente ha prestato servizio per conto di altri enti; per il personale in convenzione occorre prendere in considerazione solo la quota parte di costo sostenuta dall'Ente.

Non vanno ricompresi nelle spese di personale: gli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, commi 1 e 2 in quanto, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, non sono da considerarsi spese di personale; le spese relative ai diritti di segreteria; la spesa relativa al segretario comunale.

Si ritiene anche che non debbano essere conteggiate tra le spese di personale dell'ente le spese sostenute direttamente dalle Istituzioni relative al personale che è stato ad esse trasferito

Si ritiene inoltre, anche tenendo conto di quanto stabilito dal comma 142, punto h), della legge 266/2005, che tra le spese di personale debbano essere escluse dal conteggio le spese sostenute per personale trasferito nel 2005 e nel 2006 dalle Regioni, in conseguenza di funzioni trasferite o delegate agli enti anche in anni precedenti.

Ai fini del taglio dell'1% il comma 199 prevede che vanno detratte dalle spese di personale sostenute nel 2006, 2007 e 2008:

a) per l'anno 2004, le spese per arretrati relativi ad anni precedenti per rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro; la spesa 2004 deve essere calcolata "a regime" (cioè a stipendi aggiornati all'ultimo biennio contrattuale sottoscritto), ma senza considerare la quota di arretrati degli anni 2002 e 2003 pagata, durante lo stesso 2004, in attuazione del CCNL del comparto Regioni/Autonomie Locali sottoscritto in data 22/1/2004 e recante, appunto, il rinnovo di parte economica per il biennio 2002/2003.

b) per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, le spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti successivamente all'anno 2004: dal 2006 in poi non dovranno essere considerati i rinnovi (non ancora intervenuti) dei successivi bienni (2004-2005, 2006-2007, etc.), che saranno contenuti, per l'appunto, in contratti successivi al 2004.

Si ritiene che ai fini del rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa per gli anni 2006, 2007 e 2008 gli Enti debbano ridurre in via prioritaria le spese per contratti a tempo determinato, per personale in convenzione e per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, evitando di prorogare i contratti in essere e riducendo l'importo dei contratti da stipulare.

In merito ai contratti di durata pluriennale legittimamente stipulati nel corso dell'anno 2005 si ritiene che, poiché il comma 198 ha un carattere generico e non impone misure puntuali, non consente all'Ente di disattendere alle obbligazioni già contratte e pertanto le spese relative ai contratti in essere si considerano al netto del taglio dell'1%;

Il taglio dell'1% è da considerarsi al netto di:

1. le spese che l'Ente sosterrà ai sensi dell'emanando DPCM di cui all'art. 1, comma 98 della legge n. 311/2004 poiché le stesse determineranno di per sé le economie già programmate dalla precedente finanziaria e richiamate dal comma 198;
2. le spese sostenute per l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette; in tal caso infatti esiste uno specifico diritto del lavoratore ad essere tutelato e, di contro, un obbligo del Comune di garantire tale tutela adempiendo agli obblighi di cui alla legge n. 68/99. Si ricorda a tal proposito che il legislatore si è preoccupato di garantire l'effettività di tale adempimento attraverso la previsione, all'art. 7 del già citato decreto-legge n. 4/06, di un sistema di monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni previste dalla legge n. 68/99.
3. le spese sostenute per le sostituzioni obbligatorie (es. maternità); lo stesso Testo Unico sui congedi parentali si preoccupa di prevedere la sostituzione, in via di principio, dei lavoratori e delle lavoratrici in congedo (cfr. art. 4 del d.lgs. n. 151/2001).

E' chiaro che queste eccezioni sono valide nella misura in cui agli enti, per effetto delle disposizioni di cui al comma 198, sarebbe impedito di effettuare tali assunzioni.

Diversamente, quando cioè l'Ente è in grado di ottemperare agli obblighi di cui al comma 198, qualunque spesa di personale comprensiva anche delle suddette tipologie rientra e nel computo delle spese di personale da ridurre dell'1%.

Il comma 200 precisa che gli enti destinatari del comma 198, "... nella loro autonomia possono fare riferimento, quali indicazioni di principio per il conseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa di cui al comma 198, alle misure della presente legge riguardanti il contenimento della spesa per la contrattazione integrativa e i limiti all'utilizzo di personale a tempo determinato, nonché alle altre specifiche misure in materia di personale". Si tratta delle svariate disposizioni sul personale contenute nella legge finanziaria e rese direttamente applicabili alle sole amministrazioni dello Stato (cfr. comma 189 e seguenti).

In merito alla possibilità di effettuare tagli sulla contrattazione decentrata, è ovvio che gli Enti possono incidere unicamente sugli importi previsti dal contratto nazionale come facoltativi e non obbligatori, come, ad esempio, gli incrementi di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.99, ossia gli incrementi delle risorse variabili derivanti dall'attivazione di

nuovi servizi o da processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, oppure, gli importi di cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1.4.99, che prevede l'integrazione eventuale di un importo massimo dell'1,2% su base annua del monte salari dell'anno 97, esclusa la dirigenza.

Si ritiene che poiché le misure di intervento sulla contrattazione decentrata sono previste dal legislatore come facoltative, gli Enti che non presentano spese di personale a tempo determinato, con collaborazioni coordinate e continuative e con altre forme di lavoro flessibile (ci si riferisce, in particolar modo, agli Enti di piccole dimensioni che, notoriamente, presentano una spesa di personale ridotta all'essenziale) e quindi del tutto impossibilitati ad ottemperare agli obblighi di cui al comma 198, non sono comunque tenuti ad effettuare riduzioni sulla contrattazione decentrata in quanto previste da legislatore come non obbligatorie.

Riduzione dei costi della politica

Per quanto riguarda il comma 54, nell'ambito della generale riduzione dei compensi spettanti a coloro che rivestono cariche politiche, è applicata anche ai sindaci, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, ai consiglieri comunali e circoscrizionali la riduzione del 10 per cento delle indennità, gettoni di presenza od utilità comunque dovuti, in riferimento all'ammontare risultante al 30 settembre 2005. Si ritiene che il taglio debba essere effettuato non sull'importo complessivo erogato a tale titolo al 30 settembre 2005 ma su ciascuna indennità corrisposta.

Oneri contrattuali

Il comma 178 stabilisce che i maggiori oneri di personale del biennio contrattuale 2004-2005 derivanti dall'attuazione del protocollo di intesa del 27 maggio 2005, per il personale dipendente da amministrazioni diverse dall'amministrazione statale, sono posti a carico del bilancio dello Stato per un importo complessivo di 220 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006. Il successivo comma 179 stabilisce che "Al riparto delle risorse indicate al comma 178 tra le amministrazioni dei comparti interessati si provvede, dopo la sottoscrizione dei rispettivi CCNL, sulla base delle modalità e dei criteri che saranno definiti, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la funzione pubblica."

Poiché, ad oggi, è del tutto impossibile stabilire la quota parte del totale della cifra stanziata (220 milioni di euro) che sarà destinata agli Enti locali, si consiglia comunque di prevedere in bilancio gli stanziamenti per i relativi incrementi; le somme che poi effettivamente saranno erogate agli Enti locali a copertura di tali oneri andranno a recupero delle somme già spese.

Contratti di formazione e lavoro

Per quanto attiene ai contratti di formazione e lavoro, il comma 243 della legge finanziaria per il 2006 stabilisce, come già accaduto nelle precedenti finanziarie, che “Le procedure di conversione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato dei contratti di formazione e lavoro, possono essere effettuate nel rispetto delle limitazioni e delle modalità previste dalla normativa vigente per l’assunzione di personale a tempo indeterminato. I rapporti in essere instaurati con il personale interessato alla predetta conversione sono comunque prorogati al 31 dicembre 2006.”. La norma fa salvi tutti i rapporti per i quali non si sia potuto procedere alla conversione, ivi compresi quelli scadenti durante il 2005, perché impedita dalla mancata emanazione del decreto d’attuazione del comma 98 della precedente finanziaria (che avrebbe dovuto definire criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato) o perché preclusa dall’insufficienza dei posti ricopribili a tempo indeterminato in base alle precedenti norme di legge. Non sono prorogati, ovviamente, i rapporti per i quali le amministrazioni non abbiano inteso, volontariamente, procedere alla conversione.

E’ ovvio che qualora l’Ente decida di usufruire della proroga disposta dal legislatore poichè intenzionato a convertire il rapporto di lavoro in rapporto a tempo indeterminato ma impossibilitato a farlo per le ragioni appena esposte, tali proroghe sono da considerarsi al di fuori del taglio dell’1% di cui al comma 198 poichè autorizzate dallo stesso legislatore. Se così non fosse, infatti, sarebbe del tutto vano l’impatto concreto di tale disposizione.

Oneri per la progettazione e compensi per l’avvocatura

Il comma 207 contiene una norma interpretativa, che estende a tutte le pubbliche amministrazioni una disposizione sino ad oggi applicabile solo con riguardo ai dipendenti degli enti locali (cfr. art. 3, comma 29, della legge finanziaria per il 2004 n. 350/2003) e prevede che “L’articolo 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, che prevede la possibilità di ripartire una quota percentuale dell’importo

posto a base di gara tra il responsabile unico del progetto e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori, si interpreta nel senso che tale quota percentuale è comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione.". La natura interpretativa della nuova disposizione, che si applica quindi ex tunc, impone la sua applicazione anche agli incentivi ancora da erogare, anche se riferiti a precedenti annualità (fatti salvi i giudicati).

Il comma 208, con analoga disposizione, sancisce poi che "Le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro.". A differenza del comma 207, peraltro, ci troviamo di fronte ad una norma priva di valenza interpretativa, con conseguente applicabilità solo agli onorari maturati a far tempo dal 1/1/2006 e totale salvezza delle differenti discipline applicabili sino al termine del 2005.

Equo indennizzo e spese di cura

I commi 210, 211, 219 intervengono in materia di equo indennizzo. Il comma 219, nel modificare la disciplina recata dallo Statuto degli Impiegati Civili dello Stato, sostituisce il comma 8 dell'art. 68 del d.P.R. n. 3/1957, stabilendo che "Per le infermità riconosciute dipendenti da causa di servizio, è a carico dell'amministrazione la spesa per la corresponsione di un equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica eventualmente subita dall'impiegato.". I commi 210 e 211, invece, prevedono che, nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, per la determinazione dell'equo indennizzo spettante per la perdita dell'integrità fisica riconosciuta dipendente da causa di servizio, si considera l'importo dello stipendio tabellare in godimento alla data di presentazione della domanda, con esclusione di tutte le altre voci retributive, anche aventi carattere fisso e continuativo, e che tale disposizione non si applica ai dipendenti che abbiano presentato domanda antecedentemente alla data dell'1/1/2006. Si fa presente, a tal proposito, che l'art. 29 del CCNL del 22/1/2004, per il comparto Regioni/Autonomie Locali, ha stabilito, ai commi 3 e 5, il conglobamento nella voce tabellare della ex indennità integrativa speciale, con decorrenza dal 1/1/2003. L'importo di riferimento è, quindi, oggi quello evidenziato nelle

apposite tabelle del CCNL, per ciascun biennio, sotto la voce “retribuzione tabellare” (si veda, oggi, la tabella B allegata al citato CCNL del 22/1/2004).

I commi 220 e 221 abrogano, poi, tutte le disposizioni esistenti, di legge e di contratto, in materia di spese di cura dei dipendenti poste a carico degli enti, per la parte residualmente da ritenersi ancora in vigore.

Divieto di aggiornamento di indennità e compensi al costo della vita

Il comma 212 stabilisce che continuano ad applicarsi anche nel triennio 2006-2008 le disposizioni contenenti il divieto di procedere all'aggiornamento delle indennità, dei compensi, delle gratifiche, degli emolumenti e dei rimborsi spesa soggetti ad incremento in relazione alla variazione del costo della vita (cfr. art. 36 della legge n.289/2002). Tale divieto si applica anche agli emolumenti, indennità, compensi e rimborsi spese erogati, anche ad estranei, per l'espletamento di particolari incarichi e per l'esercizio di specifiche funzioni per i quali é comunque previsto il periodico aggiornamento dei relativi importi (commissioni concorso, consulenti tecnici, ecc.).

Estinzione dell'indennità di trasferta

I commi da 213 a 216 intervengono in materia di missioni e trasferte, estinguendo la relativa indennità. Il comma 213 abroga tutte le disposizioni, legislative, regolamentari e contrattuali, previste per il personale dello Stato, mentre il comma 214 impone anche a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, quindi anche agli enti locali, “... per i quali non trova diretta applicazione il comma 213 ...”, di adottare, “... anche in deroga alle specifiche disposizioni di legge e contrattuali, le conseguenti determinazioni sulla base dei rispettivi ordinamenti nel rispetto della propria autonomia organizzativa”. Per quanto riguarda le Regioni e le Autonomie Locali, deve intendersi estinta l'indennità prevista dall'art. 41, comma 2, let. a), del CCNL 14/9/2000, così come l'analogo disposizione contenuta nel CCNL della dirigenza del 23/12/1999, all'art. 35, comma 2, let. a).

Il comma 216, infine, impone la classe aerea economica per le missioni all'estero di tutto il personale pubblico, a prescindere dalla qualifica e da quanto stabilito dai vigenti CCNL.

Il comma 224 prevede, ancora, l'inapplicabilità ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni delle disposizioni di cui all'art. 5, terzo comma, della legge 27 maggio

1949, n. 260, come sostituito dall'articolo 1 della legge 31 marzo 1954, n. 90, che prevede che, nel caso di prestazione lavorativa nei giorni di festività, ai dipendenti compete oltre la normale retribuzione giornaliera di fatto anche un'ulteriore retribuzione corrispondente all'aliquota giornaliera. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formatisi alla data di entrata in vigore della presente legge.

La norma intende superare una volta per tutte le incertezze interpretative che hanno prodotto contenziosi giudiziari. In realtà, l'art. 5, comma 3, citato era già da intendersi desueto e superato dai vigenti CCNL, che disciplinano in dettaglio il trattamento da riservare ai dipendenti pubblici, sempre retribuiti in misura fissa mensile, nelle giornate festive e domenicali (cfr. art. 24 del CCNL del 14/9/2000).

Divieto di trasferimento entro 5 anni dall'assegnazione alla prima sede

Il comma 230 aggiunge il comma 5-bis all'articolo 35 del d.lgs. n. 165/2001, in tema di passaggio diretto e volontario del personale ad altri enti, prevedendo che: "5-bis. I vincitori dei concorsi devono permanere nella sede di prima destinazione per un periodo non inferiore a cinque anni. La presente disposizione costituisce norma non derogabile dai contratti collettivi.". Poiché la norma ha un carattere di estremo dettaglio, capace di incidere considerevolmente sull'autonomia organizzativa degli enti, non si ritiene immediatamente applicabile agli Enti Locali. Le disposizioni di cui all' art. 35 del d.lgs. n. 165/2001, infatti, così come sancito dal suo comma 7, costituiscono principi generali di riferimento per la formulazione delle norme sulle assunzioni dell'ente locale A norma del citato comma 7, infatti, "Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi degli enti locali disciplina le dotazioni organiche, le modalità di assunzione agli impieghi, i requisiti di accesso e le procedure concorsuali, nel rispetto dei principi fissati dai commi precedenti"; tra cui oggi viene anche inserito il nuovo comma 5-bis. Gli enti locali, pertanto, potranno tutt'al più ispirarsi a tale nuovo comma in chiave di principio, stabilendo apposite norme sulla permanenza minima – o meno – negli organici dopo la prima assunzione, a seconda delle proprie concrete situazioni di servizio ed esigenze organizzative.

Si fa presente inoltre che il legislatore utilizza il termine “sede” e non “ente”, lasciando intendere che la norma è dettata in chiave tipicamente ministeriale e finalizzata a limitare il ricorso alle richieste di trasferimento presso altra sede subito dopo l’assunzione.