



Gli
approfondimenti
di **Publika**

LA PROGRAMMAZIONE
DEL FONDO
DELLE RISORSE DECENTRATE

a cura di Gianluca Bertagna

Numero 9
Gennaio 2009

www.publika.it

PROGRAMMAZIONE E FONDO DEL SALARIO ACCESSORIO NEGLI ENTI LOCALI di Gianluca Bertagna

La Finanziaria per il 2009 non è intervenuta, come negli ultimi anni, in materia di gestione delle risorse umane degli enti locali. In effetti, la manovra anticipata d'estate, ha già delimitato il terreno sul quale gli addetti dovranno operare in questo anno. Vi sono comunque già due disegni di legge (Senato n. 847 e Senato n. 1167) che interverranno nuovamente in materia di pubblico impiego.

Con questo approfondimento vogliamo però sottolineare il delicato rapporto che esiste tra la programmazione triennale del fabbisogno di personale e gli incrementi del fondo delle risorse decentrate degli enti locali.

Premessa

L'attenzione sulla materia viene posta negli ultimi tempi da alcune ispezioni da parte della Ragioneria Generale dello Stato che hanno evidenziato un comportamento non sempre corretto da parte dell'ente locale per la costituzione ed utilizzo del fondo del salario accessorio. Viene pertanto a galla un quadro abbastanza disomogeneo di comportamenti non in linea con i disposti contrattuali; in diversi casi, gli ispettori nelle loro valutazioni si sono mossi, non solo sulla base della norma, ma anche delle interpretazioni rilasciate dall'Aran.

Sia da queste ispezioni che da altri accadimenti ne sono derivate alcune sentenze da parte della Corte dei conti che hanno il pregio di codificare nel dettaglio la presenza del danno erariale in alcuni comportamenti adottati dagli enti, i più dei quali sono nella direzione di un'erogazione "a pioggia" dei compensi e senza una valutazione della premialità dell'operato dei dipendenti. Altro merito di queste sentenze è quello di aver identificato i soggetti coinvolti, che spaziano dal Responsabile/Dirigente del Settore Risorse Umane, alla Giunta comunale, ai soggetti sindacali, al Segretario Comunale e all'organo di revisione.

Inoltre, il decreto legge n. 112/2008 così come convertito nella Legge n. 133/2008 ha introdotto un nuovo sistema di invio annuale alla Corte dei conti dei risultati della contrattazione decentrata di ciascun ente locale. Il primo invio è previsto entro il 31 maggio 2009.

La programmazione

Generalmente gli enti associano la programmazione triennale del fabbisogno di personale all'approvazione del bilancio di previsione.

Di certo, sia per gli enti che abbiano già approvato il bilancio entro il 31 dicembre, sia per gli enti che intendano approvarlo nei prossimi mesi (ricordiamo che il termine è stato rinviato al 31 marzo 2009), la delibera approvata dalla Giunta assume un ruolo imprescindibile: non può più essere improvvisata solamente al momento di una nuova assunzione.

Proprio come avviene per il piano delle opere pubbliche, anche il fabbisogno andrebbe adottato prima dell'approvazione del bilancio di previsione da parte del Consiglio. E l'attualità di tale comportamento si giustifica con almeno cinque motivazioni.

Innanzitutto si risponde ad un preciso obbligo previsto dalla legge 27 dicembre 1997 n. 449 e sottolineato dall'art. 91 del D.lgs. 267/2000: gli organi di vertice delle amministrazioni locali sono tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno di personale. In tale documento, al fine di garantire l'azione amministrativa degli enti locali, devono apparire le risorse umane già presenti e le modalità di copertura dei posti vacanti della dotazione organica.

Ne consegue pertanto che la programmazione è lo strumento per legittimare gli stanziamenti del bilancio dell'intervento 01 delle spese di personale, che invece in tale ambito sono spesso lasciati all'improvvisazione o comunque non sono frutto di valutazioni ed azioni a lungo termine.

Un terzo motivo di estrema attualità è la nuova versione dell'art. 36 del D.lgs. 165/2001 così come modificato dal D.l. n. 112/2008. Nella norma è contenuto il principio fondamentale che, per le attività ordinarie, le amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo

indeterminato. L'occasione del nuovo anno alle porte è troppo forte per potersi lasciare sfuggire l'adempimento: individuare e catalogare le attività ordinarie da una parte e specificare le attività temporanee ed eccezionali dall'altra. Lo strumento della programmazione triennale del fabbisogno di personale sembra quindi il luogo migliore per rendere operativi i principi delle assunzioni a tempo indeterminato o con contratto di lavoro flessibile.

Non vanno inoltre tralasciati i continui vincoli in materia di riduzione delle spese di personale. Nell'attesa dell'approvazione del Dpcm con l'obiettivo di individuare nuovi parametri, gli enti locali adottano strumenti di programmazione finalizzati alla riduzione dei costi del personale dipendente. La delibera che approva il fabbisogno è quindi la pietra miliare delle scelte politico-amministrative su un delicato argomento quale la gestione delle risorse umane. Dallo strumento programmatico discendono tutte le conseguenze anche in materia di possibilità di spesa e di assunzione, ma soprattutto trovano in esso giustificazione le eventuali deroghe alle limitazioni di cui ai commi 557 e 562 della Finanziaria 2007.

Infine, e siamo al quinto elemento, la programmazione triennale del fabbisogno quantifica e stanziava le risorse del fondo del salario accessorio di cui all'art. 15 comma 5 del Contratto collettivo nazionale del 01.04.1999. Per espressa previsione del comma stesso, tali risorse aggiuntive sono rese disponibili solo a seguito di attivazione di nuovi servizi e per processi di riorganizzazione di quelli esistenti. Gli enti hanno invece spesso utilizzato tali aumenti solo al fine di "pareggiare" il fondo delle risorse decentrate. Per riportare quindi le situazioni nella legittimità è opportuno che tali eventuali incrementi siano deliberati dall'organo esecutivo in sede di approvazione della programmazione triennale del fabbisogno del personale.

L'art. 15 comma 5 del Ccnl 01.04.1999

In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, **nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93, valutano** anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio.

Programmazione e fondo

Come abbiamo visto non può mancare nella programmazione del fabbisogno del personale anche la verifica delle azioni possibili attraverso lo strumento del salario accessorio dei propri lavoratori.

In altre parole: l'efficienza e l'efficacia dell'azione di un'amministrazione dipende in buona parte dall'utilizzo del fattore lavoro connesso all'attività dei propri collaboratori dipendenti; per tale motivo non può più esser lasciato al caso il processo di programmazione delle attività che necessariamente passano da due variabili:

- Utilizzo del personale dipendente già in servizio;
- Assunzione di ulteriori lavoratori.

Soprattutto nel primo caso si ripercuotono di anno in anno delle valutazioni anche discrezionali che potrebbero portare ad un incremento del salario accessorio in presenza di determinati fattori previsti dalle norme contrattuali.

Ciò che conta è che un esame dettagliato tra necessità e risorse disponibili diventa imprescindibile nella delibera di approvazione del fabbisogno triennale. E come abbiamo già evidenziato tale comportamento costituisce la prima fonte di legittimità degli incrementi ai sensi dell'art. 15 comma 5 del Contratto collettivo del 01.04.1999: la logica risulta di un'evidenza assoluta.

Le due tipologie dell'art. 15 comma 5

Come ben sappiamo esistono due tipologie di incremento del salario accessorio contemplate dall'art. 15 comma 5 del Contratto collettivo nazionale di lavoro del 01.04.1999.

Rispetto alla norma iniziale infatti, il Contratto del 22.01.2004 ha suddiviso la parte che costituisce il fondo delle risorse decentrate in due sezioni divise: le risorse stabili, che di anno in anno si intendono consolidate e le risorse variabili, che invece necessitano una valutazione annuale del merito.

L'art. 15 comma 5 permette di integrare il fondo con due tipologie di incrementi: uno di natura stabile e uno di natura variabile.

Il primo incremento può essere reso disponibile qualora ci siano situazioni di attivazione di nuovi servizi o riorganizzazioni di quelli esistenti con incremento stabile delle dotazioni organiche.

Sono necessarie alcune considerazioni. Innanzitutto non basta un incremento della dotazione organica, ma quell'eventuale incremento deve essere conseguente sempre all'attivazione di nuovi servizi. Deve quindi esserci un'analisi ben chiara della situazione dell'ente, delle necessità dei cittadini e della risposta che si intende dare con quell'ampliamento di dotazione. Come vediamo ritorna la parola chiave di questo approfondimento: programmazione.

In secondo luogo la dicitura "dotazione organica" non deve far pensare che per incrementare le risorse del fondo del salario accessorio, basti incrementare tale documento senza avere la successiva e conseguente assunzione del personale. Questa considerazione viene confermata dall'aggettivo "stabile" contenuto direttamente nell'art. 15 comma 5. Se infatti il contratto ha ritenuto che tale incremento possa essere considerato tra le risorse consolidate di anno in anno è inevitabile che tale aumento di fondo possa avvenire solo in presenza di maggiore personale.

L'incremento stabile legittimo dovrebbe quindi passare da una serie di procedure:

- Attivazione di nuovi servizi o riorganizzazione di quelli esistenti;
- Incremento di dotazione organica;
- Previsione nella programmazione triennale dei nuovi posti da ricoprire;
- Espletamento delle procedure concorsuali e assunzione del lavoratore.

Per la quantificazione di tale incremento si ritiene che si possa far riferimento all'ammontare delle risorse medie stabili degli ultimi anni precedenti. In sintesi si tratta di recuperare il valore del fondo stabile di 3 (oppure 5) anni precedenti e di suddividerlo per il numero dei dipendenti. L'importo medio per dipendente costituisce il valore che va ad aumentare il fondo del salario accessorio ai sensi dell'art. 15 comma 5 per la tipologia connessa all'incremento delle dotazioni organiche per ciascuna nuova assunzione. Nulla vieta (anzi, nei comuni di maggiori dimensioni è consigliato) che il calcolo possa avvenire anche ponderando le varie categorie dei dipendenti per ottenere un valore medio per categoria.

Riportiamo di seguito alcune parti salienti di un parere dell'Aran sull'argomento.

499-15L2. Quali condizioni sono richieste per un corretto incremento delle risorse stabili in **relazione agli incrementi della dotazione organica ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1/4/1999**? Con quali criteri dovrebbe essere determinato l'incremento delle risorse decentrate stabili?

La disciplina contrattuale richiamata nel quesito richiede chiaramente la contemporanea sussistenza di due precise condizioni:

- a) aumento del numero complessivo dei posti di dotazione organica dell'ente;
- b) assunzione di nuovo personale sui posti di nuova istituzione.

Le assunzioni effettuate, di anno in anno, per la copertura dei posti resisi vacanti in base alla dotazione organica vigente, non legittimano alcun intervento in aumento delle risorse decentrate. Né tali interventi sono legittimati nel caso di incremento dei posti di dotazione organica non seguiti dall'assunzione di nuovo personale.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle risorse da destinare all'incremento di quelle decentrate stabili, riteniamo che debba essere seguito il criterio del rapporto proporzionale: l'importo sarà, pertanto, pari al numero dei nuovi assunti (relativamente ai posti in aumento) moltiplicato il valore medio pro-capite annuale delle risorse decentrate stabili disponibile nell'ente per il personale correlato alla dotazione organica vigente prima dell'incremento della stessa.

L'incremento art. 15 comma 5 di natura variabile

La seconda tipologia di incremento del fondo, ma questa volta di natura variabile, che necessita un intervento delle amministrazioni già in fase di programmazione annuale del fabbisogno del personale riguarda la possibilità di stanziare maggiori somme per i propri lavoratori sempre in caso di nuovi servizi o riorganizzazione di quelli esistenti, ma che non siano correlati ad incremento di dotazione organica.

Si tratta, in altre parole, di maggiori servizi che vengono garantiti nell'ordinario orario di lavoro dal medesimo personale già presente nell'ente per rispondere a nuove esigenze dei cittadini e valutate positivamente tra le azioni che l'amministrazione intende intraprendere.

L'applicazione dell'istituto, proprio per la sua discrezionalità, è particolarmente delicata. Siamo nell'ambito della costituzione del fondo e la responsabilità, in questi casi, ricade quasi totalmente sul soggetto al quale sono assegnate le inerenti risorse economico-finanziarie attraverso il Piano esecutivo di gestione. Ma ancora una volta si porta all'attenzione il fatto che, tali risorse, vanno innanzitutto valutate in sede di approvazione del fabbisogno triennale del personale e quindi si istituzionalizza in questo modo una pratica che purtroppo viene spesso lasciata negli enti alle successive fasi di contrattazione vera e propria, addirittura in presenza dei soggetti sindacali.

La caratteristica principale di questo secondo incremento è la sua variabilità. Ovvero, ogni anno, è necessario rivalutare le condizioni che rendono possibile l'utilizzo dell'art. 15 comma 5 per l'aumento del salario accessorio dei dipendenti. Nulla deve far mai ritenere che queste somme possano considerarsi consolidate.

Per un incremento legittimo di tali fondi, l'Aran ha elaborato sette regole fondamentali espresse nel parere n. 499-15L della raccolta sistematica. In effetti si tratta di un mix tra l'art. 15 comma 5 (che abbiamo esaminato) e l'art. 37 del Contratto del 22.01.2004 che invece disciplina le modalità di erogazione dei compensi per produttività; questi ultimi, peraltro, si applicano a tutti i compensi e non solo a quelli derivanti dall'art. 15 comma 5.

Vista l'ampiezza degli argomenti, torneremo sicuramente su queste indicazioni nel corso dell'anno, quando approfondiremo anche la questione della (cattiva) prassi di chiedere ai propri lavoratori lo svolgimento di alcune prestazioni al di fuori dell'orario di lavoro.

Quello che ora più ci preme è la codificazione di tali aumenti all'interno della programmazione. I primi tre passaggi, anche condivisi dall'Aran, per legittimare tale incremento sono:

- individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole/deve intervenire;
- definire il progetto di miglioramento dei servizi, indicando gli obiettivi da conseguire, gli standard di risultato, i tempi di realizzazione, i sistemi di verifica a consuntivo (è auspicabile che si tratti di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione);
- quantificare le ulteriori risorse finanziarie variabili da portare ad incremento del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5 e definirne lo stanziamento nel bilancio e nel PEG.

E quale strumento migliore se non la delibera che approva la programmazione triennale del fabbisogno di personale?

I vantaggi della programmazione

Cerchiamo quindi di riassumere i vantaggi di una programmazione del personale che tenga conto anche delle politiche delle risorse decentrate.

1. In tal modo viene istituzionalizzato ciò che invece è quasi sempre lasciato all'improvvisazione. Pensiamo a quanti fondi vengono ancora "costituiti" dopo e non prima dell'incontro con le rappresentanze sindacali o quanti fondi vengono addirittura contrattati in tale sede. La programmazione incide decisamente su tale aspetto riportando il percorso al giusto luogo di legittimità.
2. Vengono correttamente coinvolti nel processo tutti gli attori nei giusti livelli di decisione. Se la programmazione del fabbisogno del personale che individua anche gli incrementi del fondo del salario accessorio fosse approvata prima del bilancio di previsione, avremmo addirittura l'investitura ufficiale del Consiglio Comunale nel momento dell'approvazione del Bilancio di previsione. La Giunta approva successivamente il Piano esecutivo di gestione (o documento simile) che contiene già gli stanziamenti, ovvero importi legittimi in quanto già approvati da tutti gli organi coinvolti.
3. Si crea un percorso virtuoso. I dipendenti sono a conoscenza fin dall'inizio dell'anno delle esigenze dell'amministrative e dei ruoli e compiti che dovranno svolgere nel coinvolgimento delle nuove attività o in quelle di riorganizzazione. Il Peg diventa documento unico e completo, che individua gli obiettivi sia dei dirigenti/responsabili che di tutti i collaboratori.
4. Si rispetta quanto previsto dall'art. 15 comma 5 in materia di procedure. La logica di quegli incrementi trova conferma in un processo corretto di programmazione e di valutazione complessiva di tutte le risorse umane disponibili per far fronte alle esigenze dei cittadini.
5. È possibile fare una prima proiezione di rispetto delle limitazioni sulle spese di personale già contenute nel sistema legislativo vigente. Si tratta delle limitazioni definite "Comma 557" e "Comma 562" della Finanziaria 2007 e successive modifiche ed integrazioni, nonché dell'art. 76 comma 5

della L. 133/2008. È ormai pacifico che gli incrementi del fondo del salario accessorio possono essere resi disponibili solo nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di spesa di personale. La programmazione è lo strumento principe per poter procedere correttamente e nei limiti nel corso dell'anno.

Altri incrementi del fondo

La programmazione di inizio anno potrebbe inoltre incidere su altri incrementi del fondo del salario accessorio non già ricompresi in quelli dell'art. 15 comma 5.

Ci riferiamo ad esempio all'art. 15 comma 2 del Contratto collettivo del 01.04.1999 che prevede si che possa aumentare il fondo produttività anche di una percentuale fino all'1,2% del Monte salari 1997. Il comma 4 del medesimo articolo ne evidenzia però le modalità per un legittimo incremento:

- Previsione in bilancio;
- Vantaggi organizzativi e razionalizzazioni organizzative da cui derivino economie di bilancio;
- Parere positivo del nucleo di valutazione e sistema dei controlli interni.

Si tratta di una risorsa di natura variabile e pertanto le condizioni andranno verificate di anno in anno.

Altri incrementi che potrebbero essere riportati anche solo come presa atto in sede di programmazione sono quelli che si riferiscono alle attività di sponsorizzazione (per le quali l'ente dovrebbe aver adottato un regolamento nello specifico) o ad altre particolari attività previste da disposizione di legge di cui si è già a conoscenza, come anche quelle connesse alla previsione degli oneri per progettazioni interne o per recupero dell'evasione tributaria.

In sede di programmazione andranno poi eventualmente individuate anche le percentuali di incremento qualora ci siano delle voci di fondo che prevedono una forbice tra un minimo e un massimo. Il tutto, lo ribadiamo ancora una volta, compatibilmente con il rispetto della normativa vigente in materia di riduzione delle spese di personale.

L'art. 76 comma 5 della L. 133/2008

Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, con particolare riferimento alle dinamiche di crescita della spesa per la contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

A tal proposito ricordiamo che la Sezione regionale del Veneto della Corte dei conti nella Delibera 120/2008 ha ritenuto che la riduzione prevista dall'art. 76 comma 5 della L. 133/2008, ovvero la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti, sia un obbligo vigente fin da subito.

Tra l'altro, per previsione del medesimo comma, il primo parametro su cui operare per ottenere il rispetto della disposizione è proprio la contrattazione decentrata.

