



Ma é cosí terribile questo Mef?

Ipotesi di lavoro per superare i rilievi ispettivi sul salario accessorio.

Questa traccia di lavoro di analisi nasce dal contributo di un gruppo di lavoratori di Roma Capitale che, anziché aspettare che qualcuno decida coercitivamente del loro destino, hanno voluto provare a offrire un proprio punto di vista e un preciso contributo che possa far comprendere qual é il nodo del contendere e quali strade sia possibile percorrere per provare a superare i rilievi del MEF.

1

A -DI COSA STIAMO PARLANDO

All'indomani della elezione di Ignazio Marino a Sindaco di Roma Capitale, il neo eletto chiede al MEF una visita ispettiva relativa allo stato generale delle finanze dell'ente e alle condizioni di bilancio.

Ne emerge una analisi impietosa sulla gestione complessiva dell'ente che fotografa innumerevoli rilievi di carattere gestionale e contabile. Gli ispettori del MEF, in estrema sintesi, hanno verificato i bilanci dell'ente, i rapporti con le società partecipate, alcune delle operazioni finanziarie e anche la gestione economica e normativa del personale. Da tali analisi hanno individuato un elevato numero di rilievi che sono stati controdediti da parte dell'amministrazione e per larga parte riconfermati dal Mef.

Per alcuni dei rilievi riconfermati il Mef, con una nuova relazione inviata a Giugno 2015, ha chiesto ulteriori chiarimenti, mentre per altri ha rilevato la necessità di accertamento da parte della magistratura contabile (Corte dei Conti).

In questa sede ci occuperemo solo di un aspetto molto circoscritto ovvero del rilievo riguardante il supposto incremento del fondo per il salario accessorio negli anni che vanno dal 2008 al 2012 (per il 2013 il fondo non risultava ancora costituito al momento dell'ispezione) realizzatosi in modo difforme rispetto alle previsioni contrattuali (in particolare il MEF lamenta un indebito incremento delle risorse contrattuali ai sensi dell'art. 15, comma 5 del CCNL 1° Aprile 1999).

La contestazione riguarda un importo complessivo di 340 milioni di euro

B - COSA DICE LA RELAZIONE DEL MEF RIGUARDO LA COSTITUZIONE DEL FONDO PER IL SALARIO ACCESSORIO?

La relazione del MEF affronta la questione alle pagg. 191 e segg. della relazione ispettiva.

In particolare il MEF rileva che il Comune di Roma abbia incrementato i fondi nell'arco del periodo 2008 - 2012 rinnovandoli automaticamente e senza verificare il reale impatto in termini di servizi o di miglioramento organizzativo.

Cita inoltre un parere dell'ARAN che individua sette condizioni affinché le risorse siano incrementate.



Il punto chiave della relazione del MEF risulta sinteticamente rappresentato a pag. 194:

Presso Roma Capitale, la parte variabile del fondo è stata incrementata per tutto il periodo 2008 - 2012, senza che dalla documentazione esaminata sia possibile rilevare quali siano stati i presupposti che hanno legittimato tale incremento.

Come specificato in precedenza, la possibilità di incrementare la parte variabile del fondo è legata all'attivazione di nuovi servizi o all'incremento dei servizi esistenti. Se non vengono preventivamente indicate le attività da realizzare ed i livelli di servizio da raggiungere, gli incrementi del fondo debbono essere considerati illegittimi.

C - COSA C'ERA SCRITTO NELLA COSTITUZIONE DEL FONDO PER IL SALARIO ACCESSORIO PER CIASCUNO DEGLI ANNI CONTESTATI?

2

Gli atti di costituzione dei vari fondi sono stati riportati in appendice della relazione del MEF.

Come abbiamo visto la contestazione riguarda l'utilizzo dell'art. 15, comma 5 del CCNL del 1 Aprile 1999.

Le cifre riportate negli atti di costituzione del fondo, limitate al solo art. 15 comma 5, sono riportate nella seguente tabella:

Anno	finalità	importo
2008	Non precisata	€ 58.609.218,80 € 1.850.000,00 € 1.000.000,00 € 958.027,40 € 62.417.246,20 (totale)
2009	Non precisata	€ 62.417.246,20
2010	Non precisata	€ 72.417.246,20
2011	Non precisata	€ 72.417.246,20
2012	Non precisata	€ 72.417.246,20

Va precisato che nel fondo costituito nel 2007 l'Amministrazione aveva indicato di utilizzare risorse per le seguenti finalità:

€ 1.750.000,00 riorganizzazione (Municipi sportelli anagrafici);

€ 58.661.774,78 riorganizzazione: sono comprese le risorse derivanti dall'accordo sull'ordinamento della Polizia Municipale del 2003 pari a € 4.918.000,00 (PEO C3-C4; ind. serv. esterno; ind. manut. uniforme).

Il MEF sottrae da tali importi alcune voci che rileva finalizzate ad una effettiva produttività (in particolare quella destinata agli uffici del personale, quella per le attività anagrafiche e quella per i cuochi, così come la produttività di particolare valore strategico per l'ente.

L'importo contestato differisce di poco dal totale impiegato dall'amministrazione e viene riepilogato a pag. 199 della Relazione:

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 1:4.99 art.15, c.5	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	340.457.097,84

D - COSA HA REPLICATO L'AMMINISTRAZIONE RISPETTO A QUESTA CONTESTAZIONE?

Dall'analisi delle controdeduzioni dell'amministrazione capitolina emerge che la difesa si è appuntata principalmente attorno al principio del mantenimento quali-quantitativo dei servizi pur in presenza di una drastica diminuzione di personale.

L'amministrazione accerta che dal 2002 al 2013 il personale del comparto si contrae da 27358 unità a 23854. Riduzione meno sensibile per l'area della dirigenza: da 268 a 228 unità.

Quindi il mantenimento degli standard quali quantitativi dei servizi risulta inalterato o, per talune delle aree prese in esame, addirittura incrementato.

Così si esprime l'amministrazione in conclusione di questa parte di motivazione:

In conclusione, se l'Ente riesce a mantenere gli standard funzionali e di servizio, se non addirittura ad accrescerli, nonostante tali forti riduzioni di organico e di spesa, raggiunge senz'altro l'obiettivo fondamentale di razionalizzazione organizzativa, quale posto, dal legislatore finanziario, alla base di tutte le più recenti norme di contenimento della spesa pubblica. Per tali motivazioni, la consistenza

L'amministrazione segnala anche che il numero di dipendenti appare largamente distante dal rapporto massimo consentito per gli enti di pari dimensione in caso di dissesto come riportato nella tabella proposta dall'amministrazione stessa a pag. 81 della relazione:

tabella 6

rapporti medi dipendenti/popolazione (compresi dirigenti) (dati popolazione iscritta all'anagrafe)				
Anno	organico	popolazione residente	media popolazione residente per dipendente	parametro del rapporto medio per il dissesto
2002	27.358	2.802.500	1/102,44	1/70
2003	26.796	2.810.931	1/104,90	1/70
2004	26.181	2.823.201	1/107,83	1/70
2005	25.479	2.817.293	1/110,57	1/70
2006	24.872	2.825.077	1/113,58	1/70
2007	24.702	2.838.047	1/114,89	1/70
2008	25.485	2.844.821	1/111,63	1/95
2009	25.598	2.864.519	1/111,90	1/95
2010	25.452	2.882.250	1/113,24	1/95
2011	24.764	2.885.272	1/116,51	1/75
2012	24.082	2.913.349	1/120,98	1/75
2013	23.854	2.889.305	1/121,12	1/75

E - COSA DICONO LE CONCLUSIONI FINALI DEL MEF?

Con la nota n. 44671 del 27/5/2015 il MEF ha ritenuto superati alcuni dei rilievi evidenziati per i quali ...

Il superamento delle connesse irregolarità è ascrivibile a idonei interventi correttivi già conclusi o avviati dall'Ente ispezionato, ad argomentazioni giustificative dell'operato dell'Ufficio, nonché ad assicurazioni di esatto adempimento, per il futuro, della normativa vigente in materia.

Per altri aspetti il MEF ha ritenuto di non condividere la posizione assunta dall'amministrazione capitolina e l'ha invitata a spiegare e a precisare meglio le proprie motivazioni.

In dettaglio per quanto riguarda il nostro oggetto d'indagine (il supposto indebito incremento del fondo) il MEF così si è espresso:

Per quanto riguarda, invece, le problematiche contraddistinte dai punti sotto indicati, si esprimono le considerazioni che seguono.

(...)

✓ Errata quantificazione delle risorse costituenti il fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale, con particolare riferimento:
a) indebito inserimento, per il periodo 2008-2012, di risorse aggiuntive di parte variabile, previste dall'art. 15, comma 5, del CCNL 1.4.1999, e loro stabilizzazione, in assenza delle condizioni e dei presupposti previsti (attivazione di nuovi servizi o accrescimento di quelli esistenti), per complessivi € 340.457.097,84; analogo comportamento si è tenuto anche per il 2013, pur in assenza di formale provvedimento di costituzione;

Su questo aspetto (e anche altri relativi all'inesatta quantificazione del fondo) è lo stesso MEF, nella nota 44671, ad analizzare quanto affermato dal Comune di Roma ovvero che

L'Ente fornisce una serie di notizie e considerazioni sull'andamento complessivo delle spese per il personale, evidenziando l'andamento in diminuzione delle stesse, e proponendo tabelle dimostrative dell'attività, ordinaria, svolta dagli uffici dai quali trae la conclusione che la capacità "erogativa" è rimasta invariata, o incrementata, anche a fronte della diminuzione del personale. Le

Il MEF evidenzia che le criticità non sono superate, ma - richiamando lo stesso art. 15 comma 5 - precisa che

L'incremento del fondo è, pertanto, strettamente legato a presupposti specifici che devono trovare riscontro sia nella fase d'individuazione degli obiettivi, sia in quella di misurazione e valutazione del raggiungimento degli stessi. In ogni caso, come più volte chiarito dall'ARAN, le risorse ex art. 15, comma 5, non possono essere automaticamente confermate o stabilizzate negli anni successivi a quello del loro primo inserimento. Viceversa, vanno riformulati, per ogni esercizio di riferimento, nuovi e aggiornati progetti i cui obiettivi devono essere verificabili a consuntivo. In mancanza dei citati progetti le risorse erroneamente appostate dovranno essere espunte dal fondo.

Pertanto, in merito alle criticità in esame, non possono che confermarsi le osservazioni evidenziate nell'elenco dei rilievi e si resta in attesa di conoscere i provvedimenti adottati per una corretta quantificazione delle risorse che costituiscono il fondo, in linea con le modalità e i criteri dettati dalla normativa e dai CCNL. Si resta, altresì, in attesa di elementi informativi in ordine ai punti di cui alle lett. d), e) ed f).

5

Quindi il MEF assume una pratica attendista per questi rilievi che restano confermati, ma suggerisce all'ente la strada da percorrere per sanarli.

In sostanza il Comune di Roma dovrebbe:

- giustificare, per ogni anno contestato, l'entità delle risorse di cui all'art. 15 comma 5, riformulando nuovi e aggiornati progetti i cui obiettivi siano verificabili a consuntivo.

Il MEF aggiunge che resta in attesa di conoscere i provvedimenti adottati per l'esatta quantificazione del fondo.

Ora la vulgata comune vuole che l'Ente debba recuperare le risorse contestate, dando per scontato che il MEF chieda esattamente questo, ma come abbiamo visto non è così!

Lo precisa lo stesso MEF con il comunicato stampa n. 128 del 19/6/2015 dal titolo "Premi salariali del Comune di Roma: il MEF ha fatto relazione, non esprime richieste" (http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2015/comunicato_0128.html)

Dal comunicato traiamo le due preposizioni più salienti:

Alcuni organi di informazioni hanno riferito la notizia di una richiesta del Ministero dell'Economia e delle Finanze al Comune di Roma di "recupero" o "rimborso" delle somme erogate al personale dipendente a titolo di salario accessorio. Questa notizia è infondata.

E, in conclusione, il comunicato del MEF aggiunge:

Nella sua comunicazione al Comune, la RGS (*Ragioneria Generale dello Stato ndr*) non fa alcun riferimento ad operazioni di recupero delle cifre erogate. La RGS resta in attesa di conoscere i provvedimenti adottati per una corretta quantificazione delle risorse del fondo.

Quindi l'Ente può riformulare la costituzione dei fondi, ancorarli a precisi progetti che ci sono stati (e che non ha citato), verificarli con le parti sindacali e con i revisori dei conti (e - se necessario - con il MEF stesso).

F -QUALI VIE D'USCITA AL RIGUARDO?

E' evidente che al di là dei preziosismi tecnico-giuridico-contabili la partita vera del salario accessorio e quella più generale della gestione finanziaria dell'Ente trova la sua più precisa definizione in un ambito di valutazione politica: anche attraverso la valutazione di comportamenti rigidi che il MEF ha assunto nei riguardi di altre amministrazioni che hanno ricevuto le visite ispettive e che hanno ottemperato ai rilievi del MEF stesso.

In sostanza i comuni che si sono adeguati potrebbero incazzarsi!

Giova però ricordare che al fine di definire la questione del salario accessorio il neo insediato Governo Renzi adottò il decreto legge n. 16 del 6/3/2014 (convertito in legge n. 68/2014).

All'articolo 4 il 1° comma così recita:

- 1. Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli.*

Quindi nel caso fosse dimostrato che le risorse aggiuntive sono state mal poste (quelle oggetto di questa analisi), l'Ente dovrebbe recuperarle a valere sui fondi della contrattazione integrativa degli anni successivi. In un successivo periodo dello stesso comma 1 si dispone che *"Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all'articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267."* Si tratta ovviamente di una disposizione che nel nostro caso non ha un effettivo interesse poiché la popolazione lavorativa dell'Ente è assolutamente al di sotto degli standard previsti per gli enti in disses, ma proprio per questo va sottolineato come fronteggiare il mantenimento dei servizi con una minor quantità di personale costituisca di per sé un risparmio notevole (che il Comune di Roma quantifica in oltre 103 milioni di Euro annui per il comparto e in 2,3 milioni di euro annui per la dirigenza – pagg. 80 - 81).

Il secondo comma prevede ulteriori possibilità di recupero delle risorse. In particolare:

- 2. Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l'utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall'attuazione dell'articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.*

In questo caso esistono almeno un paio di delibere (sia della Giunta Alemanno che della Giunta Marino) dalle quali si desume l'accertato risparmio di svariati milioni di Euro (45 + 15 ricercare le due delibere).

Anche se dovessimo considerarlo per metà, trattandosi di un risparmio strutturale produrrebbe l'equivalente di 30 milioni di euro annui per ripianare il recupero delle somme del salario accessorio.

Fin qui se ci attenessimo al rispetto rigoroso della legge. Ma siamo certi che non si possa fare altro?

Vediamo di cogliere la sostanza della prescrizione contrattuale.

Questa prescrive la possibilità di incrementare il fondo in presenza di un ampliamento dei servizi (inteso anche come miglioramento) e per dar corso a processi di riorganizzazione.

Abbiamo visto che il MEF non ha calato decisamente la mannaia su questo aspetto e ha assunto un atteggiamento attendista.

L'amministrazione comunale, per voce di alcuni suoi dirigenti ha intrapreso la strada del minor danno: quella cioè, di aver ricalcolato il fondo (immutato) in base ad una comparazione con altri enti e tenendo conto che Roma Capitale è ente nuovo e diverso dal Comune di Roma.

Da questo ricalcolo vorrebbe negoziare con il MEF una limitazione temporale (riguardo le contestazioni) che escluda il periodo 2010 – 2012 dai rilevi proprio per l'acquisizione di status e di denominazione di Roma Capitale.

E' possibile che sia una strada da percorrere, ma il MEF ha chiesto di spiegare bene come si sia potuto consolidare l'importo di cui all'art. 15, comma 5 spiegando bene – per ogni anno – che cosa si andava riorganizzando.

Ora pare che nessuno abbia preso in considerazione tali aspetti di innovazione (organizzativa, gestionale e di introduzione e applicazione di nuove norme) che invece hanno comportato pesanti e draconiane misure organizzative. Di questo nelle controdeduzioni non c'è traccia.

Riportiamo di seguito una breve sequenza (forse con qualche dimenticanza):

- nuove leggi di bilancio;
- applicazione della legge Brunetta riguardo ai piani della performance;
- introduzione della gestione commissariale;
- Introduzione delle norme anticorruzione;
- nuova legislazione sugli appalti.

Contemporaneamente per alcuni periodi sono stati creati uffici di scopo o sono stati ripetutamente organizzati i servizi attraverso l'adozione di atti di Giunta.

Lo status giuridico di capitale (e l'applicazione di rigidità sul fronte del piano di rientro del debito) ha inoltre comportato ulteriori misure organizzative:

- la riduzione dei Municipi;
- riorganizzazione del corpo della PM;



- introduzione dell'armamento della PM;
- riorganizzazione dei servizi scolastici ed educativi;
- apertura dei servizi in orario pomeridiano;
- (dirigenza in servizio fino alle 19 - circolare segretario -);
- l'adozione di un regime particolare per il Municipio di Ostia;
- introduzione della misurazione dell'attività e introduzione di indicatori specifici nei Municipi;
- applicazione della cd. Spending review.

Analogamente sono state adottate misure di riorganizzazione anche per dar corso ad iniziative di carattere governativo (vedi la rilevazione del gradimento dell'utenza attraverso gli emoticons).

G – IN CONCLUSIONE

8

Resta il fatto che la gestione del Contratto Decentrato del Comune di Roma resta un'anomalia nel suo genere, ma ciò è dovuto alla particolarità dell'amministrazione.

Ovviamente, margini di miglioramento ancora esistono, seppur non nel senso che indicano le performance di Brunetta & Co.

Spazi di discussione "politica" esistono sia facendo valere quanto già affermato dall'Ente sia riformulando di contenuti i contratti decentrati applicati nel periodo 2008 – 2013.

Si tratterà evidentemente di un vero e proprio negoziato per stabilire anche con criteri di misurazione e valutazione non adottati al tempo il valore complessivo di una struttura che continua a reggersi sul senso di abnegazione di molti suoi dipendenti.

Resta – nemmeno tanto sullo sfondo – la fotografia impietosa di una dirigenza troppe volte inadeguata a essere di esempio per i dipendenti.

Non ci si possono aspettare trasformazioni epocali, ma un briciolo di intelligenza e di capacità amministrativa in più non guasterebbe a far funzionare meglio il Comune di Roma.

Se poi anche le leggi fossero meno tortuose potremmo gridare al miracolo!

P.S. proprio stamattina ho ricevuto uno stimolo anche da parte di un alto dirigente dell'amministrazione. Sostanzialmente suggeriva di valutare l'ipotesi di estendere il neo costituito fondo per il salario accessorio per Roma Capitale anche per gli anni in cui esso era Comune di Roma. Se il nostro fondo per il salario accessorio è sempre risultato più basso di quello di altre amministrazioni sembra anche lecito rivederlo per ponderarlo su valori corrispondenti a quello di amministrazioni simili: giusto?