



Enti locali & Federalismo

IL GIORNALE DELLE AUTONOMIE



La Ragioneria dello stato ha riunito in un dossier le criticità rilevate nell'attività di controllo

I comuni scivolano sul personale

Errori à gogo, dalle progressioni ai contratti decentrati

DI GIUSEPPE RAMBAUDI

Gli errori più frequentemente commessi dagli enti locali riguardano l'applicazione delle regole dettate dal legislatore e dai contratti collettivi nazionali in materia di personale. Sono queste le principali indicazioni che si possono trarre dal massimario in cui sono riassunti, per la prima volta, i rilievi che servizi ispettivi della Ragioneria generale dello stato hanno formulato nella loro attività di controllo svolta nel corso del 2010. Sono numerose le amministrazioni che hanno assegnato progressioni orizzontali a tutto il personale in servizio. Tale comportamento è formalmente vietato dal dlgs n. 150/2009, cosiddetta legge Brunetta, il quale espressamente limita il ricorso a questo istituto a una quota limitata. Per il periodo precedente, le norme contrattuali richiedevano comunque, in modo implicito, che il riconoscimento del beneficio fosse limitato a un numero ridotto di dipendenti, in considerazione del carattere meritocratico. In questo senso si sono pronunciate tanto l'Aran che la Corte dei conti della Basilicata. Sono assai frequenti anche le violazioni riscontrate nelle progressioni verticali. In particolare, in molte realtà esse sono state effettuate senza rispettare il vincolo di garantire comunque un adeguato accesso dall'esterno. Analoga censura viene mossa per le procedure di stabilizzazione del personale precario. Nelle procedure di contrattazione decentrata continuano a essere frequenti i seguenti errori: presenza nella delegazione trattante di parte pubblica del sindaco e/o di assessori, mancata adozione da parte della giunta di una direttiva alla delegazione trattante, mancanza della deliberazione della giunta di autorizzazione alla sottoscrizione, mancata stipula del contratto dopo la deliberazione della giunta, mancanza della relazione illustrativa, mancata espressione del parere da parte dei revisori dei conti, mancata trasmissione all'Aran della copia del contratto decentrato. In materia di costituzione del fondo del personale, in molte amministrazioni non sono state considerate le risorse necessarie per il finanziamento del reinquadramento dei vigili dalla quinta alla sesta qualifica funzionale e dei dipendenti di 1° e 2° in 3° qualifica funzionale, disposto dal Ccnl 31/3/1999. E ancora, non

sono state tolte dal fondo le risorse relative al trattamento economico accessorio in godimento da parte del personale Ata trasferito alle dipendenze del ministero della pubblica istruzione dall'anno 2000. Alcune amministrazioni hanno inoltre indebitamente consolidato nel fondo gli aumenti previsti dal Ccnl del 2006 e del 2008 consentiti alle amministrazioni in possesso delle condizioni di particolare virtuosità, ma limitatamente a quegli esercizi. In molti casi l'incremento del fondo sulla base delle previsioni di cui all'articolo 15, comma 2, Ccnl 1/4/1999 è stato disposto «in carenza del preventivo accertamento, da parte del servizio di controllo interno o del nucleo di valutazione, delle effettive disponibilità di bilancio create a seguito di processi di razionalizzazione o riorganizzazione delle attività ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità». Sulla costituzione del fondo dei dirigenti vengono frequentemente contestati gli aumenti disposti per l'attivazione di nuovi servizi, sulla base delle regole contenute nell'articolo 26, comma 3, del Ccnl 23/12/1999, in

particolare per l'assenza di motivazioni e per il consolidamento di tali risorse.

Sul versante della costituzione e della erogazione delle risorse stanziati dal fondo il rapporto evidenzia che in numerosi casi i progetti di produttività, soprattutto quelli finanziati con l'inserimento di risorse ulteriori nel fondo, ex articolo 15, comma 5, Ccnl 1/4/1999, in modo particolare quelli destinati al personale della vigilanza, non hanno rispettato i vincoli previsti dal Ccnl, vuoi perché non sono stati effettivamente adottati in via preventiva, vuoi per l'assenza di un effettivo miglioramento della qualità dei servizi, vuoi per l'aver stanziato risorse non determinate in modo motivato. Quanto alla erogazione delle risorse, una censura assai diffusa riguarda la corresponsione ai vigili che prestano attività in giorno festivo del compenso per lavoro straordinario ex art. 24 del Ccnl 14/9/2000, anziché dell'indennità di turno maggiorata per le giornate festive. Occorre co-

munque evidenziare che in questa materia vi sono contrasti interpretativi nella giurisprudenza del lavoro. Sempre sul versante della erogazione del fondo è frequente la censura della «illegitima attribuzione dell'indennità di rischio a favore di tutto il personale anziché, come previsto dalla legge, ai soli soggetti esposti in maniera continua e diretta a rischi pregiudizievoli per la salute e per l'integrità personale», ambito in cui frequentemente viene contestata la erogazione di tale compenso ai dipendenti che uti-

lizzano i personal computer. Analoga censura, anche per la determinazione dell'importo, viene avanzata frequentemente per

la corresponsione della indennità di disagio. E ancora, la erogazione della indennità per specifiche responsabilità in modo indiscriminato a tutti o alla gran parte dei dipendenti delle categorie D e C, così da remunerare il semplice affidamento di incarichi di responsabilità di procedimento. Per i dirigenti in molte realtà la indennità di posizione non è stata tagliata a fronte degli aumenti dello stipendio disposti dal Ccnl 2002 e viene spesso superata la soglia massima della indennità di posizione, senza una adeguata e convincente motivazione della complessità dell'incarico. Quanto ai segretari le censure più frequenti riguardano le modalità di determinazione della indennità cosiddetta di galleggiamento, cioè della differenza tra la sua indennità di posizione e quella più elevata in godimento nell'ente, in modo da non tenere conto della eventuale maggiorazione. E ancora, spesso si contestata la corresponsione di compensi per i nuclei di valutazione, in modo da eccedere il tetto massimo di incremento della retribuzione di posizione fissato dal contratto integrativo nazionale del dicembre 2003.



Mario Canzio

EMENDAMENTO DELL'UPI AL DLGS CORRETTIVO DELLA RIFORMA BRUNETTA

Le province rispolverano lo spoils system

Il limite percentuale dei dirigenti a contratto di regioni ed enti locali sia portato al 18% della dotazione organica. L'Upi, unione delle province italiane, prova a innalzare il tetto agli incarichi dirigenziali a contratto, fissato all'8% della dotazione organica dall'articolo 19, commi 6 e 6-ter, del dlgs 165/2001, come novellato dal dlgs 165/2001, con un emendamento allo schema di decreto legislativo correttivo alla riforma Brunetta.

Sin tratta della norma di interpretazione autentica di modifica del dlgs 150/2009, tesa a chiarire la porta del suo articolo 65 e gli effetti sui contratti decentrati e collettivi, allo scopo di scongiurare gli effetti negativi scaturiti da pronunce dei giudici del lavoro contrarie alla ratio della riforma. Lo schema di decreto è stato trasmesso al parlamento per i pareri d'obbligo delle commissioni e ha, dunque, imboccato la strada verso il varo definitivo. L'Upi nel corso dell'esame del testo in sede di Conferenza unificata, nonostante questa abbia espresso parere positivo, ha proposto un emendamento che ha due scopi. Il primo, è modificare il testo del comma 6-ter dell'articolo 19 del dlgs 165/2001 e così cancellare

l'estensione agli enti locali della disciplina del comma 6 del medesimo articolo, che impone il tetto dell'8% della dotazione organica per l'assunzione di dirigenti a contratto. Il secondo è di proporre un tetto complessivo non superiore al 18% della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva. Un vero e proprio passo indietro rispetto alla giurisprudenza costituzionale, contraria alla presenza di un numero eccessivo di dirigenti a contratto, tale da pregiudicare i principi di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa. Il 18% della dotazione organica se riferito alla sola dirigenza sarebbe già una percentuale elevatissima; visto che si propone di applicare la percentuale anche all'area direttiva è evidente l'intento di «sanare» comportamenti degli enti locali contrari di fatto e di diritto alle conclusioni delle sentenze della Consulta, che invece la riforma Brunetta intende legiferare.

Per altro, la cifra del 18% appare evidentemente la somma delle due percentuali previste dall'articolo 19, comma 6: la prima, del 10%, è riferita alla dotazione organica dei dirigenti di prima fascia; la seconda, dell'8% (che secondo la Corte dei

conti è da applicare agli enti locali) per i dirigenti di seconda fascia. La relazione all'emendamento lo conferma, perché critica l'estensione dell'articolo 19, comma 6, agli enti locali proprio per il fatto che manca la dirigenza di prima fascia. Tuttavia, la somma delle due percentuali è un errore grossolano.

Il Conto del personale riferito al 2008 ha censito, nelle amministrazioni statali, 317 dirigenti di prima fascia e 2850 dirigenti di seconda fascia. Complessivamente, dunque, a dotazioni invariate, potrebbero essere assunti a contratto 32 dirigenti di prima fascia e 228 dirigenti di seconda fascia. Sommando i due risultati, su un totale di 3167 dirigenti (tra prima e seconda fascia) potrebbero essere reclutati a tempo determinato 260 dirigenti: cioè l'8,21% complessivo. La somma delle due percentuali di cui parla l'articolo 19, comma 6, del dlgs 165/2001 costituisce dunque, una falsa applicazione della norma ed una soluzione illegittima costituzionalmente, perché reintrodurrebbe per gli enti locali, ingiustificatamente, eccessivi spazi allo spoils system.

Luigi Oliveri