La Corte conti dell'Emilia Romagna: a rischio l'attuazione del federalismo amministrativo

Il Patto blocca i trasferimenti

Chi non rispetta i vincoli non può acquisire personale

PAGINA A CURA DI LUIGI OLIVERI

L'acquisizione di personale trasferito per effetto del conferimento di funzioni da parte della regione comporta nuova spesa di personale, per gli enti locali. Sicchè, se l'ente locale non rispetta il patto di stabilità, non può procedere all'assunzione. E' la conclusione tratta dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna col parere 27 gennaio 2009, n. 2/2009. Secondo la magistratura contabile emiliana, le norme statali sul riequilibrio della finanza pubblica, quali sono quelle che fissano le regole sui limiti alla spesa di personale, prevalgono sulle leggi regionali. Anche quelle che col conferimento di funzioni a province e comuni, prevedano l'attribuzione del personale connesso. E' il caso della legge regionale 10/2008, in tema di ammodernamento del sistema locale settore del servizio idrico integrato e della gestione dei rifiuti urbani. La norma regionale ha soppresso le agenzie di ambito ottimale, restituendo a province e comuni le funzioni amministrative relative alla materia. L'articolo 42, comma 3, della legge regionale ha previsto il trasferimento del personale assunto a tempo indeterminato presso i soggetti soppressi presso gli enti locali coinvolti nel processo di trasferimento delle funzioni. Secondo la sezione Emilia Romagna, il trasferimento è da considerare alla stregua di qualsiasi altra assunzione, consistendo in un incardinamento di nuovo personale da cui deriva il sorgere di un nuovo rapporto d'impiego. Ciò è dimostrato dal fatto che la norma regionale dispone in capo aglidestinatari dei trasferimenti l'obbligo di adeguare le proprie dotazioni organiche, creando, pertanto, nuovi posti di lavoro per il personale trasferito.

Con la conseguenza di un incremento della spesa di personale. L'ampiezza del divieto ad assumere personale a qualsiasi titolo, posto dall'articolo 76, comma 4, della legge 133/2008 nei confronti degli enti non in regola col patto di stabilità, secondo la sezione, è tale da ricomprendere anche i trasferimenti di personale, conseguenti al conferimento



di funzioni da parte delle regioni. Anche perché l'articolo 76, comma 4, rappresenta un'ulteriore manifestazione del lungo impegno del legislatore nazionale nel tentativo raggiungere il riequilibrio della finanza pubblica. Si deve, però, osservare che la tesi molto rigorosa espressa dalla sezione Emilia Romagna si scontra con la disposizione contenuta nell'articolo 4, comma 3, lettera i), della legge 59/1997, che enuncia, per il trasferimento di competenze agli enti locali il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, dal quale deriva l'obbligo per l'ente che conferisce le funzioni di finanziare anche il connesso trasferimento di personale.

Pertanto, l'opera di conferimento di funzioni dallo stato o dalle regioni agli enti locali, necessariamente da accompagnare con le occorrenti dotazioni finanziarie, strumentali e di personale, dovrebbe considerarsi ininfluente ai fini della disciplina sia del patto, sia delle spese di personale. Infatti, l'ente locale non è parte attiva, della crescita della spesa, che non deriva da proprie scelte gestionali, ma da una riorganizzazione strategica delle funzioni, da parte di un ente per altro abilitato dall'articolo 118 della Costituzione a ridefinire l'assetto delle funzioni amministrative. Pertanto, appare incongruo che l'ente locale riceva il conferimento di nuove funzioni, senza l'adeguata assegnazione delle risorse, anche di personale, necessarie per la sua gestione.

Semmai, occorre verificare che l'ente conferente trasferisca integralmente la spesa per finanziare gli enti destinatari, senza creare duplicazioni di spesa e funzioni.

Occorre, comunque, un immediato intervento normativo, per coordinare le disposizioni sul contenimento o blocco delle assunzioni, con le norme sul trasferimento di funzioni, a meno di impedire la corretta attuazione del decentramento delle funzioni amministrative.

Il nuovo Ccnl dice basta alle progressioni automatiche

Stop alle progressioni orizzontali generalizzate, attribuite come scatti di anzianità automatici. La direttiva all'Aran espressa dal Comitato di settore del comparto regioni autonomie locali per il Ccnl 2008-2009, recentemente approvata dal governo, affronta di petto uno dei problemi maggiormente rilevanti nella gestione della contrattazione decentrata. Tanto da essere una delle specifiche informazioni da inviare alla Ragioneria generale dello stato ed alla Corte dei conti entro il prossimo 31 maggio, ai sensi dell'articolo 67 della legge 130/2008. Le progressioni orizzontali sono state introdotte dall'articolo 5 del Ccnl 31.3.1999, come strumento di valorizzazione del maggior livello di professionalità dimostrato dai dipendenti, nell'espletamento delle proprie mansioni. Ed è, dunque, il mezzo per premiare tale incremento di professionalità attraverso un aumento della posizione retributiva, a parità di inquadramento. Lo strumento, nelle intenzioni del contratto collettivo, deve essere selettivo. Sia perché così espressamente stabilisce il citato articolo 5, sia perché le progressioni sono finanziate dalle risorse decentrate, che possono solo in limitata parte sostenere il carico economico che ne deriva, visto che le posizioni economiche di sviluppo divengono retribuzione fissa e continuativa, irrigidendo la gestione del fondo delle risorse decentrate stessa. Per questa ragione, per i primi anni di applicazione dello strumento si introdusse il cosiddetto baricentro, uno strumento finanziario per predeterminare la soglia massima delle risorse decentrate finalizzate a finanziare le progressioni. Successivamente, nel 2002, il baricentro è stato eliminato. Il risultato è, stando ai dati rilevati dalla ragioneria generale dello stato col conto del personale, che negli ultimi tre anni il oltre il 70% dei dipendenti del comparto ha fatto almeno una progressione. Il rischio di una gestione non selettiva e a pioggia di tale strumento appare piuttosto concreto. La direttiva del comitato di settore intende porre rimedio a questo fenomeno.In primo luogo con un limite temporale: si prevede che gli enti possano dare corso alle progressioni orizzontali solo ogni tre anni. Proprio allo scopo di evitare un ricorso continuativo ed indiscriminato all'istituto delle progressioni. In secondo luogo, solo il 20% del personale in servizio al primo gennaio di ciascun triennio potrà accedere alle selezioni, per l'assegnazione del beneficio economico. Le quali dovranno tenere conto del merito desumibile dalla valutazione delle prestazioni. Infine, la direttiva prevede che i dipendenti che abbiano fruito della progressione verticale non potranno ottenerne un'altra, prima del decorso di 6 anni.

Manager, retribuzioni alleggerite per malattia

Le retribuzioni di posizione dei vertici degli enti locali sono soggette a decurtazione, nel caso di malattia.

Il chiarimento è riportato dalla nota della funzione pubblica 30.1.2009 n. 4742, che richiama l'avviso espresso, in merito, dalla ragioneria generale dello stato, con parere 16 gennaio 2009, n. 126427 di protocollo. Secondo tale parere la decurtazione di cui all'articolo 71, comma 1, della legge 133/2008 opera nei confronti della retribuzione di posizione dei dirigenti di ruolo; dell'indennità ad personam dei dirigenti incaricati a contratto ai sensi dell'articolo 110, commi 1 e 2, del dlgs 267/2000; della retribuzione di posizione del personale incaricato nell'area delle posizioni organizzative; dell'indennità assegnata ai segretari comunali, sia stato conferito l'incarico di direttore generale (stranamente, non si fa parola dei compensi ai direttori generali esterni); della retribuzione di posizione dei segretari comunali; ma, la decurtazione coinvolge anche personale non incaricato di funzioni dirigenziali, poiché ricomprende anche l'indennità di comparto.

L'interpretazione fornita appare corretta, ma solo sul piano della stretta applicazione letterale dell'articolo 71, comma 1, della legge 133/2008, considerato che tali retribuzioni (con l'eccezione dell'indennità di comparto, tuttavia) pur essendo fisse e continuative non fanno parte del trattamento fondamentale.

Non si può fare a meno, però, di sottolineare che le conseguenze sul piano pratico e fattuale di tale disposizioni appaiono poco coerenti con l'intento di creare un deterrente economico a malattie non veritiere. Infatti, da un lato la misura contenuta nell'articolo 71, comma 1, è estremamente blanda nei confronti del personale dell'area delle qualifiche, la stragrande maggioranza, perché il salario accessorio da questi percepito, nella sua quasi totalità (con l'eccezione dei premi per il risultato) è composto da voci strettamente connesse con la presenza in servizio, che venivano decurtate anche nel precedente sistema.

L'articolo 71, comma 1, pertanto, finisce per colpire finanziariamente in modo molto rilevante, con decurtazioni dal valore giornaliero di parecchie decine di euro, esclusivamente il personale dirigenziale, i segretari comunali e i "quadri", costituente una piccola minoranza e, per altro, poco propenso ad usufruire dell'istituto della malattia.

Gli effetti della norma, letteralmente interpretata, sono all'evidenza dei fatti piuttosto contraddittori: non ha introdotto misure seriamente deterrenti per la stragrande maggioranza dei dipendenti, ed eccede, invece, in rigorosità per quella sparuta minoranza che storicamente non ha mai fatto abuso della malattia.

C'è, poi, la questione dell'indennità di comparto. La decurtazione di questa voce retributiva colpisce, al contrario delle altre, l'intera compagine dei dipendenti dell'area delle qualifiche. Quantitativamente non si tratta di una gran cifra, ma il principio appare inaccettabile. In primo luogo, perchè l'indennità è stata introdotta col Ccnl 22.1.2004 per riallineare il trattamento retributivo tabellare dei dipendenti degli enti locali a quello degli altri comparti. E' apparso profondamente scorretto rispondere, con quel contratto collettivo, a questa esigenza ponendo gli oneri finanziari a carico dei fondi per la contrattazione decentrata. In ogni caso, l'indennità di comparto è finanziata esattamente come la retribuzione di posizione. Non sarà espressamente definita come trattamento fondamentale, ma tale è indiscutibilmente la sua funzione.

Inoltre, l'articolo 33, comma 3, del Ccnl 22.1.2004 dispone: «l'indennità di comparto è ridotta o sospesa negli stessi casi di riduzione o sospensione previsti per il trattamento tabellare».

Dunque, il contratto collettivo assimila piuttosto chiaramente l'indennità di comparto al trattamento tabellare, cioè fondamentale. Per questa parte, dunque, le interpretazioni fornite dai ministeri sembrano eccedere le finalità di una norma, comunque da rivedere.