

LA COSTRUZIONE DELLE RISORSE DECENTRATE

Valutazione delle ipotesi di incremento previste dal CCNL

(a cura di Domenico di Cocco)

La vigente disciplina dei contratti collettivi di lavoro del comparto del personale delle regioni e delle autonomie locali, affida alla negoziazione decentrata a livello di singolo ente il compito di definire le politiche di sviluppo e di valorizzazione della professionalità dei lavoratori.

Il confronto con la delegazione sindacale, in realtà, non è semplice ed evidenzia, in genere, un duplice ordine di problemi.

Il primo riguarda i contenuti di merito e quindi le scelte che in concreto caratterizzano la disciplina locale dei diversi istituti (progressioni orizzontali, responsabilità, produttività, ecc.)
Il secondo (e sicuramente il più rilevante) attiene alla entità delle risorse disponibili per la contrattazione decentrata.

Con riferimento ai contenuti di merito, la delegazione datoriale, sulla base delle direttive ricevute dagli organi di vertice, persegue l'obiettivo di destinare le risorse disponibili al massimo sostegno possibile delle esigenze organizzative e alla doverosa tutela delle funzioni istituzionali e dei servizi agli utenti. In sintesi i servizi, le attività e i prodotti dovrebbero essere interessati da una auspicata elevazione dei livelli quantitativi e qualitativi anche (e non solo) in base ad una oculata utilizzazione degli strumenti di incentivazione economica e professionale messi a disposizione dal contratto collettivo nazionale in favore del contratto decentrato.

Questa finalità "istituzionale", condivisa solo in linea di principio anche dal sindacato, trova notevoli difficoltà ad essere effettivamente praticata nei contratti decentrati, sia per la diffusa spinta sindacale verso soluzioni caratterizzate dalla massima partecipazione dei lavoratori alla "distribuzione" del salario accessorio (anche con rivendicazione di criteri di automaticità e di uniformità), spinta motivata anche dalla limitata disponibilità di risorse decentrate ritenute assolutamente insufficienti per soddisfare tutti gli interessi in gioco.

Tali risorse hanno subito negli ultimi anni una sensibile riduzione nella parte relativa agli importi effettivamente disponibili (o spendibili) sia per gli immobilizzi derivanti dal finanziamento delle progressioni orizzontali e del fondo di retribuzione e di risultato delle PO, sia per la recente scelta del ccnl del 22.1.2004 di istituire la indennità di comparto, coprendo quasi interamente i relativi oneri con prelievi proprio dai fondi del salario accessorio di ogni ente. Questa innegabile diminuita capacità di spesa ha, tra l'altro, rafforzato la posizione del sindacato sulla impossibilità o inutilità di scelte selettive e meritocratiche in presenza di inadeguate disponibilità finanziarie.

Naturalmente anche gli enti, con senso di responsabilità, prendono atto che effettive ed efficaci politiche di sostegno della professionalità e della capacità di lavoro del personale non possono essere praticate con il necessario consenso della delegazione sindacale, senza una ragionevole capacità di spesa che consenta di "investire" su questo delicato tema, con qualche possibilità di successo.

Su questo specifico aspetto, relativo alla disponibilità delle risorse decentrate, cercheremo, pertanto, di sviluppare alcune riflessioni per verificare, in concreto, quali iniziative gli enti potrebbero correttamente porre in essere per rendere più credibili le proprie posizioni di datori di lavoro nell'ambito del tavolo negoziale in sede locale.

La nostra attenzione sarà prevalentemente rivolta alle ipotesi di incremento delle risorse decentrate di natura variabile, essendo la entità di quelle di natura stabile affidata alla applicazione di regole estremamente automatiche, fatto salvo il caso dell'incremento delle dotazioni organiche (ove consentito) di cui in ogni caso forniremo alcune specifiche indicazioni.

Ricordiamo, anzitutto, che la elencazione delle fonti di finanziamento delle risorse decentrate variabili è contenuta, in modo esaustivo, nell'art. 31, comma 3, del ccnl 22.1.2004; di queste fonti prenderemo in considerazione quelle che presentano elementi di effettivo interesse per gli enti, non solo per la loro capacità di "produrre" nuovi finanziamenti, ma anche perché consentono di mettere in evidenza la fantasia organizzativa degli enti e la loro capacità di fare innovazione.

PRIMA IPOTESI

Risorse derivanti da sponsorizzazioni, servizi a tariffa e servizi in convenzione

L'art. 15, comma 1, lett. d), nel testo di cui all'art. 4, comma 4, del ccnl 5.10.2001, prevede che gli enti possono utilizzare, in sede decentrata:

"la quota delle risorse che possono essere destinate al trattamento economico accessorio del personale nell'ambito degli introiti derivanti dalla applicazione dell'art. 43, della legge 449/1997 con particolare riferimento alle seguenti iniziative:

- 1) contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione con soggetti privati ed associazioni senza fini di lucro, per realizzare o acquisire a titolo gratuito interventi, servizi, prestazioni, beni o attività inseriti nei programmi di spesa ordinari con il conseguimento dei corrispondenti risparmi;*
- 2) convenzioni con soggetti pubblici e privati diretti a fornire ai medesimi soggetti, a titolo oneroso, consulenze e servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinari;*
- 3) contributi dell'utenza per servizi pubblici non essenziali o, comunque, per prestazioni, verso terzi paganti, non connesse a garanzia di diritti fondamentali."*

Perché la applicazione di questa disciplina (legale e contrattuale) riveste un interesse notevole per tutte le pubbliche amministrazioni?

Per i seguenti motivi:

- a) perché permette la acquisizione di nuove risorse finanziarie da destinare alla incentivazione del personale, senza gravare in alcun modo a carico dei bilanci degli enti; anzi è l'unica disciplina che consente questo innegabile vantaggioso risultato, sfruttando il "mercato" al pari di una azienda privata;
- b) perché non sussistono limiti quantitativi alla entità delle risorse, nel senso che queste potrebbero assumere anche valori molto elevati, in relazione al numero e alla qualità delle iniziative;
- c) perché la acquisizione delle risorse non è episodica ed aleatoria, ma può avere anche carattere di ripetitività nel tempo, nella misura in cui anche le iniziative degli enti risultino ripetitive e standardizzate;
- d) perché, infine, consente alla PA di risparmiare consistenti quote del proprio bilancio, da riutilizzare per ulteriori sostegni rivolti ad altre iniziative istituzionali.

La sponsorizzazione

Secondo la disciplina legislativa e contrattuale sopra richiamata si riepilogano, di seguito, i requisiti e le condizioni per una corretta iniziativa di sponsorizzazione:

- a) possono essere oggetto di sponsorizzazione gli interventi, le attività, i servizi, le prestazioni e i beni la cui acquisizione da parte degli enti sia prevista nei capitoli di bilancio concernenti le "spese ordinarie";
- b) tutti i capitoli delle spese ordinarie possono essere interessati alle sponsorizzazioni;
- c) l'eventuale positivo risultato di un procedimento di sponsorizzazione, con fornitura gratuita del bene, del servizio, ecc, produce un risparmio per l'ente che può essere pari o inferiore alla somma prevista in bilancio, a seconda che lo sponsor copra per intero o in parte la fornitura preventivata.

La prima attenzione degli enti, quindi, deve essere rivolta ad una attenta analisi del proprio bilancio per verificare con certezza quali forniture (beni, servizi, ecc) sono stati previsti nei

diversi capitoli delle spese ordinarie e per valutare, conseguentemente, quali iniziative di sponsorizzazione sembrano al momento più praticabili o più interessanti, in relazione sia alla natura della fornitura sia alla consistenza della somma stanziata in bilancio per la sua diretta acquisizione.

L'esame delle attuali condizioni del bilancio potrebbero anche far emergere la esigenza di una diversa e più stimolante impostazione del bilancio del prossimo esercizio finanziario proprio con la finalità di sostenere e valorizzare le iniziative di sponsorizzazione nei campi che potrebbero essere considerati di maggiore interesse da parte di eventuali soggetti sponsor.

Per una diversa impostazione del bilancio potrà risultare sicuramente molto utile la eventuale esperienza (positiva o negativa) acquisita attraverso le prime sperimentazioni di ricerca di soggetti sponsor.

I contenuti della sponsorizzazione: esempi

La ampia indicazione contenuta nell'art. 15, comma 1, lett. d) del ccnl 1.4.1999 consente di ipotizzare iniziative di sponsorizzazione in diversi campi:

- a) fornitura di stampati o di carta per fotocopie;
- b) fornitura di cancelleria;
- c) fornitura di macchine e di attrezzature per il funzionamento degli uffici;
- d) fornitura di arredi;
- e) gestione e implementazione del CED o della banca dati dell'ente;
- f) spese per manutenzione di impianti o di aree verdi;
- g)

Impegni dello sponsor, controprestazioni a favore dello sponsor

Il soggetto interessato alla sponsorizzazione deve impegnarsi a fornire gratuitamente il bene, il servizio, ecc. nella quantità e con i contenuti qualitativi definiti dall'ente nella sua proposta pubblica.

E' evidente che lo sponsor può essere incentivato a sopportare gli oneri della fornitura solo se valuta con interesse gli effetti positivi che ricava da questa iniziativa, sia sul piano di una maggiore visibilità e conoscenza del proprio nome (o marchio o titolo) sia sul piano del tornaconto economico derivante da un eventuale allargamento o rafforzamento del proprio mercato potenziale.

La controprestazione a favore dello sponsor potrebbe assumere aspetti conflittuali con l'ente, se non viene preventivamente regolata.

Potrebbe essere utile, a tal fine, che lo stesso ente che sollecita la sponsorizzazione fornisca in anticipo, nella sua proposta complessiva, anche le indicazioni sui contenuti e sulle modalità della controprestazione.

Ad esempio, in una fornitura gratuita di un bene potrebbe essere offerta la apposizione, sul bene medesimo, di una dicitura del tipo: "*fornitura sponsorizzata da.....*"; sarebbe utile anche una specificazione della collocazione della dicitura e dei relativi caratteri di stampa.

E' da sconsigliare, quindi, una soluzione che affida allo stesso sponsor la formulazione della richiesta di scambio, dal momento che si potrebbero creare per l'ente comprensibili problemi di valutazione e di comparazione tra più cointeressati.

Regolamento per le sponsorizzazioni

Occorre sicuramente un disciplina di dettaglio che ogni ente dovrebbe adottare mediante la approvazione di uno specifico regolamento.

Sia la disciplina legislativa che quella contrattuale, infatti, non contengono alcuna regola in ordine ai comportamenti da porre in essere anche per rispetto alla autonomia organizzativa delle diverse aree istituzionali.

I relativi contenuti potrebbero riguardare:

- a) l'impegno dell'ente a valorizzare le iniziative di sponsorizzazione;
- b) il ruolo dei documenti di programmazione nella scelta delle relative iniziative;
- c) il ruolo di indirizzo e controllo degli organi di direzione politica;
- d) le competenze dei dirigenti;
- e) le procedure ad evidenza pubblica da utilizzare;
- f) i criteri di riferimento per la delimitazione dei soggetti destinatari delle sponsorizzazioni;
- g) i criteri per definire i soggetti esclusi;
- h) le modalità di accertamento e di riutilizzo delle risorse risparmiate;
- i) le due distinte quote che vengono destinate alla incentivazione del personale e della dirigenza; possono essere indicati dei valori percentuali la cui entità potrebbe essere anche rapportata alla quantità complessiva del risparmio conseguito (maggiore è il risparmio, minore potrebbe essere la percentuale);
- j) la quota percentuale da ridestinare ad altri fini istituzionali
- k) la quota residua da considerare come economia di bilancio.

Procedura per la individuazione dello sponsor

Abbiamo già indicato, come priorità, la approvazione di un apposito atto regolamentare da parte dell'ente.

Successivamente, per ogni esercizio finanziario, potrebbero essere utili ed opportuni i seguenti adempimenti rivolti a fornire alla dirigenza le necessarie sollecitazioni ed una particolare attenzione a questa problematica:

- a) inserimento negli atti di programmazione di una specifica previsione in materia di sponsorizzazioni, ricomprendendo i relativi vantaggi economici nell'ambito dei criteri di equilibrio del bilancio;
- b) inserimento della sponsorizzazione tra gli obiettivi affidati ai singoli centri di costo (o ad alcuni di essi);
- c) formulazione di specifiche "direttive generali" da parte degli organi di vertice per indirizzare le iniziative dei dirigenti verso le aree di attività ritenute più coerenti con i fini istituzionali dell'ente; le stesse direttive potrebbero precisare che la valutazione finale dei risultati di gestione terrà conto anche di quelli derivanti dalle sponsorizzazioni attivate;
- d) affidamento al servizio di controllo interno del compito di rilevare e valutare i vantaggi acquisiti con le sponsorizzazioni.

Percorso per la attivazione delle sponsorizzazioni

Spetta naturalmente ai dirigenti dei centri di costo coinvolti nelle sponsorizzazioni in base agli atti di programmazione annuale, adottare gli atti formali necessari per soddisfare l'obiettivo affidato.

Prima di tutto occorre valutare i contenuti dei capitoli di spesa ordinaria per verificare quali risultati sono stati previsti in base alle indicazioni del bilancio; per tale adempimento potrebbe essere particolarmente utile il contributo di idee e di informazioni che potrebbe derivare dai dirigenti titolari del bilancio.

Assolutamente indispensabile, poi, appare il coinvolgimento, in tutte le iniziative, del dirigente responsabile dell'area del personale che potrebbe arricchire i contenuti del progetto di sponsorizzazione con utili specificazioni a tutela dei particolari interessi dei lavoratori secondo la disciplina legislativa e contrattuale

Emerge, quindi, l'esigenza che la dirigenza dell'ente si attivi con spirito costruttivo e collaborativi sfruttando tutte le sinergie possibili.

Particolare attenzione dovrà essere riservata alla elaborazione del capitolato speciale da utilizzare per la procedura di gara ad evidenza pubblica secondo le fonti normative vigenti in tale materia; questo documento dovrà contenere non solo le specifiche tecniche della fornitura che si intende ottenere dallo sponsor, ma anche, come sopra accennato, la controprestazione, in termini di valorizzazione dell'immagine, che l'ente è disposto ad offrire allo stesso sponsor.

La chiarezza nella individuazione completa di questi due fondamentali componenti della proposta di sponsorizzazione consente non solo una maggiore percezione da parte dei soggetti interessati ma serve anche di evitare possibili situazioni di contenzioso.

Effetti della sponsorizzazione

I risparmi effettivamente conseguiti dall'ente devono essere formalmente accertati dall'organo competente ponendo a confronto l'entità del bene conseguito a titolo gratuito rispetto alla entità che sarebbe derivata dalla utilizzazione delle somme previste nello specifico capitolo di spesa. Se il risultato corrisponde alle attese preventivate (per quantità e qualità), il risparmio sarà pari alla somma stanziata in bilancio; diversamente il valore del risparmio sarà opportunamente documentato e giustificato in misura proporzionalmente ridotta.

A questo punto si pone l'esigenza di apportare una variazione alle previsioni di spesa già inserite nel bilancio annuale; questo adempimento compete a

Le determinazioni da adottare riguardano:

- a) la assegnazione di una quota dei risparmi alle risorse decentrate variabili del personale non dirigente, nella percentuale prevista dal regolamento; una specifica assegnazione potrà riguardare anche il fondo di posizione e di risultato della dirigenza; si ipotizza, in questo caso, un aumento del capitolo di bilancio concernente il salario accessorio del personale;
- b) la riallocazione, nei pertinenti capitoli di spesa, delle somme che, in base al regolamento, tornano nella disponibilità dell'ente; possono, in tal caso, prevedersi incrementi degli interventi a favore del miglioramento dei servizi o per altre finalità istituzionali secondo l'autonomo apprezzamento del
- c) l'importo residuo, sempre nelle percentuali fissate dal regolamento, dovrà essere considerato come economia di spesa, nel rispetto della specifica previsione contenuta nell'art. 43, comma della legge 449/1997.

Utilizzazione delle somme destinate alle incentivazioni

Per il personale non dirigente, la somma acquisita a seguito delle sponsorizzazioni deve essere necessariamente inserita tra quelle soggette alla contrattazione decentrata che deve stabilire sia la relativa destinazione sia le regole per la attribuzione dei compensi al personale.

La attuale disciplina speciale in materia di compensi al personale titolare di incarico di PO (che individua analiticamente le ipotesi di erogazione oltre la retribuzione di posizione e di risultato) non consente di destinare i proventi delle sponsorizzazioni per tale categoria di lavoratori; potrebbe essere utile, in futuro, introdurre un correttivo.

Trattandosi di risorse aventi natura variabile, si può ipotizzare una naturale destinazione al fondo annuale per la produttività collettiva e individuale.

Per il personale con qualifica dirigenziale, la quota ad esso spettante entrerà a far parte, come somma una tantum, del fondo per la retribuzione e di risultato, e per la sua particolare natura di variabilità, sarà indubbiamente destinata ad implementare le somme finalizzate a premiare i risultati conseguiti.

In entrambi i casi, sembra opportuno che queste specifiche risorse siano in prevalenza rivolte ad incentivare le strutture che hanno attivato le iniziative di sponsorizzazione anche per conseguire un effetto di stimolo nei confronti dei dirigenti e delle strutture che fossero rimaste estranee.

E' sicuramente da escludere la utilizzazione dei proventi delle sponsorizzazioni (per la loro natura episodica e variabile) per il finanziamento di istituti stabili come le progressioni economiche o la retribuzione di posizione.

CONVENZIONI PER CONSULENZE E SERVIZI AGGIUNTIVI

Anche per questa tipologia di iniziative sembra opportuno definire in via preventiva alcuni criteri di comportamento, che potrebbero nel tempo trovare ulteriori implementazioni in base alla esperienza.

Quali "consulenze o servizi" potrebbero essere ipotizzati?

Molto dipende dalle condizioni organizzative dell'ente e dalla disponibilità di tecnologie e di adeguate professionalità interne disponibili ad assumere l'impegno a partecipare a forme di sperimentazione in un campo che, bisogna riconoscerlo, non ha ancora evidenziato esperienze significative o, comunque, di un certo interesse.

Potrebbe essere stimolante, in ogni caso, fare riferimento ai contenuti delle proposte che soggetti esterni rivolgono ai professionisti interni per prestazioni occasionali o per collaborazioni più impegnative.

Si può fare anche riferimento alle prestazioni che altri operatori privati attivi sul mercato, offrono ad utenti interessati per soddisfare esigenze di conoscenza, di valutazione, di ricerca, ecc.

Naturalmente si deve trattare di una attività o di un servizio che l'ente non è tenuto a fornire all'utenza nell'ambito dei propri doveri istituzionali (si parla infatti di servizi *aggiuntivi*); occorre, comunque, molta cautela e senso di responsabilità.

I campi di attività ipotizzabili potrebbero essere i seguenti, sulla base di specifiche richieste dei soggetti interessati:

- a) elaborazione di analisi, di indagini, di ricerche (anche storiche), di interesse di studiosi, di imprese, di altri enti anche pubblici;
- b) fornitura di pareri in ordine a problematiche segnalate da soggetti esterni;
- c) messa a disposizione di prestazioni professionali (legali, tecnici, informatici, statistici, ecc.)

Il regolamento adottato dall'ente dovrebbe individuare con chiarezza le diverse prestazioni che possono essere richieste dagli utenti, fornendo anche elementi di riferimento per la determinazione dei compensi.

I relativi importi, infatti, dovrebbero ricomprendere non solo il corrispettivo delle spese generali e di organizzazione, ma anche (e questo è l'aspetto più interessante) la quota di remunerazione delle "prestazioni professionali" rese dai dipendenti che hanno materialmente reso possibile il soddisfacimento della richiesta del "cliente".

L'interesse dei lavoratori dell'ente e della dirigenza è strettamente correlato alla entità di queste ultime quote, che dovrebbero essere prioritariamente destinate alla incentivazione del personale direttamente coinvolto.

CONTRIBUTI PER SERVIZI PUBBLICI NON ESSENZIALI

Siamo in presenza di un altro campo di attività ancora poco esplorato.

Valgono, anzitutto, i suggerimenti illustrati per i servizi aggiuntivi e le consulenze (necessità del regolamento, riferimento alle condizioni organizzative, disponibilità di risorse umane e di tecnologie).

Si può ritenere, peraltro, che per incentivare l'interesse del "terzi paganti" occorre definire una specie di tariffario per ciascun servizio che si ha intenzione di offrire ai richiedenti.

A tal fine possiamo ipotizzare:

- a) la riproduzione di testi o di documenti, sia per esigenze individuali che collettive;
- b) la messa a disposizione di locali per incontri, per convegni o seminari;
- c) la messa a disposizione di spazi informativi;
- d)

Anche in questo caso le singole "tariffe" dovrebbero ricomprendere non solo il costo reale dell'operazione, ma anche il valore del compenso incentivante destinato al personale che rende materialmente il servizio richiesto o che ne rende possibile la fruizione dal parte dell'utente esterno.

SECONDA IPOTESI

ART. 15, COMMA 5, DEL CCNL 1.4.1999

Caso A: incremento di risorse per miglioramento dei servizi

L'esperienza sino ad ora maturata in sede locale, pone in evidenza un notevole interesse degli enti e del sindacato per una ampia e diffusa utilizzazione di questa ipotesi di incremento delle risorse decentrate, sia pure di natura variabile.

La stessa esperienza, purtroppo, fornisce anche segnali non incoraggianti in ordine alla scarsa giustificazione di detti incrementi che molto spesso vengono decisi con spirito di liberalità o per cedimento alle rivendicazioni sindacali, senza alcuna attenzione agli interessi organizzativi degli enti e senza aver riguardo ai delicati e precari equilibri di bilancio.

Questi comportamenti permissivi o superficiali vengono, naturalmente rilevati dagli ispettori della Ragioneria Generale dello Stato, in sede di eventuale controllo, e segnalati alla Corte dei Conti.

Vediamo, quindi, di valutare i comportamenti corretti che dovrebbero adottare gli enti per dare applicazione coerente alla disciplina contrattuale.

Progetto di miglioramento dei servizi

Il contratto collettivo richiede un effettivo miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi istituzionali come giustificazione della integrazione delle risorse.

Il miglioramento, quindi, deve essere ipotizzato, realizzato e accertato.

Innanzitutto, quindi, occorre che la dirigenza dell'ente, opportunamente sollecitata dagli organi di vertice, predisponga un dettagliato progetto, all'inizio di ogni esercizio finanziario, con la individuazione di interventi concreti per migliorare la qualità e la quantità dei servizi. Le indicazioni, naturalmente, devono essere serie, credibili e, soprattutto, verificabili.

Il miglior criterio sarebbe quello di fare riferimento a precisi valori o standard che corrispondono alle condizioni attuali del livello dei servizi sui quali si intende intervenire. Lo standard, evidentemente, è riferito caso per caso ai contenuti e alle caratteristiche del prodotto, del servizio o della attività che si ha intenzione di migliorare.

Accertato lo "stato di fatto" si possono illustrare gli incrementi quantitativi e qualitativi che sono ipotizzati come obiettivo annuale, in base alle condizioni organizzative esistenti e al personale disponibile. Il conseguimento di tali obiettivi porterebbe ad una elevazione dello standard di un certo valore percentuale, corrispondente al reale nuovo livello di qualità e di quantità.

Il progetto di miglioramento dei servizi dovrebbe essere condiviso e adottato dal che lo allega alla proposta di bilancio da sottoporre alla approvazione del con la specifica indicazione della somma che viene destinata all'incremento delle risorse decentrate variabili.

Con la formale approvazione del bilancio la predetta somma è resa disponibile per la disciplina della relativa utilizzazione in sede di contrattazione decentrata.

Di anno in anno i progetti di miglioramento potrebbero essere riproposti e implementati, in modo da consentire anche una certa, ove possibile, continuità nella disponibilità di risorse per finalità di incentivazione.

Entità dell'incremento

La utilizzazione di risorse pubbliche non può essere decisa per spirito di benevolenza o di liberalità, ma deve trovare una motivata e documentata giustificazione per finalità di interesse pubblico e, quindi, per soddisfare obiettivi istituzionali.

La presenza di un progetto annuale di miglioramento dei servizi, anche di livello elevato, se può giustificare un incremento delle risorse decentrate non può consentire "qualsiasi incremento" ma solo quello la cui entità è ragionevolmente correlata alla entità del miglioramento che si vuole ottenere.

Ecco il motivo della importanza della utilizzazione di valori standard; se il miglioramento ipotizzato consente all'ente di elevare i suoi standard, ad esempio, da 100 a 120, l'incremento delle risorse decentrate dovrebbe essere di entità molto vicina alla percentuale del 20% delle risorse decentrate dell'ente; in tal modo si evitano i rischi della casualità o della eccessiva discrezionalità che, proprio perché eccessiva, si può trasformare in arbitrio.

Utilizzo delle risorse: procedimento e condizioni

Come tutte le risorse decentrate, anche quelle derivanti dalla applicazione dell'art. 15, comma 5 del ccnl del 1999, devono essere soggette alla disciplina della contrattazione decentrata che ne dovrà indicare la destinazione, in relazione alla natura variabile e forse anche episodica delle relative somme.

Sembra opportuno, pertanto, ipotizzare una utilizzazione per premiare la produttività individuale e collettiva dei lavoratori, andando così ad integrare gli importi già destinati a tale specifica finalità in base alle "ordinarie" disponibilità della contrattazione decentrata.

Potrebbero a tal fine interessati anche soltanto i lavoratori che prestano la loro attività nei servizi coinvolti nel processo di miglioramento, ove il relativo progetto sia stato predisposto non con riferimento all'intero assetto organizzativo dell'ente.

Questa destinazione alla produttività sembra la più coerente con le motivazioni che sono alla base della messa a disposizione delle nuove risorse in quanto è da ritenere che le stesse, pur inserite nel bilancio annuale, possano essere concretamente utilizzate e spese solo previo accertamento dell'effettivo conseguimento degli obiettivi di miglioramento prefissati.

Si deve infatti realizzare quello "scambio virtuoso" che è alla base della disciplina del contratto collettivo che intende, in sintesi, consentire veri e propri "investimenti sull'organizzazione" legittimando un aumento di oneri a carico dei bilanci in cambio di una maggiore produttività del personale a parità di condizioni organizzative e, quindi, senza incrementi di risorse umane.

Tale accertamento spetta al servizio di controllo interno che dovrà fornire una propria formale attestazione; obiettivi parzialmente conseguiti potrebbero anche consentire una proporzionale utilizzazione delle somme stanziare, purché siano consistenti e apprezzabili nei loro effetti comunque positivi.

ART. 15, COMMA 5, CCNL 1.4.1999
Caso Bi: incremento di risorse stabili

La disciplina contrattuale sopra esaminata, prende in considerazione anche il caso in cui il livello qualitativo e quantitativo dei servizi venga realizzato mediante incremento della dotazione organica finalizzata alla acquisizione dei nuovi lavoratori destinati a rendere le nuove prestazioni.

Si richiede, quindi:

- a) la approvazione di una variazione in aumento alla dotazione organica;
- b) la assunzione di nuovi lavoratori corrispondenti ai posti di nuova istituzione e in numero, quindi, superiore a quelli corrispondenti alla previgente dotazione.

In questo caso, quindi, il miglioramento dei servizi non deriva da un maggiore "sfruttamento" delle condizioni organizzative in atto, ma da un sostanziale incremento della forza lavoro cui deve essere necessariamente correlato un incremento delle risorse decentrate.

Diversamente si sarebbe creata una condizione in base alla quale i lavoratori di nuova assunzione avrebbero sottratto risorse a quelli già in servizio, con effetti inaccettabili sotto ogni punto di vista.

Le nuove assunzioni che di anno in anno gli enti realizzano, nell'ambito della dotazione organica stabilizzata e/o in relazione ai posti che si rendono vacanti a seguito delle cessazioni dal servizio per qualsiasi causale, non sono utili per giustificare un incremento di risorse decentrate stabili ai sensi dell'art. 15, comma 5; sino a copertura dei posti relativi alla dotazione organica precedente, le risorse stabili non possono essere aumentate.

Occorre anche tener conto che negli ultimi quattro anni, le disposizioni delle leggi finanziarie hanno introdotto pesanti vincoli in materia di assunzioni del personale delle pubbliche amministrazioni, limitando anche gli oneri relativi alla dotazione organica; per questo motivo si può affermare che non esistono le condizioni, al momento, per ipotizzare una corretta applicazione della citata disciplina contrattuale; semmai occorrerà attendere un allentamento dei divieti legislativi che, sembra, non si verificheranno almeno per il prossimo triennio (*vedi legge n.311 del 2004, finanziaria 2005*)

Incrementi di organico per trasferimento di funzioni

Neanche la acquisizione di nuovo personale a seguito dei trasferimenti di risorse e di competenze in base al processo di decentramento e delega di funzioni dallo Stato o dalle Regioni al sistema delle autonomie funzionali e locali, può legittimare la applicazione della disciplina dell'art. 15, comma 5.

In tal caso, infatti, le risorse decentrate stabili dovrebbero essere automaticamente incrementate utilizzando le risorse trasferite ai singoli enti a seguito del trasferimento di funzioni, per la quota relativa proprio al salario accessorio; la specifica e corretta disciplina contrattuale di riferimento è diversa e corrisponde, più precisamente, all'art. 15, comma 1, lett.l).

E' evidente che in questo caso non si può nuovamente intervenire con ulteriori oneri a carico del bilancio; per la stessa motivazione non si giustifica affatto una duplice fonte di finanziamento.

Quantificazione e utilizzazione degli incrementi stabili

Ove si dovessero realizzare le condizioni normative per effettivi incrementi di organico e delle conseguenti nuove assunzioni, la entità dell'incremento delle risorse decentrate stabili non può che essere strettamente correlata al numero dei nuovi assunti rapportato a quello del precedente organico.

Per ogni nuovo lavoratore il valore unitario di detto incremento dovrebbe corrispondere al valore medio delle risorse decentrate disponibili secondo la condizione organizzativa preesistente.

Ad esempio: se il nuovo organico è stato elevato da 100 a 110 unità, i dieci lavoratori neo assunti possono consentire un incremento di 10 importi medi delle risorse decentrate a disposizione dei lavoratori già in servizio.