

Studi e Documenti

Il sistema Cedolino Unico e le istituzioni scolastiche statali

di Antimo Ponticiello

Dirigente Amministrativo Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna

Dirigente Ufficio II Risorse Finanziarie e Dirigente ad interim Ufficio X per l'Ambito Territoriale di Ferrara

antimo.ponticiello@istruzione.it

Il presente lavoro ha la finalità, a distanza di due anni dall'introduzione, di tracciare un quadro riepilogativo sul sistema di pagamento *Cedolino Unico*.

Alla delineazione del quadro normativo e sottesa *ratio legis* segue l'analisi degli atti interpretativi consequenziali, in particolar modo della circolare MEF n. 39 del 22 dicembre 2010 e della circolare MIUR del 16 maggio 2011, offrendone una lettura integrata.

Nell'ambito di tale evoluzione normativa, l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna ha assunto un ruolo centrale di consulenza alle scuole del territorio, soprattutto nella prima fase di rodaggio, in cui sono emerse difficoltà interpretative e criticità nell'utilizzo del sistema informatico. In dettaglio l'Ufficio Scolastico Regionale ha offerto supporto in campo prettamente amministrativo contabile, interfacciandosi con l'assistenza SPT (*help desk* on-line del MEF) per gli aspetti sistemici.

L'esperienza maturata ha consentito all'Ufficio di raccogliere tutte le risposte ai vari quesiti in un documento FAQ periodicamente aggiornato e pubblicato sul sito istituzionale www.istruzioneer.it, facilitando decisamente l'implementazione dell'innovazione *de qua*.

The "Cedolino Unico" Payment System (*) and Public Schools

The aim of this paper is to give an account of the new payment system called "Cedolino unico" two years after its introduction.

After outlining the regulatory framework and related *ratio legis*, the subsequent interpretation acts are analyzed, in particular a MEF (i.e. the Italian Ministry of Finance) note dated December 22nd, 2010 and a MIUR (i.e. the Italian Ministry of Education) note dated May 16th, 2011, of which an integrated reading is offered.

In the context of the above mentioned regulatory changes, the *Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna* (i.e. the Regional Education Authority in Emilia-Romagna) has played a central part by providing local schools with expert advice, especially during the start-up phase, when some interpretation difficulties and critical issues arose.

More precisely, the *Ufficio Scolastico Regionale* provided assistance exclusively in the administrative/accounting field, interfacing with SPT assistance (the on-line help desk of the Italian Ministry of Finance) for systemic aspects.

The experience acquired made it possible for the Office to collect all the answers to the various questions in a FAQ document which is periodically updated and published on the institutional website www.istruzioneer.it, fostering an easier implementation of the above mentioned, new payment system.

(*) "*Cedolino Unico*" is the name given to the new payslip of Italian public sector employees.

Parole chiave

Cedolino Unico - Compensi - Accessori

Quadro normativo di riferimento e introduzione del sistema Cedolino Unico

Il "Cedolino Unico" è un sistema di pagamento delle competenze fisse e accessorie introdotto con l'art. 2, comma 197 della legge finanziaria 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191) cui ha fatto seguito specifico decreto ministeriale del 1° dicembre 2010, prevedendosi espressamente per le amministrazioni dello Stato che si avvalgono, per il pagamento degli stipendi, delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'Economia e Finanze, l'obbligo di operare il pagamento delle competenze accessorie al proprio personale, congiuntamente alle competenze fisse, mediante ordini collettivi di pagamento secondo il D.M. 31 ottobre 2002.

Il legislatore con apposito intervento, art. 4, commi dal 4 *bis* al 4 *decies* del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, ha predisposto specifica disciplina attuativa, con esplicito riferimento anche alle istituzioni scolastiche, individuando adempimenti del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e della Dirigenza scolastica.

Il citato D.M. del 1° dicembre 2010 si è soffermato sul personale della scuola chiarendo più aspetti: i soggetti inclusi nella procedura del cedolino unico, gli incaricati all'autorizzazione al pagamento, i controlli sugli atti di pagamento, la gestione dei fondi giacenti presso le istituzioni scolastiche¹.

La riforma si pone diversi obiettivi, quali: semplificare l'operato amministrativo riducendo gli adempimenti degli operatori; migliorare e uniformare la leggibilità da parte dell'utenza dei documenti contabili (come lo stesso cedolino), consentire agli enti previdenziali di fornire una completa certificazione contributiva dei dipendenti; garantire una corretta distribuzione mensile delle ritenute fiscali. Il ricorso a tale sistema si incardina pertanto nella più ampia prospettiva di semplificare e favorire il processo di dematerializzazione dell'attività amministrativa, in linea con interventi legislativi di simile natura².

¹ Non bisogna tralasciare le circolari esplicative: MEF del 22 dicembre 2010 e MIUR prot. n. 3980 del 16 maggio 2011.

² Si consideri esemplificativamente la normativa in materia di mandato di pagamenti informatico secondo quanto previsto in aa. 5 e 6 del D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367. Il D.P.R. citato regola anche le modalità di estinzione dei titoli di spesa; in particolar modo per il pagamento di stipendi, pensioni e altri assegni fissi e continuativi, disposti con ordinativi diretti, si consente il ricorso ad accreditamento in c/c bancario o postale indicato dal creditore o altri mezzi di pagamento disponibili nei circuiti bancari o postali. Più recentemente la legge finanziaria del 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296) introduce l'obbligo per le amministrazioni dello Stato, ad eccezione delle Forze Armate (compresa l'Arma dei Carabinieri), di avvalersi, per il paga-

Sul piano operativo si rinvengono diverse ripercussioni per le istituzioni scolastiche statali: il pagamento delle competenze accessorie non grava più sulle singole istituzioni, ma viene effettuato dal Service Personale Tesoro (SPT); applicando mensilmente l'aliquota IRPEF corrispondente alla base imponibile si riduce il conguaglio fiscale di fine anno a carico del singolo dipendente; si crea una gestione integrata tra più enti riducendo i flussi di comunicazione, con evidente recupero anche di tempi lavorativi (si considerino le comunicazioni a enti di previdenza o Agenzia delle Entrate).

Individuato l'impianto "macro" della materia e le implicazioni sull'operatività del mondo scuola, segue una puntuale definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione e delle tappe salienti della procedura di pagamento.

Ambito soggettivo e oggettivo di applicazione

L'art. 2, comma 197 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 non prevede un'elencazione tassativa delle amministrazioni tenute a servirsi del sistema Cedolino Unico, bensì rinvia al quadro normativo generale indicando che le amministrazioni statali incluse nel sistema dei pagamenti per le competenze fisse sono tenute a procedere in egual modo per le competenze accessorie. Restrungendo il campo di indagine al mondo della scuola, è ormai pacifico l'obbligo per le istituzioni scolastiche statali, per le quali interviene apposita circolare del MIUR del 16 maggio 2011, identificandole come POS (Punto ordinante di spesa).

Sul piano oggettivo la circolare MEF n. 39 del 2011 individua come tipologie di competenze interessate dal pagamento unificato gestito tramite SPT:

- Competenze fisse, quali le voci retributive relative a Stipendio tabellare, Indennità integrativa speciale (I.I.S.), Retribuzione individuale di anzianità (R.I.A), Retribuzione di posizione – parte fissa e Tredicesima mensilità;
- Componenti accessorie aventi carattere fisso e continuativo, quali le Indennità di amministrazione e le Retribuzioni di posizione – parte variabile;
- Componenti accessorie connesse al risultato, legate al raggiungimento di obiettivi di produttività e di miglioramento della qualità della prestazione individuale o collettiva e connesse all'apporto partecipativo del singolo dipendente. Rientrano in questa voce la Retribuzione di risultato e le componenti del Fondo Unico di Amministrazione (FUA);

mento degli stipendi, delle procedure informatiche e dei servizi del Dipartimento dell'Amministrazione Generale del MEF attraverso il sistema SPT.

- Lavoro straordinario, cioè il trattamento economico che viene riconosciuto al dipendente per lo svolgimento delle proprie mansioni oltre l'orario di lavoro previsto contrattualmente;
- Tutte le altre tipologie di competenze previste da speciali disposizioni normative, connesse alle attività svolte e comunque aventi carattere accessorio.

Tale ambito risulta ulteriormente circoscritto dalla circolare MIUR del 16 maggio 2011, ovvero sono considerate competenze accessorie da includere nel sistema CU:

- il fondo dell'istituzione scolastica, con particolare riferimento agli istituti ex art. 88 CCNL comparto scuola del 29 novembre 2007 (ivi compresi, tra l'altro, i corsi di recupero, le indennità per turno notturno, festivo, notturno/festivo, di bi/trilinguismo nonché il compenso spettante per l'indennità di direzione, quota fissa e variabile, al personale che sostituisce il DSGA, ecc.), incluse le integrazioni eventualmente assegnate in corso d'anno;
- le funzioni strumentali del piano dell'offerta formativa (art. 33 CCNL);
- gli incarichi specifici al personale ATA (art. 47 CCNL);
- le attività complementari di educazione fisica e per il docente coordinatore provinciale per l'educazione fisica (art. 87 CCNL);
- le ore eccedenti per la sostituzione dei colleghi assenti (art. 30 CCNL);
- i compensi ai componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio della scuola secondaria di secondo grado.

Continuano, invece, ad essere pagati secondo modalità previgenti tutti i compensi erogati dalla II.SS. relativi ad assegnazioni da enti terzi nonché i compensi derivanti dalle attività di cui all'art. 9 CCNL (aree a rischio).

Restano, inoltre, esclusi i rimborsi di spese di missione o similari, l'erogazione di risorse a titolo risarcitorio e, in genere, le somme non aventi carattere retributivo principale e accessorio.

Assegnazione di risorse e procedure di pagamento

Mutuando il percorso logico giuridico dalla contabilità generale dello Stato, si ripercorrono di seguito le principali fasi della spesa in argomento, partendo dalla previsione per giungere alle tappe finali di liquidazione e pagamento, individuando i relativi attori di processo.

Partendo dalla previsione di spesa e connessa assegnazione di budget al soggetto erogatore, a differenza del precedente processo sui capitoli di bilancio connessi al CU non è più possibile emettere ordini di accreditamento né gestire decreti di assegnazione fondi; si introduce piuttosto un nuovo strumento am-

ministrativo contabile: il *Decreto di Riparto*, che sostituisce la procedura effettuata con mandato di pagamento informatico dall'ordinatore primario di spesa (L. 908/1960).

Il decreto consente al Punto Ordinante di Spesa di svolgere la successive fasi contabili di liquidazione e pagamento delle competenze accessorie, inviando espressa richiesta di autorizzazione alla spesa ai competenti Uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato³.

In fase di liquidazione⁴ della spesa i POS (i.e. Istituti scolastici statali) individuano l'importo al lordo dipendente, considerato che l'SPT, in base al tipo di compenso e titolo di spesa, provvede a calcolare oneri a carico del dipendente, IRPEF, oneri a carico del datore di lavoro, IRAP e altri oneri riflessi⁵.

Sulla base del calendario delle lavorazioni mensili, stabilite in accordo con la Banca d'Italia e pubblicato sul sito <http://www.spt.mef.gov.it/>, SPT procede ad includere nella prima mensilità di stipendio utile tutte le competenze accessorie autorizzate entro la data di chiusura della stessa.

Definita l'attività a monte della procedura, si approfondisce di seguito la gestione "a valle", cercando di comprendere quali destinatari siano impattati dal sistema di pagamento. In proposito non si registrano particolari innovazioni rispetto al passato, in quanto per i destinatari del pagamento in questione si fa riferimento al personale così come definito in CCNL o da decreti dell'Amministrazione (i.e. componenti commissioni esami di Stato scuola secondaria II grado). Sul punto l'art. 4, comma 4 *septies* del D.L. 78/2010 chiarisce che anche le competenze accessorie dovute al personale supplente breve debbano essere pagate a mezzo CU.

Come accennato in premessa del paragrafo, le competenze accessorie da liquidare al personale sono determinate periodicamente con apposito Decreto di Riparto che fissa la quota massima a disposizione di ciascun istituto scolastico con importo a lordo dipendente (tale dotazione non viene inserita nel bilancio delle scuole)⁶.

Si tratta di assegnazioni in larga parte oggetto di contrattazione integrativa. Giova precisare che nulla muta per quanto attiene alla disciplina della contrattazione integrativa di istituto relativa alla ripartizione interna delle somme e ai

³ La procedura, descritta in modo molto semplificato, avviene attraverso apposito applicativo informatico SPT, facendo leva su un'anagrafica condivisa con altre piattaforme (SICOGE, SIRGS).

⁴ Ex art. 11, comma 4 del D.I. 44/2001 la fase di liquidazione è di competenza del direttore.

⁵ Oltre a procedersi a tassazione separata o corrente a seconda del periodo di riferimento.

⁶ Come da nota recante indicazioni sulla predisposizione del programma annuale.

relativi controlli previgenti⁷ (resta chiaro che eventuali economie vengono riprese nell'esercizio successivo con riassegnazione ai POS).

Le competenze accessorie autorizzate, relative ai piani gestionali dello stesso capitolo del piano gestionale delle competenze fisse, vengono erogate con il *pagamento unificato* al dipendente. Ciò determina un unico importo netto, un'unica Irpef, fatte salve le ritenute previdenziali e assistenziali, calcolate distintamente per ciascuna componente di liquidazione.

Le competenze accessorie autorizzate che non confluiscono nel *pagamento unificato* sono erogate al dipendente con pagamento distinto. Tali situazioni si verificano ad esempio nel caso di competenze accessorie autorizzate su capitoli di Cedolino Unico diversi da quello delle competenze fisse del dipendente.

Il dipendente riceve il pagamento secondo la modalità di estinzione indicata per l'erogazione della componente fissa dello stipendio.

È utile ricordare che l'art. 4, comma 4 *bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha eliminato la possibilità di utilizzare il delegato alla riscossione per le competenze fisse e per le competenze accessorie.

Le Ragionerie Territoriali dello Stato provvedono alla riemissione delle somme restituite a fronte di bonifici non andati a buon fine e di quelle non pagate entro il termine di esigibilità.

Rispetto alla complessa innovazione, l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna ha assunto un ruolo di facilitatore di processo, individuando, su richiesta dell'amministrazione centrale, dei referenti regionali per il supporto amministrativo contabile e mediando rispetto all'assistenza SPT per la gestione di criticità e relativo *problem solving*, interfacciandosi con circa 560 istituzioni scolastiche statali.

Nel tempo si è creata un'utile banca dati dei quesiti più ricorrenti e relativa soluzione, una sorta di documento FAQ aggiornato periodicamente e pubblicato sul sito istituzionale: <http://ww2.istruzioneer.it/category/risorse-finanziarie/>⁸.

Le *Question*, suddivise per argomento, tentano di indicare per i diversi aspetti operativi i soggetti da contattare, le tipologie di segnalazioni e le diverse iniziative da adottare. A distanza di circa due anni dall'introduzione il sistema può considerarsi tendenzialmente a regime, salvo alcune criticità di processo⁹ che si confida possano trovare pronta soluzione.

⁷ Si richiama l'art. 6 del CCNL comparto scuola.

⁸ L'ultimo aggiornamento risale al 4 aprile 2013 con un numero totale di 82 FAQ gestite, con un numero di accessi al portale di 1.665 negli ultimi due mesi.

⁹ Le scuole segnalano ad esempio che spesso tra la chiusura di una fase di pagamento e la successiva intercorre un tempo lungo di riattivazione del sistema, nonché un sovraccarico della piattaforma con blocco inserimento dati.