

DIRIGENZA

La gestione dei fondi aziendali e loro caratteristiche

Marco Rizzato*

Quali sono e come si traducono concretamente nella realtà retributiva?

La struttura retributiva costruita con la nascita dei CCNL della dirigenza ha portato anche all'adozione di una nuova modalità retributiva per quanto attiene il riconoscimento economico di taluni istituti contrattuali, raggruppati organicamente fra loro dando origine a quelli che vengono chiamati "fondi aziendali".

I fondi del Servizio sanitario nazionale - a prescindere dal comparto di contrattazione sanitario - sono tre, ognuno dei quali spesa idealmente una parte di istituti organicamente raggruppati fra loro. Essi sono:

- fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione;
- fondo per il finanziamento del trattamento accessorio;
- fondo per il finanziamento della retribuzione di risultato.

I fondi spesano le voci ivi previste per 13 mensilità, e la loro esposizione avviene al netto degli oneri riflessi a carico dell'Azienda¹: essi sono costituiti secondo i

dettati del CCNL e sono oggetto di informazione alle OS, tuttavia le loro modalità di utilizzo sono oggetto di contrattazione essendo detta materia rimasta nell'ambito delle materie oggetto di contrattazione integrativa anche dopo l'introduzione del D.lgs. 150/2009.

La formazione dei fondi aziendali rispondeva ad esigenze di trasparenza e alla necessità di una quantificazione esatta delle risorse disponibili (e quindi dei tetti di spesa) indispensabile per la corretta gestione delle aziende. Con la loro istituzione nel 1996 è stata introdotta anche una certa flessibilità nella utilizzazione delle risorse ammettendo la possibilità di spostamenti *una tantum* di risorse tra essi ai fini di un loro riequilibrio, soprattutto a favore della corresponsione della retribuzione di posizione².

Principio fondamentale nella gestione di tali fondi è che essi debbano essere integralmente spesi, come peraltro riba-

¹Per oneri riflessi devono intendersi i contributi e le imposte cui ciascuna voce retributiva è assoggettata e tali oneri sono a carico dell'Azienda Sanitaria datore di lavoro del dirigente. Attualmente l'ammontare degli oneri a carico dell'Azienda sono così suddivisi:

- 23,80% per CPS (cassa pensione sanitari);
- 8,50% IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive);
- una quota variabile relativa all'Inail, comunque nell'ordine medio variabile fra lo 0,5% e l'1,5% secondo il profilo del dipendente e l'indice di rischiosità dell'Azienda calcolato dall'Inail sulla base statistica delle denunce di infortunio;
- per le voci soggette e componenti la quota "A" di pensione il 2,88% per l'INADEL finalizzato alla c.d. "liquidazione".

²S. Dragonetti, "Il personale delle aziende sanitarie", seconda edizione, pagg. 654, 655.

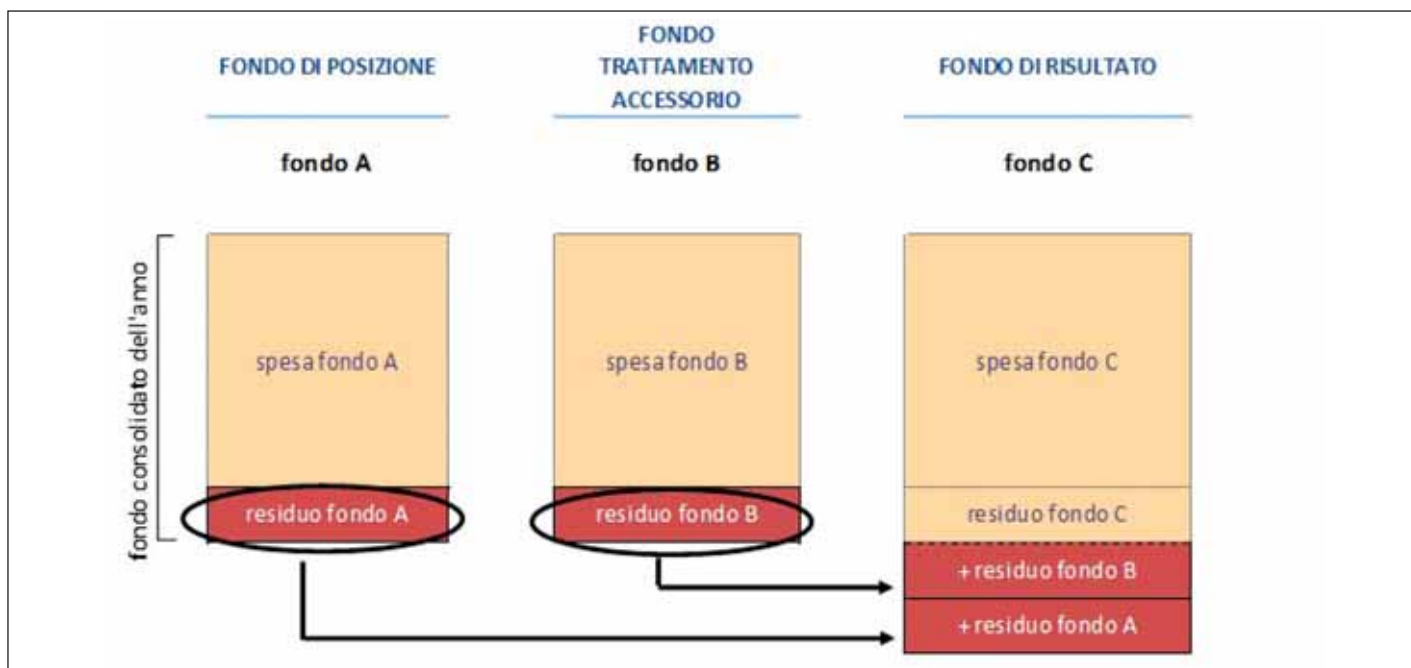


Figura 1. Forme di strutture diossine, furani e policlorobifenili.

dito negli articoli costitutivi di tali risorse sin dal CCNL 5.12.1996 e che «eventuali risorse che a consuntivo risultassero ancora disponibili nel citato fondo annuale sono temporaneamente utilizzate nel fondo per la retribuzione di risultato relativo al medesimo anno e, quindi, riassegnate al fondo [omissis] a decorrere dall'esercizio finanziario dell'anno successivo»³.

Come si può ben desumere dalla metodica di utilizzo dei fondi aziendali emerge da essa la caratteristica di “permeabilità” fra gli stessi, ovvero il loro temporaneo spostamento – per le somme non utilizzate nell’anno – al fondo per la retribuzione di risultato, ritornando le stesse l’anno successivo a ricostituire il valore consolidato del fondo di origine (figura 1).

Va inoltre evidenziato un principio non scritto che si desume dall’obbligo

della piena utilizzazione dei fondi, ovvero quello della loro salvaguardia nel senso che essi non possono essere utilizzati per ripianare i debiti dell’Azienda in quanto sono stati formati da risorse contrattuali a destinazione vincolata: l’eventuale utilizzo in tal senso potrebbe ricadere nell’ambito del reato di distrazione di fondi (art. 316 bis C.p.⁴) in quanto viene meno la conformità dell’uso del denaro pubblico rispetto ai criteri di buona amministrazione che nel concreto si traduce nella tutela del risultato in vista del quale contributi, finanziamenti o sovvenzioni sono stati concessi.

Possiamo ora valutare nel dettaglio le voci che ciascuno dei fondi è chiamato a spendere cercando di capire poi come esse in concreto si traducono nella realtà retributiva del dirigente.

Fondo di posizione

Il fondo per la retribuzione di posizione, fondo per antonomasia data l’importanza e l’ammontare delle cifre in gioco rispetto il fondo accessorio e di risultato, è utilizzato per il riconoscimento economico delle seguenti voci:

- indennità di sostituzione;
- indennità di incarico di struttura complessa;
- indennità di specificità medica;
- indennità di specifico trattamento;
- indennità di specificità veterinaria;
- retribuzione di posizione fissa CCNL;
- retribuzione di posizione minima unificata;
- retribuzione di posizione variabile CCNL;
- retribuzione di posizione variabile aziendale;
- retribuzione di posizione differenza sui minimi (variabile aziendale).

³Si veda ad es. l’Art. 60, comma 4 del CCNL 5.12.1996 I biennio economico e l’Art. 50, comma 4 del CCNL 8.6.2000 I biennio economico: norme esplicitamente richiamate nei successivi CCNL.

⁴L’art. 316 bis c.p. tutela l’interesse dello Stato o di altro Ente pubblico o delle Comunità europee al corretto impiego degli strumenti di sostegno alle attività economiche di pubblico interesse (Pagliaro, A., Principi di diritto penale, pt. spec., Delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., Milano, 2000, 94; altresì, Pisa, P., Commento alla L. 26 aprile 1990, n. 86, in Legisl. pen., 1990, 280). La suindicata correttezza deve risultare dalla conformità dell’uso del denaro pubblico rispetto ai criteri di buona amministrazione e che nella situazione concreta si traduce nella tutela del risultato in vista del quale contributi, finanziamenti o sovvenzioni sono stati concessi. Si è, pertanto, coerentemente evidenziato come l’interruzione del nesso teleologico tra la destinazione indicata nella norma istitutiva del finanziamento e la condotta dell’agente integra il tipo delittuoso, in quanto, si traduce in una frustrazione dell’interesse sotteso al finanziamento (Benussi, C., Note sul delitto di malversazione ai danni dello Stato, in Riv. trim. dir. pen. econ., 1997, 1042 ss.).

Tabella 1. Definizione delle risorse, quadriennio 2006-2009. In grigio sono state indicate le caselle relative agli anni non interessati dalle singole variazioni del fondo.

Quadriennio 2006-2009

DESCRIZIONE VOCI	2006	2007	2008	2009
Fondo consolidato dirigenza medica e veterinaria	0,00	0,00	0,00	0,00
Risorse derivanti dagli assegni personali di cui agli articoli 38c 5 e 43 comma 2 e 3 per i dirigenti con cessato servizio (art. 50c.2 lett. d) CCNL 1998-2001 I biennio economico.	0,00	0,00	0,00	0,00
Consolidamento della RIA per ogni dirigente con cessato servizio (art. 9 c.3 CCNL 8.6.2000, II biennio economico) al netto della RIA riconosciuta al personale entrato in servizio	0,00	0,00	0,00	0,00
Incremento posizione dirigenti medici a rapporto di lavoro esclusivo (art. 10 comma 3 CCNL 5.7.2006 biennio economico 2004-2005)	0,00			
Incremento posizione dirigenti veterinari a rapporto di lavoro esclusivo (art. 10 comma 3 CCNL 5.7.2006 biennio economico 2004-2005)	0,00			
Incremento pari a € 3,00 mensili per 13,00 mesi per ciascun dirigente in servizio al 31.12.2000 art. 11 CCNL 5.7.2006 biennio economico 2004-2005)	0,00			
Incremento posizione dirigenti (art. 24 comma 2 CCNL 17.10.2008 biennio economico 2006-2007)		0,00		
Incremento posizione dirigenti medici a rapporto di lavoro esclusivo (art. 9 comma 2 CCNL 6.5.2010 biennio economico 2008-2009)		0,00		0,00
Incremento pari a 215,80 annui lordi per ogni dirigente medico e veterinario in servizio al 31.12.2007 (art. 9 comma 3 CCNL 6.5.2010 biennio economico 2008-2009)		0,00		0,00
Finanziamento dei fondi per incremento delle dotazioni organiche o dei servizi (art. 53 CCNL 8.6.2000 I biennio economico)	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE FONDO CONSOLIDATO DELL'ANNO	-	-	-	-

Limitandoci alla costruzione del fondo in questione per il solo quadriennio 2006-2009 e il periodo 2010-2014 unitamente alle intervenute normative in materia, la definizione delle risorse può essere sinteticamente riassunta nella tabella 1.

Fondo per il trattamento accessorio

Il fondo per il trattamento accessorio (tabella 2) è utilizzato per il riconoscimento economico delle seguenti voci:

- lavoro straordinario;
- indennità di Polizia giudiziaria;
- indennità di servizio notturno;
- indennità guardia notturna;
- indennità di servizio festivo;
- indennità di rischio radiologico/ind. prof.le specifica;

- indennità profilassi antitubercolare;
- indennità di pronta disponibilità.

Fondo per la retribuzione di risultato

Il fondo per la retribuzione di risultato spende la retribuzione di risultato ed eventualmente l'indennità di sostituzione alternativamente al fondo di posizione essendo l'unica voce imputabile ad entrambi i fondi secondo la scelta dell'Azienda (tabella 2).

Il quadriennio 2006-2009 proposto non è casuale in quanto dal 2010 le intervenute normative in termini di limitazione alla crescita dei fondi hanno imposto un mantenimento del loro *quantum* economico che potremo apprezzare nel seguito dell'esposizione. Avuto riguardo alla composi-

zione di ciascun fondo è opportuno analizzare il peso percentuale di ciascuno di essi nella composizione della retribuzione del dirigente, con la precisazione che i valori percentuali espressi sono frutto appunto di una media che potrebbe differire sensibilmente dalle singole situazioni che sono il frutto della storia economica di ciascun dirigente.

Come si può osservare, i valori medi estrapolati da un significativo campione di dirigenti, è possibile osservare, in figura 2, come circa il 40% del costo complessivo di un dirigente viene speso dai fondi aziendali, mentre il rimanente 60% rappresenta le voci di spesa spese dal bilancio (tipicamente lo stipendio base, l'indennità di esclusività, la RIA ove acquisita, ecc.).

Tabella 2. Fondo per il trattamento accessorio, quadriennio 2006-2009.

Quadriennio 2006-2009				
DESCRIZIONE VOCI	2006	2007	2008	2009
Fondo consolidato anno n. 1	0,00	0,00	0,00	0,00
Incremento mensile pari a € 18,91 per 13 mesi per ciascun dirigente veterinario in servizio al 31.12.2003 (art. 12 comma 3 CCNL 05.07.2006)	0,00			
Incremento mensile pari a € 112,25 per ciascun dirigente veterinario in servizio al 31.12.2005 (art. 26, comma 2, primo capoverso CCNL 17.10.2008)		0,00		
Incremento mensile pari a € 208,45 per ciascun dirigente veterinario in servizio al 31.12.2005 (art. 26, comma 2, secondo capoverso CCNL 17.10.2008). Tale importo assorbe e contiene l'incremento previsto per il 2007. L'incremento da consolidare è quindi pari a € 96,21 (208,45-112,25) x n. dirigenti veterinari in servizio al 31.12.2005.			0,00	
Incremento mensile pari a € 145,70 annui per ciascun dirigente veterinario in servizio al 31.12.2007 (art. 11, comma 2 CCNL 06.05.2010)				0,00
Finanziamento dei fondi per incremento delle dotazioni organiche o dei servizi (art. 53 CCNL 08.05.2000, I biennio economico)	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE FONDO CONSOLIDATO DELL'ANNO	-	-	-	-
Risparmi dovuti ad accertate economie e gestioni derivanti da effettivi incrementi di produttività o di miglioramento dei servizi o di ottimizzazione delle attività (art. 52, comma 4, lett. b) CCNL 08.05.2000, I biennio economico)	0,00	0,00	0,00	0,00
Incremento derivante dall'attuazione dell'art. 43 Legge 449/1997 "Contratti di sponsorizzazione e accordi di collaborazione, convenzione con soggetti pubblici o privati, contributi dell'utenza per i servizi pubblici non essenziali e misure di incentivazione della produttività" (art. 52, comma 5, lett. a) CCNL 08.06.2000, I biennio economico)	0,00	0,00	0,00	0,00
Risorse aggiuntive derivanti da avanzi o pareggio di bilancio ovvero programmi finalizzati al raggiungimento del pareggio di bilancio sulla base del consuntivo 1997. Incremento 1% monte salari al 31.12.1997 (art. 52, comma 5, lett. b) CCNL 08.06.2000, I biennio economico)	0,00	0,00	0,00	0,00
Residuo fondo retribuzione e posizione dell'anno	0,00	0,00	0,00	0,00
Residuo fondo trattamento accessorio legato alle condizioni di lavoro dell'anno	0,00	0,00	0,00	0,00
Residuo fondo retribuzione e risultato veterinari anno precedente	0,00	0,00	0,00	0,00
INCREMENTI/DECREMENTI ANNUI	-	-	-	-
RISORSE DISPONIBILI DELL'ANNO	-	-	-	-

Ciò significa che da quanto esposto è evidente che, se il 60% dei costi sono indipendenti dalla governo del personale, gestire i fondi aziendali significa gestire le risorse umane dell'Azienda

sanitaria anche se, va detto, la quota a disposizione per la parte tipicamente incentivante rappresenta un valore minimo rispetto il costo complessivo, vanificando in parte quei

meccanismi orientati alla performance e al merito (discussione di budget, valutazioni, erogazioni differenziate) col rischio concreto di non riuscire nell'intento - seppur nobile -



Figura 2. Logica di funzionamento dei fondi.

di premiare coloro che dimostrano di essersi maggiormente adoperati per il raggiungimento del risultato finale e vanificando buona parte l'impianto valutativo.

Difficoltà e limiti applicativi

La contemporaneità della presenza dei fattori organizzativi (turni e giorni di copertura), umani (maggioranza di personale femminile) e professionali (formazione universitaria e dirigenza) determina la complessità del comparto Sanità, acuita dall'evoluzione strutturale e dal processo di aziendalizzazione.

La storia della contrattazione collettiva del settore sanitario, sin dagli anni Settanta per poi passare prima per i regolamenti contrattuali degli anni Ottanta e poi agli attuali CCNL, è evoluta notevolmente tanto nei contenuti quanto nel modello.

Essa si è sviluppata attraverso le normali fasi contrattuali producendo CCNL molto avanzati nell'ambito della PA, soprattutto nell'ambito dei temi della valutazione e sul sistema degli incarichi.

Un fenomeno significativo riscontrato relativo ai punti centrali individuati dalla contrattazione collettiva nazionale (individuazione e governo delle risorse, certezza della spesa prevista a livello nazionale, sistema degli incarichi, remunerazione adeguata del disagio e valorizzazione del merito, impegno e risultati raggiunti) avevano un'ottima base teorica contrattuale purtuttavia nella loro applicazione pratica azien-

dale hanno risentito e risentono fortemente di alcune difficoltà.

Tra le più importanti possiamo citare, fra le altre, la complessità applicativa, la carenza delle risorse disponibili, l'impreparazione dei soggetti negoziali aziendali (tanto aziendali quanto sindacali) che possono mettere in crisi il modello contrattuale se persistenti. Vediamo brevemente ciascun ambito di criticità.

Complessità applicativa

Essa deriva da due oggettive cause che sono la necessità del contratto nazionale di rispondere e di dare attuazione all'assetto normativo riguardante la materia: una tipologia riguarda ad esempio l'esclusività del rapporto di lavoro prima voluta e poi negata dal legislatore, al tempo ridotto, alla stessa funzione dirigenziale, mentre una seconda tipologia è relativa alla complessità di aver a che fare con una base contrattuale pensata per essere applicata in maniera omogenea sull'intero territorio italiano, trattando le oltre 300 Aziende sanitarie come fossero un'unica realtà aziendale e negando, come previsto fra l'altro nel dispositivo del D.lgs. 165/2001, un terzo livello di confronto regionale che potrebbe assumere in sede programmatica regionale anche scelte diverse da quelle nazionali, a volte più aderenti alle necessità regionali che potrebbero differire fra diversi territori, anche limitrofi. Tale situazione comporta l'elaborazione di testi contrattuali complessi (si veda ad esem-

pio alle oltre 150 pagine del CCNL 3.11.2005 per la normazione di un quadriennio normativo e di un solo biennio economico), in qualche caso anche contraddittori e comunque di non semplice applicazione.

Tale aspetto di complessità contrattuale nazionale tuttavia, sconta quanto detto in precedenza, ovvero una generale - salve rare eccezioni - impreparazione dei soggetti a livello aziendale: tanto più è forte l'impreparazione dei soggetti negoziali aziendali tanto più forte è la tendenza dei soggetti seduti al tavolo nazionale di normare sin nei particolari i singoli istituti contrattuali.

Carenza di risorse

Con tale locuzione si fa riferimento principalmente alle risorse disponibili per la contrattazione aziendale di secondo livello: qui, infatti, dovrebbero integrarsi le disposizioni e le risorse definite nel contratto collettivo nazionale affinché il testo nazionale risponda alle esigenze riscontrabili a livello aziendale.

Di fatto dette risorse (e le disposizioni rinviate a livello aziendale) si sono sempre più assottigliate nel corso dell'evoluzione contrattuale del comparto sanitario e tale fenomeno è avvenuto per due ordini di motivi peraltro intrinsecamente interrelati:

- un primo motivo è che la parte sindacale ha inteso sempre più operare cercando di assicurare uguali trattamenti e benefici sul territorio nazionale e fra comparti della pubblica amministra-

zione⁵, di fatto negando l'esistenza di differenze organizzative fra le diverse Aziende sanitarie del territorio nazionale sminuendo in tal modo anche la natura e le finalità della contrattazione integrativa aziendale;

- il secondo motivo, rinvenibile da parte pubblica, è relativo alle modalità applicative della contrattazione nazionale in azienda limitandosi alla mera traslazione burocratica delle norme e non propositiva tale da portare valore aggiunto integrativo attraverso la contrattazione integrativa. Ciò accade soprattutto a causa del fatto che la parte pubblica tende a ricercare la cosiddetta "pace sociale" e spesso vorrebbe poter contare su risorse da poter assegnare in maniera discrezionale, intendendosi con questa locuzione il significato di "arbitrario".

Impreparazione a livello aziendale dei dirigenti incaricati alla contrattazione decentrata

Il cambiamento strutturale voluto dal Legislatore italiano e il cui percorso è stato avviato con il D.lgs. 29/1993, più volte aggiornato nel corso degli ultimi anni ha imposto un cambio di approccio da parte dei soggetti deputati all'applicazione in sede aziendale, mediante la contrattazione aziendale del contratto nazionale in maniera più aderente alle caratteristiche e necessità della singola Azienda sanitaria. Spesso, invece, si è assistito alla mera applicazione asettica del CCNL: la soluzione

a questa criticità sta nella crescita culturale dei soggetti deputati alla negoziazione individuando inoltre un modello negoziale che obblighi gli stessi a ricercare soluzioni aziendali pur nel rispetto dei vincoli e limiti imposti a livello nazionale.

La limitazione della crescita delle risorse per via contrattuale

Anche il contratto nazionale ha di fatto limitato per propria disciplina parte della leva motivazionale e organizzativa in quanto con la sottoscrizione del CCNL 3.11.2005 è stata operata un allineamento agli allora livelli di retribuzione tabellare in essere alla generalità dei diversi comparti di contrattazione pubblici.

Tale operazione tuttavia non è stata realizzata mediante apporto di nuove risorse ad incremento del tabellare esistente bensì mediante un primo incremento delle risorse contrattuali nell'ambito della retribuzione di posizione per il biennio 2002-2003 e la successiva riduzione pro-capite di € 5.360,24 dallo stesso fondo, l'accorpamento con l'allora esistente indennità integrativa speciale e una riduzione pro-quota del fondo di risultato. Vediamo, nella figura 3, in particolare la riduzione del fondo di posizione (c.d. conglobamento).

In sostanza l'operazione di incremento del tabellare ha comportato una riduzione consistente sia di una quota del fondo di posizione sia del fondo di risultato con la conseguenza che buona parte delle risorse precedentemente de-

stinate da una parte alla contrattazione di budget per i risultati da conseguire (con la retribuzione di risultato) e la gestione dell'incarico da conferire (con la retribuzione di posizione).

La limitazione della crescita delle risorse per via legislativa

Mai come in questi ultimi anni si è assistito alla produzione di una quantità di norme legislative nell'ambito delle materie tradizionalmente deputate alla gestione attraverso i CCNL (figura 4).

La situazione economica nazionale, specie dall'anno 2008, in concomitanza con la crisi internazionale, ha imposto al nostro Paese una drastica presa di coscienza in merito alle finanze pubbliche e più in particolare alle spese per il personale delle amministrazioni dello Stato e le amministrazioni pubbliche in genere, e ciò al fine di permettere all'Italia il rispetto dei patti sottoscritti a livello europeo relativamente il rapporto deficit/Pil non superiore al 3% annuo e il percorso per arrivare al 60% nel rapporto fra debito/Pil.

• Legge 6 agosto 2008, n. 133

Le prime norme che hanno imposto una limitazione alla possibilità di integrazione a livello aziendale di parte delle risorse aziendali, ulteriori a quelle definite per la contrattazione nazionale sono rilevabili nel D.L. 112/2008, meglio noto come "Decreto Brunetta", che ha previsto all'articolo 73 che «*i risparmi di spesa derivanti dalla trasformazione dei rapporti*

⁵L'attuale strutturazione dei comparti di contrattazione, prevista dal CCNQ stipulato l'1.2.2009 per il quadriennio normativo 2006-2009, stabilisce che «*dirigenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 1, ivi compresi quelli di livello dirigenziale generale, ove previsti dai relativi ordinamenti, sono raggruppati nelle seguenti autonome aree di contrattazione collettiva*»:

- Area I: *dirigenti del comparto dei Ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute di cui all'art. 2 della Legge 120/2007;*

- Area II: *dirigenti del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali;*

- Area III: *dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto del Servizio sanitario nazionale;*

- Area IV: *dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto del Servizio sanitario nazionale;*

- Area V: *dirigenti dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale;*

- Area VI: *dirigenti dei comparti Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici, ivi compresi i professionisti del comparto Enti pubblici non economici, collocati in apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2, del D.Lgs. 165/2001;*

- Area VII: *dirigenti dei comparti Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione;*

- Area VIII: *dirigenti del comparto della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

Tale distribuzione fra aree, per effetto delle disposizioni contenute nel D.lgs. 150/2009 saranno necessariamente ridotte attraverso l'aggregazione di parte di esse: la nuova definizione è attualmente in corso di definizione ed è finalizzata all'avvio della sessione negoziale 2015-2017.

(Valori espressi in Euro)

Posizione	Retribuzione minima contrattuale 30 dicembre 2003				Parte conglobata	Posizione unica dal 31 dicembre 2003
	Parte fissa	Parte variabile	Parte variabile aziendale			
			differenze sui minimi	graduazione delle funzioni		
Dirigente di struttura complessa area chirurgica	9.352,28	4.204,47	-	5.091,75	5.360,24	8.196,51
Ex X qualificato incaricato di struttura complessa	8.876,10	3.634,30	1.046,34	5.091,75	5.360,24	7.150,16

Figura 3. Ipotesi in cui l'azienda ha proceduto alla graduazione delle funzioni, valutando la posizione interessata complessivamente in Lire 30.000.000.

di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni da tempo pieno a tempo parziale costituiscono per il 30 per cento economie di bilancio. Una quota pari al

70 per cento dei predetti risparmi è destinata, secondo le modalità ed i criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, ad incentivare la mobilità del personale

esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver provveduto ad attivare piani di mobilità e di riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa. I risparmi eventualmente non utilizzati per le predette finalità costituiscono ulteriori economie di bilancio". Con ciò è venuta meno la possibilità (più per l'area del personale del comparto che per l'area della dirigenza) di poter incrementare annualmente le risorse disponibili per la retribuzione di risultato di una quota fino al 20% dei risparmi derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo ridotto. La situazione ante e post riforma Brunetta per il part time è riassumibile come in tabella 3. È evidente la finalità della norma, ovvero quella di prevedere una prima destinazione ad incentivazione della mobilità del personale: ben poche amministrazioni si sono dotate di piani di riallocazione del personale mediante trasferimento e a ciò è conseguita una generale completa economia delle risorse derivanti dalla trasformazione del rapporto di lavoro.

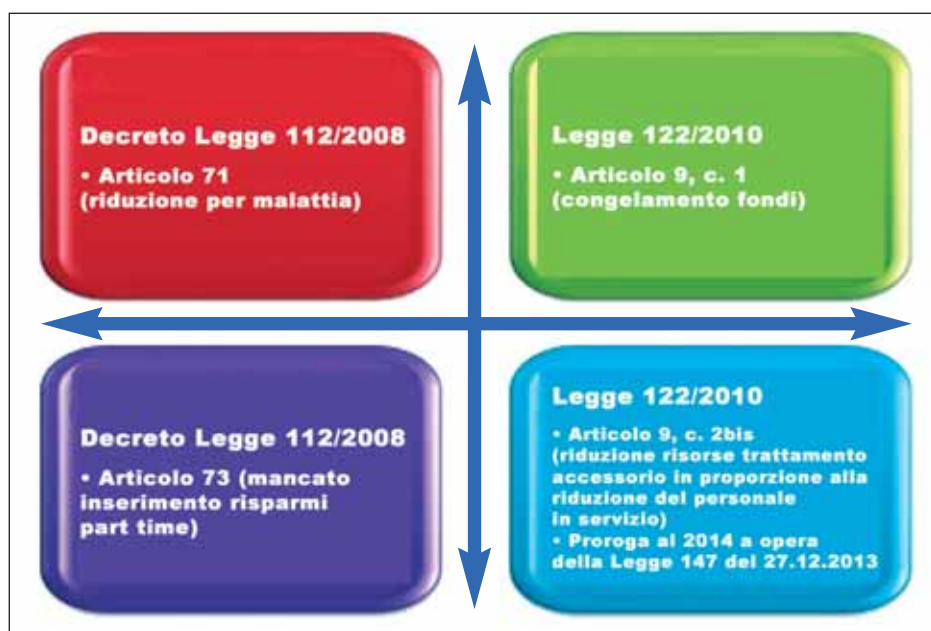


Figura 4. Norme legislative emanate nell'ambito delle materie tradizionalmente deputate alla gestione attraverso i CCNL.

Tabella 3. Articolo 59, L. 662/1996 dopo modifica dell'articolo 73. D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

Art. 59, Legge 662/1996	Art. 59, Legge 662/1996 dopo modifiche apportate dall'art. 73, DL giugno 2008, n. 112
30% economie di bilancio	30% economie di bilancio
50% destinate alle incentivazioni della mobilità	70% destinato, secondo modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione integrativa, a incentivare la mobilità del personale esclusivamente per le amministrazioni che dimostrino di aver provveduto ad attivare piani di mobilità e riallocazione mediante trasferimento di personale da una sede all'altra dell'amministrazione stessa. I risparmi eventualmente non utilizzabili per le predette finalità costituiscono ulteriori economie di bilanci.
20% destinate al miglioramento della produttività	

• Legge 4 marzo 2009, n. 15

La Legge delega 4.3.2009, n. 15 «Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti», ha introdotto una importante novità nell'ambito delle numerose modifiche apportate al D.lgs. 165/2001, sostituendo il secondo periodo del comma 2 dell'articolo 23 del decreto stabilendo che «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge».

Sotto il profilo della competenza della contrattazione collettiva e dei suoi rapporti con la legge, la legge delega ha stabilito in via diretta (vale a dire senza attendere la mediazione del decreto delegato) che i contratti collettivi potranno disapplicare norme di legge in

materia di rapporto di lavoro destinate a determinate categorie di dipendenti pubblici, solo allorché la stessa legge espressamente conferirà loro questa facoltà. Si tratta della dislocazione, in capo alla fonte collettiva, di un diverso potere: nel pregresso regime la contrattazione era abilitata a disapplicare tutte le disposizioni in materia di rapporto di lavoro pubblico tranne i casi in cui tale facoltà le fosse espressamente inibita dalla medesima legge. Adesso il rapporto è rovesciato, per cui il contratto potrà regolare diversamente istituti del rapporto di lavoro su cui è intervenuta la legge solo allorché sia espressamente autorizzato in tale senso. La contrattazione collettiva, a sua volta, non potrà avere ad oggetto materie organizzative, afferenti alle prerogative dirigenziali ovvero oggetto di procedure di partecipazione sindacale: quest'ultima, nelle materie afferenti ai poteri datoriali del dirigente pubblico (gestione dell'organizzazione del lavoro e delle risorse umane), potrà svilupparsi solo nelle forme dell'informazione, con esclusione di forme di partecipazione più intrusive. Si è così evitato il pericolo di regimi cogestionali e nel contempo riaffermata l'autonomia del dirigente con la connessa responsabilità.

• Legge 30 luglio 2010 n. 122

L'introduzione del Decreto Legge 31.5.2010 n. 78, convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122 «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», meglio noto anche come decreto Tremonti, ha introdotto una serie di novità legislative che, per effetto di quanto sopra esposto in materia di rapporto fra disposizioni normative e contrattuali, stabilisce specificatamente all'articolo 9, comma 2-bis, che «a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio». La portata economica di tale disposizione è imponente se andiamo ad analizzare gli effetti nell'ambito delle risorse destinate all'integrazione dei fondi aziendali⁶. Innanzitutto a decorrere dall'anno 2011, e inizialmente per il periodo 2011-2013, vengono a man-

care nell'ambito del fondo di posizione: - l'integrazione derivante dalla RIA (retribuzione individuale di anzianità) del personale cessato dal servizio che precedentemente transitava dal bilancio e alimentava annualmente le risorse disponibili per effetto delle disposizioni contrattuali e contribuiva al riconoscimento economico dell'equiparazione dei dirigenti neoassunti al termine del primo quinquennio di esperienza professionale, previa valutazione positiva⁷. Anche se in un primo momento questo blocco nell'integrazione delle risorse economiche sembra non avere impatto rilevante, analizzando un caso concreto aziendale di una primaria Azienda sanitaria italiana si può al contrario dimostrare che i mancati incrementi annuali consolidati di detta integrazione economica e i loro effetti di trascinamento (effetto derivante dal fatto che tutte le risorse dei fondi aziendali devono essere spese e se una parte di esse non viene spesa in un anno gli eventuali residui vanno ad integrare temporaneamente il fondo di risultato nell'anno di mancata spesa) si può osservare che i tagli effettivi sono globalmente significativi. Una media azienda sanitaria come quella citata, con circa 600 dirigenti medici, ipotizzando per semplicità che abbia mediamente un ammontare

nel periodo considerato di € 50.000 annui che vanno ad incrementare il fondo consolidato annuale della retribuzione di posizione. Nel 2011 tale importo è appunto pari a € 50.000, nel 2012 il fondo doveva essere consolidato dei valori 2011 (€ 50.000) e incrementato del valore della RIA per l'anno 2012, e così via fino al 2014 in quanto nel frattempo la Legge 147 del 27.12.2013 (Legge di stabilità 2014) ha prorogato le disposizioni per un ulteriore anno. Come è possibile osservare nella tabella 4 la riduzione delle risorse gestibili da parte dell'Azienda sono significativamente ridotte con effetti diretti sulle possibilità di adottare politiche del personale idonee al corretto funzionamento dei Servizi in quanto parte delle risorse in origine destinate, come precedentemente evidenziato, per la copertura dei maggiori costi derivanti dalla maturazione del primo quinquennio di attività devono necessariamente essere ricercate nell'ambito del fondo di posizione consolidato a scapito della graduazione delle funzioni dirigenziali.

- l'integrazione del fondo per la retribuzione di posizione delle quote, oramai residuali, degli assegni personali attribuiti ai dirigenti ex II livello alla data del 31.7.1999 a seguito della riorganizza-

zione della struttura della busta paga operata per effetto dell'introduzione del CCNL 8.6.2000. L'art. 38, comma 1 del CCNL 8.6.2000 aveva infatti previsto che «Per i dirigenti medici e veterinari di ex II livello - anche ad incarico quinquennale - in servizio al 31 luglio 1999 ovvero assunti anche successivamente come tali o come responsabili di struttura complessa a seguito di avviso già pubblicato - ai sensi della disposizione transitoria contenuta nell'art. 17 comma 2 del D.lgs. 229/1999 - in Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio 1999 nonché per i dirigenti di ex II livello che abbiano positivamente superato la verifica di cui all'art. 30, [omissis]» un assegno personale annuo lordo pensionabile e non riassorbibile di € 6.849,77 (L. 13.263.000) cui va aggiunta la 13^o mensilità, pari alla differenza tra gli stipendi tabellari e della differenza tra il valore dell'indennità integrativa fra il dirigente ex II livello e il dirigente ex I livello. All'atto della cessazione del rapporto di lavoro a qualsiasi titolo, detto assegno personale confluisce nel fondo di posizione per le finalità proprio del fondo stesso. Gli effetti di tale blocco nell'integrazione delle risorse economiche può più efficacemente essere rappresentato come in figura 5.

⁶In proposito, la Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, nella relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico, così commenta a pag. 16 l'introduzione del limite alla crescita delle risorse integrative: «Il 2011 è stato il primo anno di applicazione delle norme di contenimento della spesa di personale contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. L'art. 9 del citato decreto prevede un complessivo quadro di misure volte ad incidere sulla dinamica di tutte le variabili che determinano il costo del lavoro pubblico. Si tratta, in particolare, per citare solo le principali aree di intervento, della sospensione della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012; del blocco, fino al 2014, della crescita dei trattamenti individuali ordinariamente spettanti ai dipendenti; della fissazione di un limite - esteso, per la prima volta a tutte le pubbliche amministrazioni - alla crescita delle risorse da destinare al finanziamento di trattamenti accessori; della riduzione percentuale dei redditi più elevati; dell'obbligo di ridurre i fondi unici in misura proporzionale ai dipendenti in servizio; della rigorosa conferma della percentuale di crescita prevista per la contrattazione collettiva 2008-2009 (non ancora all'epoca conclusa); della disapplicazione, per un triennio senza possibilità di recupero, dei meccanismi di adeguamento retributivo per le categorie di personale non contrattualizzato; dell'inasprimento e della generalizzata estensione a tutti i comparti di contrattazione dei limiti al turnover del personale. Il quadro è, infine, completato da ulteriori misure specifiche riguardanti singole fattispecie, quali, tra l'altro, l'abolizione della clausola di salvaguardia retributiva per i dirigenti in caso di conferimento di un nuovo incarico di minor rilevanza e la facoltà per le amministrazioni di non accogliere domande di trattenimento in servizio oltre i limiti ordinari di anzianità da considerare, in caso contrario, come nuove assunzioni da imputare alla quota autorizzata.

Dall'applicazione della normativa citata gli effetti attesi in termini di miglioramento, nel triennio di applicazione, sui saldi a legislazione vigente erano stimati in circa 1,5 miliardi a fronte di una manovra complessiva di 25 miliardi. Più rilevante la ricaduta sulle previsioni a politiche invariate in relazione al rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012, il cui costo era stato stimato dalla Corte -applicando le regole previste nell'intesa fra il Governo e le organizzazioni sindacali per la definizione degli assetti contrattuali nel settore pubblico del 30 aprile 2009 - in 5,3 miliardi al netto degli oneri riflessi. Al di là della quantificazione dei risparmi di spesa, si tratta di misure complessivamente severe ed impegnative, volte ad evidenziare un segnale forte di recupero di capacità programmatica e di controllo di una voce di spesa che rappresenta, in media, oltre il 10% del prodotto interno lordo, il cui andamento fino a tutto il 2008 segnalava preoccupanti elementi di disordine e criticità».

⁷L'istituto dell'equiparazione è normata nel CCNL 8.6.2000 II biennio economico, il quale ha previsto all'articolo 3 che la retribuzione di posizione minima contrattuale dei dirigenti in servizio alla data del 5 dicembre 1996 nelle posizioni funzionali di ex IX livello, qualificato e non dell'ex DPR. 384/1990, con cinque anni di anzianità al 1 febbraio 2001, con la medesima decorrenza è equiparata a quella dell'ex X livello non qualificato dello stesso DPR.

Tabella 4. Risorse gestibili da parte dell'azienda sanitaria.

2011	2012	2013	2014	Totale
50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00	200.000,00
	50.000,00	50.000,00	50.000,00	150.000,00
		50.000,00	100.000,00	
50.000,00	100.000,00	150.000,00	150.000,00	450.000,00



Figura 5. Esempio applicazione articolo 9, c. 1 Legge 122/2010 - fondo posizione.

- per quanto attiene complessivamente l'ammontare delle risorse dei fondi, fermo restando i limiti sopra indicati relativi all'incremento degli stessi, il citato comma 2-bis ha previsto una corrispondente riduzione del valore delle risorse destinate a trattamento accessorio in misura proporzionale alla media del personale in servizio in ciascun anno rispetto al valore medio calcolato per il 2010. In materia si è espressa anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato con la circolare n. 12 del 15 aprile 2011 fornendo le prime indicazioni non previste nel dettato legislativo, stabilendo che: «Per quanto concerne la riduzione del fondo in proporzione al personale in servizio si ritiene che la stessa possa essere operata, per ciascuno

degli anni 2011-2012-2013, sulla base del confronto tra il valore medio dei presenti nell'anno di riferimento rispetto al valore medio relativo all'anno 2010, intendendosi per valore medio la semisomma (o media aritmetica) dei presenti, rispettivamente, al 1° gennaio e al 31 dicembre di ciascun anno. La variazione percentuale tra le due consistenze medie di personale determinerà la misura della variazione da operarsi sul fondo⁸» Analizziamo un esempio di come si debba operare per effettuare il calcolo delle riduzioni (figura 6).

La ragioneria generale dello Stato ha poi precisato che tali riduzioni (ora 2015, per effetto della proroga di un anno operata dalla legge di stabilità 2014) divenendo a tutti gli effetti risorse che vanno in ciascun anno a costituire un migliora-

mento del saldo di bilancio delle Aziende. La citata circolare n. 12 della RGS stabilisce, definisce, fra l'altro, che cosa si debba intendere con la dizione "trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010": la RGS indica di considerare oltre al trattamento fondamentale (stipendio, tredicesima, IIS ove prevista, Ria ove spettante), le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (indennità di amministrazione, retribuzione di posizione fissa e variabile, indennità pensionabile, indennità operative, importo aggiuntivo pensionabile, ecc.) al netto degli eventi straordinari indicati dalla norma, intendendosi con tale dizione «tutte le componenti del trattamento economico previste "in via ordinaria" nel loro ammontare teorico pieno, che i dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, percepirebbero in condizione di ordinarietà».

Non vanno considerate nel limite 2010 le somme corrisposte per missioni nazionali o all'estero, per lavoro straordinario o per maggiorazioni comunque legate all'articolazione dell'orario di lavoro (turnazioni); se analoghe prestazioni (missioni, straordinari, turnazioni ecc.) saranno svolte negli anni, esse verranno retribuite negli importi dovuti, anche se superiori a quelli erogati nel 2010, trovando specifico limite di crescita alla spesa consentita nell'ambito di altre disposizioni previste dalla legge n. 122/2010.

Per quanto riguarda gli specifici incarichi conferiti nel periodo 2011-2014 essi possono essere remunerati in tale periodo anche se non sussistenti nel 2010. Inoltre, la preposizione a un diverso incarico dirigenziale cui sia collegata una

⁸È appena il caso di porre al centro della riflessione il fatto che nell'ambito dei fondi aziendali del comparto sanitario il fondo di posizione, a differenza degli altri, spesa istituti contrattuali che fanno parte sia del trattamento fondamentale che del trattamento accessorio così come individuato dal CCNL e ciò - a rigore - può far ipotizzare che gli effetti si riversino nell'ambito delle voci relative al solo trattamento accessorio.


Calcolo valore medio personale presente nell'anno <small>(inf. Circolare Ministero dell'Economia n. 12 del 15.4.2011)</small>	Formule	2010	2011	2012	2013	2014
Personale presente al 1° gennaio	A	1.519	1.518	1.516	1.519	1.518
Personale presente al 31 dicembre	B	1.519	1.518	1.519	1.520	1.519
Valore medio	$C=(A+B)/2$	1.518,5	1.518	1.517,5	1.519,5	1.518,5
Variazione % valore medio rispetto al 2010			-0,08%	-0,07%	0,07%	0,00%
 ANNO DI RIFERIMENTO PER IL CONFRONTO DEL PERIODO 2011-2014						
Somme da destinare alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare (es. indennità, sostituzione)		10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00
Fondo per il trattamento accessorio		3.500.000,00	3.500.000,00	3.500.000,00	3.500.000,00	3.500.000,00
Fondo di risultato		7.800.000,00	7.800.000,00	7.800.000,00	7.800.000,00	7.800.000,00
Riduzione da apportare nell'anno al fondo della posizione		-3.292,72	-6.586,45		0,00	0,00
Riduzione da apportare nell'anno al fondo del trattamento accessorio		-1.152,46	-2.304,91		0,00	0,00
Riduzione da apportare nell'anno al fondo di risultato		-2.568,32	-5.136,65		0,00	0,00

Figura 6. Legge 30 luglio 2010, n. 122, articolo 9, comma 2-bis.

diversa retribuzione di posizione può comportare il riconoscimento di un trattamento economico superiore a quello spettante nel 2010 fermi restando comunque i limiti stabiliti dall'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 9, che trova applicazione anche in caso di incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, c. 6 del D.lgs. n. 165/2001 e secondo cui fino al 31.12.2014 «[...] i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali, anche di livello generale, non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, [omissis]».

Per effetto di quanto sopra e dal combinato disposto della lettura sia del CCNL che della circolare, è possibile sostenere per le peculiarità del settore sanitario, che l'obbligo di attribuzione di un incarico al compimento del quinquennio di esperienza professionale permette da un lato l'attribuzione al dirigente di un incarico di lettera c) o b) dell'art. 27 del CCNL 8.6.2000 unitamente alla maggiorazione del valore dell'indennità di esclusività.

Diversamente, nel caso di compimento del 15° anno di esclusività, la valutazione positiva dà luogo al solo ricono-

scimento giuridico del passaggio alla fascia superiore, e ciò sino alla scadenza della limitazione imposta dalla norma, ovvero - allo Stato - al 31.12.2014.

• **Legge 147 del 27.12.2013**

(Legge di stabilità 2014)

La legge di stabilità per l'anno 2014, meglio nota come "Legge Letta", stabilisce all'articolo 1, comma 456 testualmente: «All'articolo 9, comma 2-bis, del Decreto-Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, le parole: "e sino al 31 dicembre 2013" sono sostituite dalle seguenti: "e sino al 31 dicembre 2014". Al medesimo comma è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "A decorrere dal 1° gennaio 2015, le risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio sono decurtate di un importo pari alle riduzioni operate per effetto del precedente periodo"».

Con tale operazione il Legislatore ha inteso prorogare per un ulteriore anno le limitazioni sia nella possibilità di crescita delle retribuzioni - almeno per le voci con caratteristica di stabilità e continuità - sia il mancato incremento delle risorse decentrate e il loro taglio annuale secondo le disposizioni introdotte dalla citata Legge 122/2010. Il complessivo risultato della produzione norma-

tiva analizzata porta al risultato dell'impossibilità di gestire in maniera corretta le risorse umane sia in termini di stimolo al raggiungimento dei risultati definiti annualmente in sede di budget e successivamente traslati nei singoli dirigenti sia in termini di leve organizzative che vengono meno alle Aziende a contropartita delle richieste di rispetto degli obiettivi stabiliti.

Inoltre, da un lato le disposizioni contrattuali che hanno portato alla depauperazione delle risorse destinate originariamente al fondo di posizione e dall'altro l'intervento legislativo hanno ridotto le risorse del trattamento accessorio nel periodo in cui servirebbero maggiormente: nell'ambito delle risorse accessorie rientrano a pieno titolo gli istituti del lavoro straordinario, delle guardie e delle pronte disponibilità.

Non è possibile far fronte contestualmente alla carenza di personale per il blocco delle assunzioni e alla riduzione proprio degli istituti contrattuali che consentirebbero di remunerare il disagio per la richiesta di continue coperture di turni che diversamente l'Azienda sanitaria non sarebbe nelle condizioni di poter garantire.

*Direttore Direzione Risorse Umane,
Az. ULSS Mirano (VE).