

E' possibile incrementare le risorse variabili dell'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999 in relazione all'incremento stabile della dotazione organica dell'ente, avvenuta mediante l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili, con l'attivazione di nuovi servizi?

Su tale problematica, al fine di evitare ogni ulteriore dubbio o errore interpretativo, al riguardo, si deve precisare che la possibilità di incrementare le risorse decentrate stabili, ai sensi del suddetto art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999 per gli effetti collegati all'incremento della dotazione organica, è rigorosamente e rigidamente condizionata a due fattori che devono necessariamente essere presenti:

- a) un intervenuto e reale incremento della formale dotazione organica dell'ente, rispetto al precedente assetto organizzativo (prevedendo, cioè, nel nuovo assetto organizzativo un numero di posti della stessa maggiore rispetto a quello precedente: passaggio ad esempio da 100 posti originari a 110);

- b) effettiva assunzione di ulteriore personale sui posti di dotazione organica di nuova istituzione.

La sussistenza di entrambe le condizioni è, quindi, un elemento assolutamente indispensabile

per l'eventuale incremento delle risorse decentrate stabili, di cui all'art.31, comma 2, del CCNL del 22.1.2004.

Le risorse potranno essere, pertanto, incrementate solo allorché l'ente, avendo già proceduto formalmente all'aumento dei posti della propria dotazione organica nei termini sopra descritti, abbia provveduto anche alla effettiva copertura degli stessi con nuove assunzioni (avendo comunque completato la copertura di tutti i posti vacanti previsti dalla dotazione organica vigente prima dell'incremento). Infatti, secondo i comuni principi di correttezza e buona fede, solo le nuove assunzioni creano reali condizioni per giustificare e legittimare l'aumento delle risorse decentrate.

Pertanto, non è in alcun modo possibile il ricorso a tale disciplina né in presenza di nuove assunzioni, ma su posti già esistenti e vacanti nella dotazione organica; né in presenza della istituzione di nuovi posti non seguita dall'effettiva assunzione di personale per la copertura degli stessi.

Si ritiene necessario anche evidenziare che, come già rilevato in altri orientamenti applicativi in materia, ove decida di avvalersi delle possibilità di incremento delle risorse decentrate previste dall'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, l'ente non può comunque prescindere dall'osservanza del quadro legale di riferimento e cioè dalla necessaria verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale.

Infatti, la disciplina contrattuale in materia di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa (come appunto l'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999) non autorizza in alcun modo (né del resto potrebbero autorizzare) deroghe alle norme delle leggi finanziarie, di natura imperativa, relative al Patto di stabilità o al contenimento della spesa del personale.

Tale posizione interpretativa trova riscontro nei pareri e nelle decisioni giurisdizionali della Corte dei Conti.

Si deve, infine, rilevare che la scrivente Agenzia, sulla base dei contenuti della disciplina contrattuale e del complesso degli adempimenti che essa presuppone, ha sempre espresso

parere negativo in ordine alla eventuale applicazione retroattiva della disciplina contrattuale di cui si tratta.

Sulle modalità di corretta applicazione della disciplina del citato art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, per la parte relativa all'incremento della dotazione organica, indicazioni specifiche sono già state fornite con l'orientamento applicativo RAL077.

Diversa e distinta da quella precedentemente illustrata (e quindi in alcun modo sovrapponibile alla stessa) è la disciplina del medesimo art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, per gli effetti non connessi all'incremento della dotazione organica, ai fini del possibile incremento delle risorse decentrate variabili.

Si tratta di una previsione che, ai fini della sua concreta applicazione, richiede una serie di numerosi, complessi e rigorosi adempimenti.

In tale ambito, assume un carattere di assoluto rilievo e necessità la predisposizione di specifici progetti di miglioramento dei servizi, con l'indicazione degli obiettivi da conseguire, degli standard di risultato, dei tempi di realizzazione, dei sistemi di verifica a consuntivo (si dovrebbe trattare di obiettivi indicati anche nel PEG o in altro analogo documento di programmazione della gestione o comunque individuati nell'ambito di questi).

Non si tratta quindi della definizione di semplici progetti finalizzati che, come tali, possono ritenersi sufficienti a giustificare un incremento delle risorse decentrate variabili, ma di progetti specifici e di più incisiva portata, finalizzati ad un innalzamento – oggettivo e documentato – della qualità o quantità dei servizi prestati dall'ente, che deve tradursi in un beneficio per l'utenza esterna o interna.

I risultati promessi, come specificati nel progetto, devono essere verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza.

Per poter dire – a consuntivo – che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario, quindi, poter disporre di adeguati sistemi di verifica

e controllo. A tal fine, occorre definire, sempre in via preventiva, uno standard di miglioramento, che rappresenti il termine di paragone che consente di apprezzare la bontà di un risultato.

Occorre, anche evidenziare, che la preventiva predisposizione del progetto assume importanza anche sotto un altro profilo.

Infatti, poiché i progetti individuano i servizi che l'ente pensa di poter migliorare (non si può pensare a generici miglioramenti dei servizi o delle attività complessive dell'ente con il coinvolgimento di tutto il personale) attraverso la leva incentivante delle "maggiori risorse decentrate", nonché i percorsi e le misure organizzative attraverso le quali intervenire, essi delimitano anche i lavoratori destinatari dei possibili incentivi economici. Infatti, la clausola contrattuale non ha inteso predisporre uno strumento, con portata generica e generale, di incremento delle risorse destinate agli incentivi di produttività di tutto il personale comunque in servizio.

Inoltre, gli stessi, sulla base delle proprie caratteristiche, svolgono anche la funzione di misura per la quantificazione del possibile incremento delle risorse decentrate variabili.

In considerazione degli aspetti sopra considerati, la mancanza a monte di tali progetti o programmi, ad avviso della scrivente Agenzia, impedisce, l'incremento delle risorse pure consentito dal citato art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, per il difetto di un presupposto assolutamente indispensabile della disciplina contrattuale.

In materia, pertanto, al fine di evitare applicazioni contrattuali suscettibili di essere censurate dagli uffici ispettivi del Ministero dell'Economia (come di recente sempre più spesso si sta verificando nella prassi degli enti, per gli abusi emersi con riferimento a tale disciplina contrattuale) e di essere considerate fonte di possibile responsabilità per danno erariale a carico della delegazione trattante di parte pubblica (come dimostrano le sempre più frequenti decisioni di condanna della Corte dei Conti in sede giurisdizionale su tale specifica materia), si consiglia di attenersi sempre alle ampie e dettagliate indicazioni già fornite in materia con l'orientamento applicativo RAL076.

In tali indicazioni sono stati specificati i possibili contenuti degli obiettivi (reali ed effettivi e non certo riconducibili alla remunerazione di attività ordinarie), la misura delle eventuali risorse e gli

adempimenti procedurali, anche con riferimento alla necessaria verifica dei risultati (riservata ai servizi di controllo interno).

In questa sede si ritiene opportuno anche specificare che le risorse derivanti dall'applicazione del citato art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, per gli effetti non collegati all'incremento della dotazione organica, avendo carattere di variabilità, non possono essere utilizzate per il finanziamento di istituti o altri compensi aventi carattere di stabilità (quindi non possono essere destinate al finanziamento della progressione economica orizzontale).

Inoltre, gli incrementi delle risorse decentrate consentite dalla medesima clausola contrattuale, proprio perché aventi natura variabile, non possono essere automaticamente confermate di anno in anno e, quindi, essere consolidate in via permanente. Per procedere a tali incrementi, per gli anni successivi, di volta in volta, è sempre necessario l'apprestamento di nuovi progetti di livello qualitativo e quantitativo sempre crescente e più elevato (non si ritiene sufficiente la mera reiterazione di quelli del precedente anno, in quanto un tale comportamento si tradurrebbe, sul piano sostanziale, in un meccanismo indiretto di conferma – non consentita – delle risorse già previste nell'anno precedente).

In mancanza di tali presupposti, per il finanziamento dei vari istituti del trattamento economico accessorio (ivi compresi i compensi di produttività connessi ai diversi progetti che l'ente ha adottato o intende adottare per il futuro) l'ente può fare riferimento esclusivamente alle generali risorse stabili e variabili, già quantificate nel rigoroso rispetto delle diverse fonti indicate nell'art.15 del CCNL dell'1.4.1999 e successive modificazioni ed integrazioni.

Per completezza informativa, si ricorda anche che, ove decida di avvalersi delle possibilità di incremento delle risorse decentrate previste dall'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999, l'ente non può comunque prescindere dall'osservanza del quadro legale di riferimento e cioè dalla necessaria verifica preventiva della possibile incidenza dei nuovi costi sul rispetto dei vincoli imposti dal legislatore in materia di Patto di stabilità e di contenimento della spesa per il personale, relativamente all'anno per il quale viene deciso l'incremento stesso.

Infatti, la disciplina contrattuale in materia di risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa (come appunto l'art.15, comma 5, del CCNL dell'1.4.1999) non autorizza in alcun modo (né del resto potrebbe autorizzare) deroghe alle norme delle leggi finanziarie, di natura imperativa, relative al Patto di stabilità o al contenimento della spesa del personale.

Inoltre, si ritiene opportuno anche aggiungere che la scrivente Agenzia, sulla base dei contenuti della disciplina contrattuale e del complesso degli adempimenti che essa, come detto presuppone, ha sempre espresso parere negativo anche in ordine alla eventuale applicazione retroattiva della disciplina contrattuale di cui si tratta.

Infine, si ricorda che, ogni possibile incremento delle risorse decentrate deve tenere conto necessariamente anche dei rigorosi limiti imposti in materia dall'art.9, comma 2-bis, della legge n.122/2010, tenendo conto delle indicazioni fornite sulla corretta applicazione di tale disciplina legislativa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.