

Serv. Determinazioni Dirigenziali

Trasmessa: Ser. II

Rep. AP/20

30.10.2009

Il Resp. del servizio
Migliore Ammin. (ativo)
(M. Busacca)



CITTA' DI RAGUSA

SETTORE II

GESTIONE E SVILUPPO DELLE RISORSE UMANE

DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE

Annotata al Registro Generale In data <u>1 OTT. 2009</u> n. <u>2228</u>	Oggetto: Presa atto risultanze finali ricostruzione fondo risorse decentrate personale dipendente. Anni 1999 - 2008. Provvedimenti consequenziali.
n. <u>114</u> SETTORE II	
Data <u>01-10-2009</u>	

DIMOSTRAZIONE DELLA DISPONIBILITA' DEI FONDI

BIL	CAP	DENOM
FUNZ	SERV	INTERV

IL RAGIONIERE CAPO

L'anno duemilanove il giorno uno del mese di ottobre., nell'ufficio del Settore 2°, il Dirigente dott. Michele Busacca ha adottato la seguente determinazione:

determina presa atto rsultanze finali revisione fondi

VISTA la deliberazione di G.M. n. 169 del 07/05/2009 con la quale questa Amministrazione ha impartito al Dirigente del Settore Gestione e Sviluppo Risorse Umane ed al Dirigente del Settore Gestione Servizi Finanziari e Contabili una direttiva finalizzata alla revisione delle modalità costitutive del "Fondo delle risorse decentrate" disciplinato dagli artt. 31 e 32 del CCNL 22.1.04;

CONSIDERATO che detta revisione si è resa necessaria tenuto conto che le disposizioni succitate modificano la precedente impostazione data dalla contrattazione al cosiddetto fondo per il finanziamento del salario accessorio il quale viene suddiviso in due quote: a) la prima, cosiddetta "risorse stabili", disciplinata dall'art. 31, comma 2, del CCNL 22.1.04, è composta da risorse aventi carattere di certezza e stabilità e dunque destinate a costituire un *plafond* di risorse tendenzialmente immutabile (salvi i meccanismi contrattuali di incremento tassativamente previsti); b) la seconda, cosiddetta "risorse variabili", disciplinata dall'art. 31, comma 3, del medesimo CCNL, composta da risorse destinate a mutare di anno in anno in quanto derivanti da fonti di finanziamento dipendenti dalla volontà di soggetti esterni all'amministrazione (ad es., finanziamenti regionali o comunitari); da fattori "contingenti" (ad es., sponsorizzazioni, attivazione di nuovi servizi), o in quanto definite come tali dalla stessa contrattazione collettiva;

RITENUTA la necessità, pertanto, di operare non solo una corretta allocazione delle risorse nell'una o nell'altra "quota" del fondo ma anche una corretta quantificazione, soprattutto, delle "risorse stabili" in quanto queste costituiranno un nucleo di risorse "storiche" destinate essenzialmente a soddisfare i fabbisogni relativi a trattamenti economici di natura fissa e continuativa (sostanzialmente le progressioni economiche orizzontali, che obbligatoriamente gravano sulle risorse stabili) nonché i fabbisogni relativi a trattamenti che, pur non essendo giuridicamente fissi, sono legati a prestazioni che devono essere rese e remunerate, perlomeno in un'entità "fisiologica", in maniera tendenzialmente obbligatoria (reperibilità, turno, ecc.);

RICHIAMATA la propria determinazione n. 2949 del 18/12/2008 con la quale è stato affidato alla Società "Trend P&P" S.r.l. con sede amministrativa e legale in Falciano, l'incarico per la fornitura dei servizi di supporto amministrativo finalizzati al conseguimento dei risultati oggetto della fornitura medesima;

determina presa atto rsultanze finali revisione fondi
pag. n. 2 / 5

PRESO ATTO che tale incarico è stato espletato dal Prof. Avv. Luca Tamassia, come da convenzione all'uopo stipulata, quale responsabile dell'assolvimento delle prestazioni oggetto della fornitura del servizio;

RILEVATO che l'espletamento di tale incarico ha comportato l'attività di ricostruzione del fondo delle risorse decentrate del personale dipendente per gli anni 1999-2008, mediante riesame dei provvedimenti di costituzione delle risorse medesime formalmente adottati da questo Ente negli anni di riferimento, allo scopo di verificare la corretta metodologia di ricostruzione alla luce delle disposizioni del CCNL 01/04/1999 e successivi contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto , che dispongono in materia di formazione delle risorse destinate alla erogazione del trattamento accessorio al personale non dirigente;

RILEVATO che in sede di compilazione del conto annuale 2008, con scadenza 31 maggio 2009, è stata prevista dalle relative circolari un'eventuale riapertura del conto medesimo, ed in particolare la possibilità di apportare opportune rettifiche alla Tabella 15 denominata "Rilevazione del fondo per la contrattazione integrativa ";

VISTE le risultanze finali della ricostruzione di cui in oggetto, definite a seguito dell'incarico sopra citato;

DATO ATTO che sulle predette risultanze finali è stato acquisito il benestare del Collegio dei Revisori dei conti di questo Ente, nel corso della riunione tenutasi in data 1 ottobre 2009, alla presenza del Dirigente Ragioniere Capo;

RITENUTO, pertanto, di prendere atto delle risultanze medesime, consistenti: a) nella relazione sull'attività di ricostruzione del fondo delle risorse decentrate del personale dipendente per gli anni 1999-2008" a firma del responsabile della società incaricata; b) nello schema di ricostruzione dei fondi dal 1999 al 2008 compreso; c) nella Tabella 15 conto annuale 2008 con relative rettifiche;

Con riserva di provvedere all'adozione degli atti consequenziali;

VISTO il parere espresso dal Responsabile del Settore Ragioneria in ordine alla regolarità contabile, nonché l'attestazione della copertura finanziaria da parte del Dirigente Ragioniere Capo;

determina presa atto rsultanze finali revisione fondi

PRESO ATTO che il suddetto parere costituisce parte integrante e sostanziale della presente determinazione;

CONSIDERATO che la materia oggetto del presente provvedimento rientra tra le attribuzioni dei Dirigenti, indicate nell'art. 53 del vigente Regolamento di organizzazione degli Uffici e dei Servizi, al quale si rinvia;

VISTO l'art. 65 del predetto Regolamento in ordine alla forma, pubblicità ed efficacia delle determinazioni dirigenziali;

DETERMINA

- 1) di prendere atto delle risultanze finali della ricostruzione di cui in oggetto consistenti nella seguente documentazione: a) relazione sull'attività di ricostruzione del fondo delle risorse decentrate del personale dipendente per gli anni 1999-2008" a firma del responsabile della società incaricata; b) schema di ricostruzione dei fondi dal 1999 al 2008 compreso; c) Tabella 15 conto annuale 2008 con relative rettifiche;
- 2) di dare corso alla rettifica della Tabella 15 del conto annuale 2008, per come specificato in premessa;
- 3) provvedere con successive determinazioni alla ricostituzione del fondo delle risorse in oggetto per ciascuno degli anni dal 1999 al 2008, nonché alla revisione dei provvedimenti di costituzione e di utilizzo delle risorse medesime per gli anni 2008 e 2009;
- 4) di dare atto che il presente provvedimento non comporta impegno di spesa.

**IL DIRIGENTE DEL SETTORE 2°
DR. MICHELA BUSACCA**

Da trasmettersi d'ufficio ai seguenti settori/uffici: Settore 3° Gestione Servizi Contabili e Finanziari

**IL DIRIGENTE DEL SETTORE 2°
DR. MICHELA BUSACCA**

Visto:
Il Dirigente del Settore il Segretario Generale
Ragusa, li 01-10-2008
Per presa visione:
Il Direttore Generale Il Sindaco
Ragusa, li

PARERI AI SENSI DELLA L.R.48/91 (ARTT.53 E 55 L.142/90)

SETTORE FINANZE E CONTABILITA'

Si attesta la regolarità contabile di cui all'art. 53, co.1 della legge 142/90.

IL RESPONSABILE DI RAGIONERIA

Si attesta la copertura finanziaria

RAGUSA.....

IL RESPONSABILE DI RAGIONERIA

Il sottoscritto Messo comunale attesta di avere pubblicato in data odierna, all'Albo Pretorio, per la durata di giorni sette, copia della suesesa determinazione dirigenziale, e di averne trasmesso copia, rispettivamente, al Sindaco ed al Segretario Generale.

Addi... 2 NOV. 2009

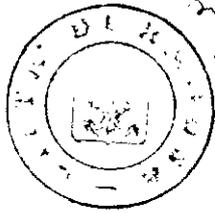
IL MESSO COMUNALE
(Tav. Am. Sergio)

Il sottoscritto Messo comunale attesta il compimento del suindicato periodo di pubblicazione e

cioè dal... 2 NOV. 2009 / 08 NOV. 2009

Addi... 9 NOV. 2009

IL MESSO COMUNALE



È copia conforme per uso amministrativo
di esemplare di fog. 24
Ragusa, li 01-10/2009

IL FUNZIONARIO

11 24 Facciate

Parte integrante e sostanziale
della determinazione dirigenziale
N. 2228 del 01-10-2009

Comune di Ragusa

**Relazione sull'attività di ricostruzione del Fondo delle Risorse
Decentrate del personale dipendente
Anni 1999-2008**

A cura di

Prof. Luca Tamassia

Settembre 2009



1. *Presupposti e ragioni dell'attività ricostruttiva.*

L'Amministrazione Comunale di Ragusa, con deliberazione della Giunta n. 169 del 07/05/2009 ha impartito al Dirigente del Settore Gestione e Sviluppo Risorse Umane ed al Dirigente del Settore Gestione Servizi Finanziari e Contabili una direttiva finalizzata alla revisione delle modalità costitutive del "Fondo delle risorse decentrate" disciplinato dagli artt. 31 e 32 del CCNL 22.1.04.

Detta revisione si rende effettivamente necessaria tenuto conto che le disposizioni succitate modificano la precedente impostazione data dalla contrattazione al cosiddetto fondo per il finanziamento del salario accessorio il quale viene suddiviso in due quote, la prima, cosiddetta "risorse stabili", disciplinata dall'art. 31, comma 2, del CCNL 22.1.04, è composta da risorse aventi carattere di certezza e stabilità e dunque destinate a costituire un *plafond* di risorse tendenzialmente immutabile (salvi i meccanismi contrattuali di incremento tassativamente previsti). La seconda, cosiddetta "risorse variabili", disciplinata dall'art. 31, comma 3, del medesimo CCNL, è composta da risorse destinate a mutare di anno in anno in quanto derivanti da fonti di finanziamento dipendenti dalla volontà di soggetti esterni all'amministrazione (ad es., finanziamenti regionali o comunitari); da fattori "contingenti" (ad es., sponsorizzazioni, attivazione di nuovi servizi), o in quanto definite come tali dalla stessa contrattazione collettiva. E' quindi fondamentale operare non solo una corretta allocazione delle risorse nell'una o nell'altra "quota" del fondo ma anche una corretta quantificazione, soprattutto, delle "risorse stabili" in quanto queste costituiranno un nucleo di risorse "storiche" destinate essenzialmente a soddisfare i fabbisogni relativi a trattamenti economici di natura fissa e continuativa (sostanzialmente le progressioni economiche orizzontali, che obbligatoriamente gravano sulle risorse stabili) nonché i fabbisogni relativi a trattamenti che, pur non essendo giuridicamente fissi, sono legati a prestazioni che devono essere rese e remunerate, perlomeno in un'entità "fisiologica", in maniera tendenzialmente obbligatoria (reperibilità, turno, ecc.).

L'attività di ricostruzione è parsa opportuna anche alla luce del fatto che, come vedremo, la quota delle "risorse stabili" è sostanzialmente basata sul fondo come disciplinato dalle norme, invero abbastanza confuse, contenute nel CCNL 1.4.99, la cui esperienza applicativa si è dimostrata negli ultimi anni oggetto di interpretazioni spesso fortemente difformi tra un'amministrazione ed un'altra, interpretazioni che sono state chiarite e ricondotte ad unità solo negli ultimi 4-5 anni.





Pertanto la ricostruzione del fondo si rende opportuna allo scopo di correggere, secondo i principi di buona fede e correttezza, eventuali errori applicativi che dovessero essere identificati, così come indica anche l'Aran nel parere **499-15B**¹.

2. Principi seguiti nel processo ricostruttivo.

In base a quanto indicato in precedenza la ricostruzione del fondo ha preso le mosse dall'anno 1999 secondo la disciplina del CCNL stipulato il primo aprile di tale anno.

In linea generale il processo di verifica di fondi ha seguito i seguenti principi:

- a) Ricalcolo, da parte degli uffici preposti del Comune, di tutti gli elementi compositivi del fondo aventi quale elemento costitutivo una quota di un particolare "monte salari", alla luce della definizione di monte salari offerta dalla dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL 14.9.00, che ha chiarito come la nozione debba essere intesa al netto degli oneri riflessi a carico degli Enti e, pertanto, i conseguenti incrementi vadano erogati con l'integrazione degli oneri riflessi a carico dell'ente (che però, come noto, non confluiscono nel fondo che è costituito al netto degli oneri); nonché dal parere Aran **499-15A1** (sostanzialmente utilizza la nozione destinata ad essere utilizzata per il Conto Annuale);
- b) Ricalcolo dei valori di cui all'art. 15, comma 1, lett. a) del CCNL 1.4.99 attraverso una puntuale ricostruzione delle norme da esso richiamate. Ciò in quanto la norma citata, che costituisce il nucleo principale, anche in termini di consistenza, delle "risorse stabili", per la sua formulazione è risultata, nell'esperienza pratica degli enti, sovente oggetto di errate interpretazioni che hanno portato a sovrastimare o sottostimare le risorse. Per ovvie ragioni di esaustività dell'attività ricostruttiva si è poi proceduto a verifica delle modalità applicative delle restanti disposizioni del medesimo CCNL;
- c) Ricalcolo secondo le norme nel tempo vigenti di tutti i restanti valori che concorrono a comporre il fondo;
- d) Eliminazione dai fondi ricalcolati dei valori non in linea con le condizioni previste dai CCNL nel tempo vigenti;

¹ "La quantificazione delle risorse del fondo di cui all'art. 15 del CCNL dell'1.4.1999 è affidata alla responsabilità dei singoli enti che vi devono provvedere con correttezza e buona fede, nel rispetto delle regole fissate dallo stesso art. 15. La materia, in ogni caso, non è oggetto di contrattazione decentrata. Qualora l'ente, anche su sollecitazione sindacale, dovesse riconoscere un proprio errore nel procedimento di calcolo e di quantificazione delle singole voci, riteniamo che gli stessi criteri di correttezza e buona fede devono consigliare un intervento correttivo per conseguire un risultato più coerente con le clausole negoziali."

- 
- e) Inserimento nel fondo di competenza di eventuali valori previsti dalla contrattazione nel tempo vigente erroneamente non effettuati;
 - f) Ricalcolo anno per anno delle somme non utilizzate rispetto allo stanziamento "legittimo" utilizzando, in questo caso, il criterio di competenza per cui si è sottratto da ciascun fondo l'esatto ammontare delle somme costituite e, quindi, utilizzate, in base a quanto sostenuto dai responsabili preposti del Comune, in relazione ad esso al fine di ottenere le "economie" che sono portate in aumento nel fondo dell'anno successivo². L'ammontare delle somme non utilizzate l'anno precedente calcolate secondo il criterio suesposto concorre a determinare l'ammontare finale del fondo ricostruito.

Con riferimento al processo indicato alla lett. c), riteniamo opportuno affermare, rispetto alle modalità con cui è stata applicata la disposizione dei cui all'art. 15, comma 2, del CCNL 1.4.99 nella parte in cui consente annualmente un'integrazione delle risorse variabili nella misura massima rappresentata dal 1,2% del monte salari 1997, che le somme sono state fornite dall'ufficio.

Nella fase di ultima revisione dello *schema allegato alla presente relazione*, si è cercato di ottemperare ad un processo di "riassorbimento", effettuato anche rispetto ad incrementi completamente eliminati secondo quanto illustrato alla lett. d), che consente in sostanza, ove possibile, di legittimare il complessivo ammontare dei fondi in passato determinati dall'amministrazione.

Si osservi inoltre che nell'attività di ricostruzione si è ritenuto, come già in passato, di inserire all'interno del fondo anche le somme utilizzate negli anni precedenti per il riallineamento delle progressioni orizzontali. Infatti, riteniamo più corretto lasciare tali somme sul fondo indicando in sede di riparto che queste sono "vincolate", cioè a priori già destinate e di conseguenza inserendole all'interno delle somme effettivamente utilizzate anno per anno (naturalmente a partire dal 2004 è stato garantito il rispetto dell'ammontare massimo delle risorse stabili su cui obbligatoriamente grava la relativa spesa). Ciò consente un più preciso monitoraggio del fondo e rende più semplice il "rientro" degli importi relativi del personale cessato in quanto questi tornano semplicemente nella disponibilità del fondo.

3. Analisi dei fondi dell'Amministrazione

Nel processo di ricostruzione, come accennato, sono stati presi in considerazione i fondi degli anni 1999-2004 nonché i fondi degli anni 2005 – 2007 come forniti dall'Ente, risultanti dai seguenti provvedimenti :

² Tale procedimento è il più aderente alla lettera del contratto che si riferisce alle "somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio finanziario".



4



Anno 1999

Delib. G.M. n. 50 del 02/02/1999 integrata con delib. G.M. n. 1516 del 21/12/1999

Anno 2000

Delib. G.M. n. 603 del 20/06/2000 integrata con delib. G.M. n. 1392 del 19/12/2000

Anno 2001

Delib. G.M. n. 211 del 13/03/2001 integrata con delib. G.M. n. 490 del 05/06/2001

Anno 2002

Delib. G.M. n. 275 del 28/03/2002 integrata con delib. G.M. n. 645 del 02/07/2002

Anno 2003

Delib. G.M. n. 17 del 21/01/2003 integrata con determinazione dirigenziale n. 2381 del 15/12/2003

Anno 2004

Delib. G.M. n. 50 del 02/02/2004 integrata con delib. G. M. n. 406 dell'11/06/2004

Anno 2005

Delib. G.M. n. 54 dell'11/02/2005 integrata con delib. G.M. n. 273 del 29/06/2005 e con delib. G.M. n. 288 del 06/07/2005

Anno 2006

Deliberazione Commissario Straordinario n. 54 del 14/02/2006 integrata con deliberazione Commissario Straordinario n. 247 del 22/06/2006 e con deliberazione di G.M. n. 424 del 21/11/2006

Anno 2007

Deliberazione G.M. n. 71 del 28/02/2007 integrata con deliberazione G.M. n. 258 del 26/06/2007

Infine è stato esaminato il fondo Anno 2008 di cui alla deliberazione di G.M. n. 217 del 27/05/2008 integrata con deliberazione G.M. n. 322 dell' 01/08/2008.

Nel processo di analisi si è evidenziata la prassi di approvare formalmente il fondo al termine dell'anno di competenza, tale prassi non pare corretta e a partire dall'anno venturo si provvederà all'approvazione del fondo di competenza nei primi mesi dell'anno. Ciò comporta che le fonti di alimentazione del fondo derivanti da "economie" (ad esempio risparmi dovuti a cessazioni di personale che gode di RIA o assegni *ad personam*) non saranno più inserite, come in passato, nel

5 

5
fondo dell'anno in cui le stesse si sono prodotte ma, invece, nel fondo dell'anno successivo in quanto rilevate a consuntivo.

In base all'analisi dei fondi si è potuto rilevare:

- che alcuni stanziamenti sono stati sottostimati;
- che alcuni stanziamenti sono stati calcolati con criteri meritevoli di revisione alla luce dell'evoluzione interpretativa dei CCNL;
- che alcuni stanziamenti, sempre alla luce delle interpretazioni più recenti, non potevano essere inseriti;
- che alcuni stanziamenti sono stati sovrastimati.

In ogni caso, come si può evincere dall'analisi delle schede relative alla costituzione dei fondi, nel complesso, salvo che per alcuni anni, le somme effettivamente utilizzate anno per anno dall'Amministrazione a valere sui fondi di finanziamento del salario accessorio (poi risorse decentrate) non sono mai state superiori alle reali disponibilità calcolate secondo una corretta applicazione delle norme contrattuali. Negli anni in cui si è verificato l'eccesso di spesa è stato dovuto essenzialmente a due fattori: a) decremento sensibile delle somme relative all'articolo 15, c.1, lettera K; b) stanziamento non più effettuato delle somme relative all'articolo 48, c.3 del CCNL 14/09/2000; i disavanzi sono stati riassorbiti in sede di ricalcolo mediante riduzione delle spese del fondo dell'anno successivo ed le relative economie prodottesi.

3.1. Dettaglio delle criticità emerse (3)

Prima di esaminare in dettaglio gli aspetti di maggiore criticità rilevata sui fondi si deve premettere che in relazione alle risorse non correttamente inserite sui fondi ed utilizzate da oltre 5 anni si può considerare compiuto il termine di prescrizione della responsabilità contabile.

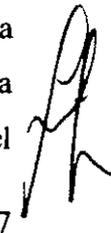
Si deve inoltre premettere che, come diremo, l'attività ricostruttiva ha mantenuto, seppur rideterminandole e ricostruendone l'iter logico-giuridico, alcune poste "dubbe" se non adeguatamente sostenute da parametri ed indicatori di incremento (incremento ex art. 15, comma 2, CCNL 1.4.99, anno 2008). Infatti, tale riduzione implicherebbe l'impossibilità di remunerare alcuni "progetti" comunque approvati ed effettuati nel 2008 e ciò senza menzionare la riduzione futura della capacità del fondo (che non potrà più beneficiare degli incrementi di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.99, per i motivi che indicheremo, parimenti, a breve).

³ Questa parte è redatta ad uso interno dell'Amministrazione, nella relazione allegata alla determinazione di approvazione dei fondi potrebbe non essere inserita.



Nel dettaglio gli aspetti più critici rilevati sono i seguenti:

- In molti fondi, a partire dal 2001, erano stati inseriti, ai sensi dell'art. 15, comma 5, prima parte del CCNL 1.4.99, degli incrementi legati a nuove assunzioni che però non hanno comportato un vero e proprio aumento di dotazione organica, unica ragione che legittima un aumento della dotazione del fondo nella parte stabile. Le somme sono state eliminate dal fondo e riassorbite dalle economie che si sono prodotte. Per comprendere la questione è necessario ricordare che la disposizione contrattuale, contenuta nella seconda parte dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.99, prevede la possibilità di incrementare il fondo qualora si verifichi la “[...] attivazione di nuovi servizi [...]” o un processo di riorganizzazione finalizzato “[...] ad un accrescimento di quelli esistenti [...]” che “[...] comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche [...]”. Tale norma era stata applicata in termini di incremento del fondo legato alle assunzioni di personale. In realtà questa modalità, invero seguita in passato da molte altre amministrazioni a causa della poca chiarezza della norma, non è in linea col dettato contrattuale. Infatti, la disposizione nel momento in cui fa riferimento ad un incremento stabile della dotazione organica sottointende il concetto di dotazione oggi desumibile dall'art. 6, comma 4, del D.lgs. n. 165/2001 (ma già contenuto nel D.lgs. n. 29/93) che stabilisce che “Le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni, e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale [...]”. Il riferimento alla coerenza con la programmazione triennale e con gli strumenti di programmazione finanziaria denota, in poche parole, che il legislatore considera la dotazione organica come limitata al personale in servizio cui si aggiunge, esclusivamente, il personale la cui assunzione sia programmata nel triennio e trovi copertura nel bilancio pluriennale. In quest'ottica il CCNL prevede un incremento del fondo nel momento in cui l'Amministrazione delibera di incrementare la dotazione organica, in quanto tale incremento si collega necessariamente con nuove assunzioni inserite negli strumenti di programmazione. Ciò è confermato dal fatto che il CCNL stabilisce che gli enti valutano anche l'entità delle risorse necessarie “[...] nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs. 29/93 [...]” (ora art. 6 del D.lgs. n. 165/01). Per cui non basta che ci siano assunzioni per giustificare l'incremento del fondo ma è necessario che vi sia un incremento contestuale della dotazione. Infatti, nell'ottica contrattuale, una assunzione non necessariamente comporta un incremento di fabbisogni del



7



fondo in quanto, ad esempio, potrebbe essere finalizzata alla copertura del turn over, l'incremento di fabbisogno del fondo, dunque, si ha solo se si accresce la dotazione organica con l'immissione di nuovo personale. In mancanza di una dotazione organica conforme alle norme indicate, con conseguente presenza di una dotazione notevolmente superiore rispetto ai posti coperti e programmati (e a volte anche superiore alle concrete capacità assunzionali dell'amministrazione), è ovvio che gli enti si siano trovati a incrementare effettivamente e stabilmente il personale in servizio senza incrementare la dotazione organica.

- Nel 2000 è stata inserita la somma di € 207.763,90 legata all'articolo 48, c.3, del CCNL 14/09/2000. Tale canale di finanziamento è dovuto, limitatamente all'anno 2000, alla possibilità, in difetto di stipulazione dell'accordo previsto all'articolo 16 del medesimo contratto, di destinare fino al 2% del monte salari riferito al 1999, esclusa la quota riferita alla dirigenza ed al netto dei contributi a carico dell'ente. Negli anni successivi al 2000 e, comunque non oltre l'anno 2003, tale incremento poteva mantenersi ma, date le economie rilevanti determinatesi nella fase di ricostruzione dei fondi, si è ritenuto di eliminarle in quanto dalle stesse riassorbite.
- L'applicazione dell'articolo 15, c.5, parte variabile del CCNL 1.4.1999 è stata corretta nella sezione relativa agli anni dal 2000 al 2003 in quanto non sufficientemente supportate da informazioni circa la reale necessità di tali somme ed il corretto procedimento seguito per lo stanziamento delle stesse nella parte variabile del fondo, soprattutto in presenza di una cifra ripetuta nel tempo senza modificazioni, tale da diventare stabile e non allineata allo spirito contrattuale della variabilità degli stanziamenti della parte eventuale del fondo in base all'articolo 32, c.3 del CCNL 22.01.2004. Nell'anno 2008, invece, la struttura amministrativa ed i responsabili della costituzione del fondo hanno pensato di mantenere la somma pari a € 158.579,00 per il pagamento di un progetto di miglioramento dei servizi inerente la Polizia Municipale come risulta dalla delibera n. 327 del 1 Agosto 2008.

Il progetto prevede l'obiettivo specifico di migliorare la sicurezza stradale e la prevenzione di reati per l'inosservanza del codice della strada. Le attività contenute nel piano di miglioramento del servizio sono diverse e distribuite nell'arco dell'intero progetto che ha validità di un anno (1.1.2008-31.12.2008). Le attività sono rivolte principalmente alla predisposizione ed esecuzione di servizi diretti a regolare la viabilità nelle zone più turistiche e frequentate della città di Ibla, di Marina di Ragusa, nelle manifestazioni pubbliche, servizi lavorativi domenicali, attività in sala radio notturna a mezzo cellulare attraverso la reperibilità degli agenti durante le ore notturne, l'attivazione di collegamenti



con le centrali operative della Prefettura, Questura, Carabinieri ed altre istituzioni provinciali e regionali, la vigilanza scolastica presso i plessi scolastici della città. La maggiore presenza degli Agenti nelle varie attività elencate viene misurata attraverso le ore di maggiore servizio reso, numeri di controlli effettuati tramite etilometro, autovelox, utilizzo del casco e di sistemi di ritenuta che vengono svolti durante i fine settimana, soprattutto. In base a questi indicatori individuati, l'Amministrazione ha individuato e messo a disposizione la somma necessaria per il pagamento degli addetti. Si ritiene che i parametri individuati, e meglio precisati nella delibera citata, possano giustificare l'incremento relativo solo all'anno 2008 seppur in presenza di economie del fondo. Naturalmente, si consiglia vivamente l'Amministrazione ad operare nel futuro con prudenza relativamente ad incrementi connessi all'articolo in esame, e a sfruttare le eventuali economie derivanti dal fondo per il finanziamento dei progetti e di altri incentivi di natura variabile.

Menzione a parte merita un ulteriore aspetto critico che si ritiene comunque superabile attraverso uno sforzo interpretativo.

Il primo riguarda l'inserimento, ogni anno a partire dal 1999, delle somme previste dall'art. 15, comma 2, del CCNL 1.4.99 che consente un'integrazione annuale nella misura massima del 1,2% del monte salari del 1997. Tale integrazione, a rigore, può essere inserita sul fondo al ricorrere delle seguenti condizioni previste dal contratto:

1. Stipulazione di apposito accordo in sede decentrata;
2. Disponibilità nelle risorse di bilancio;
3. (art. 15, comma 4, CCNL 1.4.99) preventivo accertamento da parte dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione delle effettive disponibilità di bilancio dei singoli enti:
 - 3.1. create a seguito di processi di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività;
 - 3.2. ovvero espressamente destinate dall'ente al raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e di qualità.

Le condizioni di cui ai punti sopra esposti, possono ritenersi realizzati, dal momento che i responsabili dell'ente, nel fornire le cifre esposte nello schema allegato, non hanno eccepito nulla al contrario. In sostanza, infatti, queste risorse se non derivano da processi di razionalizzazione (punto 3.1.), con conseguenti risparmi, dovrebbero essere espressamente destinate a specifici obiettivi di produttività e qualità, inoltre i servizi di controllo interno dovrebbero preventivamente certificare la disponibilità delle risorse e la loro origine/destinazione (e si ritiene anche i relativi obiettivi e i necessari indicatori di conseguimento). Considerato che l'eventuale completa eliminazione di

queste risorse dai vari fondi, come detto teoricamente necessaria per quelli per cui la relativa responsabilità non è prescritta, creerebbe notevoli difficoltà anche rispetto alla funzionalità dei servizi, si è ritenuto di mantenere lo stanziamento, per il raggiungimento del valore del fondo come in origine approvato.

4. Illustrazione degli aspetti salienti dei fondi ricalcolati.

4.1 Fondo 1999.

La ricostruzione del fondo delle risorse decentrate, come detto, si avvia necessariamente dal fondo dell'anno 1999. Infatti, in tale anno il CCNL 1.4.99 ha profondamente rivisitato la disciplina delle risorse destinate al finanziamento del salario accessorio negli Enti Locali distinguendo (e consolidando) le risorse destinate al pagamento dello straordinario, che, come in passato, confluiscono in un apposito fondo (cfr. l'art. 14 del CCNL 1.4.99), rispetto alle risorse destinate alla remunerazione della produttività e al pagamento delle indennità.

Queste ultime risorse, in precedenza divise in 4 fondi distinti (cfr. l'art. 31, comma 2, lett b)-e), confluiscono in un unico fondo disciplinato dall'art. 15 del CCNL 1.4.99 (cfr. la lett. a) del comma 1) assieme ad altre individuate dallo stesso articolo.

Per procedere al ricalcolo delle risorse previste dalla norma citata in precedenza è stato quindi necessario procedere ad una sua approfondita "rilettura". Tale rilettura non è agevole in quanto si sostanzia in una serie di rinvii al CCNL 6.7.95 che, a sua volta rinvia al DPR 333/90.

Art. 15, comma 1, lett. a) CCNL 1.4.99:

Secondo la lett. a), fanno parte del fondo "gli importi dei fondi di cui all'art. 31, comma 2, lettere b), c), d) ed e) del CCNL 6.7.1995, e successive modificazioni ed integrazioni, previsti per l'anno 1998 e costituiti in base alla predetta disciplina contrattuale, comprensivi anche delle eventuali economie previste dall'art. 1, comma 57 e seguenti della l. 662/96, nonché la quota parte delle risorse di cui alla lettera a) dello stesso art. 31, comma 2, già destinate al personale delle ex qualifiche VII ed VIII che risulti incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative calcolata in proporzione al numero dei dipendenti interessati".

Pertanto si è in primo luogo applicato l'art. 31, comma 2 del CCNL 6.7.95, lettere da b) ad e).

Questo alla lett. b) disciplina il "Fondo per la remunerazione di particolari condizioni di disagio, pericolo o danno", del quale è stato ricostruito il relativo importo costituito da la "[...]somma



calcolata con riferimento all'anno 1993 per il pagamento delle indennità di cui all'art. 6, comma 2, lettere c) e d) del DPR n. 333 del 1990⁴”.

Il problema che si è posto è stato quello di stabilire quale sia l'anno di riferimento per effettuare il calcolo. L'art. 15, comma 1, del CCNL 1.4.99, infatti, fa riferimento all'importo del fondo previsto per l'anno 1998 e costituito in base alla previgente disciplina. Dato che il fondo per il 1998 doveva essere costituito in base alla disciplina del CCNL 6.7.95, che indica che la somma è calcolata con riferimento all'anno 1993, si può concludere che l'anno di riferimento è il 1993. In sostanza, anche dalla lettura della stessa lett. b) dell'art. 31 si può concludere che l'importo che stiamo esaminando è quello utilizzato nel 1993 per il pagamento di indennità di turno, reperibilità, rischio, maneggio valori, disagio, orario ordinario notturno, festivo e festivo notturno. Il riferimento al 1993 è, come vedremo, anche coerente con i riferimenti temporali della lettera successiva.

Il valore espresso è quindi il seguente:

Totale € 222.472,30

Alla lett. c) l'art. 31, comma 2, del CCNL 6.7.95 prevede:

“Fondo per compensare particolari posizioni di lavoro e responsabilità” il cui importo è dato da “[...] una somma pari allo 0.2% del monte salari calcolato con riferimento al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti [...]”.

In questo caso il valore è il seguente:

€ 144.199,65

Alla lett. d) si prevede:

“Fondo per la qualità della prestazione individuale” il cui importo è dato “[...] da una somma pari ai risparmi derivanti dal contenimento del lavoro straordinario fino ad un massimo dello 0.5% del monte salari annuo calcolato con riferimento al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti; fermo restando tale limite massimo, per l'anno 1996, il fondo predetto è integrato da una somma pari allo 0.2 per cento dello stesso monte salari”.

⁴ Tali indennità sono atte: “c) a remunerare particolari articolazioni dell'orario di lavoro, dirette anche ad ampliare l'apertura pomeridiana o le fasce orarie di fruizione dei servizi connesse alle esigenze degli utenti e degli uffici; d) all'attribuzione di compensi per l'esercizio di compiti che comportano specifiche responsabilità, oneri, rischi o disagi particolarmente rilevanti, nonché alla reperibilità collegata alla particolare natura dei servizi che richiedono interventi di urgenza”.



In primo luogo si deve rilevare che il riferimento temporale non è chiaro dato che il 1993 è citato espressamente solo come anno di riferimento per calcolare il monte salari il cui 0,5% costituisce il tetto massimo al valore di questo fondo. Soccorre però la previsione dell'art. 15 in esame che, come detto fa riferimento al valore del fondo costituito per l'anno 1998. Pertanto si ritiene che il valore del fondo vada calcolato come valore pari ai risparmi derivanti dal contenimento dello straordinario con riferimento al 1998. Dunque questo fondo è così calcolato: fondo per lo straordinario dell'anno 1998 meno spesa effettiva per lo straordinario effettuata nel 1998 (si noti che il risultato non può essere integrato dello 0,2% del monte salari poiché l'incremento era valevole solo per il 1996). Il valore così calcolato non potrà superare un ammontare pari allo 0,5% del monte salari 1993.

Il risultato, già calcolato a suo tempo, per questa voce è il seguente:

€ 149.886,24

Alla lett. e) si prevede:

“Fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi”, costituito “[...] da quanto residua dalla somma complessiva di cui al comma 1 detratta la somma utilizzata per la costituzione dei fondi di cui alle lettere a), b), c), d) del presente comma”. Il valore di questo fondo è quindi ottenuto per sottrazione dalla somma calcolata secondo l'art. 31, comma 1, del CCNL 6.7.95 del valore dei fondi di cui alle lettere da a) ad d) del comma 2 dello stesso articolo (quindi i fondi appena esaminati più, come diremo a breve, il fondo della lettera a).

Nell'esperienza pratica l'applicazione di questa disposizione, per la sua scarsa chiarezza, rappresenta uno degli aspetti più critici della costituzione/ricostruzione delle risorse decentrate. Pertanto, prima di descrivere il processo di calcolo vale la pena di sottolineare la logica sottesa alla disposizione dell'art. 31 del CCNL 6.7.95. Questa norma prevedeva che il “fondo” costituito in base al comma 1 del suddetto articolo fosse ripartito per il finanziamento dei fondi di cui alle lettere da a) a d) del comma 2 mentre la somma residua fosse destinata alla lettera e) del medesimo comma per il finanziamento della produttività. Ora, dato che nelle risorse di cui al comma 1 rientravano, in virtù del richiamo del DPR 333/90, come vedremo a breve, anche delle somme in precedenza legate alla retribuzione del lavoro straordinario e di altre voci accessorie, che a partire dal CCNL 6.7.95 vengono *ridotte* all'ammontare risultante dall'applicazione delle lettere da a) a d) dell'art. 31, comma 1, per evitare duplicazioni di queste risorse la norma prevedeva, in sostanza attraverso la natura “residuale” del fondo di cui alla lettera e), la sottrazione dei nuovi valori dei fondi per il finanziamento dello straordinario e delle altre voci accessorie in modo da far confluire i “risparmi” ottenuti rispetto alla disciplina del DPR 333/90 nel finanziamento della produttività (di cui, appunto alla lettera e). Il CCNL 1.4.99, all'art. 15, comma 1, lett. a) riprende questa logica coerentemente



con la sua nuova impostazione dei fondi. Infatti, come previsto dall'art. 14, comma 1, del CCNL 1.4.99 le risorse destinate a finanziare lo straordinario vengono scorporate dalle restanti risorse destinate al finanziamento del salario accessorio e vanno a costituire un "fondo" a parte nell'ammontare già previsto dalla lett. a) del CCNL 6.7.95. Nel finanziamento del salario accessorio, sempre in base al CCNL 1.4.99, confluiscono le risorse delle lettere da b) a e) dell'art. 31, comma 2, del CCNL 6.7.95, quindi già in passato destinate a remunerare produttività e trattamenti accessori *diversi* dal lavoro straordinario ora completamente distinto dal restante fondo.

Affrontando ora il calcolo, che si ricorda è stato fornito direttamente dai responsabili dell'ente, ci preme ribadire il procedimento per arrivare correttamente a determinare tale somma, quale aiuto interpretativo richiesto, della lettera e) citata, il primo passo consiste nel calcolare l'importo di cui al comma 1 dell'art. 31 del CCNL 6.7.95. Esso è dato dal valore del "fondo calcolato con riferimento all'anno 1993 [...] in applicazione dell'art. 5 del DPR 3 agosto 1990, n. 333". Pertanto è necessario fare riferimento all'art. 5 del DPR 333/90. Il riferimento a detto articolo va inteso, in modo più preciso, al comma 2 che prevedeva la costituzione "[...] presso ciascun ente, [di] un fondo annuo denominato «Fondo per il miglioramento dell'efficienza dei servizi», che è alimentato: a) da una somma non superiore al corrispettivo del numero delle ore di lavoro straordinario *effettuate* nell'anno precedente e comunque non superiore al corrispettivo di n. 70 ore annue di lavoro straordinario per ciascun dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, esclusi quelli con qualifiche dirigenziali; b) da una somma pari al corrispettivo di n. 25 ore annue di lavoro straordinario per ciascun dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, esclusi quelli con qualifiche dirigenziali; c) dalla quota del monte salari annuo relativo a ciascun ente di cui all'*art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268*, incrementato di una quota pari allo 0,65% dello stesso monte salari, esclusa quella relativa al personale con qualifiche dirigenziali; d) dell'importo destinato nell'anno 1989 alla corresponsione dell'indennità di turno, reperibilità, rischio, orario notturno, festivo e festivo notturno; [...]; e) da eventuali somme derivanti dall'utilizzo di fondi previsti da sovvenzioni comunitari e nazionali per una quota parte relativa agli oneri per spese generali su progetti affidati per la realizzazione agli enti stessi.

E' dunque necessario ricostruire, con riferimento, ancora una volta, all'anno 1993, l'ammontare del fondo di cui all'art. 5 del DPR 333/90 sopra riportato. Come già accennato Esso è composto:

a) da una somma non superiore al corrispettivo del numero delle ore di lavoro straordinario effettuate nell'anno precedente e comunque non superiore al corrispettivo di n. 70 ore annue di lavoro straordinario per ciascun dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, esclusi quelli con qualifiche dirigenziali.

Il calcolo di questo valore è fondamentale poiché costituisce il nucleo principale dell'art. 31, comma 1, lettera e) del CCNL 6.7.95.

Tale somma, stante la *lettera* del contratto, deve essere ricostruita non sulla base dell'ammontare dello straordinario effettivamente pagato ma, senza dubbio, sulla base del valore delle ore di straordinario effettivamente **effettuate**, quindi anche se compensate con riposi. Anche lo straordinario compensato, infatti, rappresenta un *costo* per l'Amministrazione in termini di ore di lavoro ordinario non svolte. Inoltre, sempre stante la lettera della norma che non fa distinzioni, può essere ricompreso in tale ammontare anche il valore dello straordinario elettorale svolto nello stesso anno.

b) da una somma pari al corrispettivo di n. 25 ore annue di lavoro straordinario per ciascun dipendente di ruolo o a tempo indeterminato, esclusi quelli con qualifiche dirigenziali.

In questo caso si dovrà conteggiare il valore di 25 ore di straordinario per ogni dipendente in servizio a tempo indeterminato o determinato nel 1993. Il calcolo deve essere effettivo, cioè in base al personale effettivamente in servizio nel 1993 nonché in base alle tariffe orarie (diurne feriali) allora vigenti.

c) dalla quota del monte salari annuo relativo a ciascun ente di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, incrementato di una quota pari allo 0,65% dello stesso monte salari, esclusa quella relativa al personale con qualifiche dirigenziali.

La formulazione della norma non è molto chiara. Il riferimento alla "quota del monte salari" e all'art. 8 del DPR 268/87 si dovrebbe intendere come un riferimento al primo punto del comma 1 dell'art. 8 (unica parte della norma contenente un riferimento al monte salari) che prevedeva, mediante un rinvio all'art. 14 del DPR 13/1986, una somma calcolata come lo 0,80% del monte salari di ogni ente. Dato il riferimento al 1993 sarà necessario individuare lo 0,80% monte salari di tale anno cui si dovrà sommare lo 0,65% del medesimo monte salari (esclusa la quota della dirigenza).

d) dall'importo destinato nell'anno 1989 alla corresponsione dell'indennità di turno, reperibilità, rischio, orario notturno, festivo e festivo notturno.

Anche in questo caso la norma pone problemi il riferimento temporale. La disposizione infatti fa riferimento all'anno 1989 mentre in apertura si parla, come visto, del 1993. In ogni caso il problema si risolve considerando che l'ammontare di questo fondo nel 1993 era pari (o sarebbe dovuto essere pari), proprio in virtù del DPR 333/1990 all'ammontare del 1989.

e) da eventuali somme derivanti dall'utilizzo di fondi previsti da finanziamenti comunitari e nazionali per una quota parte relativa agli oneri per spese generali su progetti affidati per la realizzazione agli enti stessi.

Riepilogando, a questo punto si è conclusa la fase di quantificazione delle somme ai sensi dell'art. 5 del DPR 333/90 le quali, come detto, concorrono a costituire il valore ai sensi dell'art. 31, comma 1, del CCNL 6.7.95 che, sempre come già detto, ci è utile per pervenire al valore di cui alla lettera e) dell'art. 31, comma 2, del medesimo contratto. L'importo finale ammonta quindi a € 483.648,13

L'importo di cui all'art. 5 del DPR 333/90 non esaurisce però il calcolo di cui al comma 1 dell'art. 31 del CCNL 6.7.95. Il citato comma 1, infatti, contiene ulteriori disposizioni. La prima stabilisce che il valore ottenuto in applicazione dell'art. 5 del DPR 333/90 sia rivalutato del 6% "a decorrere dal 31.12.95 e a valere sulla competenza 1996". Da tale espressione desumiamo che l'incremento poteva essere "consolidato" sui fondi successivi in quanto la norma non ha lo scopo di prevedere un *tantum* di incremento quanto una *valenza* di questo, sulla competenza 1996, successiva alla sua decorrenza che è fissata l'ultimo giorno di *valenza* del CCNL stesso nella parte economica. Tale valore e poi **ulteriormente incrementato** di un ammontare corrispondente allo 0,4% del monte salari annuo riferito al 1993, esclusa la quota relativa ai dirigenti e al netto dei contributi a carico dell'amministrazione (cfr. la lett. b) del comma 1).

Il comune di Ragusa non ha proceduto alla rideterminazione di questo valore in quanto non ha inteso ricostruire i fondi fin dalla loro prima stesura e cioè dal 1994 ma solo a partire dal 1999 in poi.

In relazione ai valori determinati ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. a) del CCNL 1.4.99 si deve sottolineare come questi rappresentano, a partire dal fondo 1999, un valore *non suscettibile di variazione*, dunque "storicizzato", stante la lettera della norma che prevede che detti valori sono inseriti nel fondo **negli importi previsti per l'anno 1998**.

I valori di cui alle lett. da b) a e) dell'art. 31, comma 2, del CCNL 6.7.95 non esauriscono l'ammontare di cui alla lettera a) dell'art. 15, comma 1, del CCNL 1.4.99. Infatti esso contempla anche:

- le eventuali economie previste dall'art. 1, comma 57 e seguenti della l. 662/96.

Le economie menzionate sono quelle derivanti dal passaggio del personale a tempo parziale che potevano entrare a far parte del fondo, secondo la previsione dell'art. 1, comma 59 della stessa legge 662/96 (nella formulazione allora vigente) in misura pari al 20% (incrementabile a patto che l'amministrazione avesse adottato apposito regolamento come previsto dall'art. 39, comma 27, della

legge n. 449/97, cosa che non è stata fatta) a condizione che fosse stato raggiunto un accordo in tal senso in contrattazione decentrata. Seppure in modo non espresso tale accordo è stato annualmente raggiunto attraverso la destinazione di detti risparmi al finanziamento della contrattazione decentrata. Tali economie, per l'anno 1998, ammontavano a € 2.367,88.

Da notare come in virtù della disposizione di cui al CCNL 1.4.99 che stiamo esaminando questo valore viene consolidato all'interno del fondo come una sorta di *una tantum* mentre i risparmi da tempo parziale che si verificheranno negli anni dal 1999 saranno volta per volta inseriti nel fondo, come vedremo, ai sensi della lettera e) dell'art. 15, comma 1 di cui sopra.

- la quota parte delle risorse di cui alla lettera a) dello stesso art. 31, comma 2, già destinate al personale delle ex qualifiche VII ed VIII che risulti incaricato delle funzioni dell'area delle posizioni organizzative calcolata in proporzione al numero dei dipendenti interessati.

Questa seconda disposizione consente di inserire nel fondo una quota pari allo straordinario del personale delle ex qualifiche VII ed VIII incaricato di posizione organizzativa, tale quota è da calcolare "in proporzione al numero dei dipendenti interessati", cioè non è data da quanto percepito da questi dipendenti prima di essere incaricati di P.O. ma è data da una proporzione tra numero di dipendenti interessati rispetto a tutto il personale e consistenza complessiva del fondo dello straordinario. Dato che nell'art. 15, per questo specifico caso, non è indicato un anno di riferimento si potrebbe considerare sia il 1998, anno di riferimento per l'ammontare dei fondi indicati alla lett. a) dello stesso articolo, sia il 1999, anno di decorrenza delle nuove disposizioni sul fondo. In sede di ricostruzione si è optato per fare riferimento all'anno 1999.

Il valore risulta essere:

€ 34.950,36

Dalla lettura del contratto emerge che detto valore viene "storicizzato", cioè non è suscettibile di mutare al variare del numero di posizioni organizzative.

A questo punto, sempre con riferimento al fondo del 1999, proseguiamo a esaminare le restanti disposizioni contenute nell'art. 15 del CCNL 1.4.99 in ordine di lettera indicata dal contratto e quindi riferibile alla parte stabile o variabile di volta in volta.

Art. 15, comma 1, lett. e):

Secondo la lettera e) confluiscono nel fondo "le economie conseguenti alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale ai sensi e nei limiti dell'art. 1, comma 57 e seguenti della legge n. 662/1996 e successive integrazioni e modificazioni". La norma contempla i risparmi prodotti dal passaggio di personale da tempo pieno a tempo parziale che, in base alla disposizione di legge richiamata dal CCNL, potevano confluire nel fondo in misura pari al 20% del totale. Questo valore, a differenza di quello richiamato dalla lettera a) dell'art. 15, comma 1, non è destinato a storicizzarsi ma deve essere ricalcolato ogni anno in base alle effettive economie realizzate nel medesimo anno o nell'anno precedente a seconda dell'impostazione scelta dall'amministrazione rispetto alla gestione del fondo.

In questo caso le economie, in quanto prevedibili già a inizio anno sono state inserite nei fondi ricostruiti nell'anno in cui si sono prodotte. In ogni caso con decorrenza dall'entrata in vigore del D.L. n. 112/2008 questa disposizione non trova più applicazione.

Art. 15, comma 1, lett. g):

In base alla lettera g) confluiscono annualmente nel fondo tutte le risorse già destinate, **per l'anno 1998**, al pagamento del livello economico differenziato al personale in servizio, nella misura corrispondente alle percentuali previste dal CCNL del 16.7.1996. Tale valore è "storicizzato" ed è destinato al pagamento del LED del personale che ne gode mentre alla cessazione di detto personale, contribuisce al finanziamento del fondo. Questo valore è dunque definitivamente acquisito al fondo. Il valore è pertanto quello del Led attribuito fino all'anno 1998, pari a € 242.404,40 nell'anno 1999; dall'anno 2000 e fino al 2003 la cifra subisce una decurtazione per contenzioso con il personale interessato ed è pari a € 236.703,89; dal 2004 ad oggi la cifra si riepanda a seguito di sentenza del giudice del lavoro a favore dei soggetti interessati arrivando stabilmente alla somma di € **250.482,00**. Nell'anno 2000, a seguito di trasferimento di funzioni e di personale c.d. ATA allo Stato, si produce una legittima riduzione della voce in analisi pari ad € 4.252,51

Anche questo valore in base al disposto contrattuale si "storicizza".

Art. 15, comma 1, lett. h):

Anche le risorse destinate alla corresponsione della indennità di L. 1.500.000 di cui all'art. 37, comma 4, del CCNL del 6.7.1995, cioè all'indennità di direzione e di staff prevista per il personale

del VIII qualifica funzionale. Tali risorse sono definitivamente acquisite al fondo e finanziano detta indennità nei confronti del personale che ne abbia diritto cioè, come chiarito dall'ARAN, che ne beneficiava al 1.4.99, salvo che a detto personale sia stata attribuita la posizione organizzativa. In caso di cessazione di questo personale, o di attribuzione della P.O., le somme restano sul fondo. Il valore è stato determinato annualmente nelle schede dei fondi.

Art. 15, comma 1, lett. j):

Questa lettera prevede un incremento pari allo 0,52 % del monte salari dell'anno 1997, esclusa la quota relativa alla dirigenza, con decorrenza dal 31.12.1999 ed a valere per l'anno successivo, dunque dal 2000. La disposizione nel prevedere la sua applicabilità dal 2000 entra in conflitto con quanto indicato dal comma 1 dell'articolo che afferma che il fondo viene costituito dal 1.1.99. Si sarebbe quindi potuto, a parere dell'ufficio, anche applicare l'incremento dal fondo 1999, cosa che a suo tempo non era stata fatta probabilmente per una scelta prudenziale. In ogni caso allo stato attuale, dato che la consistenza del fondo 1999 ricostruito non crea problemi rispetto a quanto spesa a valere su tale fondo, l'inserimento non è di alcuna utilità. Si quindi provveduto ad applicarlo dal 2000 previo calcolo del monte salari 1997. Anche questo valore è comunque storicizzato dall'anno del suo inserimento sul fondo.

Art. 15, comma 1, lett. k):

La disposizione consente, e impone, di inserire sul fondo le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione di prestazioni o di risultati del personale. L'art. 4 del CCNL 5.10.01 ha chiarito che la disciplina dell'art. 15, comma 1, lett. k) del CCNL dell'1.4.1999, ricomprende sia le risorse derivanti dalla applicazione dell'art. 3, comma 57 della legge n. 662 del 1996 e dall'art. 59, comma 1, lett. p) del D. Lgs.n.446 del 1997 (recupero evasione ICI), sia le ulteriori risorse correlate agli effetti applicativi dell'art. 12, comma 1, lett. b) del D.L. n. 437 del 1996, convertito nella legge n. 556 del 1996. Ad ogni modo per l'inserimento sul fondo è necessario e sufficiente che la specifica disposizione, anche regionale, preveda che determinate risorse siano destinabili alle finalità indicate dalla norma contrattuale.

Le risorse per incentivazione della progettazione interna, per il recupero dell'evasione ICI e per le indagini Istat, sono risultate inserite sui fondi, in misura stimata dagli uffici, soprattutto per quanto riguarda la progettazione interna, dal 1999 ad oggi. Si rammenta che tali risorse, essendo comunque



destinate a specifiche finalità e a specifiche figure professionali coinvolte in tali finalità, non incidono sul fondo se non in maniera virtuale (non potendosi in alcun modo recuperare eventuali economie), le poste inserite, non a caso, costituiscono, contemporaneamente, un'entrata ed un'uscita dal fondo.

In ogni caso vale la pena di sottolineare come per il futuro sarebbe opportuno concordare con le strutture comunali interessate dei meccanismi tali da monitorare in maniera più efficace tali risorse all'interno del fondo.

Art. 15, comma 1, lett. m):

In base a questa lettera, che contempla gli eventuali risparmi derivanti dalla applicazione della disciplina dello straordinario di cui all'art.14, l'amministrazione ha inserito, solo nell'anno 2006, le "economie" realizzate sul fondo per lo straordinario derivanti dagli anni precedenti, intendendo per tali la differenza tra stanziamento iniziale e totale della spesa.

Si noti che dal 2004 questi valori entrano a far parte delle risorse variabili poiché, appunto, tali. Si deve però evidenziare che la norma, letta alla luce del parere ARAN 499-15B10 pare consentire due opzioni.

- Stabile riduzione del fondo dello straordinario, a seguito della verifica prevista dall'art.14, comma 3, e della conseguente adozione di interventi organizzativi di razionalizzazione dei servizi, con conseguente inserimento dei risparmi nella parte stabile del fondo;
- valutazione anno per anno delle effettive esigenze organizzative con conseguente accantonamento periodico, anno per anno, e non stabile dei risparmi.

Dalle indicazioni degli uffici e dall'inserimento di tale somma nella parte variabile, si desume che si è ritenuto, per ragioni di opportunità, di operare nel secondo senso.

La precisazione pare necessaria per chiarire che lo scopo della disposizione contrattuale non è necessariamente quello di storicizzare sul fondo le riduzioni stabili del fondo dello straordinario.

Art. 14, comma 4, CCNL 1.4.99:

Il CCNL 1.4.99 prevede anche l'inserimento sul fondo, come valore storicizzato, dell'abbattimento del 3% delle risorse destinate allo straordinario prescritto dal medesimo art. 14, tale abbattimento è stato quantificato, rispetto allo straordinario del 1999, in € 3.118,18. I dati analitici sono agli atti dell'ufficio.

4.2 Esame delle principali voci di alimentazione dei fondi 2000-2008.

Una volta operata la ricostruzione del fondo 1999, si è, come detto, costruito correttamente il nucleo fondamentale delle risorse stabili a disposizione del Comune. La ricostruzione dei fondi successivi, infatti, ricomprende la quota storica del 1999 più gli incrementi derivanti dalle disposizioni contrattuali sopravvenute.

Rispetto alle voci alimentative della parte stabile del fondo delle risorse decentrate, queste subiscono incrementi solo in seguito all'applicazione dei contratti nazionali collettivi al momento del loro rinnovo. Di solito i rinnovi contrattuali dipendono dalla sussistenza di determinati parametri economico-finanziari da parte dell'ente. Il Comune di Ragusa, come si rileva dallo schema allegato, ha puntualmente applicato gli incrementi contrattuali precedenti avendo certificato e sostenuto di aver rispettato i parametri imposti dal contratto nazionale.

Per quanto concerne l'incremento relativo all'applicazione del CCNL siglato l'11.4.2008, articolo 8, comma 2 si fa presente che tale incremento è possibile al sussistere di tre parametri economico-finanziari precisi: 1) rispetto delle norme del Patto di Stabilità dell'anno; 2) il rispetto dell'articolo 1, comma 557, della legge n. 296/2006 in tema di obbligo di riduzione della spesa di personale rispetto all'anno precedente e 3) rispetto del parametro di incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti non superiore al 39%. Il Comune di Ragusa in virtù dell'articolo 1, comma 386, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, è esentato dal rispetto del patto di stabilità in quanto recita la norma *"E' prorogata per l'anno 2008 l'esclusione dal rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, già prevista per gli anni 2006 e 2007 dall'articolo 1, comma 689, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, per gli enti locali per i quali negli anni 2004 e 2005, anche per frazione di anno, l'organo consiliare è stato commissariato ai sensi degli articoli 141 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 267/2000"*. Un aspetto importante che si rileva dall'articolo 1, comma 368, appena citato, è che nell'escludere i comuni commissariati dal rispetto delle regole del patto di stabilità interno, rimarca l'esigenza di una gestione rigorosa delle spese per il personale rinviando all'applicazione dell'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006. Nella sostanza, l'attenzione volta ai predetti comuni di rientrare gradualmente nelle logiche vincolistiche di bilancio dettate dal patto di stabilità interno, incontra un limite nella necessità di garantire che sul fronte spese del personale sia seguito un indirizzo univoco di contenimento delle stesse, secondo quanto indicato dal testo del comma 557 legge 296/2006, che prevede l'obbligo di ridurre le spese di personale, riferite all'anno precedente, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche. Un secondo aspetto che merita attenzione è dato dalla possibilità di deroga

introdotta dall'articolo 3, comma 120, della legge 244/2007 che integra il citato comma 557 aprendo per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, in via eccezionale, un margine sul fronte delle politiche occupazionali, consentendo di superare il tetto di spesa del personale, relativo all'anno precedente, purchè ricorrano determinate condizioni espressamente indicate: a) è ammessa soltanto ai sensi dell'articolo 19, comma 8, della legge 448/2001; b) restano fermi i vincoli fissati dal patto per l'esercizio in corso, quindi per il 2008; c) l'ente deve aver rispettato il patto negli ultimi 3 anni; d) il volume complessivo della spesa di personale in servizio non deve essere superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario; e) il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non deve essere superiore a quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto. Nè deriva, in virtù dei canoni di non contraddittorietà, di coerenza e di razionalità che sono alla base dell'interpretazione delle leggi, che agli enti commissariati si possa applicare il testo del comma 557, come modificato dalla legge finanziaria del 2008, tenendo conto che il rispetto dei vincoli posti per quanto riguarda il patto di stabilità interno relativo al triennio (lett.c) si considera come se non esistesse per gli anni 2006 e 2007, articolo 1, comma 689 della legge 296/2006 e per l'anno 2005 in base alla circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 8/2006. Per l'anno 2008 (lett.b), gli organi competenti, pur in assenza di un obbligo al rispetto del patto, dovranno adottare soluzioni finanziarie oculate, che si avvicinano il più possibile ai vincoli posti dal patto medesimo, per rispondere in maniera adeguata alla ratio della norma che subordina la deroga ad uno spirito di coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Rimangono fermi, invece, i vincoli posti alle lettere d) ed e).

La nota Aran pervenuta al Comune di Ragusa in data 1/12/2008 fornisce utili approfondimenti circa la portata della normativa contrattuale di cui all'articolo 8, comma 2, CCNL 11.04.2008, chiarendo che la verifica della sussistenza dei parametri richiesti deve essere effettuata con riferimento al bilancio a consuntivo relativo all'anno 2007. Per cui al 31.12.2007 deve essere verificato il rispetto del patto di stabilità interno, il rispetto dell'obbligo derivante dall'articolo 1 del comma 557 ed il rispetto del vincolo contrattuale del massimo d'incidenza del 39% delle spese di personale sulle entrate correnti.

Dalla lettura delle norme sopra richiamate e dei pareri espressi dal Ministero dell'Interno in data 9/10/2008, e dell'Aran in data 28/10/2008, in risposta ad un quesito formulato dal Comune stesso in ordine all'applicazione dell'articolo 8, comma 2, CCNL 11.04.2008 si può sostenere che se il comune al 31.12.2007 ha rispettato, anche se non tenuto al pieno rispetto del patto di stabilità in quanto ente commissariato, i parametri dettati dalla norma contrattuale art. 8, c.2, e cioè rispetto dei parametri relativamente alle spese di personale che, in regime di deroga, si legano ai parametri

Indicati dall'articolo 3, comma 120 della legge finanziaria per il 2008 (quantomeno le lettere d ed e dello stesso: d) volume complessivo della spesa per il personale in servizio non superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di non deficitarietà ed e) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto), allora può procedere all'incremento. Ribadendo che l'incremento in parola incide sulle risorse stabili e quindi si consolida negli anni successivi, si raccomanda una particolare oculatezza nell'applicare la norma verificando i limiti e gli effetti del patto di stabilità, delle spese di personale per l'anno di riferimento 2008 e l'anno corrente 2009, al fine di evitare sforamenti e superamenti dei limiti imposti dalla norme di legge e contrattuali, come sopra evidenziato.

Si ritiene comunque necessario illustrare in dettaglio alcune modalità di alimentazione dei fondi successivi di cui ci si è avvalsi in quanto non derivanti da un "automatica" applicazione di disposizioni contrattuali quali quelle che contemplano incrementi legati ad un semplice calcolo matematico e/o alla verifica di condizioni oggettive.

In questa fase riteniamo di ricordare come a partire dal 2004 opera il nuovo regime che differenzia risorse stabili e risorse variabili.

Applicazione delle dichiarazioni congiunte n. 14 del CCNL 22.1.04 e n. 4 del CCNL 9.5.06.

Con la dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL 22.1.04 è stato dalle parti riconosciuto un importante principio⁵ secondo cui "l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal [presente] CCNL al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall'esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL medesimo e quindi è anch'esso a carico dei bilanci degli enti". Ciò non si traduce, come a

⁵ "Con riferimento alla disciplina dell'art. 29, comma 2, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall'esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL medesimo e quindi è anch'esso a carico dei bilanci degli enti.

Questo incremento specifico deve essere inteso, più chiaramente, come differenza tra l'incremento stipendiale attribuito, ad esempio, al lavoratore in posizione C3, rispetto a quello riconosciuto al lavoratore in C1. Lo stesso differenziale retributivo, (C3 meno C1 corrisponde alla differenza tra € 81,09 mensili ed € 77,11 mensili ed è pari ad € 3,98 mensili e a € 47,76 annui, cui deve sempre aggiungersi la quota di tredicesima mensilità) naturalmente, si traduce, in pratica, in una corrispondente rideterminazione dell'importo già in godimento a titolo di progressione economica; come ulteriore conseguenza questo stesso importo determina anche un altrettanto corrispondente aumento del "fondo per le progressioni economiche orizzontali" di cui all'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999.

Per le stesse motivazioni anche i valori annui delle posizioni di sviluppo vengono rideterminate con effetto dal gennaio 2003 (comma 5, art. 29) con la conseguenza che il costo complessivo delle eventuali nuove progressioni già effettuate o che saranno effettuate con effetto da data successiva al gennaio 2003 dovrà essere calcolato tenendo presente i nuovi e più elevati valori, (cui deve aggiungersi la tredicesima mensilità) con oneri, naturalmente, a carico delle risorse decentrate stabili che subiranno un corrispondente decremento stabile".

5 volte viene erroneamente affermato, in un incremento delle risorse stabili del fondo ma, in un "riallineamento" delle stesse che, sostanzialmente, mantengono la potenzialità originaria. La logica è quella per cui gli incrementi delle retribuzioni del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo devono gravare sul bilancio dell'ente al pari di quelli del personale collocato nelle posizioni iniziali o di accesso. Di fatto per raggiungere il risultato indicato dalle parti contrattuali si è provveduto a inserire sul fondo il valore dei citati incrementi attingendo da risorse di bilancio il processo, analiticamente indicato negli atti dell'ufficio, che consiste nel calcolare la differenza tra l'incremento stipendiale di ogni posizione economica effettivamente rivestita dai dipendenti dell'ente alla data di entrata "a regime" degli incrementi stipendiali previsti dal rinnovo contrattuale e l'incremento stipendiale della relativa posizione di ingresso.

Il principio è stato successivamente ribadito dalla dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL 9.5.06⁶. In considerazione del fatto che nei successivi CCNL non vi è più traccia di tale dichiarazione alcuni hanno frettolosamente concluso nel senso della non operatività del principio per i rinnovi economici successivi.

Nell'attività ricostruttiva non si è condivisa questa conclusione che, da un lato, trascura che le dichiarazioni congiunte non rappresentano norme contrattuali ma, come nel caso di specie, semplicemente forniscono indicazioni utili per l'interpretazione e applicazione delle clausole contrattuali stesse, mentre dall'altro dimentica che alla base dell'operatività del principio esaminato non vi è la volontà delle parti cristallizzata in norma quanto il dato di fatto per cui gli incrementi stipendiali delle singole posizioni sono finanziati con le risorse nazionali del CCNL e quindi sono a carico dei bilanci degli enti al pari degli incrementi delle posizioni di accesso. Anzi, il mancato inserimento nei CCNL successivi della dichiarazione dimostra che le parti hanno ritenuto un dato acquisito il principio.

Modalità applicative degli incrementi delle risorse variabili previsti a partire dal 2004.

Ci sembra opportuno sottolineare come l'entrata a regime della distinzione tra "risorse stabili" e "variabili" abbia comportato che gli incrementi contrattuali del fondo di alimentazione del salario accessorio siano in ammontare distinto tra tali risorse.

Pur in mancanza di un'espressa previsione contrattuale si è ritenuto che gli incrementi delle risorse variabili previsti da ogni rinnovo contrattuale, proprio in quanto destinati a incrementare risorse non

⁶ "Con riferimento alla disciplina dell'art. 2, comma 1, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1,D,1) o di accesso dall'esterno (B3,D3) è finanziato con le risorse nazionali del CCNL medesimo e, quindi, è anch'esso a carico dei bilanci degli enti".

aventi carattere di certezza e stabilità, possano essere mantenuti sul fondo solo per l'anno di valenza indicato dal CCNL stesso. Correttamente il Comune di Ragusa, nell'anno 2006, in applicazione dell'articolo 4, c.2, del CCNL del 9.5.2006 ha provveduto ad adottare l'incremento pari allo 0.7% del monte salari dell'anno 2003 a condizione che la spesa di personale per quell'anno fosse non superiore al 25% delle entrate correnti. L'incremento è pari ad € 56.458,66.

Per l'anno 2008, al contrario, avendo superato i limiti imposti dall'articolo 8, comma 3, del CCNL dell'11.4.2008, incidenza della spesa di personale sulle entrate correnti tra un valore minimo del 25% ed un valore massimo del 32% oltre al non rispetto del Patto di stabilità (anche se non soggetto formalmente in quanto ente commissariato) non si è proceduto con l'incremento previsto.

