

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE
PUBBLICA**

CIRCOLARE 24 gennaio 2008 - , n. 1

Legge finanziaria 2008 - articolo 3, commi da 43 a 53 - Disciplina degli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni, societa' pubbliche partecipate e loro controllate e collegate.

(GU n. 73 del 27-3-2008)

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato generale
Alle 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 decreto legislativo n. 165/2001)
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. Premessa.

La legge finanziaria 2008, legge n. 244 del 2007, e' nuovamente intervenuta a disciplinare le retribuzioni e gli emolumenti a carico di pubbliche amministrazioni e di societa' partecipate ponendo tetti retributivi. La medesima legge ha disciplinato un regime di pubblicita' 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 legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), disposizione che e' stata espressamente abrogata 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 onnicomprensivo» 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 da' luogo al corrispettivo e' 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 degli 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'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agenzie, enti pubblici anche economici, enti di ricerca, universita', societa' non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica nonche' le loro controllate, ovvero sia titolare 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 societa' non quotate e i dirigenti.

In base al dato letterale, le norme non riguardano i corrispettivi per incarichi conferiti a soggetti diversi dalle persone fisiche.

2.2. La tipologia di rapporti rilevanti intercorrente tra i destinatari degli emolumenti e i soggetti conferenti/pagatori.

I soggetti interessati dalla normativa sono tutti coloro che percepiscono retribuzioni o emolumenti a carico delle pubbliche finanze essendo legati da un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con le amministrazioni od organismi indicati (paragrafo 2.3). In generale, sono quindi compresi nel campo di applicazione oltre ai lavoratori dipendenti, a prescindere dalla natura privatistica o pubblicistica 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 societa' 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 intercorrono con le amministrazioni statali, le agenzie, gli enti pubblici economici e non economici, gli enti di ricerca, le universita', le societa' non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e le loro controllate.

La disciplina de qua vale come principio per le altre amministrazioni, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica.

Quanto agli incarichi o rapporti intercorrenti con le societa' non quotate e con quelle da queste controllate, coerentemente a quanto sopra detto deve ritenersi che la partecipazione totale o prevalente e' quella relativa alle amministrazioni indicate dalla legge. Pertanto le amministrazioni interessate, relativamente a societa' non quotate a cui partecipano in via totale o prevalente e alle societa' comunque controllate, assicurano il rispetto degli adempimenti necessari individuati dalla presente circolare e dalle disposizioni qui richiamate.

Si segnala inoltre che l'art. 3, comma 51, della legge finanziaria 2008 ha previsto la «soppressione» (rectius l'abrogazione) del primo, secondo e terzo periodo dell'art. 1, comma 466, della legge finanziaria 2007, che contenevano una disciplina specifica per il numero ed il compenso dei componenti dei consigli di amministrazione delle societa' non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e rispettive societa' controllate e collegate, stabilendo che a tali fattispecie si applica la nuova disciplina. Quindi l'applicazione del nuovo regime si riferisce anche alle societa' non quotate partecipate dal Ministero dell'economia e delle finanze e loro controllate e collegate.

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

Il terzo periodo del comma 44 espressamente prevede in maniera puntuale che «il limite non si applica alle attivita' di natura professionale e ai contratti d'opera, che non possono 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 suddetta natura, i cui oneri sono a carico delle finanze pubbliche, non sono assoggettati al tetto del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione, ferma restando l'incompatibilita' prevista dalla norma. Il limite tuttavia non opera soltanto allorché tale prestazione artistica o professionale «consenta» al soggetto che conferisce l'incarico o che stipula il contratto, tra i quali vanno ricompresi i contratti di servizio a societa', quali gli incarichi di revisione contabile, «di competere sul mercato in condizioni di effettiva concorrenza». Sono escluse, 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 vincolo 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. È 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 è pari a Euro 289.984,00 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 al limite 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 penultimo periodo del comma 44 citato prevede che «ai fini dell'applicazione del presente comma sono computate in modo cumulativo le somme comunque erogate 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.», chiarendo 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 ricorrono « motivate esigenze di carattere eccezionale e per un periodo di tempo non superiore a tre anni ». La sussistenza dei 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 determinino il superamento del tetto.

Per le amministrazioni dello Stato possono essere autorizzate deroghe con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 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 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà, pertanto, tenere conto di funzioni di particolare complessità correlate alle attribuzioni istituzionali e, conseguentemente tale determinazione assumerà,

proprio per tale motivo, la caratteristica della stabilita'.

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 non può comunque essere superato il limite del doppio del trattamento retributivo del Primo Presidente della Corte di cassazione. Il predetto limite opera per tutti coloro che hanno incarichi o rapporti con la Banca d'Italia o con le autorità indipendenti. Invece con riferimento alle amministrazioni dello Stato esso opera solo nel caso di deroghe mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

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 noto, 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, impieghi 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 dà luogo al pagamento (ad es. il singolo contratto).

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

Oltre al 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 proposito differenziazioni nella legge. Analoghe comunicazioni debbono 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.

6. L'attuazione della normativa.

Il sistema richiede necessariamente la partecipazione del soggetto interessato.

Quest'ultimo, ove il pagamento debba essere disposto 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 decreto del Presidente della Repubblica 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 contenente 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 suddetta, 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 ai rapporti già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge, è regolato dal comma 47.

Innanzitutto, la disposizione fa salvi 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 non operi da una data successiva. Essi quindi non debbono subire la decurtazione prevista dalle norme.

Cio' posto, gli incarichi o mandati di natura pubblicistica, sono soggetti a decurtazione, nel caso in cui per il loro svolgimento sia 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 fattispecie.

La decurtazione si applica inoltre anche nei casi in cui i rispettivi limiti siano superati per effetto del cumulo tra incarichi di carattere non privatistico e contratti o mandati di natura privatistica. La decurtazione annuale è pari al 25% del trattamento economico complessivo eccedente i limiti rispettivamente di cui al comma 44 e 46 e cessa al raggiungimento del limite. Dalla norma si deduce quindi che la decurtazione va operata ogni anno sull'importo già decurtato e che in ogni caso il differenziale retributivo va recuperato entro quattro anni.

Nel caso di cumulo di più incarichi, cariche o mandati la decurtazione 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 ricorrono le condizioni per la deroga.

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

I soggetti pagatori obbligati opereranno la decurtazione annuale in corrispondenza del pagamento che porterà al superamento del tetto, operando a conguaglio a fine anno ove ne sussistano i presupposti, salvo diverso accordo con l'interessato sulla modalità di decurtazione o conguaglio. In presenza di situazioni di incertezza relativamente ai compensi realmente percepiti o percepibili nell'anno la decurtazione potrà essere operata all'inizio dell'anno successivo una volta definite le entrate 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 e al rinnovo per scadenza di tutti i contratti in essere che non possono in alcun caso essere prorogati oltre la scadenza. È 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 regime a tutti i

contratti stipulati successivamente a tale data.

8. La responsabilita' per l'inosservanza degli obblighi.

Il regime specifico di responsabilita' e' posto 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 rimborso, 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'attivita' di monitoraggio e verifica.

Il comma 52 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 prevede un'attivita' 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'insieme delle posizioni interessate predisposto dal Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

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 attivita' 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.

Roma, 24 gennaio 2008

Il Ministro per le riforme e le innovazioni
nella pubblica amministrazione
Nicolais

Registrata alla Corte dei conti il 25 febbraio 2008
Ministeri istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri,
registro n. 2, foglio n. 178