CIRCOLARE N. 01

24 GEN. 2008

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segretariato generale

Alla Amministrazioni dello Stato
anche ad ordinamento autonomo

Al Consiglio di Stato
Ufficio del Segretario generale

- Alla Corte dei Conti
Ufficio del Segretario generale

All’Avvocatura generale dello Stato
Ufficio del Segretario generale

Alle Agenzie

All’ARAN

Alla Scuola Superiore della Pubblica
Amministrazione

Agli Enti pubblici non economici

Agli Enti pubblici
(ex art. 70 del D.Lgs n. 165/01)

Agli Enti di ricerca

Alle Istituzioni universitarie

Agli Organi di controllo interno

e, p. c. Alla Conferenza
dei Presidenti delle Regioni

All’ANCi

All’UPI

1

1. Premessa.

La legge finanziaria 2008, l. n. 244 del 2007, è nuovamente intervenuta a disciplinare le retribuzioni e gli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni e di società partecipate possedendo tetti retributivi. La medesima legge ha disciplinato un regime di pubblicità e di comunicazione per gli enti od organismi interessati avente ad oggetto le retribuzioni ed i compensi. Le disposizioni rilevanti sono contenute nell’art. 3 commi da 43 a 53. I commi in questione hanno innovato il regime che era stato posto dall’art. 1, comma 593, della l. n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), disposizione che è stata espressamente sbrogliata dal comma 43 dell’art. 3. In considerazione delle profonde modifiche intervenute si forniscono, d’intesa con il Ministero dell’economia e delle Finanze, le seguenti prime indicazioni sulle disposizioni richiamate.

2. La disciplina sul tetto retributivo - ambito di applicazione (art. 3, commi 44 - 49).

La disciplina si riferisce al “trattamento economico onesto comprensivo” di talune categorie di soggetti. Per individuare l’ambito di applicazione delle norme occorre stabilire quali sono le figure soggettive interessate (destinatari degli emolumenti), quali sono le categorie di soggetti pubblici o privati con cui il rapporto che dà luogo al corrispettivo è instaurato (soggetti conferenti/pagatori), la tipologia di rapporto che i destinatari degli emolumenti hanno con i soggetti conferenti/pagatori.

2.1. I soggetti interessati (destinatari gli emolumenti).

Il nuovo regime riguarda “chiunque riceva a carico delle pubbliche finanze emolumenti o retribuzioni nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, università, società non private a totalmente o prevalentemente partecipazione pubblica nonché le loro controllate, ovvero sia titolari di incarichi o mandati di qualsiasi natura nel territorio metropolitano.”

Dal punto di vista soggettivo quindi la nuova disciplina ha carattere generale. La legge ha comunque specificato che sono inclusi nel campo di applicazione della normativa anche i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, i presidenti e i componenti di collegi ed organi di governo e di controllo delle società non private e i dirigenti.

In base ai dato letterale, le norme non riguardano i corrispettivi per incarichi conferiti a soggetti diversi dalle persone fisiche.
2.2. La tipologia di rapporti rilevanti intrinsecamente tra i destinatari degli emolumenti e i soggetti conferenti/pagatori.

I soggetti interessati dalla normativa sono tutti coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti e che svolgono attività pubbliche. Il mezzo finanziario essere legato da un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con le amministrazioni od organismi indicati (paragrafo 2.2). In generale, sono quindi presso il campo di applicazione oltre ai lavoratori dipendenti, a prescindersi dalla natura privata o pubblicitaria del rapporto, le parti di un contratto d’opera, di collaborazione coordinata e continuativa o di una collaborazione a progetto, qualora il committente sia una società partecipata, o comunque i titolari di altri incarichi.

2.3. Le amministrazioni e gli organismi considerati (soggetti conferenti/pagatori).

Gli incarichi o rapporti rilevanti sono quelli che interessano le amministrazioni centrali, le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotee a titolo e prevale e parte nel mantenimento e la loro contabilità.

La disciplina delle iscrizione come principio per le amministrazioni, nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto agli ipotetici o rapporti intercorrenti con le società non quotee e così da queste controllate, in quanto sopra detto deve ritenersi che la partecipazione totale o prevale e quella relativa alle amministrazioni indicate non legge. Pertanto le amministrazioni interessate, relativamente a società non quotee a cui partecipano in via totale o prevalente e alle società che di controllano, assicurano il rispetto degli adempimenti necessari individuati alla presente circolare e dalle disposizioni qui richiamate.

Si segnala inoltre che l’art. 3 comma 51 della legge finanziaria 2008 ha previsto la "soppressione" (rectus l’abolizione) del principio, secondo e terzo periodo dell’art. 1, comma 466, della legge finanziaria 2007, che conteneva una disciplina specifica per il numero ed il compenso dei componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotee partecipate dal Ministero dell’economia e delle finanze e rispettive società controllate e collegate, stabilendo che tali fattispecie si applica la nuova disciplina. Quindi l’applicazione del nuovo regime si riflesse anche alle società non quotee partecipate del Ministero dell’economia e delle finanze e loro controllate e collegate.

2.4. L’esclusione dal campo di applicazione derivante dall’oggetto e dalla finalità dell’incarico o rapporto.

Il terzo periodo del comma 44 espressamente prevede in materia puntuale che "il limite non si applica alle attività di natura professionale e ai contratti d’opera, che non possano in alcun caso essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni ai sensi dei precedenti periodi, aventi ad oggetto una prestazione artistica o professionale (...) che consenta di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza".

In base a questa previsione solo i contratti o gli incarichi, aventi la carattere professionale, non sono assoggettabili al tetto del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione, fama restando l’incompatibilità prevista dalla norma. Il limite tuttavia con opera soltanto allorché tale prestazione artistica o professionale "consentita" al soggetto che conferisce l’incarico o che stipula il contratto, tra i quali vanno ricompresi i contratti di servizi a società, quali gli incarichi di revisione contabile, "di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza". Sono esclusi, altresì, dal campo di applicazione le attività i cui compensi o tariffe sono determinati dalla legge o da regolamento. Il
limite trova pertanto applicazione ai restanti incarichi di natura professionale e ai contratti d’opera in generale.

3. La disciplina generale sul tetto retributivo.

Il vicinato economico posto dalla normativa consiste nell'imposizione di un tetto non superabile per il compenso o la retribuzione (emolumenti) che i destinatari possono percepire per l'espletamento di uno o più rapporti. Tale limite è individuato per relazione nel trattamento economico del Primo Presidente della Corte di cassazione nell'art. 3 comma 44 della legge. E' previsto poi un secondo tetto per le ipotesi di deroga e i casi speciali (art. 3 comma 46 della legge) pari al doppio di tale trattamento. Relativamente all'individuazione del tetto, occorre concretamente fare riferimento alla retribuzione attuale del Primo Presidente della Corte. Il riferimento può ritenersi effettuato alla retribuzione dell'attuale Primo Presidente in carica, comprensiva di tutti gli emolumenti connessi alla carica. Questa retribuzione e' pari a Euro 289.964,00 annui lordi.

La disposizione assoggetta espressamente al limite il trattamento onnicomprensivo dei destinatari degli emolumenti. Ciò significa che in base alla norma debbono considerarsi ai fini del concorso ai limiti tutti gli emolumenti lordi ricevuti "a carico delle pubbliche finanze" nell'ambito di rapporti con i soggetti pagatori indicati (par. 2.3). In proposito, il pentituto periodo del comma 44 citato prevede che "ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque escluse all'interessato a carico del medesimo o di più organismi, anche nel caso di pluralità di incarichi da uno stesso organismo conferiti nel corso dell'anno.", riferendo il concetto di onnicomprensività e il periodo temporale di riferimento, che è quello annuo.

4. Le deroghe al tetto retributivo generale.

L'art. 3 comma 44 della legge prevede la possibilità di derogare al regime che impone un tetto al trattamento economico. La deroga è possibile solo se ricorreranno "motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di 'ampo non superiore a tre anni". La susseguente del presupposti deve essere valutata dall'amministrazione o dalla società che conferisce l'incarico o che instaura con l'interessato un rapporto di lavoro, i quali determinano il superamento del tetto.

Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con d.P.C.M., su proposta del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel limite massimo di 25 unità, corrispondenti alle posizioni di più elevato livello di responsabilità, riferite sia al personale in regime di diritto pubblico e sia al personale contrattualizzato. Nell'individuare tali deroghe il d.P.C.M. dovra, pertanto, tener conto di funzioni di particolare complessità correlate alle attribuzioni istituzionali e, conseguentemente, tale determinazione assume, propria per tale motivo, la caratteristica della stabilità.

In base al comma 46, per le amministrazioni dello Stato, per la Banca d'Italia e le autorità amministrative indipendenti ed in relazione ai soggetti cui non si applica il limite di cui al comma 44 sono previsti nelle leggi speciali di competenza dell'ente in questione.
5. Il regime di pubblicità e di comunicazione (corrispettivi eccedenti i tetti).

L'art. 3 comma 44 stabilisce che "nessun atto comportante spesa ai sensi dei precedenti periodi può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso nota, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento".

Il comma 48, mediante il richiamo al comma 44, prevede il regime di pubblicità anche per tutti i nuovi contratti. Inoltre, il comma 49 estende la disciplina in questione "a tutte le situazioni e rapporti contemplati" dai precedenti commi 47 e 48.

Il regime di pubblicità quindi è immediatamente efficace sia con riferimento ai rapporti in corso sia con riguardo ai nuovi contratti, impiegabili o incarichi.

La pubblicità deve essere attuata dall'amministrazione o dal "soggetto interessato" e quindi dal soggetto conferente/pagatore e si realizza mediante pubblicazione sul sito istituzionale. Essa riguarda gli atti che rappresentano il titolo giuridico che da luogo al pagamento (ad es. il singolo contratto).

Il regime di pubblicità si riferisce soltanto agli ati comportanti spesa relativi agli emolumenti, rapporti e subsidii percettori per le situazioni che comportano il payment dei tetti fissati legislativamente. In tal modo sono pertanto due finalità: quella della trasparenza in riferimento alle retribuzioni e emolumenti più elevati e quella del contenimento dell'ammontare dei compensi a carico dei bilanci pubblici.

Oltre il regime di pubblicità, le norme pongono un regime di comunicazione al Governo e al Parlamento, per il quale vale quanto detto sopra per la pubblicità non essendoci in proposte differenziazioni nella legge. Analoghe comunicazioni dovranno essere fatte alla Corte dei conti.

Per il Governo le comunicazioni vanno effettuate alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica.

Si raccomanda una particolare attenzione al rispetto dei principi che governano il trattamento dei dati personali, evitando comunicazioni eccedenti le finalità.


Il sistema richiede necessariamente la partecipazione del soggetto interessato.

Questo ultimo, con il pagamento debba essere dispinto da una pubblica amministrazione, al momento dell'assunzione di incarichi, di impiego o di stipulazione di contratto di lavoro subordinato, potrà sulla base del combinato disposto di cui agli articoli 43 e 46 d.P.R. n. 445 del 2000, effettuare una dichiarazione (nelle forme della dichiarazione sostitutiva di cui al citato "testo unico") circa l'ammontare delle retribuzioni/compensi che nell'anno potrà ricevere in relazione agli impegni già assunti, nonché contenenti gli elementi essenziali dei rapporti rilevanti (indicazione dell'amministrazione/organismo con il quale i rapporti sono in corso, la natura dell'incarico o del rapporto, se di diritto privato o incarico o impiego di natura pubblicistica, e la data del conferimento). La dichiarazione dovrà inoltre contenere l'impegno dell'interessato a dare tempestiva comunicazione in caso di mutamento della situazione. In alternativa alla dichiarazione addetta, il soggetto interessato potrà comunicare all'amministrazione competente gli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni e dei dati richiesti.
Ciascun soggetto conferente/pagatore deve inviare al destinatario degli emolumenti una comunicazione preventivamente all’accredito in modo da metterlo a conoscenza del momento e dell’importo che sarà accreditato.

Il periodo transitorio, cioè il regime applicabile si rapporti già in corso al momento dell’entrata in vigore della legge, è regolato dal comma 47.

Innanzitutto, la disposizione sa salvare i rapporti di diritto privato in corso alla data del 28 settembre 2007. Pertanto, debbono considerarsi fuori dall’obbligo di rispettare il tetto di cui ai commi 44 e 46 i contratti stipulati entro questa data, salvo che la loro efficacia cercherò di partire da una data successiva. Ebbene non dovrebbero subire la decorrenza prevista dalle norme.

Ciò posto, gli incarichi o mandati di natura pubblicitaria, sono soggetti a decorrenza, nel caso in cui per il loro espletamento sia stato previsto un trattamento superiore rispetto a quello del Primo Presidente della Corte di cassazione o del suo doppio, naturalmente a seconda che ricorrano l’una o l’altra istituzione.

La decorrenza si applica inoltre anche nei casi in cui i rispettivi limiti siano superiori per effetto del cumulo tra incarichi di carattere non pubblicitario o contratti o mandati di natura privativa. La decorrenza annuale è pari al 25% del trattamento economico complessivo accedente i limiti rispettivamente di cui ai comma 44 e 46 e cassa al raggiungimento del limite. Dalla norma si deduce quindi che la decorrenza va operata ogni anno sull’importo già decorato e che in ogni caso il differenziale retributivo va recuperato entro quattro anni.

Nel caso di cumulo di più incarichi, cariche o mandati la decorrenza opera a partire dall’incarico, carica o mandato conferito da ultimo.

Al fine di attuare la normativa è necessario che ciascun soggetto pagatore provveda a verificare la ricorrenza della situazione descritta dalla legge in riferimento a ciascun rapporto di lavoro, impiego o incarico, accertando se in riferimento ai rapporti in corso si può verificare la condizione del superamento del limite retributivo legale e se eventualmente ricorrano le condizioni per la derogga.

In quest’ultimo caso, il soggetto conferente/pagatore dovrà adottare un atto motivato dal quale emergono in modo chiaro e puntuale le esigenze di derogga, che debbono avere il requisito della eccezionalità, ferma restando che la derogga può valere per un periodo non superiore a tre anni.

I soggetti pagatori obbligati opereranno la decorrenza annuale in corrispondenza del pagamento che porterà al superamento del tetto, operando a conguaglio a fine anno ove ne suscitano i presupposti, salvo diverso accordo con l’interessato sulla modalità di decorrenza o conguaglio. In presenza di situazioni di incertezza relativamente ai complessi realmente percepiti o percepibili nell’anno la decorrenza potrà essere operata all’inizio dell’anno successivo una volta definite le estrate realmente percepite.

Si fa presente che in base al comma 48, le disposizioni di cui al comma 44 si applicano comunque alla stipula di tutti i nuovi contratti a rinnovo per scadenza di tutti i contratti in essere che non possono in alcun caso essere prorogati oltre la scadenza. E’ chiaro, quindi, che il comma 47, che prevede un regime derogatorio temporaneo, opera solo per i contratti in corso alla data del 28 settembre 2007 essendo applicabile il nuovo regolamento a tutti i contratti stipulati successivamente a tale data.

8. La responsabilità per l’insussistenza degli obblighi.

Il regime specifico di responsabilità è posta dal periodo 5 del comma 44, il quale stabilisce che “in caso di violazione, l’amministratore che abbia disposto il pagamento e il destinatario del medesimo sono tenuti al rimborsare, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l’ammontare eccedente la cifra consentita”.
9. **La relazione alle Camere del Presidente del Consiglio e l’attività di monitoraggio e verifica.**

Il comma 52 dell’art. 3 della legge finanziaria 2008 prevede un’attività di relazione del Presidente del Consiglio dei ministri entro il 30 settembre 2008 avente ad oggetto l’applicazione della nuova normativa, sulla base di un rapporto di analisi e classificazione dell’impieno delle posizioni interessate predisposto dal Ministro per le riforme e le innovazioni nelle pubbliche amministrazioni.

Il comma 53 dell’art. 3 della legge finanziaria prevede che la Corte dei conti verifica l’attuazione delle disposizioni di cui al comma 44 in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio. L’Ispettorato per la funzione pubblica nell’ambito delle proprie attività di controllo di cui all’art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 verifica l’applicazione delle disposizioni richiamate con la presente circolare.

Il Ministro per le Riforme e le Innovazioni
nella Pubblica Amministrazione

\[\text{Signature}\]