

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

PERSONALE NON DIRIGENTE

FERIE

Quesito D 54

In caso di ricostituzione del rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 26 del CCNL del 14/9/2000, per l'attribuzione dei giorni di ferie il dipendente deve essere considerato "neo assunto"?

Abbiamo già chiarito, (v. risposta D32), che ai fini della determinazione del numero dei giorni di ferie spettanti al lavoratore, l'espressione "*neo assunto*", utilizzata dall'art.18 del CCNL del 6.7.1995, deve essere riferita **solo al lavoratore che non abbia avuto precedenti rapporti di lavoro a tempo indeterminato con una pubblica amministrazione.**

Pertanto, in caso di ricostituzione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art.26 del CCNL del 14.9.2000, il dipendente a tempo pieno con prestazione settimanale articolata su 5 giorni ha diritto a 28 giorni di ferie, in quanto **già titolare, per definizione, di un precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato con una pubblica amministrazione.**

Occorre infatti considerare che, anche se la clausola contrattuale parla di ricostituzione del rapporto di lavoro, ci si trova di fronte, in realtà, a due distinti rapporti, come efficacemente chiarito dalla Corte dei Conti in vigenza dell'art.132 del T.U. n. 3/1957, norma che le parti hanno inteso contrattualizzare: *"... l'istituto della riammissione in servizio del dipendente pubblico cessato dall'impiego perdimissioni - a norma dell'art. 132 t.u. 10 gennaio 1957 n. 3 - opera nel senso che i due rapporti (quello a suo tempo estinto e quello nuovo) vengono a ricongiungersi, concorrendo ciascuno, nei limiti e per gli effetti previsti, a ricostruire la posizione di "status" del dipendente; la norma che regola la riammissione, infatti, se da un lato si ricollega al pregresso rapporto per individuare il ruolo e la qualifica in cui collocare il soggetto riammesso, dall'altro richiama il nuovo provvedimento dell'amministrazione per stabilire la decorrenza di anzianità, sancendone inequivocabilmente l'irretroattività, con la conseguenza che nessun effetto può riconoscersi al periodo di interruzione del servizio."* (Corte Conti, sez. contr., 30 aprile 1993, n. 71).

Anche l'esclusione della retribuzione individuale di anzianità dal trattamento economico (art.17 CCNL 5.10.2001) rappresenta puntuale applicazione di tali principi, ma non ha alcun rilievo al fine di stabilire il numero dei giorni di ferie spettanti.

Quesito D 55

Come si calcolano e si retribuiscono le ferie per il personale con contratto a termine (1 anno) di 18 ore settimanali (lunedì-giovedì)?

Per calcolare le ferie al dipendente con contratto a termine a part-time è necessario tener conto, oltre che dell'art.7, comma 10, del CCNL del 14.9.2000, relativo ai rapporti a termine, anche dell'art.6, comma 8 dello stesso CCNL secondo il quale *"i lavoratori a tempo parziale verticale hanno diritto ad un numero di giorni di ferie proporzionato alle giornate di lavoro prestate nell'anno ... il relativo trattamento economico è commisurato alla durata della prestazione giornaliera."*

Se ne deduce che:

- ✓ se la settimana lavorativa dei dipendenti a tempo pieno, presso l'ente, è articolata su 5 giorni, il dipendente, che lavora 4 giorni su 5, matura, per ogni mese di servizio, 1,87 giorni di ferie $[(28/12) \times 4/5]$, e 0,27 giorni di ex festività $[(4/12) \times 4/5]$.
- ✓ se la settimana lavorativa dei dipendenti a tempo pieno è articolata su 6 giorni, matura, per ogni mese di servizio, 2,13 giorni di ferie $[(32/12) \times 4/5]$, e 0,27 giorni di ex festività $[(4/12) \times 4/5]$.

Quanto al compenso, in entrambe le ipotesi, la retribuzione dei giorni di ferie o di ex festività, deve essere commisurata alla durata della prestazione giornaliera: se, ad esempio, le 18 ore

settimanali corrispondono a prestazioni giornaliere di 4 ore e 30 minuti, la retribuzione deve essere riproporzionata in funzione di tale durata.

Quesito D 56

Alcune considerazioni sulla possibilità di concedere le ferie anche durante un periodo di assenza non retribuita ai sensi dell'art.21, comma 2 CCNL 6.7.1995?

Nella risposta G20 si precisa chiaramente che il periodo di assenza non retribuita di cui all'art.21, comma 2 del CCNL del 6.7.1995 **non è frazionabile**.

Se è così, non è possibile ipotizzare, in tale periodo, la concessione di ferie, perché questo equivarrebbe ad ammetterne la frazionabilità.

Tra l'altro, la giurisprudenza ha chiarito che:

- *"Non sussiste nell'ordinamento un principio generale di convertibilità delle cause di assenza dal lavoro..."* - Cassazione civile, sez. lav., 4 giugno 1999, n. 5528;
- *"La richiesta del lavoratore in malattia di utilizzare un periodo di ferie per il prolungamento dell'assenza al fine di evitare il superamento del periodo di comporto deve necessariamente precedere la scadenza del periodo di comporto dato che al momento di detta scadenza il datore di lavoro acquisisce il diritto di recedere ai sensi dell'art. 2110 c.c."* - Corte appello Torino, 21 settembre 2001. **Quando il lavoratore fruisce dell'assenza non retribuita di cui all'art.21, comma 2 del CCNL del 6.7.1995 il periodo di comporto propriamente detto (nel quale sussiste il diritto alla conservazione del posto) è stato già superato;**
- *"Il lavoratore assente per malattia non ha incondizionata facoltà di sostituire alla malattia la fruizione delle ferie, maturate e non godute, quale titolo della sua assenza, allo scopo di interrompere il decorso del periodo di comporto, ma il datore di lavoro, di fronte ad una richiesta del lavoratore di conversione dell'assenza per malattie in ferie, e nell'esercitare il potere, conferitogli dalla legge (art. 2109, comma 2, c.c.), di stabilire la collocazione temporale delle ferie nell'ambito annuale armonizzando le esigenze dell'impresa con gli interessi del lavoratore, è tenuto ad una considerazione e ad una valutazione adeguate alla posizione del lavoratore in quanto esposto, appunto, alla perdita del posto di lavoro con la scadenza del comporto; tuttavia, un tale obbligo del datore di lavoro non è ragionevolmente configurabile allorché il lavoratore abbia la possibilità di fruire e beneficiare di regolamentazioni legali o contrattuali che gli consentano di evitare la risoluzione del rapporto per superamento del periodo di comporto ed in particolare quando le parti sociali abbiano convenuto e previsto, a tal fine, il collocamento in aspettativa, pur non retribuita."* - Cassazione civile, sez. lav., 9 aprile 2003, n. 5521

Quanto sopra sembra escludere, nel caso di specie, sia il diritto del dipendente alle ferie sia la stessa possibilità di accordargliele.

Tuttavia, **se proprio si vuole ammettere** la possibilità di accordare ferie durante il periodo di assenza non retribuita di cui all'art.21, comma 2 del CCNL del 6.7.1995, occorre prestare molta attenzione e considerare quanto segue:

- pur affermando l'infrazionabilità del periodo, l'Aran ha sempre ammesso la possibilità di un rientro in servizio del lavoratore prima della scadenza dei 18 mesi non retribuiti, previo accertamento delle sue condizioni di salute (v. risposta G20); in tal caso, se il dipendente, dopo aver ripreso servizio, si assenta nuovamente per malattia si applica la soluzione ipotizzata nella risposta G20 (v. anche risposta G92): si effettua il conteggio delle assenze per malattia come per tutti gli altri lavoratori, computando tutte le assenze intervenute nei tre anni precedenti; come evidenziato nella risposta G92, tale ricostruzione sembra coerente con le indicazioni della giurisprudenza, secondo la quale *"nel caso di comporto per sommatoria - dove, in base al computo a scorrimento, il periodo di comporto è mobile - deve considerarsi legittimo il licenziamento intimato per superamento del periodo di comporto anche quando il lavoratore, già ammesso a fruire di un periodo di aspettativa non retribuita, riprenda servizio per un certo periodo di tempo e si assenti poi per malattia, venendosi così a trovare di nuovo in una situazione di superamento del comporto"* (Pretura Milano, 19 gennaio 1999);

- pur trattandosi di un'ipotesi decisamente anomala (e da evitare perché pericolosa), si potrebbe ipotizzare lo stesso identico effetto in caso di concessione di ferie durante il periodo di assenza non retribuita di cui all'art.21, comma 2 del CCNL del 6.7.1995. Una diversa soluzione, e, in particolare, quella di ritenere che parta un nuovo periodo di comporto con azzeramento di tutte le assenze precedenti (è la soluzione ipotizzata nella risposta G34, sulla quale v. anche risposta G92, ma riguarda il diverso caso dell'ente che abbia rinunciato alla facoltà di recesso), si presterebbe a facili "raggiri" e sembra di eccessivo vantaggio per il dipendente che, attraverso una semplice ed apparentemente innocua richiesta di ferie, potrebbe azzerare d'un colpo tutta la malattia precedente. **Tale ultima soluzione, coerentemente con quanto affermato nella risposta G34, si potrebbe giustificare solo ammettendo che la concessione di ferie equivalga ad una vera e propria rinuncia al diritto di recesso per fatti concludenti.** *"Il carattere di tempestività del licenziamento intimato per superamento del periodo di comporto - il cui onere probatorio ricade sul datore di lavoro - non può consistere in un dato meramente cronologico ... ma va deliberato caso per caso dal giudice del merito, con riferimento all'intero contesto delle circostanze significative, le quali assumono rilievo al fine del giudizio in ordine all'assolvimento da parte del giudice di merito dell'obbligo di motivazione circa la tempestività del recesso. (Nella specie la S.C. ha cassato la pronuncia del giudice del merito ritenendo che la stessa non si sottraeva alla censura di contraddittorietà per aver affermato la tempestività del licenziamento per superamento del periodo di comporto, intimato al lavoratore dopo il rientro in servizio e la concessione delle ferie)"*- Cassazione civile, sez. lav., 29 luglio 1999, n. 8235.

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

PERSONALE NON DIRIGENTE

MALATTIA

Quesito G 99

Come devono essere considerate le assenze dovute ad un incidente sul lavoro, con prognosi inferiore a tre giorni, malattia o infortunio ?

L'art.2 del DPR 1124 del 1965 stabilisce che l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro " ... comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi **l'astensione dal lavoro per più di tre giorni**".

Tuttavia, tale previsione, nella parte in cui si riferisce alla " .. astensione dal lavoro per più di tre giorni", **ha rilievo solo fini della indennizzabilità dell'infortunio da parte dell'Inail e non anche ai fini della qualificazione e della imputazione dell'assenza.** Infatti, mentre per il giorno dell'infortunio e per i successivi tre giorni (cosiddetto periodo di carenza) la retribuzione prevista dall'art.22 del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche è interamente a carico del datore di lavoro, dal quarto giorno successivo all'infortunio è prevista una indennità a carico dell'Inail.

In pratica, a partire dal quarto giorno successivo all'infortunio, il trattamento economico previsto dall'art.22 del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche è anticipato dall'ente datore di lavoro che si fa poi rimborsare dall'Inail, alla fine di ogni mese, l'indennità disciplinata dagli artt.68-73 del DPR 1124/1965 (v. in particolare l'art.70); conseguentemente, rimane a carico del datore di lavoro solo la parte del trattamento economico contrattuale eccedente la misura di detta indennità.

In sostanza, **un infortunio sul lavoro è tale anche se comporta una astensione dal lavoro pari o inferiore a tre giorni** (del resto, anche l'art.4, comma 5 lettera -o- del D.Lgs.626/1994 impone al datore di lavoro di annotare su apposito registro gli infortuni che comportino **almeno un giorno** di assenza escluso quello dell'infortunio); l'unica differenza è che, in questo caso, non è previsto alcun indennizzo a carico dell'Inail.

Per completezza, precisiamo che anche per l'applicazione di sanzioni penali la giurisprudenza ritiene che "*per la definizione di infortunio, ai fini della sussistenza dell'aggravante prevista dal comma 2 dell'art. 437 c.p., deve farsi riferimento agli elementi essenziali, desumibili dall'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, e cioè alla causa violenta, alla dipendenza da causa di lavoro nonché agli effetti incidenti sulla integrità fisica del lavoratore, il termine minimo di tre giorni di invalidità temporanea previsto da detta norma rilevando ai soli fini della indennizzabilità*" (Cassazione penale, sez. I, 29 aprile 1981 – riportiamo, per comodità, il testo dell'art.437 c.p: "*1.Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. 2. Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni*).

In conclusione, siamo del parere che all'assenza del dipendente si debbano senz'altro applicare le previsioni dell'art.22 del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche e non quelle dell'art.21 dello stesso CCNL.

Quesito G 100

E' possibile far pervenire all'ente un certificato medico di malattia con acclusa la comunicazione di due diversi recapiti durante il periodo di assenza dal lavoro (ad esempio suddivisi per fasce orarie o per domicili diversi)?

Dall'art.21, comma 12 del CCNL del 6.7.1995, non risulta che il dipendente, ai fini del controllo della malattia, possa indicare all'amministrazione più di un domicilio: infatti, la clausola contrattuale si riferisce sempre ad un solo domicilio (normalmente coincidente con la residenza).

Dallo stesso comma, risulta anche che il lavoratore può allontanarsi dal domicilio indicato solo in presenza di un'espressa autorizzazione del medico curante, fermo restando che, pur in presenza di tale autorizzazione, egli è comunque tenuto a farvisi trovare durante le fasce orarie di reperibilità.

Questa regola subisce una sola eccezione, espressamente indicata nello stesso art.21, comma 13, "qualora il dipendente debba allontanarsi, durante le fasce di reperibilità, dall'indirizzo comunicato (anche in questo caso, la lettera della clausola contrattuale conferma che il domicilio è uno solo – n.d.r.), per visite mediche, prestazioni o accertamenti specialistici o per altri giustificati motivi, che devono essere, a richiesta, documentati, è tenuto a darne preventiva comunicazione all'amministrazione."

Alla luce di tale ultima previsione, potrebbe ritenersi lecita la preventiva indicazione di due domicili diversi (uno per la fascia oraria del mattino e uno per quella del pomeriggio) solo se il dipendente fosse in grado di documentare in anticipo la sistematica sussistenza delle condizioni ivi indicate: al di fuori di tale particolarissima ipotesi, che riteniamo piuttosto remota, non crediamo sia possibile procedere nel senso auspicato dal lavoratore.

Per completezza (e a scanso di possibili equivoci), precisiamo che l'art.21, comma 13 è chiaramente volto a giustificare tutte le assenze dal domicilio eccezionalmente determinate o comunque giustificate dallo stato di malattia (non a caso vengono menzionate le visite mediche e le prestazioni o gli accertamenti specialistici) e non può di certo essere invocato per giustificare altri tipi di assenza che non hanno alcuna relazione con lo stato morboso.

Anche la giurisprudenza ha sempre avuto, al riguardo, un orientamento piuttosto restrittivo, sia perché ha escluso, ad esempio, che possano costituire giustificato motivo dell'assenza del lavoratore dalla propria abitazione: la sottoposizione ad un normale trattamento fisioterapico (Trib. Milano 2.7.1986); l'essersi recato in farmacia, ove non sia provata l'urgenza e l'indifferibilità dell'acquisto delle medicine (Pret. Milano, 5.6.1986); l'essersi recato dal medico curante per ritirare una ricetta (Pret. Arezzo 12.6.1986); sia perché ha sempre affermato (si veda, per tutte, Cassaz. 2452 del 1987) che la permanenza in casa durante la malattia, anche al di fuori dell'obbligo di reperibilità connesso ai controlli sanitari, rientra tra le cautele che il lavoratore ammalato ha il dovere di osservare, secondo i principi stabiliti dagli artt. 1175 e 1375 del codice civile, al fine di favorire il più sollecito recupero delle energie psicofisiche (con la conseguenza che l'abbandono del proprio domicilio può anche essere fonte di responsabilità disciplinare quando abbia determinato un aggravamento dello stato di malattia o abbia ritardato la guarigione).

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

PERSONALE NON DIRIGENTE

CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO, PREAVVISO L 27
RETRIBUZIONE CONTRATTUALE Z1. 9
INDENNITA' COMPENSI VARI, RIMBORSI V6.38

Quesito

Nel caso di un dipendente deceduto in attività di servizio, che percepiva la retribuzione ridotta avendo superato il periodo di comporto, l'indennità di mancato preavviso deve essere calcolata sulla base della retribuzione intera o di quella effettivamente percepita?

Siamo del parere che l'indennità di preavviso debba sempre essere calcolata sulla retribuzione **teoricamente** spettante al dipendente e non su quella effettivamente percepita (ridotta, in tal caso, a causa della malattia). Ciò vale anche nella particolare ipotesi disciplinata dall'art.39, comma 8, del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche.

Diversamente ragionando, si dovrebbe concludere che il dipendente licenziato dopo aver fruito del periodo di assenza non retribuita previsto dall'art.21, comma 2 del CCNL del 6.7.1995 e successive modifiche, non ha diritto a percepire alcuna indennità, contrariamente a quanto espressamente previsto dall'art.13 del CCNL del 5.10.2001.

Tale ricostruzione sembra confortata anche dalla giurisprudenza, secondo la quale **la misura dell'indennità sostitutiva del preavviso "...è predeterminata preventivamente ed astrattamente dalla legge e dalle norme collettive..."** (Cassazione Sez. Lav., 12 agosto 1994, n. 7417) ed è "... sostanzialmente forfettaria e fissa ..." (Tribunale Milano, 14 marzo 1990).

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

PERSONALE NON DIRIGENTE

INDENNITA' COMPENSI VARI E RIMBORSI

Quesito V6.39

E' possibile regolamentare la corresponsione dei compensi agli Avvocati dipendenti degli Enti, per le attività svolte in ambito stragiudiziale?

Ai sensi dell'art.2, comma 3 del D.Lgs.165/2001, l'attribuzione di trattamenti economici al personale può avvenire **esclusivamente mediante contratti collettivi** o, alle condizioni da questi previste, mediante contratti individuali.

L'art.27 del CCNL del 14.9.2000 stabilisce espressamente che *"gli enti provvisti di Avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, **dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente**, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578 e disciplinano, altresì, in sede di contrattazione decentrata integrativa la correlazione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del CCNL del 31.3.1999 ..."*.

La previsione contrattuale non si presta, a nostro avviso, ad interpretazioni estensive: essa è applicabile ai **soli** compensi professionali dovuti **a seguito di sentenza favorevole all'ente** e, pertanto, non risulta applicabile **né in caso di attività professionali svolte in ambito stragiudiziale né in caso di attività professionali svolte nell'ambito di un "processo" che si concluda con un atto diverso dalla sentenza favorevole all'ente.**

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI**PERSONALE NON DIRIGENTE****PERMESSI E ASPETTATIVE****Quesito E 88**

Il dipendente che chiede di usufruire dei permessi di cui all'art. 19 , comma 2 del CCNL 6/7/1995, deve obbligatoriamente giustificare tale richiesta e produrre documentazione? Il datore di lavoro è obbligato alla concessione?

Certamente il lavoratore deve motivare la richiesta di fruizione dei permessi retribuiti di cui all'art.19, comma 2, del CCNL del 6.7.1995. Anzi, si può dire che dovrebbe avere un interesse primario a motivare e giustificare tale richiesta nel modo più ampio possibile.

Infatti, nell'ambito della complessiva disciplina dell'istituto, il datore di lavoro pubblico non è obbligato a concedere il permesso, potendo, nel rispetto dei principi di correttezza e buona fede, anche negare la fruizione dello stesso in presenza di ragioni organizzative e di servizio ritenuti prevalenti rispetto all'interesse del lavoratore evidenziato nella domanda.

Appare evidente, pertanto, che quanto più sarà motivata e giustificata la richiesta del dipendente tanto più sarà agevole la comparazione degli interessi contrapposti e la concessione del permesso.

REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

PERSONALE NON DIRIGENTE

RISORSE EX ART. 15 CCNL 1/4/1999

Quesito T 55

Quali criteri potrebbero essere seguiti per la corretta applicazione della disciplina dell'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1/4/1999, con il conseguente incremento delle risorse decentrate variabili in relazione all'accertato incremento quantitativo e qualitativo dei servizi istituzionali?

Il comportamento degli enti nella specifica materia oggetto del quesito, risente senza dubbio delle condizioni organizzative locali, dai contenuti del regolamento degli uffici e servizi e dalla complessità e dal numero delle strutture

E' evidente, infatti, che non sono ipotizzabili criteri di identico contenuto in enti di ridotte dimensioni ed in enti metropolitani.

I nostri suggerimenti, quindi, sono rivolti a favorire una maggiore sensibilizzazione dei datori di lavoro locali su questa specifica problematica, cui è certamente collegato un diffuso interesse di tutte le parti coinvolte (classe di governo, dirigenza, sindacato, personale) per la possibilità di incrementare le risorse decentrate variabili di cui all'art. 31, comma 3 del CCNL 22.1.2004.

CONDIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA

Ricordiamo che l'incremento delle risorse *può realizzarsi legittimamente*, solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disciplina. La sussistenza di tali condizioni costituisce, tra l'altro, uno degli aspetti qualificanti del controllo sui contratti decentrati da parte dei collegi dei revisori.

Prima condizione: più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi

Attraverso la disposizione dell'art. 15, comma 5, gli enti possono "investire sull'organizzazione".

Come in ogni investimento, deve esserci un "ritorno" delle risorse investite. Nel caso specifico, questo *"ritorno dell'investimento"* è 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.

Occorre, in altre parole, che l'investimento sull'organizzazione sia realizzato in funzione di ("per incentivare") un *miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile* (più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità per l'utenza).

Prima di pensare a incrementi del fondo, è necessario pertanto identificare i servizi che l'ente pensa di poter migliorare, attraverso la leva incentivante delle "maggiori risorse decentrate", nonché i percorsi e le misure organizzative attraverso le quali intervenire.

Seconda condizione: non generici miglioramenti dei servizi, ma concreti risultati

L'innalzamento quali-quantitativo dei servizi deve essere tangibile e concreto.

Non basta dire, ad esempio, che l'ente intende "migliorare un certo servizio" o "migliorare le relazioni con l'utenza" oppure che è "aumentata l'attività o la domanda da parte dell'utenza".

Occorre anche dire, concretamente, quale fatto *"verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento"* è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio.

Ad esempio:

- minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento;

- arricchimento del servizio, con la previsione di ulteriori facilitazioni e utilità per l'utente (ad esempio: oltre al servizio tradizionale un nuovo servizio per rispondere alle esigenze di utenti portatori di bisogni particolari);
- nuovi servizi, che prima non venivano prestati, per servire nuovi utenti o per dare risposta a nuovi bisogni di utenti già serviti;
- aumento delle prestazioni erogate (ad esempio: più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti);
- impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (ad esempio: grazie all'intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali; grazie al miglioramento del servizio, riduzione di fenomeni di marginalità sociale).

Terza condizione: risultati verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza.

Per poter dire – a consuntivo – che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento qualitativo del servizio, è necessario poter disporre di **adeguati sistemi di verifica e controllo**.

Innanzitutto, occorre definire uno **standard di miglioramento**. Lo standard è il termine di paragone che consente di apprezzare la bontà di un risultato. Ad esempio: per definire lo standard di una riduzione del 10% dei tempi di attesa di una prestazione, occorre aver valutato a monte i fabbisogni espressi dall'utenza e le concrete possibilità di miglioramento del servizio.

Lo standard viene definito a partire da:

- risultati di partenza, desumibili dal consuntivo dell'anno precedente;
- risultati ottenuti da altri enti ("benchmarking");
- bisogni e domande a cui occorre dare risposta;
- margini di miglioramento possibili, tenendo conto delle condizioni strutturali ("organizzative, tecniche e finanziarie") in cui l'ente opera.

In secondo luogo, è necessario **misurare, attraverso indicatori, il miglioramento realizzato**. Le misure a consuntivo vanno quindi "confrontate" con lo standard, definito a monte.

Per misurare il miglioramento realizzato, l'ente può anche avvalersi di sistemi di rilevazione della qualità percepita dagli utenti (ad esempio: questionari di gradimento, interviste, sondaggi ecc.)

Quarta condizione: risultati difficili che possono essere conseguiti attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno.

Non tutti i risultati dell'ente possono dare luogo all'incremento delle risorse decentrate di cui all'art. 15, comma 5.

Devono essere anzitutto **risultati "sfidanti", importanti, ad alta visibilità esterna o interna**. L'ottenimento di tali risultati non deve essere scontato, ma deve presentare apprezzabili margini di incertezza. Se i risultati fossero scontati, verrebbe meno l'esigenza di incentivare, con ulteriori risorse, il loro conseguimento.

Secondo, **il personale interno deve avere un ruolo importante nel loro conseguimento**.

Devono cioè essere "risultati ad alta intensità di lavoro", che si possono ottenere grazie ad un maggiore impegno delle persone e a maggiore disponibilità a farsi carico di problemi (per esempio, attraverso turni di lavoro più disagiati). Viceversa, risultati ottenuti senza un apporto rilevante del personale interno già in servizio (per esempio: con il ricorso a società esterne, a consulenze, a nuove assunzioni ovvero con il prevalente concorso di nuova strumentazione tecnica) non rientrano certamente tra quelli incentivabili con ulteriori risorse.

Quinta condizione: risorse quantificate secondo criteri trasparenti e ragionevoli, analiticamente illustrati nella relazione da allegare al contratto decentrato.

La quantificazione delle risorse va fatta con criteri **trasparenti** (cioè esplicitati nella relazione tecnico-finanziaria) e **ragionevoli** (cioè basati su un percorso logico e sufficientemente argomentato).

E' necessario, innanzitutto, che le somme messe a disposizione siano correlate al **grado di rilevanza ed importanza dei risultati attesi**, nonché all'impegno aggiuntivo richiesto alle persone, calcolando, se possibile, il valore di tali prestazioni aggiuntive (ad esempio, il costo di una nuova organizzazione per turni di lavoro).

E' ipotizzabile anche che le misure dell'incremento siano **variabili in funzione dell'entità dei risultati ottenuti**: si potrebbero, ad esempio, graduare le risorse in relazione alla percentuale di conseguimento dell'obiettivo (risorse x per risultati effettivi pari allo standard, risorse x + 10% per risultati effettivi pari allo standard + 10%, risorse x + 20% per risultati effettivi pari allo standard + 20%; risorse zero per risultati inferiori ad una certa soglia predeterminata).

Infine, **gli incrementi devono essere di entità "ragionevole"**, non tali, cioè, da determinare aumenti percentuali eccessivi del fondo o vistose variazioni in aumento delle retribuzioni accessorie medie pro-capite.

Ricordiamo che il contratto decentrato non ha titolo per stabilire l'incremento delle risorse variabili, la cui disponibilità deve essere decisa in sede di bilancio di previsione, sulla base del progetto di miglioramento dei servizi. Nella relazione tecnico finanziaria, da allegare al contratto decentrato, deve essere, invece, chiaramente illustrato, nell'ambito della specificazione e giustificazione di tutte le risorse stabili e variabili, il percorso di definizione degli obiettivi di miglioramento dei servizi e i criteri seguiti per la quantificazione delle specifiche risorse variabili allocate in bilancio, dando atto del rispetto delle prescrizioni dell'art. 15, comma 5, del ccnl 1/4/1999.

Sesta condizione: risorse rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati.

E' evidente che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di aver accertato l'effettivo conseguimento degli stessi. E' necessario pertanto che le risorse ex art. 15, comma 5 siano sottoposte a condizione (in tal senso, occorre prevedere una specifica clausola nel contratto decentrato). La condizione consiste precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. **La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo** e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato.

Settima condizione: risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG.

La somma che l'ente intende destinare ai sensi dell'art. 15, comma 5, del ccnl 1.4.1999 alla incentivazione del personale **deve essere prevista nel bilancio annuale di previsione** e, quindi, approvata anche dall'organo competente; si tratta, infatti, di nuovi e maggiori oneri, che non potrebbero essere in alcun modo impegnati ed erogati, senza la legittimazione del bilancio

RIEPILOGO DEI PASSAGGI PER L'ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA

Per poter applicare correttamente la disciplina di cui all'art. 15, comma 5, suggeriamo, in conclusione, un semplice percorso, che prevede i passaggi di seguito indicati

Primo: individuare i servizi (e prima ancora: i bisogni degli utenti a cui i servizi intendono dare risposta) su cui si vuole intervenire per realizzare miglioramenti quali-quantitativi con le caratteristiche più sopra indicate.

Secondo: 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).

Terzo: 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; la quantificazione spetta esclusivamente all'ente e non deve essere oggetto di contrattazione (anche se, naturalmente, può "condizionare" il negoziato poiché si tratta pur sempre di una concessione fatta al Sindacato in cambio della quale l'ente dovrebbe ottenere a sua volta concessioni su altri fronti).

Quarto: stabilire nel contratto decentrato le condizioni alle quali le risorse ex art. 15, comma 5 possono essere rese disponibili; illustrare analiticamente nella relazione, allegata al contratto decentrato, i criteri seguiti per la quantificazione delle risorse.

Quinto: verifica e certificazione, a consuntivo, da parte dei servizi di controllo interno, dei livelli di risultato in rapporto agli standard predefiniti.

Sesto: eventuale erogazione delle somme, totale o parziale, in relazione ai livelli di risultato certificati dai servizi di controllo interno, secondo i criteri stabili nel contratto decentrato.

SUGGERIMENTI CONCLUSIVI

Da ultimo ci sembra importante precisare, che le risorse aggiuntive "variabili" di cui all'art. 15, comma 5 **non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi**, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili, in contrasto con la disciplina del CCNL.

E' necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l'esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard.

In costanza di obiettivi da un anno al successivo - soprattutto quando emerge, sulla base dei risultati degli anni precedenti, che i livelli di servizio standard sono sistematicamente raggiunti, senza particolari difficoltà o margini di incertezza - è opportuno che gli stessi standard siano sottoposti a revisione e rivisti al rialzo. In sostanza, riteniamo che il ricorso all'art. 15, comma 5 (e a maggior ragione la riconferma delle risorse) debba avvenire in un contesto di obiettivi particolarmente difficili, sfidanti e impegnativi.

Un'ultima precisazione concerne gli **enti di ridotte dimensioni**. E' evidente che questi ultimi sono chiamati a dare attuazione agli adempimenti richiamati, in forme e secondo modalità opportunamente (e giustamente) semplificate. Anche il progetto di miglioramento dei servizi o gli stessi sistemi di controllo adottati a consuntivo, potranno quindi avere caratteristiche di maggiore semplicità (per esempio, dal punto di vista procedurale) rispetto agli enti di maggiori dimensioni.

Quesito T 56

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 e dell'art. 31, comma 2, del CCNL del 22/1/2004? E' possibile la applicazione di dette disposizioni anche per gli anni 2002 e successivi? 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.

Riteniamo che le predette condizioni a) e b) non possano essersi verificate in concreto negli anni dal 2002 al 2004 a seguito dei vincoli rigidi posti dalle leggi finanziarie annuali; per i medesimi anni. Pertanto, non sembrano possano essere considerati legittimi aumenti di risorse stabili a carico dei bilanci, giustificati con l'art. 15.

In materia di organici, infatti, è stato posto il vincolo del tetto di spesa annuale (oltre al tetto numerico) che, di fatto, non ha consentito variazioni in aumento dei posti delle dotazioni organiche previgenti; ciò esclude la esistenza del requisito di cui alla citata lett. a).

In materia di assunzioni, è stata sostanzialmente consentita solo la copertura di posti in numero mediamente pari alla metà dei cessati dell'anno precedente (salvo qualche marginale differenziazione), che esclude espressamente il requisito della citata lett. b); si è verificata, quindi, una contrazione del personale in servizio e non un aumento!

Per queste motivazioni non si è potuta realizzare la prescrizione contrattuale, che ha legato l'incremento delle risorse decentrate stabili al numero degli assunti sui soli posti incrementati e non alle ordinarie e limitate assunzioni annuali. Ciò significa, più semplicemente, che gli enti **prima avrebbero dovuto coprire i posti della precedente dotazione organica senza possibilità di aumento delle risorse**. Detto aumento, pertanto, si potrà realizzare solo quando le leggi finanziarie consentiranno effettivi incrementi di organico con conseguente effettiva copertura dei relativi posti.

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.

Per le risorse decentrate variabili gli enti valuteranno, di anno in anno, le condizioni per una corretta applicazione delle disposizioni contrattuali; a tal fine facciamo riferimento anche alle indicazioni fornite nel quesito T 55 relativo alle modalità di applicazione della disciplina dell'art. 15, comma 5, conseguenti all'incremento qualitativo e quantitativo dei servizi.