

QUESITI RELATIVI AL CCNL 2002-2005 (aggiornamento del 2004)**Art.14****Personale utilizzato a tempo parziale e servizi in convenzione**

14.5 L'art. 14 del CCNL del personale degli Enti Locali disciplina la fattispecie dello scavalco del dipendente c/o Ente diverso da quello datore di lavoro. Si vuole conoscere se l'ipotesi disciplinata è relativa al caso del dipendente che, comunque, porrà in essere una prestazione lavorativa limitata a 36 h. settimanali distribuite tra i 2 Enti. Ed ancora, quale soggetto debba essere individuato competente all'approvazione della Convenzione se, cioè, il Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 42 del Testo Unico del 2000 (D. Lgs. 267) o il Dirigente, ai sensi dell'art. 107, comma 3, lett. e) del medesimo T.U. Nel caso di risposta affermativa al 1^a dei quesiti posti, si vuole conoscere se è possibile prevedere una 2^a ipotesi di scavalco, non disciplinata dall'art. 14 ma nemmeno dallo stesso negata e, cioè, quella che vede il dipendente a scavalco impegnato per 36 h. nel proprio Ente di appartenenza e per numero di ore eccedenti le 36 h. settimanali c/o altro l'Ente che, in tal modo, corrisponderà direttamente all'interessato un compenso da concordare.

La ipotesi disciplinata dall'art. 14 del ccnl 22.1. 2004 , prevede proprio la utilizzazione dello stesso lavoratore da parte di due enti, con distribuzione tra gli stessi dell'unico orario di 36 ore settimanali

A nostro avviso la convenzione tra gli enti, deve essere intesa come accordo o intesa tra i medesimi enti; potrebbe essere, a tal fine, sufficiente anche uno scambio epistolare tra gli enti interessati, purchè utile a definire tutti gli elementi necessari per una corretta gestione del rapporto.

Ci sembra del tutto estranea la competenza del Consiglio comunale; si tratta sempre di un atto di gestione del rapporto di lavoro, che dovrebbe ricadere nella competenza dei responsabili dei servizi

Escludiamo decisamente la praticabilità della soluzione finale indicata nel quesito che si pone in netto contrasto con la disciplina contrattuale (in tal senso suggeriamo la lettura della dichiarazione congiunta n. 10 allegata al ccnl 22.1.2004)

Art. 31 Disciplina delle risorse decentrate

31.13 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 quali-quantitativo 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 qualitativi 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.

31.14 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 **31.13** relativo alle modalità di applicazione della disciplina dell'art. 15, comma 5, conseguenti all'incremento qualitativo e quantitativo dei servizi.

Art.33
Istituzione e disciplina della indennità di comparto

33.15" In caso di trasformazione di rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, i risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto vengono destinati secondo le modalità di cui all'art. 1, comma, della legge 662/1996. Si chiede se il risparmio dell'indennità di comparto per la quota "prelevata dalle risorse decentrate" e non per la quota a carico del bilancio, riconfluisce nuovamente nelle risorse decentrate come avviene in caso di cessazione o se costituisce risparmio da destinare secondo quanto previsto della legge n. 662/1996

L'indennità di comparto (di cui all'art. 33 del CCNL del 22.02.2004) prevede una specifica disciplina per il finanziamento dei relativi oneri, anche per una quota consistente a carico delle risorse decentrate stabili (per le decorrenze 2003 e gennaio 2004).

Il comma 5, del citato art. 33, prescrive l'obbligo della riacquisizione delle predette risorse in caso di cessazione dal servizio del personale che ha beneficiato dei predetti finanziamenti.

Tale obbligo di recupero deve essere ragionevolmente esteso anche al caso di trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale; in tal caso , infatti, le risorse decentrate devono recuperare la quota percentuale della indennità di comparto ridotta per il principio del riproporzionamento.

E' evidente che in caso di successiva ritrasformazione del rapporto da tempo parziale a tempo pieno, saranno riprelevati, dalle risorse decentrate, gli importi necessari per corrispondere il compenso intero della indennità di comparto.

Art.37
Compensi per produttività

37.5 L'art. 37 comma 2 del CCNL 22.01.2004 stabilisce che “i compensi destinati ad incentivare la produttività devono essere corrisposti ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del periodico processo di valutazione”. Si chiede se sia legittimo procedere alla valutazione semestrale delle prestazioni dei lavoratori e liquidare quindi in due tempi (a fine primo semestre e a fine secondo semestre) i compensi spettanti per produttività.

Siamo orientati a ritenere che tutto il sistema del controllo interno dell'ente è sostanzialmente rivolto ad accertare il conseguimento degli obiettivi a conclusione di ogni esercizio finanziario e, quindi, con cadenza annuale.

Il nuovo comma 2 dell'art. 18 del ccnl dell'1.4.1999, molto opportunamente fa riferimento al "conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG", che per loro natura sono annuali.

Anche il sistema permanente di valutazione, di cui all'art. 6 del ccnl del 31.3.1999, dovrebbe essere articolato con la medesima periodicità

La valutazione semestrale, ai fini della produttività, rappresenta, quindi, un elemento di incoerenza.

Il ccnl ammette, in casi del tutto particolari, la valutazione per periodi inferiori all'anno solo quando si tratta di accertare il conseguimento di obiettivi e/o di risultati per i quali è prefissata una scadenza più ravvicinata